



UNIVERSIDAD
DE ALMERÍA

ANTONIO JESÚSASENJO GARCÍA

CUESTIONES SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

ISSUES ABOUT THE REFORM OF THE SPANISH CONSTITUTION OF 1978

Resumen: En este Trabajo se abordarán diversas cuestiones relativas a la reforma de la Constitución española de 1978, tales como el procedimiento a seguir o las reformas habidas durante su vigencia. Dicho procedimiento será comparado con el de otras Constituciones españolas pasadas, así como con los de otros estados constitucionales de nuestro entorno. Finalmente observaremos si estamos ante una inminente nueva reforma Constitucional.

Abstract: *This essay will address various issues related to the reform of the Spanish Constitution of 1978, such as the procedure to be followed or the reforms made during its validity. That procedure will be compared with others from past Spanish Constitutions, as well as with those of other constitutional states in our environment. Finally, we will see if we are facing an imminent new Constitutional reform.*

Trabajo Fin de Grado.

Tutor: Pedro Martínez Ruano.

Grado en Derecho. Facultad de Derecho de la Universidad de Almería.

Convocatoria de junio de 2021

I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO. TIPOS DE CONSTITUCIONES POR SU PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	5
1. CONCEPTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	5
2. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.	6
3. TIPOS DE CONSTITUCIONES POR SU PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	8
III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. 10	
1. INICIATIVA.....	10
2. PROCEDIMIENTO DE REFORMA ORDINARIO DE LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULO 167.....	12
A) PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 167.1.....	13
a. Tramitación en el Congreso de los Diputados	13
b. Tramitación en el Senado.....	14
c. Tramitación de las posibles diferencias por las Cámaras.....	15
B) PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 167.2	15
C) REFERÉNDUM	16
3. PROCEDIMIENTO DE REFORMA AGRAVADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. ARTÍCULO 168.....	17
A) ¿REFORMA O REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN?	17
B) LÍMITES MATERIALES CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 168.	18
C) PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.....	19
a. Aprobación del principio de reforma por mayoría de dos tercios de cada Cámara	20
b. Disolución automática de las Cámaras	21
c. Ratificación por las nuevas Cámaras y tramitación del Proyecto o proposición de Reforma	22
d. Referéndum	22
4. LÍMITE TEMPORAL A LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	23
5. LA AUTORREFORMA CONSTITUCIONAL.....	24
IV. REFORMAS CONSTITUCIONALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	25
1. PRIMERA REFORMA CONSTITUCIONAL, AGOSTO DE 1992.....	25
A. CONTEXTO HISTÓRICO. ANTECEDENTES EUROPEOS: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL TRATADO DE MAASTRICHT	25

B.	ARTÍCULO OBJETO DE REFORMA. CONTRADICCIÓN ENTRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL TRATADO DE MAASTRICHT	26
C.	PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE AGOSTO DE 1992.....	27
2.	SEGUNDA REFORMA CONSTITUCIONAL, SEPTIEMBRE DE 2011.....	29
A.	ANTECEDENTES A LA REFORMA	29
B.	ARTÍCULO OBJETO DE REFORMA	29
C.	PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE SEPTIEMBRE DE 2011. DEL CONSENSO A LA CONTROVERSIA	31
3.	REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE PUDIERON SER.....	33
V.	UNA MIRADA AL PASADO: CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA.....	35
1.	CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XIX	35
A.	CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	35
B.	CONSTITUCIÓN DE 18 DE JUNIO DE 1837	36
C.	CONSTITUCIÓN DE 23 DE MAYO DE 1845.....	36
D.	CONSTITUCIÓN DE 6 DE JUNIO DE 1869	37
E.	CONSTITUCIÓN DE 30 DE JUNIO DE 1876	37
2.	SIGLO XX. CONSTITUCIÓN DE 9 DE DICIEMBRE DE 1931	38
VI.	DERECHO COMPARADO. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN OTROS ESTADOS.....	39
1.	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	39
2.	EUROPA OCCIDENTAL	40
A.	INGLATERRA.....	40
B.	FRANCIA.....	41
C.	ALEMANIA.....	42
D.	ITALIA.....	43
VII.	REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD: PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ¿HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL?....	44
1.	PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS.....	44
A.	PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (120 escaños).....	45
B.	PARTIDO POPULAR (89 escaños)	46
C.	VOX (52 escaños)	46
D.	UNIDAS PODEMOS. (35 escaños).....	48
E.	CIUDADANOS (10 escaños).....	49
VIII.	CONCLUSIONES.....	51

IX. BIBLIOGRAFÍA.	56
LEGISLACIÓN.....	56
DOCTRINAL Y DIVULGATIVA.....	56
JURISPRUDENCIAL.....	58
WEBGRAFÍA	58

I. INTRODUCCIÓN.

Como es bien sabido, la Constitución española de 1978 es la norma superior de nuestro ordenamiento jurídico, siendo esta la máxima expresión de un pacto político fundacional que se traduce en un marco regulador de convivencia. A pesar de que sea calificada como la *norma suprema*, bien es cierto que no es una norma que sea intocable o inmodificable, de hecho, en el Título X de nuestra Constitución, bajo la rúbrica de “*De la reforma constitucional*”, se recoge el procedimiento para reformar parcial o totalmente el contenido de la misma. Pero precisamente ese título es, con permiso de otros Títulos o preceptos, uno de los que más controversia ha generado entre los juristas y estudiosos del Derecho español. La doctrina está dividida al respecto. Algunos juristas consideran que reformar la Constitución es tarea casi imposible porque en ella misma se prevé un procedimiento de reforma tan complejo que hace que conseguir una reforma constitucional sea prácticamente inalcanzable. Por otro lado, otros juristas consideran que a pesar de que el procedimiento de reforma constitucional sea complejo, esto obedece a la necesidad de garantizar una situación de estabilidad y consenso en el marco de convivencia que nuestra Constitución pretende alcanzar, además de que la Constitución española ha sido reformada en dos ocasiones: en 1992 y en 2011.

En este Trabajo Fin de Grado se pretende analizar jurídicamente el procedimiento de reforma constitucional, exponer las reformas constitucionales que se han realizado desde que entró en vigor la Constitución española hasta el día de hoy, comparar ese procedimiento de reforma constitucional con los existentes en el derecho comparado y con los antecedentes histórico constitucionales españoles, analizar qué propuestas por parte de los partidos políticos conllevarían, para su realización, una reforma constitucional y, en base a todo esto, concluir si la reforma constitucional es una institución jurídica posible de llevar a cabo a día de hoy en España.

II. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO. TIPOS DE CONSTITUCIONES POR SU PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

1) CONCEPTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

La reforma constitucional es “*el procedimiento en virtud del cual se puede cambiar el contenido de uno o varios preceptos de la Constitución o su revisión total*”¹. Este procedimiento se configura, como ya veremos más adelante, como un procedimiento especial del procedimiento legislativo. Esto supone que rige lo dispuesto para el procedimiento legislativo ordinario aquello que no esté previsto en la Constitución y en los Reglamentos del Congreso y del Senado para la tramitación de los proyectos de reforma².

La Constitución española de 1978 es la *norma superior* de nuestro ordenamiento jurídico vigente y esa jerarquía suprema es una de las principales características que presenta, siendo ese mismo rasgo el que la define y diferencia de las demás normas que forman nuestro derecho positivo.

La Constitución española no es solamente la norma culminante de nuestro Derecho por esa jerarquía que ostenta, sino también porque es la máxima norma que configura el Estado en el que vivimos, fijando así unas bases en forma de postulados, valores, derechos e instituciones públicas. Además de esa supremacía, la Constitución española de 1978 refleja un pacto político fundacional, que tuvo su germen durante la Transición a la democracia española, traducéndose en un marco regulador de la convivencia a través del consenso. Es por eso, por la gran importancia que se le brinda a la Constitución, por ser la norma reguladora y garante de nuestro Estado social y democrático de Derecho, que debe estar revestida de un cierto grado de estabilidad. Es decir, brindarle un cierto grado de protección o salvaguarda a la Constitución garantiza la integridad y estabilidad de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

Bien es cierto que, a pesar de la gran importancia que tiene para nuestra sociedad la estabilidad de la propia *norma suprema* que dirige el ordenamiento jurídico que la regula, es pertinente señalar que la Constitución no es un sacro documento que sea inamovible. De forma que, nuestra Constitución al igual que la mayor parte de las *normas supremas* del resto de ordenamientos jurídicos, tiene un procedimiento para reformar su propio contenido. De no ser

¹ Definición del Diccionario panhispánico del español jurídico.

² Ruíz Robledo, A.: *Compendio de Derecho constitucional español*. Tirant lo Blanch, 3º ed. Valencia, 2018. Página 69.

así, una Constitución quedaría desfasada y los principios y valores que propugna no podrían ser aplicados a la sociedad que pretende regular.

Además de la definición previamente citada al comienzo de este apartado, la reforma constitucional es la máxima expresión de lo que se conoce como *legitimidad de ejercicio*. Recordemos que la Constitución española de 1978 es el resultado de un proceso constituyente que comenzó el 15 de junio de 1977 con unas elecciones para conformar una Asamblea constituyente para la elaboración de un anteproyecto de Constitución, publicado el 5 de enero de 1978, aprobado en primer lugar en el Congreso de los Diputados y posteriormente en el Senado y que, tras una serie de modificaciones por la Comisión Mixta Congreso-Senado y su aprobación en ambas Cámaras, fuese en primer lugar ratificada en referéndum popular el 6 de diciembre de 1978 y, por último, sancionada y promulgada por el Rey Juan Carlos I el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor dos días después ³. Todo ese proceso constituyente le brindó a la Constitución española la *legitimidad de origen*. Pero, como hemos señalado anteriormente, una Constitución ha de ser revisada de forma periódica para así evitar la inaplicación efectiva de la norma. Esa revisión se hace por medio del proceso de reforma de la Constitución, que está fundamentada en el principio de *legitimidad de ejercicio* ⁴. De modo que, una Constitución debe ir reformándose periódicamente para que no haya una disparidad entre la *legitimación de origen*, que le brindó el Proceso Constituyente, y la *legitimación de ejercicio* para garantizar la estabilidad de nuestro Estado social y democrático de Derecho. Una Constitución está destinada al fracaso si no es capaz de ponerse al día.

2) RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

La Constitución española de 1978 está formada por un preámbulo, un Título Preliminar, un total de 169 artículos divididos en diez títulos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. El procedimiento de reforma constitucional se encuentra regulado en el Título X bajo la rúbrica “*De la reforma constitucional*”, compuesto por los artículos 166, 167, 168 y 169. La

³ Morodo, R., *Proceso constituyente y nueva constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional*. Artículo de Revista de Derecho Político, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

⁴ Pérez Royo, J.: *La reforma constitucional inviable*. Editorial catarata. Segunda edición. Madrid, 2015. Páginas 29-30.

Constitución española es la única norma del Derecho español que contempla, en sí misma, un procedimiento para reformar su contenido. Por ello podemos afirmar que el régimen jurídico aplicable a la reforma de la Constitución está “*concentrado*” en un mismo Título.

Sin perjuicio de que el procedimiento de reforma sea explicado posteriormente en otros apartados de este escrito, a continuación, veremos lo que dicen estos preceptos legales:

Artículo 166⁵:

“La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.”

Artículo 167⁶:

- 1. “Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*
- 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. “*

Artículo 168⁷:

- 1. “Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*
- 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.”*

⁵ Artículo 166 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

⁶ Artículo 167 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

⁷ Artículo 168 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

Artículo 169 ⁸:

“No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.”

3) TIPOS DE CONSTITUCIONES POR SU PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Las constituciones pueden ser clasificadas de muchas maneras: en función de su extensión, de su origen monárquico o popular, desde el punto de vista ontológico o de su procedimiento de reforma, entre otros criterios ⁹. A continuación, veremos cómo se pueden clasificar los textos constitucionales en función de cómo sea su procedimiento de reforma.

Dependiendo de si el procedimiento para reformar el contenido de una Constitución, es más o menos complejo, pueden ser clasificadas en rígidas o flexibles. Son constituciones flexibles aquellas en las que el Parlamento puede revisar el texto constitucional mediante el procedimiento legislativo ordinario. Sin embargo, las constituciones rígidas son aquellas que requieren de un procedimiento especial y más intrincado para cambiar su contenido. Ese grado de dificultad que presentan las Constituciones rígidas frente a las flexibles no es el único carácter que las diferencia, ya que, otra nota diferenciadora es que las Constituciones que presentan un procedimiento de reforma más flexible son una reliquia histórica debido a que desde aproximadamente el año 1918 todas las Constituciones que se han aprobado han sido, en cuanto a su procedimiento de reforma, rígidas. Las Constituciones que presentaban procedimientos de reforma flexibles eran consideradas como Constituciones liberales, aquellas en las que no existen límites jurídicos para la manifestación de voluntad del legislador ¹⁰. Para el historiador y político británico James Bryce, las constituciones flexibles se trataban de un modelo constitucional que tenía los días contados, ya que estas Constituciones son incompatibles con una sociedad democrática ¹¹.

⁸ Artículo 169 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

⁹ López Ulla, Juan M.: *Manual de Derecho constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016. Página 91.

¹⁰ Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, J.: *Curso de Derecho constitucional*, 16ª ed., Madrid, 2018

¹¹ Bryce, J.: *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Centro de estudios Constitucionales. Madrid, ed. 1988.

La Constitución española de 1978, en lo que a reforma se refiere, debe considerarse como una Constitución rígida. Sin perjuicio de desarrollarlo con más detalle más adelante, podemos anticipar que la Constitución española prevé dos tipos de procedimiento de reforma. El primero, regulado en el artículo 167, es el procedimiento ordinario. Y el segundo, regulado en el artículo 168, es el procedimiento agravado. Este último es el procedimiento requerido para la revisión total o parcial del Título Preliminar, al Capítulo 2 de la Sección 1 del título I, “*de los derechos fundamentales y de las libertades públicas*”, o al Título II, “*de la Corona*”.

El anterior, el procedimiento ordinario, es el procedimiento requerido para modificar cualquier otra parte de la Constitución. Las dos veces que la Constitución española ha sido reformada hasta la fecha, en 1992 y en 2011, ha seguido los cauces del procedimiento de reforma ordinario.

III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

En el apartado anterior señalamos cuál era el régimen jurídico aplicable al procedimiento de reforma de la Constitución española. La reforma de la Constitución debe de hacerse en virtud de lo establecido en los artículos que conforman el Título X de la propia carta magna. Los artículos 166 y 169 se refieren a la iniciativa y al límite temporal para reformar la *carta magna* respectivamente. Mientras que, los artículos 167 y 168, recogen el grueso de la reforma: los procedimientos a seguir según la materia objeto de reforma.

1) INICIATIVA.

La iniciativa a de la reforma de la Constitución española es común tanto para el procedimiento ordinario como para el procedimiento agravado de reforma constitucional. Al igual que otras muchas *normas supremas*, la Constitución española de 1978, no contempla una forma específica de iniciativa para su reforma ¹². Es decir, la iniciativa de la reforma de la Constitución coincide con la del procedimiento legislativo ordinario, pero con un matiz muy importante que veremos más adelante. Tanto el procedimiento de reforma ordinario como el agravado se inician del mismo modo.

La iniciativa para reformar la Constitución viene regulada en el artículo 166, anteriormente mencionado. Tal precepto constitucional dice textualmente lo siguiente: “*La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87*”¹³. Como ya se ha mencionado, la iniciativa para poder reformar la Constitución coincide deliberadamente con la del procedimiento legislativo ordinario ya que es el propio artículo 166 el que se remite a los apartados 1 y 2 del artículo 87 de la carta magna.

En primer lugar, veamos lo que dice textualmente el artículo 87.1 de la Constitución española: “*La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras*”¹⁴. Es decir, tanto el poder

¹² Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, J. *Curso de Derecho constitucional*. Marcial Pons, 16ª ed., Madrid, 2018. Página 131.

¹³ Artículo 166 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

¹⁴ Artículo 87.1 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

Ejecutivo como el poder Legislativo, de acuerdo con la Propia Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, están legitimados para proponer una reforma constitucional.

En segundo lugar, veamos también qué dice de manera textual el artículo 87.2 de la Constitución española: *Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.*¹⁵. También cuenta con legitimidad para reformar la Constitución española las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

En resumen, el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas están legitimados para proponer una reforma Constitucional.¹⁶

A pesar de lo anterior, cabe señalar una cuestión muy relevante. El artículo 166 de la Constitución española, al remitirse de manera expresa a los apartados 1 y 2 del artículo 87, parece obviar que el artículo 87 tiene un tercer apartado. Este apartado contempla la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley¹⁷.

Esta exclusión de la iniciativa popular para proponer una reforma de la Constitución expresa una prevención por parte del poder constituyente. Esa prevención, al parecer, estaba fundamentada en 1978 por la preocupación de que ciertos grupos minoritarios pudieran utilizar de manera populista o demagógica esas técnicas de participación directa frente a un régimen democrático que había comenzado a existir hace poco¹⁸. Sin embargo, juristas como Pedro de Vega, que fue Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, consideraron jurídicamente incongruente que no se reconociese la iniciativa popular pero sí la iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas¹⁹, a pesar de que el artículo 1.2 de la Constitución española recoja que *“la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.”*

También se pronunció, sobre la iniciativa de la reforma, el Tribunal Constitucional al respecto en la Sentencia núm. 76/1994, de 14 de marzo. En esta sentencia el Tribunal

¹⁵ Artículo 87.2 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

¹⁶ López Ulla, Juan M.: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016. Página 91.

¹⁷ Artículo 87.3 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

¹⁸ Ruíz Robledo, A.: *Compendio de Derecho constitucional español*. Tirant lo Blanch, 3º ed. Valencia, 2018. Página 69.

¹⁹ De Vega, P.: *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, en: Estudios sobre el Proyecto de Constitución. Madrid, 1978, pág. 134.

Constitucional se reafirma en la exclusión de la iniciativa popular en el fundamento jurídico sexto de la misma. Se establece, en el mismo, lo siguiente: *“(...) En rigor, la proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución Española, excluida de la iniciativa popular por el art. 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno -tampoco indirectamente-; es decir, supone vetar la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen, en lo que aquí interesa, al Parlamento Vasco. La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión.”*

2) PROCEDIMIENTO DE REFORMA ORDINARIO DE LA CONSTITUCIÓN. **ARTÍCULO 167.**

Como previamente habíamos adelantado, la Constitución española de 1978 contempla dos tipos de procedimiento de reforma. El primero de ellos es el procedimiento ordinario y viene recogido en el artículo 167. Este procedimiento es el que habrá que seguir en caso de que se quiera reformar alguna parte de la Constitución que no requiera de la aplicación del segundo tipo de procedimiento de reforma, el “procedimiento agravado” recogido en el artículo 168. Se deberán seguir los cauces del “procedimiento agravado” de reforma constitucional en el caso en el que la materia objeto de reforma afecte al Título preliminar, al Capítulo 2 de la Sección 1 del Título I (“de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”) o al Título II (“de la Corona”). En este apartado estudiaremos el procedimiento de reforma ordinario de la Constitución.

A) PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 167.1.

El artículo 167.1 de la Constitución dice textualmente lo siguiente: “*Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*”²⁰.

En primer lugar, es necesario contar con lo que se denomina *proyecto de reforma constitucional*. Porque, a pesar de que el artículo 167.1 no haga una definición expresa de esa figura jurídica, es bien diferente a al término “*proyecto*” al que se refieren los artículos 88 y 89 de la misma Constitución. Estos dos artículos, al hablar de “*proyecto*”, se refieren solamente a textos de procedencia gubernamental. Esto quiere decir que, el término “*proyecto*” contemplado en este artículo 167.1 de la Constitución es más amplio ya que abarca todo tipo de textos legislativos enviados a las Cortes Generales, sea cual sea su procedencia: gubernamental, parlamentaria en sentido estricto, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ²¹.

En segundo lugar, tal y como continúa diciendo el artículo 167.1, los proyectos de reforma constitucional “*deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las cámaras*”. Es decir, cada una de las Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado, deben debatir y aprobar el texto de la reforma de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, pero con la mayoría de tres quintos ²².

a) Tramitación en el Congreso de los Diputados.

Para ver cómo debe de tramitarse el proyecto de reforma de la Constitución por el procedimiento ordinario nos remitiremos a lo establecido en el artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados ²³. Este artículo extrapola al Reglamento del Congreso el contenido del propio artículo 167.1 de la Constitución. Establece textualmente el artículo 146.1

²⁰ Artículo 167.1 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

²¹ Pérez Royo, *La Reforma de la Constitución*. Monografías. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1987. Pág. 161.

²² López Ulla, Juan M.: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016. Página 93.

²³ Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982)

del Reglamento del Congreso que” *Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución, se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley, si bien éstas deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados*”.²⁴

Tanto el artículo 167.1 de la Constitución española como el artículo 146.2 del Reglamento del Congreso, establecen que se requiere una mayoría de tres quintos, en cada cámara, para que sea aprobado el proyecto de reforma. En el caso de la Cámara Baja se necesitarían el voto favorable de al menos doscientos diez de los trescientos cincuenta diputados que actualmente conforman el Congreso de los Diputados.

b) Tramitación en el Senado.

El texto aprobado en virtud de los criterios anteriores pasará al Senado. Por tanto, una vez recibido el proyecto de reforma y en virtud del artículo 154.1 del Reglamento del Senado, la Mesa dispondrá su inmediata publicación y fijará el plazo para la presentación de enmiendas²⁵.

Los artículos 154 y 155 del Reglamento del Senado contemplan la posibilidad de designar una ponencia que se encargará de informar el proyecto y las enmiendas que sean presentadas al amparo de la Comisión de Constitución. Ésta, después de elaborar el Dictamen correspondiente, elevará dicho Dictamen al Pleno del Senado. A continuación, en el Pleno de la Cámara Alta se producirá una discusión sobre el conjunto del Dictamen de la Comisión, seguido de la discusión de enmiendas o votos particulares referentes a cada artículo. Para terminar, tal y como se señala en el artículo 167.1 de la Constitución española, se requerirán el voto favorable de al menos tres quintos de Senadores en la votación final.

²⁴Sinopsis del artículo 167 de la Constitución española realizado por Lidia García Fernández, Letrada de las Cortes Generales. Revisión realizada por los Letrados de las Cortes Generales Sara Sieira y Luís Miranda en 2011 y 2016 respectivamente. Página web: www.congreso.es

²⁵ Artículo 154 del Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. (BOE núm. 114 de 13 de mayo de 1994).

c) Tramitación de las posibles diferencias por las Cámaras.

Continúa diciendo el artículo 167.1 que “*si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado*”. Es decir, si tanto el Congreso como el Senado hubieran aprobado el proyecto de reforma por mayoría de tres quintos, pero no en los mismos términos, “se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado”.

Aquí entra en juego la segunda variante del procedimiento de reforma ordinario del artículo 167. Solamente será de aplicación en el caso en el que el mismo Texto no sea aprobado por ambas Cámaras. Ese acuerdo se intentará alcanzar por medio de una Comisión paritaria de Diputados y Senadores.

Una vez que esta Comisión Mixta paritaria llegue a un acuerdo, deberá contar con la mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras.

En el caso en que no pudiese reformarse la Constitución por medio de lo recogido en el apartado 1, será entonces de aplicación lo recogido en el apartado 2 del artículo 167.

B) PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 167.2

El apartado 2 del artículo 167 de la Constitución española señala textualmente lo siguiente: “*De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.*”

Realmente no es un procedimiento de reforma distinto al recogido al artículo 167.1 porque en este apartado, el segundo, se admite como punto de partida el procedimiento del apartado anterior. Es decir, simplemente expone una alternativa al procedimiento del apartado 1 del artículo 167. En este apartado se contempla, por tanto, la tercera vía del procedimiento de reforma ordinario de la Constitución²⁶. Esta tercera vía es de aplicación subsidiaria, es decir,

²⁶ Realmente el artículo 167.1 de la Constitución española contempla tres formas de reforma. La primera de ellas se deduce por la primera parte del apartado 1 de dicho artículo: “*Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras*”. Por otro lado, en la segunda parte

que solamente entrará en juego si el proyecto de ley de reforma no ha sido aprobado mediante las dos variantes del artículo 167.1.

Resulta importante destacar que, en este caso, el poder constituyente, no otorga una posición homogénea de poder al Congreso de los Diputados y al Senado. Tanto en la primera como en la segunda variante de la reforma Constitucional del artículo 167.1, tanto la Cámara Alta como la Cámara Baja están en posición de igualdad. Mientras que, en la variante del apartado 2 del artículo 167, se le brinda un cierto grado de primacía del Congreso de los Diputados frente al Senado porque, a la Cámara Alta, se le exige una mayoría absoluta para que se apruebe la reforma y, a la Cámara Baja, se le exige una mayoría aún más cualificada que la que incluso prevé el artículo 167.1. Se le exige, en el apartado 2 del artículo 167, el voto favorable de dos tercios de los diputados.

En resumen, en el procedimiento ordinario de reforma de la Constitución española realmente hay tres variantes. Las dos primeras vienen recogidas en el apartado 1 del artículo 167 y la tercera en el apartado 2 del mismo artículo. Es muy complicado, por no decir improbable, que se reforme la Constitución si no es siguiendo los términos del artículo 167.1 porque, en el apartado 2, se exige un quorum muy alto en el Congreso de los Diputados, manifestando así un claro desnivel entre éste y el Senado. Se trata, por tanto, de una decisión prudente por parte del poder constituyente. Nada nuevo dentro de cualquier ordenamiento jurídico ²⁷.

C) REFERÉNDUM.

Establece textualmente el artículo 167.3 de la Constitución española que: “*Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.*”

del mismo apartado 1, se contempla la segunda variante:” *Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado*”. Finalmente, en el apartado 2 del artículo 167, se contempla la tercera variante: “*De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.*”

²⁷ Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, J. *Curso de Derecho constitucional*. Marcial Pons, 16ª ed., Madrid, 2018. Página 132.

El referéndum de ratificación de la reforma de la Constitución no es un referéndum obligatorio, es un referéndum facultativo. Es decir, a diferencia del referéndum que se contempla en el artículo 168.3 de la Constitución española, el del artículo 167.3 es voluntario. Este referéndum solamente tendrá lugar, tal y como indica el artículo, si dentro de los quince días siguientes a la aprobación de la reforma, lo solicita la décima parte de los miembros de cualquiera de ambas Cámaras. En caso de que la consulta sea solicitada en función de los criterios anteriores, bastará la mayoría simple de los votos para considerará aprobada la reforma. Tampoco se requiere un porcentaje determinado de participación general ²⁸.

En cuanto la reforma sea sancionada y promulgada, el nuevo texto formará parte de la Constitución española sustituyendo o modificando la redacción precedente ²⁹.

3) PROCEDIMIENTO DE REFORMA AGRAVADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. ARTÍCULO 168.

A) ¿REFORMA O REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN?

La doctrina jurídica, dentro de los procedimientos de reforma constitucionales, diferencia entre un procedimiento ordinario, recogido en el artículo 167, y un procedimiento agravado, recogido en el artículo 168. Independientemente de cómo sean clasificados, ambos reciben el nombre procedimientos de reforma. Pero, ¿es acertada esta denominación de reforma para el procedimiento del artículo 168?

Es cierto que la Constitución española nombra a su Título X de la siguiente forma: “*De la reforma constitucional*”. Es decir, en principio no cabe duda de que ambos procedimientos, tanto el ordinario como el agravado, son procedimientos de reforma ya que se regulan en el mismo Título X. Sin embargo, el apartado 1 del artículo 168 de la Constitución española, no menciona por ninguna parte el término “*reforma*”, como sí hace el apartado 1 del artículo 167. El artículo 168.1 comienza diciendo lo siguiente: “*Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial (...)*”.

Entonces, ¿el artículo 168 de la Constitución recoge una reforma o una revisión? Realmente recoge una revisión. Recordemos que la principal diferencia que hay entre los dos procedimientos, más allá de las dificultades procedimentales que presenten, es qué materias

²⁸ Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, J. *Curso de Derecho constitucional*. Marcial Pons, 16ª ed., Madrid, 2018. Página 134.

²⁹ López Ulla, Juan M.: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016. Página 93.

van a reformar o revisar. El procedimiento del artículo 168 será de aplicación, tal y como señala su propio apartado primero, cuando se propusiere o bien la revisión total de la Constitución española, o bien una revisión parcial que afecte al Título preliminar, al capítulo 2 de la Sección 1 del Título I o al Título II ³⁰. Es decir, "las decisiones políticas fundamentales", los "derechos fundamentales y las libertades públicas" y "la Corona", respectivamente. Por otro lado, se seguirán los cauces del artículo 167 de la Constitución para reformar cualquier otra parte de la carta magna.

Según Javier Pérez Royo, el poder constituyente, por un lado, ha denominado *reforma* para un cambio "en" la Constitución y, por otro lado, ha denominado *revisión* para un cambio "de" la Constitución. En su momento, el poder constituyente, consideró que esos contenidos anteriormente mencionados merecen la consideración de "contenidos identificadores" de la Constitución española, de forma que, si alguno de ellos se viere modificado, estaríamos ante un cambio "de" Constitución ³¹.

B) LÍMITES MATERIALES CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 168.

Será de aplicación lo recogido en el artículo 168 de la Constitución cuando, o bien se proponga la revisión total del texto constitucional, o bien se proponga una revisión parcial que afecte a al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II. Como se ha señalado en el apartado anterior, una modificación en alguno de esos contenidos supondría un cambio "de" Constitución en lugar de un cambio "en" la Constitución.

Es necesario apreciar que este alto grado de protección no es "endémico" de la Constitución española de 1978. Actualmente casi todas las Constituciones son rígidas, dejando así a las Constituciones más flexibles como auténticas reliquias de tiempos pretéritos. Por tanto, no es de extrañar que podamos encontrar, en diversas Constituciones de nuestro entorno, una serie de contenidos o aspectos constitucionales especialmente protegidos o blindados, por el propio texto constitucional, para asegurar así la integridad de la misma. De hecho, casi todas las Constituciones de nuestro entorno coinciden en brindarle un alto grado de protección a dos tipos de materias: Una, la forma política del Estado y, otra, los principios constitucionales básicos. La Constitución española de 1978 también protege dichos aspectos materiales. Es más,

³⁰ Artículo 168.1 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

³¹ Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, J. *Curso de Derecho constitucional*. Marcial Pons, 16ª ed., Madrid, 2018. Página 133.

nuestra Constitución incluye a los derechos fundamentales y a las libertades públicas en ese alto grado de protección, ya que los entiende implícitos en los dos anteriores ³².

La Constitución española también contempla que para revisar algún precepto del Título II, la Corona, se ha de realizar en virtud del artículo 168. De este modo, se considera que el Título Preliminar, el Capítulo segundo, Sección primera del Título I, y el Título II de la Constitución, merecen el mismo grado de protección por la *carta magna*. No es de extrañar, en absoluto. El artículo 1.3 de la Constitución establece expresamente que “*la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.*”³³. En el texto constitucional, la Corona, se antepone frente a cualquier otro Poder del Estado. No es casualidad que la Corona se regule en el Título II, con prioridad sobre los poderes constituidos: las Cortes Generales, el Gobierno y el Poder Judicial se regulan en los Títulos III, IV y VI respectivamente. ³⁴ En España ese “blindaje” a la Monarquía tiene su razón de ser en el contexto histórico en el que se desarrolla la *carta magna*. Tal y como indica Joan Oliver Araujo ³⁵, la mayoría de fuerzas conservadoras en las Cortes Constituyentes de 1978 no dieron el paso a “blindar” a la Monarquía española de una forma tan contundente como sí hicieron Francia, Italia o Portugal con la República ³⁶. Por ello, aunque realmente la estaban revistiendo con un altísimo grado de sobreprotección, intentaron “disimular” esa “intangibilidad” por medio de un procedimiento de reforma. Esas fuerzas conservadoras realmente sabían que las Monarquías son incompatibles con las democracias. La Unión de Centro Democrático y Alianza Popular introdujeron una cláusula de intangibilidad “*encubierta*” como reserva material para la reforma de la Constitución sabiendo que, sin sus votos, las fuerzas progresistas no podrían conseguir la mayoría de dos tercios en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

C) PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.

El procedimiento de reforma agravado, o revisión, de la Constitución española es más complejo que el ordinario. El propio artículo 168 recoge un procedimiento que exige un

³² García-Escudero Márquez, P. *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, en Revista de derecho político - N.º 71-72, 2008, Páginas 175-193.

³³ Artículo 1.3 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

³⁴ Martínez Ruano, P. *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016. Página 216.

³⁵ Oliver Araujo, J.: *La reforma constitucional de la Corona: (una propuesta radical y diez moderadas)*. Revista de Derecho Político, nº 77 enero-abril de 2010, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Páginas 21 y 22.

³⁶ Artículo 89, *in fine*, de la Constitución Francesa; artículo 139 de la Constitución Italiana; artículo 288.1 de la Constitución Portuguesa.

amplísimo consenso parlamentario: la modificación ha de ser aprobada por mayoría de dos tercios en cada Cámara. Además de ese quórum tan alto exigido por la Constitución para reformarse a sí misma por medio del artículo 168, hay otro aspecto de gran relevancia que caracteriza a este procedimiento agravado. A diferencia del procedimiento ordinario del artículo 167, el procedimiento agravado ordena la disolución inmediata de las Cortes. Es decir, la revisión de la Constitución exige la aprobación por dos legislaturas distintas.

a) Aprobación del principio de reforma por mayoría de dos tercios de cada Cámara.

El apartado primero del artículo 168 de la Constitución española establece textualmente lo siguiente: “*Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*”

Recordemos que en el procedimiento ordinario del artículo 167.1 de la Constitución, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado han de aprobar por mayoría de tres quintos el *proyecto de reforma constitucional*. En aquel caso, cada una de las Cámaras deben debatir y aprobar el texto de reforma de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, con la salvedad de aprobarlo por mayoría de tres quintos.

Sin embargo, no esperemos encontrar en el artículo 168 una situación análoga. Es decir, es posible que podamos interpretar que, en el apartado primero del artículo 168, la denominación de *aprobación del principio*, sea al artículo 168 lo que los *proyectos de reforma constitucional* es al artículo 167. Las Cortes Generales no van a debatir sobre un determinado *proyecto*. En este caso, tanto el Congreso como el Senado, han de aprobar la necesidad de reformar la Constitución, que es bien distinto, por mayoría de dos tercios en ambas cámaras. El constituyente indica con esto que las Cámaras no se van a pronunciar sobre un texto articulado, sino que se van a pronunciar sobre si es oportuna o conveniente revisar la Constitución ³⁷.

En el Congreso de los Diputados, tal y como indica el artículo 147.1 del Reglamento del Congreso, “*los proyectos y proposiciones de ley que postularen la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, el Capítulo II, Sección I del Título*

³⁷ Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, J. *Curso de Derecho constitucional*. Marcial Pons, 16ª ed., Madrid, 2018. Página 133.

*I, o al Título II de la Constitución, serán sometidos a un debate ante el Pleno, que se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.”*³⁸. Continúa el apartado 2 del artículo 147 del Reglamento del Congreso diciendo que “*Terminado el debate, se procederá a la votación. Si votan a favor del principio de revisión las dos terceras partes de los miembros de la Cámara, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Senado.*”³⁹.

Una vez comunicado al Senado la votación de la Cámara Baja, se elevará directamente al Pleno de la Cámara Alta el proyecto recibido del Congreso de los Diputados o la proposición presentada en el mismo Senado, todo ello en virtud del artículo 158.1 del Reglamento del Senado ⁴⁰. A continuación, “*El debate consistirá en dos turnos a favor y dos en contra, de treinta minutos cada uno, expuestos en forma alternativa, y en la intervención de los portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen, por el mismo tiempo.*”, como establece el apartado segundo del artículo 158 del Reglamento del Senado.

h) Disolución automática de las Cámaras.

Como habíamos indicado anteriormente, el procedimiento agravado de reforma de la Constitución española exige, a diferencia del procedimiento ordinario, la disolución de las Cámaras. De modo que esa revisión de la *carta magna* ha de ser aprobada por dos legislaturas distintas.

Tanto el artículo 147.3 del Reglamento del Congreso como el artículo 158.3 del Reglamento del Senado, se establece que, si en el Senado se recibiera la mayoría de dos terceras partes de los Senadores, el Presidente del Senado le comunicará al Presidente del Congreso este resultado. Si en la Cámara Baja también se ha obtenido el mismo resultado, el Presidente del Congreso se lo comunicará al Presidente del Gobierno para que someta a la sanción del Rey el Real Decreto de disolución de las Cortes Generales. A continuación, el Gobierno convocará elecciones.

³⁸ Artículo 147.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados. (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982)

³⁹ Artículo 147.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982)

⁴⁰ Artículo 158.1 del Reglamento Senado. (BOE núm. 114 de 13 de mayo de 1994)

c) Ratificación por las nuevas Cámaras y tramitación del Proyecto o proposición de Reforma.

El nuevo Parlamento surgido de las elecciones a las Cortes Generales deberá ratificar el *principio de reforma* de la Constitución española. Ello viene recogido en el apartado 2 del artículo 168 de la Constitución española, que dice textualmente lo siguiente: “*Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*”

Como vemos, el artículo 168 no exige ningún quórum especial para la ratificación del *principio* de la revisión. Pero tampoco parece que, por ejemplo, en el Reglamento del Congreso de los Diputados se exija una mayoría cualificada. El artículo 147.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que “*Constituidas las nuevas Cortes, la decisión tomada por las disueltas será sometida a ratificación. Si el acuerdo del Congreso fuera favorable, se comunicará al Presidente del Senado.*”⁴¹. De modo que, podemos entender, que para la ratificación basta con la mayoría simple.

Sin embargo, recordemos que el artículo 168.2 de la Constitución española sigue diciendo que, después de la ratificación y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, la revisión de la Constitución deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras. Esto quiere decir que, aunque se haya ratificado por mayoría simple la revisión de la Constitución por las nuevas Cortes, si no es aprobada posteriormente por mayoría de dos tercios tanto en el Congreso como en el Senado, esa revisión no puede prosperar.

El proyecto de reforma de la Constitución deberá ser tramitado en virtud del procedimiento legislativo ordinario en cada una de las Cámaras. En cada una de ellas, se deberá obtener el voto favorable de los dos tercios de sus miembros de derecho.

d) Referéndum.

El apartado 3 del artículo 168 de la Constitución dice que “*Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.*”. Al no exigirse ninguna mayoría cualificada para su ratificación popular, bastará que el resultado de la consulta sea favorable a la consulta. A diferencia del referéndum de ratificación de la reforma por el

⁴¹ Artículo 147.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados. (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 1982)

procedimiento ordinario de la Constitución del artículo 167.3, el referéndum de ratificación de la revisión de la Constitución sí es insoslayable.

El artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, establece que el Presidente del Congreso de los Diputados deberá enviar al Presidente del Gobierno la comunicación del proyecto de revisión aprobado por las Cámaras. Todo ello para que se proceda a la convocatoria de la consulta en el plazo de treinta días. Esta consulta deberá celebrarse dentro de los sesenta días siguientes ⁴².

4) LÍMITE TEMPORAL A LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

La reforma constitucional no se puede llevar a cabo en cualquier momento, ya que cuenta con una limitación temporal muy importante recogida en el artículo 169 de la propia Constitución española. Dicho artículo establece expresamente lo siguiente: “*No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.*”⁴³.

El artículo 116 de la Constitución española contempla el denominado “derecho constitucional de excepción”. Según la naturaleza de la emergencia, los estados excepcionales de la Constitución son tres: estados de alarma, de excepción y sitio. El mismo artículo 116 de la Constitución recoge una reserva de ley orgánica para regular los estados de alarma, excepción y sitio. Se trata de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Parece más que razonable prohibir la reforma constitucional estando en vigor alguno de los tres estados excepcionales o tiempos de guerra. Se hace para evitar así reformar la *carta magna* en tiempos convulsos, ya que esto puede distorsionar el comportamiento de los agentes constitucionales durante el procedimiento de reforma de la Constitución ⁴⁴. Una operación constituyente, como es la reforma, no puede realizarse cuando las instituciones están en peligro o, al menos, necesitadas de una protección extraordinaria.

⁴² Pérez Royo, *La Reforma de la Constitución*. Monografías. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1987. Pág. 207.

⁴³ Artículo 169 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

⁴⁴ Ruíz Robledo, A.: *Compendio de Derecho constitucional español*. Tirant lo Blanch, 3º ed. Valencia, 2018. Página 70.

El artículo 169 de la Constitución sigue siendo uno de los artículos más confusos de todo el texto a día de hoy. A lo que se refiere dicho precepto es que la reforma “*no podrá iniciarse*” en cualquiera de los cuatro estados excepcionales anteriormente previstos. Al referirse a una limitación temporal de la propia iniciativa de reforma, hubiese sido más congruente haber recogido esta limitación dentro del artículo 166.

Sin perjuicio de analizar más adelante y más detalladamente el derecho comparado en relación a la Reforma de la Constitución, podemos adelantar que en las Constituciones de Francia, Bélgica y Portugal sí extienden esa limitación temporal a todas las fases del procedimiento de reforma o revisión constitucional ⁴⁵.

5) LA AUTORREFORMA CONSTITUCIONAL.

Hasta ahora hemos visto los dos procedimientos para reformar la Constitución española. Estos son el procedimiento ordinario y el procedimiento agravado, recogidos en los artículos 167 y 168 respectivamente. Como se ha observado, el procedimiento agravado de reforma o revisión de la Constitución es un tanto complejo y laberíntico. Pero de igual modo que la Constitución en sí misma no es una norma “*sagrada e intocable*”, también lo es el artículo 168, lógicamente. Entonces, si el artículo 168 presenta un procedimiento intrincado o difícil, ¿por qué no reformarlo? Solamente existen limitaciones materiales para reformar la Constitución si el objeto de la modificación es el Título Preliminar, el Capítulo segundo, Sección primera del Título I y el Título II de la propia Constitución española. De modo que el Título X “*De la reforma constitucional*” podría ser reformado por el procedimiento ordinario del artículo 167. Esta opción es, en principio, jurídicamente viable ya que no se prohíbe reformar los procedimientos de reforma y se cumpliría minuciosamente con el procedimiento de reforma.

Esta tesis fue defendida por el exministro de Justicia Francisco Caamaño, ya que al calificar al procedimiento del artículo 168 de “extremadamente rígido” consideró que sería necesario flexibilizar el procedimiento eliminando la obligatoriedad de convocar elecciones y que el proyecto de reforma sea aprobado por dos legislaturas diferentes ⁴⁶. Para ello, el

⁴⁵ *Comentarios a la Constitución española*. Dirigido y supervisado por Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, María Emilia Casas Baamonde. Coedición de la AEBOE con la Fundación Wolters Kluwer, El Tribunal Constitucional y el Ministerio de Justicia. Madrid, año 2018. Tomo II, página 1.886.

⁴⁶ Artículo de prensa del diario *La Vanguardia* publicado el 8 de octubre de 2018.

exministro, sostenía que sería necesario reformar el artículo 168 por medio del artículo 167, que ya fue utilizado para las modificaciones constitucionales de 1992 y 2011.

Por otro lado, varios autores consideran que modificar el artículo 168 por medio del artículo 167 de la Constitución supondría un fraude constitucional ya que desvirtuaría la propia diferenciación del procedimiento de reforma en un procedimiento ordinario y en uno agravado llevado a cabo por el constituyente y, por tanto, es necesario respetar esa reserva procedimental por razón de la materia del artículo 168 de la Constitución ⁴⁷.

IV. REFORMAS CONSTITUCIONALES DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

Durante los más de cuarenta años de vigencia de la Constitución española de 1978, la ésta ha sido reformada en dos ocasiones. La primera de ellas, en agosto de 1992 con motivo del Tratado de Maastricht y, la segunda de ellas, en septiembre de 2011, con ocasión de revestir de constitucionalidad al principio de estabilidad presupuestaria.

1) PRIMERA REFORMA CONSTITUCIONAL. AGOSTO DE 1992.

A) CONTEXTO HISTÓRICO. ANTECEDENTES EUROPEOS: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA Y EL TRATADO DE MAASTRICHT.

En la década de los ochenta llegó la tercera ampliación de las entonces conocidas como Comunidades Europeas. En 1981 se incorporó Grecia, seguido de España y Portugal en 1986. Estos tres estados tenían algo en común, y es que habían puesto fin a regímenes dictatoriales en la década anterior. Para ellos era muy importante formar parte de este proceso de integración europeo inaugurado tras la Segunda Guerra Mundial, ya que esa adhesión la consideraban como un paso más hacia esa democratización tan esperada.

El 1 de julio de 1987 entró en vigor el Acta Única Europea. Firmada por los doce estados miembro, permitió la creación de “un espacio sin fronteras interiores”. Se fijó el 1 de enero de 1993 para poder hacer realidad ese mercado único ⁴⁸.

⁴⁷ Álvarez Suárez, J.:” La modificación del artículo 168 de la Constitución española a través del procedimiento ordinario de reforma.” Revista de Derecho Político nº 108, mayo-agosto 2020, páginas 219-246 del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

⁴⁸ Palacios Bañuelos, L.; Forniés Casals, José Fco.; Palacio Atard, V. “Historia de España. Tomo 15: Democracia y Europeísmo (de 1975 a la actualidad)”. Colaboración Océano-Instituto Gallach. Madrid, 1995. Página 3.105.

Con la llegada de la década de los noventa, llega firma del Tratado de Maastricht. El tratado de Maastricht se considera la reforma más importante de los Tratados fundacionales y, junto con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), uno de los tratados fundacionales de la Unión. El Consejo Europeo se reunió los días 9 y 10 de diciembre de 1991 en la ciudad holandesa de Maastricht. El día 7 de febrero de 1992 el texto se adoptó y autenticó, de forma solemne, el Tratado de la Unión Europea (TUE)⁴⁹. El Tratado de Maastricht permitió acelerar la reordenación política europea. Es decir, política exterior común, cooperación en materias de justicia y de política interior, ampliación de atribuciones al Parlamento Europeo, ciudadanía europea, entre otras.

Antes del 31 de diciembre de 1992, el tratado debía ser ratificado por los doce estados miembro del momento. Aunque surgieron reacciones contrarias entre distintos estados miembro. Por ejemplo, el 2 de junio de 1992 Dinamarca rechazó en referéndum su aprobación por escaso margen de votos. Por otro lado, los referendos fueron favorables tanto en Irlanda como en Francia, aunque en este último también por escaso margen. El Tratado de la Unión Europea propició que algunos estados miembro tuvieran que reformar su texto constitucional. Fue el caso de Francia, Portugal, Alemania y España. La reforma constitucional de agosto de 1992 se convertiría en la primera modificación de la Constitución española de 1978 durante su vigencia.

B) ARTÍCULO OBJETO DE REFORMA. CONTRADICCIÓN ENTRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL TRATADO DE MAASTRICHT.

El artículo objeto de la primera reforma de la Constitución española fue el 13.2. El apartado segundo del artículo 13, en su redacción original, establecía textualmente lo siguiente: “*Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.*”⁵⁰.

Tras la reforma de este precepto constitucional en agosto de 1992, el mismo apartado quedaría de la siguiente manera: “*Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda*

⁴⁹ Mangas Martín, A., Liñán Nogueiras, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos. Novena edición. Madrid, 2016. Página 38.

⁵⁰ Redacción original del artículo 13.2 de la Constitución española, publicado el 29 de diciembre de 1978 y en vigor desde el mismo día. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.”⁵¹

Es decir, la primera reforma de la Constitución consistió en añadir, en el apartado segundo del artículo 13, la expresión *y pasivo* en referencia al ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos extranjeros en las elecciones municipales.

La redacción original del artículo 13.2 de la *carta magna*, era contradictoria con el contenido del artículo 8 B apartado 1 Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Este apartado, decía expresamente lo siguiente: “*Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (...)*”⁵².

Tal y como se ha indicado anteriormente, antes del 31 de diciembre de 1992, los doce estados miembro que entonces formaban las Comunidades Europeas, entre ellos España, debían ratificar el tratado. Para ello, era necesario suprimir dicha contradicción jurídica.

C) PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE AGOSTO DE 1992

Ante tal contradicción, recordemos que el artículo 95.1 de la Constitución española establece lo siguiente: “*La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.*”⁵³. Continúa el precepto constitucional, en su apartado segundo, diciendo que “*El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.*”

El Gobierno de la Nación, por aquél entonces presidido por Felipe González, acordó iniciar el procedimiento recogido en el apartado segundo del artículo 95.2 de la Constitución, tras la reunión del Consejo de Ministros llevada a cabo el 24 de abril de 1992, mediante el cual se le consultaría al Tribunal Constitucional para que se pronunciase si procede, o no, revisar la Constitución española.

⁵¹ Redacción actual del artículo 13.2 de la Constitución española tras la primera reforma constitucional. Publicado el 28 de agosto de 1992 y en vigor desde el mismo día. (BOE» núm. 207, de 28 de agosto de 1992, páginas 29905 a 29936)

⁵² Artículo 8 B apartado 1 del Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. (BOE núm. 11, de 13 de enero de 1994, páginas 858 a 926 (69 págs.))

⁵³ Artículo 95.1 de la Constitución española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)

Como se esperaba, el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto. Fue en la Declaración 1/1992, de 1 de julio donde el Tribunal Constitucional finalmente declaró lo siguiente:

“1º. Que la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles.

*2º. Que el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su art. 167.”*⁵⁴

En el Congreso de los Diputados, todos los grupos parlamentarios⁵⁵ presentaron conjuntamente la Proposición de reforma del artículo 13.2 de la Constitución, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. Tras acordar admitirla a trámite, la Mesa del Congreso decidió someterla a deliberación en el Congreso. A esta proposición no se presentaron enmiendas.

El día 22 de julio tuvo lugar el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados. El resultado de la votación fue muy favorable, ya que todos los votos emitidos (332 votos) fueron síes⁵⁶. Al día siguiente, el texto aprobado fue publicado en el BOE.

El texto de reforma, en su paso por el Senado, no tuvo complicaciones, ya que en la Cámara Alta no se presentaron modificaciones al mismo. El jueves día 30 de julio se alcanzó, en la votación, la mayoría prescrita en el apartado 1 del artículo 167 de la Constitución.

En aplicación del tercer apartado del artículo 167, se sometió a referéndum la reforma de la Constitución. Ante el favorable resultado del refrendo, el día 27 de agosto de 1992 el Jefe del Estado, D. Juan Carlos I, sancionó y promulgó la Reforma Constitucional. Al día siguiente, la reforma fue publicada en el BOE⁵⁷.

Como hemos podido observar, la reforma constitucional de 1992 gozó de un amplio consenso político en las Cortes Generales. Grupos parlamentarios de distinto signo, como

⁵⁴ Fallo de la Declaración 1/1992, de 1 de julio, del Tribunal Constitucional. (BOE. núm. 177, de 24 de julio, de 1992)

⁵⁵ Grupos parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (CiU), Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, CDS, Vasco y Mixto de la IV Legislatura (1989 – 1993)

⁵⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Núm. 206.

⁵⁷ «BOE» núm. 207, de 28 de agosto de 1992, páginas 29905 a 29936 (32 págs.) Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de agosto de 1992.

Izquierda Unida o el Partido Popular, pasando por grupos representantes de los nacionalismos periféricos, apoyaron la reforma de la Constitución española sin presentar enmiendas al proyecto. Fue esa, además del objeto de reforma, una de las principales diferencias con la reforma de 2011, como tendremos ocasión de ver más adelante.

2) SEGUNDA REFORMA CONSTITUCIONAL. SEPTIEMBRE DE 2011.

A) ANTECEDENTES A LA REFORMA.

La reforma constitucional de septiembre de 2011 se llevó a cabo en un contexto de crisis económica como consecuencia de la Crisis financiera de 2008. El 4 de agosto de 2011, el Banco Central Europeo decidió incrementar, sobre Italia y España, la presión con el fin de llevar a cabo una serie de medidas económicas con el propósito de contener el déficit. Ocho días más tarde, el 12 de agosto, Ángela Merkel y Nicolás Sarkozy se mostraron a favor de introducir la “regla de oro” del equilibrio presupuestario. Esa “regla de oro” consistía en incluir en las Constituciones de los países pertenecientes a la zona euro un compromiso sólido de disciplina fiscal ⁵⁸.

B) ARTÍCULO OBJETO DE REFORMA.

El artículo objeto de la reforma constitucional de septiembre de 2011 fue el 135, situado en el Título VII bajo la rúbrica *Economía y Hacienda*. En su redacción original, el artículo 135 constaba de dos apartados que establecían expresamente lo siguiente:

“1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.”

⁵⁹

⁵⁸ López Garrido, D., Martínez Alarcón, María L.” *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española.* “Capítulo escrito por la Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, Paloma Biglino Campos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Páginas 73 y 74.

⁵⁹ Redacción original del artículo 135 de la Constitución española, publicado el 29 de diciembre de 1978 y en vigor desde el mismo día. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Tras la reforma, el artículo 135 pasó a estar formado por seis apartados. La nueva redacción del artículo quedó de la siguiente manera:

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.⁶⁰

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la

⁶⁰ Los límites de déficit estructural establecidos en el apartado 2 entran en vigor a partir de 2020, según establece la disposición adicional única 3.

aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.”
61

Ante tal reforma, se somete a todas las Administraciones Públicas, incluyendo a las Comunidades Autónomas, al principio de estabilidad presupuestaria. Es decir, queda prohibido superar el umbral de déficit estructural fijado por la Unión Europea al Estado y a las Comunidades Autónomas y, además, se impone el equilibrio presupuestario a las Entidades locales. La nueva redacción del artículo 135 brinda tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, la autorización por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Sin perjuicio de lo anterior, que se estableciese en la reforma que el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones públicas gozasen de prioridad absoluta, fue la principal controversia de la reforma constitucional de 2011.

Para parte de la doctrina, la nueva redacción del artículo 135 afectaba de manera más que considerable al carácter social de nuestro Estado,⁶² ya que se imponen recortes en ciertas prestaciones –como la sanidad o la educación,⁶³ que son totalmente irreconciliables con las definiciones recogidas en el Título Preliminar de la Constitución, así como con los derechos consagrados en su Título I⁶⁴.

C) PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE SEPTIEMBRE DE 2011. DEL CONSENSO A LA CONTROVERSIAS.

Si algo caracterizó a la reforma del artículo 135 fue, entre otras cosas, la ausencia de un amplio consenso a la hora de su tramitación. En primer lugar, recordemos que, en la anterior reforma, los siete grupos parlamentarios que formaban el arco parlamentario en 1992, presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 13.2 de la Constitución. Sin embargo, no sucedió de la misma manera para la reforma del artículo 135, ya que, de los seis grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, solamente los grupos

⁶¹ Redacción actual del artículo 135 de la Constitución española tras la segunda reforma constitucional. Publicado el 27 de septiembre de 2011 y en vigor desde el mismo día. («BOE» núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941)

⁶² El artículo 1, del Título Preliminar, de la Constitución española de 1978 indica que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho.

⁶³ Para Vicenç Navarro, catedrático de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Pompeu Fabra, la sanidad y la educación forman parte de los cuatro pilares del Estado del Bienestar, siendo los otros dos las pensiones y el trabajo. Véase, al efecto, su obra *“El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias”* publicada en 2006.

⁶⁴ López Garrido, D., Martínez Alarcón, María L. *“Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española.”* Capítulo escrito por la Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, Paloma Biglino Campos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Páginas 74 y 75.

parlamentarios del PSOE y del PP suscribieron la iniciativa. Es cierto que tanto el grupo parlamentario Socialista como el grupo parlamentario Popular representaban sobradamente a la mayoría de los ciudadanos ⁶⁵, pero ni se procuró ni se consiguió negociar la reforma con el resto de los grupos parlamentarios a través de su paso por las Cámaras. También para esta reforma, se solicitó el procedimiento de urgencia en lectura única.

A su paso por las Cámaras, se puso de manifiesto la falta de consenso respecto de la reforma anterior. En el Congreso de los Diputados se presentaron un total de 24 enmiendas: diez por el Grupo Parlamentario Mixto, cuatro por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds; dos por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y ocho por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). Se rechazaron todas. En el Senado se presentaron 29 enmiendas: ocho por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, cuatro por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, dos por el Grupo Parlamentario Mixto y quince por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés. Ninguna se admitió a trámite ⁶⁶. Es necesario señalar que las Mesas de las Cámaras abrieron un sucinto plazo de presentación de enmiendas ⁶⁷.

La reforma del artículo 135 gozó de un amplio respaldo en las Cortes Generales, aunque no fue unánime. En el Congreso de los Diputados se emitieron 321 votos, de los cuales 316 fueron a favor y 5 en contra ⁶⁸. Por otro lado, en el Pleno del Senado se obtuvieron 233 votos a favor y 3 en contra, de los 236 votos emitidos ⁶⁹. Por tanto, en ambas Cámaras se alcanzó la mayoría prescrita en el apartado primero del artículo 167 de la Constitución española.

Para esta reforma también intervino el Tribunal Constitucional, aunque no de la misma manera que lo hizo en la reforma constitucional anterior. En este caso intervino una vez que la reforma había sido aprobada para aclarar, en recurso de amparo ⁷⁰, si el *iter* parlamentario había

⁶⁵ El PSOE contaba con 169 diputados y el PP con 152 en el Congreso de los Diputados durante la IX Legislatura.

⁶⁶ Segunda reforma constitucional (2011).

https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

⁶⁷ López Garrido, D., Martínez Alarcón, María L. "Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española." Capítulo escrito por la Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, Paloma Biglino Campos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Página 77.

⁶⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente. Núm. 270. Aprobación, por el procedimiento de lectura única, de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución española, presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso.

⁶⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Núm. 108. Página 5.

⁷⁰ Recurso de amparo 5241-2011, promovido por Gaspar Llamazares Trigo y Nuria Buenaventura Puig, Diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds en el Congreso de los Diputados, en relación con una resolución y varios acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre tramitación de la proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución.

vulnerado el derecho de participación política que le corresponde a los miembros de la Cámara Baja. El Tribunal Constitucional, mediante el Auto 9/2012, de 13 de enero, inadmite el recurso de amparo anteriormente mencionado ⁷¹. Es muy importante señalar que el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo por auto en vez de hacerlo mediante sentencia, a pesar de haber entrado a analizar el fondo del asunto.

En aplicación del artículo 167.3 de la Constitución, se abrió el plazo para que bien una décima parte de cada una de las Cámaras solicitaran que la reforma aprobada fuera sometida a referéndum para su ratificación. El refrendo no se llegó a celebrar, ya que transcurrió el plazo exigido en el apartado tercero del artículo 167 para su celebración. La reforma constitucional fue sancionada y promulgada por Su Majestad el Rey D. Juan Carlos I el 27 de septiembre de 2011. En el mismo día, la reforma fue publicada en el Boletín Oficial del Estado ⁷².

Como hemos tenido ocasión de ver, si la reforma de la Constitución de 1992 fue caracterizada por el consenso, la reforma de 2011 fue caracterizada por la falta del mismo. La Constitución española de 1978 está caracterizada, entre otras cosas, por ser una Constitución fruto del consenso político. Para la Catedrática de Derecho Constitucional Piedad García-Escudero Márquez debería haberse mantenido, o al menos haberlo intentado, el consenso que inspiró al proceso constituyente en la reforma constitucional de 2011. Es cierto que tanto el PSOE como el PP integraban más del noventa por ciento de los miembros de las Cortes Generales, pero no hay consenso sin contar con los Grupos Parlamentarios minoritarios ⁷³.

3) REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE PUDIERON SER.

Como hemos podido analizar, durante la vigencia de la Constitución española de 1978 ha habido dos reformas constitucionales. Sin embargo, las reformas de 1992 y de 2011 podrían no haber sido las únicas desde nuestra *carta magna* entró en vigor. Sin perjuicio de analizar más adelante las propuestas de reforma constitucional de los partidos políticos actuales, a continuación, veremos las tentativas de reforma constitucional en España.

⁷¹ Fallo del Auto 9/2012, de 13 de enero, (BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2012), (ECLI:ES:TC:2012:9A)

⁷² Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. («BOE» núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941)

⁷³ García-Escudero Márquez, P.: *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*. UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012. Página 33.

Para las elecciones Generales de 2004, el PSOE llevó en su programa electoral un amplio abanico de propuestas para reformar la Constitución española ⁷⁴. Bajo el subapartado VII. *Reformas constitucionales*, la formación liderada por José Luís Rodríguez Zapatero recogía las siguientes propuestas de reforma:

- *“Reforma del Senado.*
- *Inclusión en la Constitución de las denominaciones oficiales de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.*
- *Reconocimiento y recepción de la Constitución Europea en la Constitución Española.*
- *Reforma del Título II de la Constitución para que haya igualdad entre hombre y mujer en el acceso a la Jefatura del Estado.”*

A pesar de que el PSOE ganó las elecciones Generales de 2004, la evolución de la situación política de la VIII legislatura apartó este proyecto de reforma del Partido Socialista hasta el punto que fue abandonado para las elecciones de marzo de 2008. Es importante señalar que de las cuatro propuestas de modificación de la *carta magna*, la reforma del Título II, habría que tramitarla por el procedimiento de reforma agravado del artículo 168, cuestión que complicaría aún más ejecutar dicha propuesta ⁷⁵.

El Partido Popular también llevó en su programa electoral, para las elecciones Generales de 2008, una serie de propuestas para reformar la Constitución española. La formación liderada por Mariano Rajoy Brey proponía, en palabras textuales, *“una reforma limitada, de contornos precisos, que no afecte a los pilares de nuestro sistema sino que los refuerce, y que no requiera un procedimiento agravado de revisión constitucional.”*⁷⁶. La propuesta de reforma constitucional giraba en torno a los siguientes aspectos:

- *“Garantizar la estabilidad del Estado de las Autonomías.*
- *Dotar al Estado de los instrumentos necesarios para garantizar la igualdad de los españoles en derechos, deberes y oportunidades.*
- *Establecer los mecanismos que aseguren el consenso.*

⁷⁴ Programa electoral del PSOE para las elecciones Generales de 2004. <https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2004.pdf>

⁷⁵ Ruíz Robledo, A.: *Compendio de Derecho constitucional español*. Tirant lo Blanch, 3º ed. Valencia, 2018. Página 73.

⁷⁶ Programa electoral del Partido Popular para las elecciones Generales de 2008. Medida 168. <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1191-20090909122124.pdf>

- *Reforzar la calidad de nuestra democracia.”*

Obviamente, ninguna de las propuestas de reforma de la Constitución del PSOE o del PP llegaron a realizarse. Pero no porque fuesen medidas inalcanzables, ya que algunas de ellas podrían haber encontrado un amplio respaldo dentro de las Cortes, sino más bien por la forma que fueron planteadas. Ambos partidos, de una manera u otra, “*patrimonializaron*” en sus programas electorales los proyectos de reforma constitucional. Tal y como señala Paloma Biglino Campos, “*el hecho de que estas propuestas para reformar la Constitución sean al mismo tiempo propuestas electorales pone de manifiesto cómo conciben la Constitución las fuerzas políticas: como un mero instrumento para alcanzar logros electorales.*”⁷⁷

V. UNA MIRADA AL PASADO: CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA.

La historia de nuestro Constitucionalismo español arranca en el Siglo XIX con la Constitución de Cádiz de 1812 excluyendo, por tanto, al Estatuto de Bayona de 1808 como primera norma constitucional debido a que, según Tomás y Valiente⁷⁸, no encaja en el concepto normativo-racional de Constitución propiamente dicho. En este apartado se pretende analizar los procedimientos de reforma Constitucional de las Constituciones españolas anteriores a la de 1978 a fin de dilucidar si el procedimiento de reforma como institución en nuestro ordenamiento jurídico ha sido homogéneo a lo largo de nuestra historia constitucional.

1) CONSTITUCIONALISMO EN EL SIGLO XIX.

A) CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Una de las características que tuvo esta Constitución fue que estuvo en vigor en tres momentos diferentes a lo largo del S. XIX: de 1812 hasta 1814, de 1820 hasta 1823 y de 1836 hasta 1837.

⁷⁷ López Garrido, D., Martínez Alarcón, María L.” *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española.* “Capítulo escrito por la Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, Paloma Biglino Campos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Página 77.

⁷⁸ Tomás y Valiente, F.: *Manual de historia del Derecho español.* Editorial Tecnos. 4º edición. Página 436.

La Constitución de Cádiz de 1812 regula su procedimiento de reforma en el Título X bajo la rúbrica “*De la observancia de la constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella.*” En concreto, el procedimiento de reforma, viene regulado en los artículos 375 hasta el 384.

La Pepa, estableció un límite temporal a su reforma bastante amplio para favorecer la consolidación de la norma constitucional ⁷⁹. En la Constitución de 1812 se exigía el transcurso de al menos ocho años antes de la primera reforma o entre una reforma u otra.⁸⁰ Es en la Constitución de 1812 donde se inicia una tradición en la historia constitucional de España. Esta es, la aprobación de la reforma del texto constitucional por dos legislaturas consecutivas; al igual que se contempla en el artículo 168 de la Constitución española de 1978. Sin embargo y debido a la interrumpida y corta vigencia de *la Pepa*, además de su límite temporal para reformarla, la Constitución de Cádiz nunca fue reformada.

B) CONSTITUCIÓN DE 18 DE JUNIO DE 1837.

En agosto de 1836, con el llamado “motín de la Granja”, se proclama de nuevo la Constitución de Cádiz, así como la vuelta a un Estado liberal. La nueva Constitución de 1837 se presentó como una reforma o “revisión” de *la Pepa*. En ninguno de los trece títulos en los que se divide la Constitución, se aprecia procedimiento de reforma alguno. Por ello, y en virtud de lo anterior, se puede entender esa Constitución como una “reforma” en sí misma de la de Cádiz ⁸¹.

C) CONSTITUCIÓN DE 23 DE MAYO DE 1845.

Si la Constitución de 1937 se presentó como una *reforma* de la Constitución de Cádiz, también podemos afirmar que la Constitución de 1845 se presentó como una reforma de la Constitución de 1937. Tal cuestión puede apreciarse en el preámbulo del texto constitucional que viene a decir lo siguiente: “(...) *modificando al efecto la Constitución promulgada en 18 de Junio de 1837, hemos venido, en unión y de acuerdo con las Cortes actualmente reunidas, en decretar y sancionar la siguiente CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA*”

⁷⁹ López Ulla, Juan M.: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016. Página 91.

⁸⁰ Artículo 375 de la Constitución de Cádiz 1812 dice así expresamente: “*Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.*”

⁸¹ Tomás y Valiente, F.: *Manual de historia del Derecho español*. Editorial Tecnos. 4º edición. Página 444.

D) CONSTITUCIÓN DE 6 DE JUNIO DE 1869.

La reforma de la Constitución de 1869 se regula en su Título XI bajo la rúbrica *De la reforma de la Constitución*, comprendiendo los artículos 110, 111 y 112.

La reforma Constitucional puede ser propuesta por las Cortes o por el Rey, señalando los preceptos objeto de reforma. Al igual que inició en la Constitución de Cádiz, en la Constitución de 1869 se continúa con la tradición jurídica constitucional española de que la reforma constitucional sea aprobada por dos legislaturas consecutivas,⁸² ya que el artículo 111 establece textualmente lo siguiente: “*Hecha esta declaración, el Rey disolverá el Senado y el Congreso, y convocará nuevas Cortes, que se reunirán dentro de los tres meses siguientes. En la convocatoria se insertará la resolución de las Cortes de que habla el artículo anterior.*”

Finalmente, y tal como señala el artículo 112, para debatir la reforma los Cuerpos Colegisladores alcanzarán la consideración de Constituyente en primer lugar para, posteriormente, seguir con el carácter propio de las Cortes. Los Cuerpos Colegisladores no podrán ser disueltos mientras las Cortes sean Constituyentes.

E) CONSTITUCIÓN DE 30 DE JUNIO DE 1876.

A día de hoy es la Constitución que más años en vigor ha estado en nuestra historia constitucional. La norma que estuvo en vigor durante el Reinado de Alfonso XII hasta la instauración de la Dictadura de Miguel Primo de Rivera.

La Constitución de 1876 no contemplaba procedimiento de reforma alguno. Sin embargo, aunque hubo numerosos intentos de reforma constitucional ninguno de ellos llegó a materializarse. Tal y como señala Mariano García Canales en relación a la Constitución de 1876, “*su necesaria reforma en aspectos concretos ni siquiera se intentó seriamente. La Constitución se convertía así en escudo de intereses y grupos para los que lo preferible fue siempre el inmovilismo, aunque éste resultara suicida.*”⁸³.

⁸² Artículo 111 de la Constitución de 6 de junio de 1869: “*Hecha esta declaración, el Rey disolverá el Senado y el Congreso, y convocará nuevas Cortes, que se reunirán dentro de los tres meses siguientes. En la convocatoria se insertará la resolución de las Cortes de que habla el artículo anterior.*”

⁸³ García Canales, M.: *Los Intentos de Reforma de la Constitución de 1876*. Revista de Derecho Político. Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Página 23.

2) SIGLO XX. CONSTITUCIÓN DE 9 DE DICIEMBRE DE 1931

El procedimiento de reforma constitucional se encuentra regulado en el Título IX bajo la rúbrica *Garantías y reforma de la Constitución*, concretamente en el artículo 125.

Según el mismo precepto, la Constitución podrá ser reformada a propuesta del Gobierno o a propuesta de la cuarta parte de los miembros del Parlamento. En cualquier caso, el proyecto de reforma debe señalar los artículos que han de suprimirse, reformarse o adicionarse a la Constitución. Este proyecto seguirá los trámites de una ley y requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Diputados en el ejercicio del cargo, durante los cuatro primeros años de vida constitucional, y la mayoría absoluta en lo sucesivo.

En la Constitución de la Segunda República, se continúa con la tradición jurídico constitucional española que hemos visto anteriormente consistente en disolver el Congreso, convocar elecciones (en este caso en el término de sesenta días) y que el Congreso emergente decida sobre la reforma propuesta. Es decir, la aprobación de la reforma por dos legislaturas diferentes.

Para Francisco Tomás y Valiente, la Constitución de 1931 era una Constitución rígida en grado sumo al establecer unos requisitos difícilmente alcanzables para su reforma⁸⁴.

⁸⁴ Tomás y Valiente, F.: *Manual de historia del Derecho español*. Editorial Tecnos. 4º edición. Página 463.

VI. DERECHO COMPARADO. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN OTROS ESTADOS.

Cuando tratamos de analizar jurídicamente algún aspecto de nuestro derecho positivo, es frecuente buscar situaciones análogas en otros estados de nuestro entorno. No pocos expertos del Derecho Constitucional español califican nuestro procedimiento de reforma constitucional como demasiado complejo, además de que, en sus más de cuarenta años de vigencia, la Constitución española ha sido reformada en dos ocasiones. Pero, ¿es una situación “endémica” en nuestro ordenamiento jurídico?

1) ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

La Constitución de los Estados Unidos de 1787 es la norma suprema de Estados Unidos, además de ser el resultado de un proceso constituyente democrático. El procedimiento para reformar la Constitución se encuentra regulado en el Artículo V de la misma.

Tal precepto recoge dos tipos de procedimiento. En primer lugar, para reformar la Constitución, el Congreso propondrá la enmienda de reforma, previa aprobación del voto favorable de dos tercios de ambas Cámaras. En segundo lugar, la Constitución puede ser reformada por medio de la Convención Nacional, que será convocada por dos tercios de las legislaturas de los Estados y elevada al Congreso. Este, tendrá que evaluar la enmienda propuesta por la Convención. Tanto en el primer como en el segundo procedimiento, para que la enmienda quede aprobada deberá ser respaldada por el voto favorable de las tres cuartas partes de los Estados.

Desde que entró en vigor en 1789, la Constitución de Estados Unidos ha sido reformada un total de 27 veces, siendo las primeras diez enmiendas de al poco después de haber entrado en vigor. La Constitución de Estados Unidos es, junto a otras, un ejemplo paradigmático de renovación constitucional. Gracias al procedimiento de reforma, el pueblo estadounidense no ha tenido necesidad de cambiar Constitución, puesto que ha podido ser reformada de forma periódica.⁸⁵

⁸⁵ López Garrido, D., Martínez Alarcón, L.: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. Capítulo escrito por Javier Pérez Royo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Página 31.

2) EUROPA OCCIDENTAL.

A) INGLATERRA.

Si algo caracteriza al constitucionalismo inglés, es que su *norma suprema* no está fijada por escrito, es decir, es una constitución no codificada⁸⁶. De tal modo que, no encontraremos un procedimiento de reforma específico o al uso como sí podríamos encontrar en otras Constituciones de referencia. Es importante hacer mención a la reflexión realizada por Javier Pérez Royo sobre el procedimiento de reforma constitucional en Inglaterra. El Catedrático de Derecho Constitucional establece que “*en Inglaterra no ha sido necesario formalizar un procedimiento de reforma constitucional, de renovación de la legitimidad de origen, porque la forma misma en que se constitucionalizó la legitimidad de origen a través del principio de soberanía parlamentaria garantiza su renovación.*”⁸⁷

¿Significa esto que no se haya reformado la Constitución de Inglaterra? En absoluto, la Constitución inglesa sí ha sido reformada, pero no por un procedimiento específico para modificar el texto constitucional. El *proyecto* de reforma constitucional sigue el mismo procedimiento que una ley ordinaria, pero se diferencian en la materia objeto de ambas. Es necesario que la reforma aprobada por el Parlamento de Westminster (el único órgano con potestad para proceder a una reforma constitucional).

La Constitución inglesa ha sido reformada en numerosas ocasiones en los últimos años precisamente porque la reforma opera bajo el principio de la *imposibilidad de blindar la inderogabilidad*. Es decir, no se pueden dictar leyes que no sean susceptibles de modificación en el futuro.⁸⁸ Desde el final de la década de los noventa, la Constitución del Reino Unido ha sido reformada en los siguientes aspectos: adaptación de la Cámara de los Lores a la ampliación del derecho de sufragio, dotación de una mayor autonomía a las naciones que componen el Reino Unido o reformas necesarias para la incorporación al proceso de integración europeo⁸⁹.

⁸⁶ Barnett, H.: *Constitutional and Administrative Law* (5 edición). London, 2005. Cavendish. página 9.

⁸⁷ López Garrido, D., Martínez Alarcón, L.: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. Capítulo escrito por Javier Pérez Royo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Página 33.

⁸⁸ Bombillar Sáenz, Francisco M.: *El sistema de derecho constitucional del Reino Unido*. Informe llevado a cabo el *Centre for European Legal Studies* de la Universidad de Cambridge y en el *Centre of European Law* del King's College de Londres.

⁸⁹ Leyland, P.: *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, 2007.

B) FRANCIA.

Francia está muy cerca de ser considerado un *laboratorio constitucional*. Desde la Constitución de 1791, el constitucionalismo francés ha contado con quince normas constitucionales. De todas ellas, la Constitución que más años ha estado en vigor ha sido la norma suprema vigente: la Constitución francesa de 1958.

El procedimiento para reformar la Constitución francesa se encuentra regulado en el Título XVI bajo la rúbrica “*De la reforma*”, concretamente en el único artículo que lo conforma, el 89. En tal precepto se recoge que la iniciativa de reforma le corresponde al conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento. En el mismo precepto podemos observar que se incluyen dos modalidades de reforma. Por un lado, está el procedimiento rígido, consistente en examinar el proyecto de reforma en virtud del tercer apartado del artículo 42 de la misma norma, someterlo a votación en ambas cámaras y en las mismas condiciones y, finalmente, someterlo a ratificación popular vía referéndum. Por otro lado, está el procedimiento flexible. Este consiste en que el Presidente de la República deberá someterlo a votación en el Parlamento y alcanzar la mayoría de tres quintos en el mismo. Si se hiciera de esta manera, el proyecto de reforma constitucional no sería sometido a ratificación popular. Además, el procedimiento de reforma constitucional francés cuenta con un límite material muy estricto, ya que, no podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma. También se contempla un límite temporal consistente en que no se podrá reformar la Constitución mientras se esté menoscabando la integridad del territorio.

A lo largo de la vigencia de la Constitución francesa de 1958, ha habido un total de 24 reformas constitucionales. Sin embargo, eso no ha afectado a la estabilidad de la V República, ya que, como hemos mencionado antes, la Constitución de 1958 ha sido la norma suprema del ordenamiento jurídico francés que más ha perdurado en el tiempo. Las sucesivas reformas constitucionales sí han podido modificar la “fisonomía” de la norma, pero en absoluto han afectado a la legitimidad del régimen⁹⁰.

⁹⁰ Sánchez Navarro, Ángel J.: *La reforma constitucional en Francia*. Publicación de la Universidad Complutense de Madrid. Página 9.

C) ALEMANIA.

Aunque sería con la Constitución de Weimar cuando se iniciaría la andanza con el procedimiento de reforma constitucional en el ordenamiento jurídico alemán, pasaremos a ver el procedimiento de reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la vigente norma suprema alemana que sirvió de inspiración, entre otras, a la Constitución española de 1978⁹¹.

La Ley Fundamental de Bonn nació como una constitución “provisional” para un Estado Federal dividido tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la Ley Fundamental de Bonn se ha convertido en la Constitución más sólida de la historia de Alemania. Para Javier Pérez Royo⁹², esa estabilidad viene dada por el ejercicio de la reforma constitucional, ya que esta ha ido fortaleciendo una legitimidad de origen un tanto tenue, debido sobre todo al contexto en el que se promulgó dicha Constitución. La reforma constitucional en Alemania ha tenido un grandísimo protagonismo a la hora de su estabilización como Estado Constitucional. Prueba de ello es que pudo hacer frente a la Caída del Muro de Berlín, y su posterior reunificación, sin dificultades constitucionales.

Se puede pensar que el hecho de que la Ley Fundamental de Bonn haya sido reformada en tantas ocasiones, sea consecuencia de un procedimiento de reforma cuanto menos flexible. Pero eso no es así. Recordemos que actualmente la mayoría de Constituciones contemplan un procedimiento de reforma rígido y, por tanto, Alemania no es una excepción a ello. Para reformar la Constitución alemana es necesario contar con el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal (Parlamento Federal o Bundestag) y el voto favorable de dos tercios del Consejo Federal.⁹³ Este procedimiento de reforma de la Constitución podría ser considerado como análogo al procedimiento agravado o revisión de la Constitución española de 1978. A pesar de que la Constitución alemana exija estas mayorías tan altas para su reforma, la Ley Fundamental de Bonn ha sido reformada un total de 57 veces durante su vigencia.

⁹¹ López Ulla, Juan M.: *Manual de Derecho constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016. Página 58.

⁹² López Garrido, D., Martínez Alarcón, L.: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. Capítulo escrito por Javier Pérez Royo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Página 45.

⁹³ Apartado segundo del artículo 79 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 1949.

D) ITALIA.

Al igual que sucedió en el constitucionalismo alemán, el procedimiento de reforma constitucional fue incorporado en la primera Constitución de carácter republicano de la historia de Italia: la Constitución de la República italiana de 1947.

El procedimiento para reformar la Constitución italiana viene recogido en la Sección II del Título VI (*De las garantías constitucionales*) bajo la rúbrica *Revisión de la Constitución. Leyes Constitucionales*, concretamente en los artículos 138 y 139. El procedimiento de reforma exige, en primer lugar, que las leyes de revisión sean adoptadas por ambas Cámaras en dos votaciones con un periodo intermedio de tiempo de no más de tres meses. En la segunda votación es necesario contar con mayoría absoluta en cada una de las Cámaras para que sean aprobadas las leyes de revisión. Continúa el artículo 138 diciendo que, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de las leyes de revisión, serán sometidas a referéndum popular, en el caso en que ello sea solicitado por una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. No será necesario someter el proyecto de reforma constitucional a referéndum siempre que, en segunda votación, se haya obtenido en ambas Cámaras el voto favorable de dos tercios de las mismas.

Al igual que en la Constitución francesa de 1958, la Constitución italiana en su artículo 139 establece que “*La forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional.*” A lo largo de su vigencia, se han aprobado 14 leyes Constitucionales referidas a reforma constitucional de las 34 aprobadas.⁹⁴

⁹⁴ López Garrido, D., Martínez Alarcón, L.: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. Capítulo escrito por Javier Pérez Royo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013. Página 45

VII. REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD: PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ¿HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL?

En apartados anteriores de este texto hemos hecho referencia a las dos reformas constitucionales que ha habido en nuestra democracia desde que la Constitución española de 1978 está en vigor, siendo la primera en 1992 para reformar el artículo 13.2 y siendo la segunda en 2011 para reformar el artículo 135. Además de eso, hemos visto cómo han sido los procedimientos de reforma constitucional en Constituciones españolas de nuestro constitucionalismo histórico español. Es decir, hemos visto la aplicación de la reforma constitucional en pasado.

Sin embargo, es necesario echar una mirada al futuro más próximo para ver si estamos ante un inminente *proyecto* de reforma de la Constitución o si aún no es el momento para modificar o revisar el contenido de la *carta magna*. Como veíamos al principio, una Constitución tiene que ser renovada para que no quede obsoleta en cuanto a la sociedad que pretende regular. Ese análisis se hará, a continuación, en virtud de las propuestas de los partidos políticos que cuentan actualmente con representación en las instituciones del Estado debido a que, en virtud a la remisión que hace el artículo 166 de la Constitución a los apartados primero y segundo del artículo 87, la iniciativa para reformar la Constitución corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado o a las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS.

A continuación, serán expuestas las propuestas electorales referentes a reforma constitucional propiamente dicha o a propuestas electorales que conllevarían una reforma de la Constitución. Para ello, se consideran *principales partidos políticos*, en este apartado, a aquéllos que sean de ámbito nacional y hayan obtenido representación en las Cortes Generales. Estos partidos políticos serán ordenados en función de los escaños obtenidos en el Congreso de los Diputados tras las elecciones del 10 de noviembre de 2019 en orden descendente y se hayan presentado en todo el territorio nacional.

A) PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (120 escaños)

El PSOE ya llevó en su programa electoral para las Elecciones Generales de 2004 un abanico de propuestas para reformar la Constitución que, sin embargo, nunca llegaron a materializarse. Para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019, la formación liderada por Pedro Sánchez recogía las siguientes propuestas que conllevarían una reforma de la Constitución.

a. Blindar las pensiones públicas y el Sistema Público de Servicios Sociales.

El PSOE propuso en su programa electoral un “*blindaje de las pensiones públicas en la Constitución y nuevo acuerdo en la Comisión del Pacto de Toledo para garantizar sostenibilidad financiera y mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de acuerdo con el IPC real y mejora de las pensiones mínimas y no contributivas*”⁹⁵. Además, de proponer un “*blindaje en la Constitución del Sistema Público de Servicios Sociales*”⁹⁶.

Ambas medidas van dirigidas refortalecer el *Estado del Bienestar* en España. Realmente la primera medida, el blindaje en la Constitución de las pensiones públicas, ya ha sido materializada al haberse contemplado esa revalorización conforme al IPC en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Sin embargo, lo que se pretende desde el PSOE es contemplar expresamente esa actualización conforme al IPC en el artículo 50 de la Constitución española.

b. Suprimir parcialmente los aforamientos.

En cuanto a medidas para mejorar la calidad democrática, anticorrupción o transparencia, el PSOE propuso la “*supresión de los aforamientos como prerrogativa personal*”⁹⁷. Es decir, se convertiría en una prerrogativa estrechamente relacionada con el ejercicio de la función propia del cargo. El precepto constitucional objeto de reforma sería el

⁹⁵ Medida 1.9 del Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019.

⁹⁶ Medida recogida en el subapartado 2.2.4.2 relativa a “Servicios Sociales” contemplada en el Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019.

⁹⁷ Medida recogida en el subapartado 2.3.1 en relación con la “*Mejora de la calidad democrática, anticorrupción y transparencia*” contemplada en el Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019.

artículo 71.3 de la *carta magna*. Por tanto, sería necesario llevar a cabo la modificación de la *carta magna* por medio del procedimiento ordinario de reforma del artículo 167.

B) PARTIDO POPULAR (89 escaños).

El Partido Popular no contempló en su programa electoral ninguna medida para reformar la Constitución. Es más, el Presidente de la formación, Pablo Casado, el 6 de diciembre de 2019, dijo expresamente lo siguiente: “*Hoy el Partido Popular lo que dice es que estará en esta Cámara (Congreso de los Diputados) y en el Senado haciendo valer nuestra minoría de bloqueo para que no se permita una reforma constitucional*”⁹⁸.

Parece ser que ahora no es el momento idóneo para que el PP contemple la posibilidad de reformar la Constitución española. Sin embargo, tal y como se vio anteriormente en este texto, el Partido Popular sí que manifestó en su programa electoral para las Elecciones Generales de 2008 una pequeña serie de propuestas de reforma de la Constitución, aunque nunca llegaron a ser más que una propuesta electoral.

C) VOX (52 escaños).

La formación liderada por Santiago Abascal es quizás uno de los partidos políticos que contemplan en su programa electoral las medidas más “ambiciosas” en cuanto a reforma de la Constitución se refiere.

a. Transformación del Estado Autonómico en un Estado de Derecho unitario.

Vox considera que el actual Estado Autonómico en España promueve “*privilegios y división*.” Para ello, contempla un solo Gobierno y un solo Parlamento para toda España. Como paso previo, Vox contempla la devolución inmediata de las competencias de Educación, Sanidad, Seguridad y Justicia al Estado⁹⁹.

⁹⁸ Declaraciones del Presidente del Partido Popular, Pablo Casado, en el 41º aniversario de la Constitución española sobre la reforma constitucional. <https://twitter.com/populares/status/1202911867657605120>

⁹⁹ Medida número 6 recogida en el programa de Vox “*100 medidas urgentes para la España viva*” presentado el 6 de octubre de 2018.

Para llevar a cabo esta medida, a priori, sería necesario reformar la Constitución por medio del procedimiento ordinario de reforma recogido en el artículo 167 ya que el Título VIII, bajo la rúbrica *De la Organización Territorial del Estado*, no está reservado para el procedimiento agravado de reforma o revisión constitucional. Sin embargo, habría que reformar también el artículo 2 de la Constitución ya que este precepto establece textualmente que *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”* Es decir, que si no es suficientemente complejo, si no darle otro sentido, suprimir todo un título de la Constitución española, además habría que reformar el Título preliminar de la misma, y eso conllevaría llevar a cabo la reforma constitucional por medio del procedimiento agravado de reforma o revisión del artículo 168 por ser materia reservada del mismo.

b. Modificaciones en materia de Justicia.

En la primera medida relativa a modificaciones en materia de Justicia, Vox propone en su programa electoral suprimir el Tribunal Constitucional y que sus funciones sean asumidas por una *“sala sexta”* del Tribunal Supremo ¹⁰⁰. El Tribunal Constitucional se encuentra regulado, además de en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el Título IX, bajo la rúbrica *“Del Tribunal Constitucional”*, de la Constitución española. Esta propuesta de reforma sería bastante intrincada porque hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional no forma parte del Poder Judicial en España, y con esta propuesta se *“pretende”* que las funciones propias de este Tribunal, principal garante de la Constitución española, sean asumidas por una *“sala sexta”* del Tribunal Supremo. Para ello habría que suprimir todo el título IX de la Constitución española y modificar ampliamente el Título VI *“Del Poder Judicial”* para incorporar en él lo relativo al Tribunal Constitucional, además de reformar el artículo 123, ya que este establece textualmente que *“El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.”*

¹⁰⁰ Medida número 93 recogida en el programa de Vox *“100 medidas urgentes para la España viva”* presentado el 6 de octubre de 2018.

La segunda medida de reforma relativa a materia de Justicia consiste en la “*eliminación del Jurado*”¹⁰¹. Esta medida conllevaría modificar también otro artículo del Título VI “*Del Poder Judicial*”, en concreto el artículo 125 que cita lo siguiente: “*Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.*”

D) UNIDAS PODEMOS. (35 escaños).

Unidas Podemos llevó en su programa electoral numerosas medidas que conllevarían una reforma de la Constitución. A pesar de ello, analizaré las más destacadas de ellas.

a. Suprimir los aforamientos y acabar con la irresponsabilidad del Rey.

La formación liderada por Pablo Iglesias coincide con el PSOE y con Ciudadanos¹⁰² en modificar los aforamientos, aunque de una manera más profunda ya que considera que hay que “*suprimirlos*”. Igualmente, propusieron eliminar, por medio de una reforma de la Constitución, la irresponsabilidad del Rey¹⁰³.

La propuesta de reforma de la Constitución de Unidas Podemos es, posiblemente, la propuesta que más complicaciones podría encontrar para materializarse. En primer lugar, cabe destacar que la irresponsabilidad del Rey viene recogida en el artículo 56.3 de la Constitución española. Tal precepto dicta así: “*La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2.*” Al estar tal precepto contemplado en el Título II “*De la Corona*”, para reformar dicho apartado habría que hacerlo por medio del procedimiento agravado de reforma o revisión del artículo 168 y ya vimos anteriormente que es un procedimiento bastante laberíntico. Es decir, ese *proyecto de reforma* ha de ser aprobado por dos legislaturas diferentes con la mayoría de dos tercios en cada Cámara para, posteriormente, ser sometido a referéndum.

¹⁰¹ Medida número 95 recogida en el programa de Vox “*100 medidas urgentes para la España viva*” presentado el 6 de octubre de 2018.

¹⁰² Medida número 114 recogida en el programa electoral de Ciudadanos para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019.

¹⁰³ Medida número 124 recogida en el programa electoral de Unidas Podemos para las Elecciones Generales de 10 de noviembre de 2019.

b. Reformar el artículo 135 de la Constitución.

Unidas Podemos llevó en su programa electoral la modificación del artículo 135 de la Constitución, que fue el artículo objeto de la reforma de la Constitución de septiembre de 2011. La formación “*morada*” recoge en su programa que, junto a la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el artículo 135 “*institucionalizó la austeridad en España.*” Ante ello, indicaron en su programa que era necesario “*establecer con toda claridad en la norma constitucional que la prioridad de los presupuestos públicos es siempre el bienestar de la ciudadanía.*”¹⁰⁴. Esta propuesta puede poner de manifiesto la falta de consenso que tuvo la reforma de 2011, vista anteriormente. De hecho, otras formaciones políticas de distinto signo político como Junts per Catalunya, EAJ-PNV o Más País se han manifestado favorables a volver a reformar el artículo 135 de la Constitución española¹⁰⁵.

E) CIUDADANOS (10 escaños)

La formación actualmente liderada por Inés Arrimadas también contempló un amplio abanico de propuestas de reforma.

a. Ampliación del “catálogo” de derechos fundamentales.

Ciudadanos recoge bajo la misma medida¹⁰⁶ de su programa un “*conglomerado*” de propuestas de reforma de la Constitución.

- Eliminar la prevalencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona. Para llevar a cabo esta propuesta sería necesario reformar el artículo 57.1 de la Constitución, que recoge esta prevalencia. Al pertenecer al Título II “*De la Corona*”, sería necesario reformar dicho precepto por medio del procedimiento agravado del artículo 168 de la Constitución.

¹⁰⁴ Medida número 256 recogida en el programa electoral de Unidas Podemos para las Elecciones Generales de 10 de noviembre de 2019

¹⁰⁵ Casqueiro, J.: *Los partidos políticos analizan la Constitución y sus posibles reformas.* Artículo de prensa publicado en el diario El País el 6 de diciembre de 2020.

¹⁰⁶ Medida número 220 recogida en el programa electoral de Ciudadanos para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019.

- Blindar el matrimonio entre personas LGTBI. Para ello, sería necesario reformar el artículo 32.1 de la Constitución española.
- Reformar el artículo 49. La actual redacción de este precepto constitucional establece textualmente lo siguiente: “*Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.*” Ciudadanos proponía adaptar este artículo a la “*nueva realidad garantista de derechos e igualdad de oportunidades que demanda la Convención internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad suscrita por España*”, tal y como reza la propuesta número 220 de su programa. Otros partidos políticos como PSOE¹⁰⁷ o UP¹⁰⁸ también llevaron en sus programas electorales la reforma del artículo 49 de la Constitución española.

b. Suprimir la disposición adicional cuarta de la Constitución.

En la disposición adicional cuarta se recoge la posibilidad de que Navarra sea incorporada al País Vasco. Para ello, el partido *naranja*, contemplaba en su programa que sería necesario enumerar las Comunidades Autónomas ya constituidas y dar por cerrado su proceso de conformación¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Medida recogida en el subapartado 2.3.2 en relación con los “*Derechos de las personas con discapacidad*” contemplada en el Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019.

¹⁰⁸ Medida número 141 recogida en el programa electoral de Unidas Podemos para las Elecciones Generales de 10 de noviembre de 2019.

¹⁰⁹ Medida número 219 recogida en el programa electoral de Ciudadanos para las Elecciones Generales del 10 de noviembre de 2019.

VIII. CONCLUSIONES.

I.

En primer lugar, es necesario resaltar la importancia que tiene la reforma de la Constitución, como instituto jurídico para cualquier Estado Constitucional, ya que representa el vínculo entre la *legitimidad de origen* y la *legitimidad de ejercicio* de la misma. A pesar de que en muchas ocasiones sea considerada como una cláusula de intangibilidad para asegurar la integridad de la misma, también es necesario someter la Constitución a “revisión” de forma periódica para que no quede desfasada y, por tanto, llegue a convertirse en una norma suprema *estéril*. Actualizar la Constitución supone garantizar su vigencia a lo largo del tiempo y que no haya una disparidad manifiesta entre los principios y normas que contempla y la sociedad a la que sirve. De hecho, es por eso mismo que las Constituciones son las únicas normas de cualquier ordenamiento jurídico que contemplan en sí mismas un procedimiento de reforma.

II.

En segundo lugar, es pertinente señalar que la Constitución española de 1978 cuenta con un procedimiento de reforma bastante intrincado o laberíntico. Pero ello no significa que sea una situación “endémica” o exclusiva del ordenamiento jurídico español. Es decir, las Constituciones que son clasificadas como *rígidas* por su procedimiento de reforma están a la orden del día, ya que como se vio anteriormente, las Constituciones flexibles, propias de Estados liberales, en caso de existir, son vestigios de tiempos pretéritos.

Quizás ese sea el principal diagnóstico que concluyen los estudiosos del derecho constitucional español, que actualmente la reforma de la Constitución es prácticamente irrealizable. Pero el Título X no puede ser considerado como el único “*responsable*” de que modificar la *carta magna* sea inasequible, ya que hay normas supremas de Estados Constitucionales de nuestro entorno que también presentan procedimientos de reforma igual de complicados y, sin embargo, han sido reformadas en elevadas ocasiones.

Por ejemplo, en Alemania se requiere que el *proyecto* de reforma sea respaldado con el voto afirmativo de las dos terceras partes del Bundestag, al igual que en España. Aunque esta comparación podría ser un tanto “tramposa”, ya que, en España, al menos en el procedimiento agravado o de revisión de reforma del artículo 168 que sería su análogo, se requiere que la reforma de la Constitución sea aprobada por dos tercios de las Cortes por dos legislaturas diferentes.

De modo que, aunque se exija el mismo quorum, en España éste se requiere por “duplicado” agravando aún más el procedimiento de reforma. Otro ejemplo de rigidez constitucional a la hora de la reforma, es que en Francia y en Italia la forma de Gobierno Republicana no es siquiera objeto de reforma por imperativo constitucional. En España esto no es así, ya que el Título II “*De la Corona*” sí que puede ser reformado por el procedimiento agravado o de revisión de la Constitución, pero materialmente es un blindaje en toda regla al igual que sucede en Francia o en Italia, ya que es tarea casi imposible reformar la Constitución española por vía del artículo 168. El resultado que se pretende en Francia, Italia y en España es prácticamente el mismo: impedir que la forma de Estado, Republicana en Francia e Italia y Monárquica en España, sea objeto de reforma o revisión. La diferencia radica en que España se formula un proceso laberíntico, por razones históricas, pero se pretende exactamente lo mismo.

III.

En tercer lugar, y a tenor de lo anterior, a pesar de que en otros estados Constitucionales de nuestro entorno también contemplan *normas supremas* rígidas en cuanto a su procedimiento de reforma, éstos sí han hecho uso del instituto de la reforma Constitucional de manera más periódica que en España. Es cierto que la Constitución española fue reformada en 1992 y en 2011, pero el objeto de dichas reformas fue adaptar el Texto Fundamental a las exigencias de la Unión Europea. De modo que, a pesar de que sí haya sido reformada en dos ocasiones la *carta magna*, ésta no lo ha sido para resolver posibles controversias relativas a cuestiones estructurales internas de nuestro país. Otros estados miembro de la Unión Europea también han hecho uso de la reforma para adaptar sus respectivas Constituciones a dichas exigencias, pero también han resuelto algunas dificultades internas.

IV.

En cuarto lugar, las reformas constitucionales de 1992 y 2011 son un ejemplo paradigmático del desvanecimiento del consenso logrado en 1978. Es cierto que el objeto de la reforma de 1992 no fue discutido por ninguna formación política, pero la reforma del artículo 135 en 2011, a día de hoy, sigue generando amplias controversias incluso en partidos políticos de distinto signo o ideología política. Es decir, ya no es que haya habido déficit de revisiones de la Constitución en cuestiones internas del Estado español, es que la mitad de las reformas desde que la Constitución de 1978 entró en vigor han estado sumamente cuestionadas tanto por el objeto de la reforma como por la omisión del respaldo de las fuerzas minoritarias. De un modo u otro, la reforma de 2011 rompió con el consenso político que fundamentó la Constitución española de 1978.

V.

En quinto lugar, la reforma de la Constitución no ha tenido una trayectoria uniforme en el constitucionalismo histórico español debido a que la historia de España en los siglos XIX y XX ha sido bastante convulsa. Desde que nació el Constitucionalismo en España en 1812 y hasta 1992 en España nunca se había hecho uso de la reforma de la Constitución, precisamente porque las normas supremas que han formado el constitucionalismo histórico español han sido rígidas. La mayoría de los cambios de régimen en los siglos XIX y XX ha sido por medio de la fuerza, de forma revolucionaria o subversiva, y no por medios estrictamente legales.

También es necesario destacar que la aprobación por dos legislaturas diferentes de la reforma de la Constitución, al menos en el procedimiento del artículo 168, puede ser considerada como una tradición histórico constitucional española nacida en el siglo XIX.

VI.

Parece ser que el instituto jurídico de la reforma de la Constitución no ha sido del todo entendido por los partidos políticos en España. A pesar de que muchas formaciones políticas llevan sus programas electorales medidas para reformar la Constitución, éstas no parecen prosperar. Al menos para los dos grandes partidos políticos de la Democracia, PSOE y PP, las propuestas de reforma, al menos en cuestiones internas del Estado, han sido consideradas como una propuesta electoral más, ya que para unas elecciones Generales sí contemplaban un paquete de medidas y, para las siguientes, caían en el olvido, como podían hacer otras propuestas. Si realmente consideran que hay un problema a resolver en la Constitución, esa problemática seguirá existiendo hasta que no sea resuelta por medio de la reforma Constitucional.

Actualmente hay un amplio diagnóstico en cuanto a reforma se refiere, pero no hay consenso para reformar la Constitución. Es decir, la gran mayoría de los partidos políticos actualmente presentan un abanico de propuestas para reformar la *carta magna*, pero las que coinciden en más de una formación política son prácticamente residuales. Es más, cabría decir que aquéllas propuestas que son secundadas por varios partidos políticos ni tan siquiera son homogéneas, ya que coinciden en reformar algún precepto constitucional pero no de la misma intensidad.

Si esas necesidades de reforma siguen existiendo en el futuro y, por tanto, se va incrementando una disparidad manifiesta entre algunos preceptos de la Constitución y la sociedad actual, entonces la Constitución española de 1978 estará en peligro, pues quedaría desfasada.

VII.

Considero que uno de los preceptos constitucionales que requieren una revisión es el apartado primero del artículo 57, perteneciente al Título II “*De la Corona*”. En dicho artículo se recoge la prevalencia del varón sobre la mujer en la sucesión de la Corona. Tal prevalencia choca frontalmente con lo dispuesto en los artículos 1.1 y 14 de la propia norma Constitucional, ya que se dispone en dichos preceptos que “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico*

la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” y que “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, respectivamente.

La Corona puede ser considerada como la principal Institución del Estado español. Por tanto, resulta atávico que en el “acceso” a la titularidad de la misma siga existiendo tal prevalencia. La Corona, debido a su importancia otorgada por la propia Constitución, debería ser ejemplar para la ciudadanía española, sobre todo en este aspecto. Reformar tal precepto supondría un paso adelante para refozar la calidad democrática e igualitaria en España.

VIII.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto en este Trabajo, parece claro concluir que ya sea por tradiciones históricas, por cuestiones procedimentales o por ausencia de voluntad manifiesta por parte de quienes tienen potestad para iniciar la reforma, que el instituto jurídico de la reforma de la Constitución no ha sido entendido en España, al menos para cuestiones internas. Reformar la *carta magna* supone evitar que la misma se convierta en una norma baldía. Es a través de la reforma Constitucional como se asegura la pervivencia de la misma y no a través del inmovilismo jurídico.

IX. BIBLIOGRAFÍA.

LEGISLACIÓN.

- Constitución española de 1978. («BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978)
- Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. («BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 1982, páginas 5765 a 5779)
- Texto Refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión el día 3 de mayo de 1994. («BOE» núm. 114, de 13 de mayo de 1994)
- Instrumento de Ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. («BOE» núm. 11, de 13 de enero de 1994, páginas 858 a 926)
- Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de agosto de 1992. «BOE» núm. 207, de 28 de agosto de 1992, páginas 29905 a 29936 (32 págs.)
- Constitución de Cádiz, de 19 de marzo de 1812.
- Constitución de 18 de junio de 1837.
- Constitución de 23 de mayo de 1845.
- Constitución de 6 de junio de 1869.
- Constitución de 30 de junio de 1876.
- Constitución de 9 de diciembre de 1931.
- Ley Fundamental para la República Federal Alemana, de 23 de mayo de 1949.
- Constitución de la República italiana, de 21 de diciembre de 1947.
- Constitución de los Estados Unidos de América, de 1787.
- Constitución francesa de 1958

DOCTRINAL Y DIVULGATIVA.

- Barnett, H.: *Constitutional and Administrative Law* (5 edición). London, 2005. Cavendish. página 9.
- Bryce, J.: *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Centro de estudios Constitucionales. Madrid, ed. 1988.

- Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, J.: *Curso de Derecho constitucional*, 16ª ed., Madrid, 2018.
- De Vega, P.: *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, en: Estudios sobre el Proyecto de Constitución. Madrid, 1978.
- García-Escudero Márquez, P.: *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, en Revista de derecho político - N.º 71-72, 2008.
- García-Escudero Márquez, P.: *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*. UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012.
- López Garrido, D., Martínez Alarcón, L.: *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2013.
- López Ulla, Juan M.; Martínez Ruano, P.: *Manual de Derecho constitucional*. Tecnos, 7ª ed. Madrid, 2016.
- Mangas Martín, A., Liñán Noguerras, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos. Novena edición. Madrid, 2016.
- Morodo, R.: *Proceso constituyente y nueva constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional*. Artículo de Revista de Derecho Político, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Oliver Araujo, J.: *La reforma constitucional de la Corona: (una propuesta radical y diez moderadas)*. Revista de Derecho Político, nº 77 enero-abril de 2010, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Palacios Bañuelos, L.; Forniés Casals, José Fco.; Palacio Atard, V. “*Historia de España. Tomo 15: Democracia y Europeísmo (de 1975 a la actualidad)*”. Colaboración Océano-Instituto Gallach. Madrid, 1995.
- Pérez Royo, J.: *La Reforma de la Constitución*. Monografías. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1987.
- Pérez Royo, J.: *La Reforma constitucional inviable*. Madrid, 2015.
- Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M.; Casas Baamonde, María E.: *Comentarios a la Constitución española*. Coedición de la AEBOE con la Fundación Wolters Kluwer, El Tribunal Constitucional y el Ministerio de Justicia. Madrid, año 2018. Tomo II.
- Ruíz Rico, G.: *Regeneración democrática y reforma constitucional*. Tirant lo Blanch.

- Ruíz Robledo, A.: *Compendio de Derecho constitucional español*. Tirant lo Blanch, 3º ed. Valencia, 2018.

JURISPRUDENCIAL.

- Declaración 1/1992, de 1 de julio, del Tribunal Constitucional. (BOE. núm. 177, de 24 de julio, de 1992)
- Sentencia 76/1995, de 14 de marzo, del Tribunal Constitucional. (Aranzadi RTC 1994\76)
- Auto 9/2012, de 13 de enero, del Tribunal Constitucional (Pleno). (Aranzadi RTC 2012\9)

WEBGRAFÍA.

- <https://dpej.rae.es>
- <https://app.congreso.es/consti/>
- <https://www.congreso.es/web/guest/grupos/composicion-en-la-legislatura>
- www.boe.es
- www.tribunalconstitucional.es
- <https://www.thomsonreuters.es/es.html>
- Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales de 2004. <https://www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-2004.pdf>
- Programa electoral del Partido Popular para las elecciones Generales de 2008. <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1191-20090909122124.pdf>
- Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales de 2019. <https://www.psoe.es/media-content/2019/10/Ahora-progreso-programa-PSOE-10N-31102019.pdf>
- Programa electoral de VOX para las Elecciones Generales de 2019. <https://www.voxespana.es/noticias/100-medidas-urgentes-de-vox-para-espana-20181006>

- Programa electoral de Unidas Podemos para las Elecciones Generales de 2019.
https://podemos.info/wpcontent/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf.
- Programa electoral de Ciudadanos para las Elecciones Generales de 2019.
<https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>
- <https://www.lavanguardia.com/vida/20181008/452236821492/el-exministro-de-justicia-francisco-caamano-pide-flexibilizar-las-normas-para-la-reforma-de-la-constitucion.html>.
- <https://www.newtral.es/reforma-constitucion-propuestas-partidos/20201206/>

Antonio Jesús Asenjo García.

Mayo de 2021.