

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

# Trabajo de Fin de Grado: La Reforma Constitucional

---

Grado en Derecho

Curso académico 2013/2014

Autor: Héctor Guzmán García

Tutor : Pedro Martínez Ruano (Área de Derecho Constitucional)

**Convocatoria de Septiembre**

**Índice**

	<b><u>Página</u></b>
<b>Introducción al Trabajo de Fin de Grado.....</b>	<b>3</b>
<b>1. La reforma constitucional.....</b>	<b>3</b>
1.1 Introducción y concepto.....	3
1.2 Clases de reforma: El procedimiento rígido y el procedimiento flexible.....	7
1.3 Alternativas a la reforma constitucional.....	10
1.4 Comparativa: El procedimiento de reforma constitucional en otros Estados.....	11
- 1.4.1 <i>Estados Unidos de Norteamérica</i> .....	12
- 1.4.2 <i>República Federal Alemana</i> .....	15
- 1.4.3 <i>República Francesa</i> .....	18
- 1.4.4 <i>Reino Unido</i> .....	18
<b>2. La reforma constitucional en el Ordenamiento Jurídico Español.....</b>	<b>19</b>
2.1 El Título X de la Constitución.....	19
- 2.1.1 <i>Sujetos y límites: Los artículos 166 y 169</i> .....	19
- 2.1.2 <i>El artículo 167</i> .....	21
- 2.1.3 <i>El artículo 168</i> .....	23
2.2 Doctrina del Tribunal Constitucional.....	26
- 2.2.1 <i>Declaración de 1992</i> .....	26
- 2.2.2 <i>Declaración de 2004</i> .....	28
2.3 Las reformas del 1992 y 2011.....	30
- 2.3.1 <i>Reforma de 1992</i> .....	30

- 2.3.2 <i>Reforma de 2011</i> .....	32
<b>3. Propuestas de reforma</b> .....	<b>33</b>
3.1 Artículos a reformar y procedimiento aplicable.....	34
- 3.1.1 <i>Senado</i> .....	35
- 3.1.2 <i>Poder Judicial</i> .....	38
- 3.1.3 <i>La Corona</i> .....	41
<b>4. Conclusiones finales</b> .....	<b>46</b>
<b>5. Bibliografía</b> .....	<b>47</b>
<b>6. Apéndice legislativo</b> .....	<b>49</b>

## **Introducción al Trabajo de Fin de Grado**

En este Trabajo de Fin de Grado se realizará una exposición sobre la reforma de la Constitución, acercándonos al propio concepto de Constitución y al origen, procedencia y elementos que caracterizan la legitimidad de este mecanismo, así como sus clases y diferentes vías alternativas a la adaptación del Texto Constitucional sin pasar por su modificación.

En el trabajo también se incluye una comparativa jurídica entre los procedimientos de reforma constitucional que podemos encontrar en los ordenamientos jurídicos de otros países, tales como Estados Unidos, Francia, Alemania y Reino Unido; con sus correspondientes características y especificaciones.

Posteriormente se realizará un análisis del procedimiento de reforma contenido en el Título X de nuestra propia Constitución, de la jurisprudencia (Declaraciones) del Tribunal Constitucional a este respecto y de las dos reformas que nuestra Norma Fundamental ha recibido hasta la fecha.

En último lugar se presentarán una serie de propuestas doctrinales de reforma de nuestro Texto Constitucional, finalizando con una serie de conclusiones sobre el contenido del Trabajo.

### **1. La reforma constitucional**

#### **1.1 Introducción y concepto**

*“Un pueblo tiene siempre derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no tiene derecho a someter a sus leyes a las generaciones futuras”* (Artículo 28 de la Declaración francesa de derechos del hombre y del ciudadano de 1789).

Cuando hablamos de Constitución, hablamos de la norma superior del ordenamiento jurídico, la que se encuentra en la cúspide jerárquica. En ella encontramos reflejados los valores, principios, instituciones y derechos que configuran a un Estado

Como fuente del Derecho, incorpora al ordenamiento jurídico aquellas normas y disposiciones que resultan esenciales para estructurar el sistema político y jurídico de

una nación, además de otorgarles legitimidad, éste es el sentido material de la Norma Fundamental, dirigir la producción normativa.

BALAGUER CALLEJÓN<sup>1</sup> apunta dos elementos que resultan clave para entender la posición en el ordenamiento que posee la Constitución en nuestro país:

- 1) El poder constituyente, como poder político, no se encuentra condicionado por límites estrictamente jurídicos, pero sí sociales y políticos, incluyendo una ‘*refundación*’ progresiva de aquella normativa que ya estuviese vigente a los cauces que la nueva Constitución dispuso.
- 2) El poder constituyente se agota en sí mismo con el hecho de aprobarse la Constitución, todo lo que venga a posteriori son potestades que la Constitución conoce, recoge y a las que les otorga aptitudes normativas, entre las cuales se incluye el objeto de este trabajo, la reforma de la Constitución.

Como complemento, encontramos una serie de singularidades de la Constitución que PÉREZ ROYO<sup>2</sup> desglosa de la siguiente manera:

- 1) La Constitución es única como norma, su naturaleza hace que quede diferenciada del resto.
- 2) Siendo superior jerárquicamente al resto de normas del ordenamiento, condiciona a éstas, por lo que es imprescindible una seguridad y protección de la misma a su altura. El principio de seguridad jurídica pasa por tener la absoluta convicción de que la Constitución es reconocida como norma fundamental y que ella misma disponga su propio método de reforma.
- 3) La naturaleza esencialmente política del texto constituyente, donde confluyen el Derecho y el Estado. Dada esta confluencia, se prevé la necesidad de no dejar a la Constitución expuesta a posteriores mayorías parlamentarias que la modifiquen libremente, estableciendo para ello unas específicas condiciones de reforma.

Como fuente normativa y norma rectora del Estado, es inevitable considerar la idea de que tiene que avanzar en paralelo a los cambios sociales que se producen a lo largo del

---

<sup>1</sup> *Fuentes del Derecho II*, Editorial Tecnos, 1992. Pág. 28 y 29

<sup>2</sup> *La Reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, D.L. 1987. Pág. 9 a 13.

tiempo, es de nuevo BALAGUER CALLEJÓN<sup>1</sup> quien señala en ese sentido que no podemos perder de vista la perspectiva histórica de la Constitución a la hora de conformar la noción de Constitución, teniendo en cuenta el condicionamiento mutuo que entre sociedad y Constitución se crea y renueva constantemente.

Continuando en esta línea, el profesor JUAN MANUEL LÓPEZ ULLA<sup>3</sup>, afirma que una Constitución obsoleta, que no puede ser modificada y que no satisfaga al pueblo soberano, acabaría por ser inservible, estaría condenada al fracaso y que ha de contemplar herramientas para su revisión y reforma, siendo esto incluso, un método de defensa del Texto, para evitar su caducidad.

Llegados a este punto es necesario hablar del poder constituyente, tanto originario como constituido. El primero es previo a la Constitución, su titular es el pueblo y es la fórmula jurídica de la que nace el Texto Constitucional, es decir, se manifiesta con anterioridad a la creación de la Constitución, da lugar a la misma, es su origen.

Según la opinión de JORGE DE ESTEBAN<sup>4</sup>, las características de este poder originario serían las siguientes:

1. Metajurídico: Como ya hemos dicho, crea la norma constitucional, tiene una posición anterior a la norma positiva.
2. Originario: De él surgen los demás poderes estatales, no existe otro poder por encima.
3. Extraordinario: Realiza su aparición en el momento de creación constitucional y aunque no queda extinguido, permaneciendo implícito en el conjunto de la sociedad, no resulta visible ni actúa.
4. Eficaz y aceptado: Ha de ser consentido por sus titulares, y de ser así, se convierte en derecho y se garantiza su vigencia.
5. Soberano e ilimitado: Pero sin alejarse de la estructura social ni de los valores bajo los que fue consentido su ejercicio, de lo contrario, podría verse rechazado.
6. Basado en las ideas de justicia, seguridad y valor: Todo Estado constitucional debe inspirarse en estos fundamentos y reflejarlos en la instauración de un sistema

---

<sup>3</sup> *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, 2010. Pág. 68.

<sup>4</sup> *Tratado de Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense Madrid, D.L., 2004. Pág. 709.

democrático sometido a la ley, a los derechos fundamentales y a la división de poderes, así como un profundo respeto a los derechos humanos.

Si el poder constituyente originario, es aquel que otorga la capacidad de crear la Constitución, el poder constituido, también denominado derivado o de reforma o revisión constitucional, posee la facultad de reformarla, quedando tal poder regulado y delimitado en la misma.

BALAGUER CALLEJÓN<sup>5</sup>, por otro lado, realiza la siguiente apreciación acerca de la soberanía y el poder constituyente originario:

Identificados los dos elementos clave que participan en el concepto de soberanía popular, esto es, el sujeto (el pueblo) y el objeto (la soberanía no sometida a límites normativos), BALAGUER observa que estos se encuentran ausentes en el ordenamiento constitucional, de ahí que afirme que la participación del pueblo como soberano solo sea palpable al actuar como poder constituido y vea necesaria una interpretación del artículo 1.2 de la Constitución Española (en adelante, CE), realizando una diferenciación de su enunciado en dos partes contendientes de dos conceptos:

*“La soberanía nacional reside en el pueblo español...”*, la primera parte otorga legitimidad al pueblo para ejercer el poder soberano, lo que a su vez le otorga validez a la Constitución que emana del mismo.

*“...del que emanan los poderes del Estado”*, de la segunda parte se extrae la actuación del pueblo como poder constituido, sometido a la Constitución, o en palabras del propio Balaguer *“expresa la legitimidad democrática del Estado configurado en la Constitución, el principio democrático que ha de regir su estructuración y actividad”*.

A modo de conclusión, BALAGUER CALLEJÓN<sup>6</sup> califica esto como una identificación implícita en la redacción de la norma, entre soberanía y poder constituyente a tenor de las características comunes que poseen (no sometimiento a límites normativos, tratarse de poderes atribuidos al pueblo como un total) y que en definitiva, las asemejan.

---

<sup>5</sup> *Fuentes del Derecho II*, Editorial Tecnos, 1992. Pág. 33 a 36.

<sup>6</sup> *Fuentes del Derecho II*, Editorial Tecnos, 1992. Pág. 36.

Resulta conveniente citar también la reflexión que realiza PEDRO DE VEGA<sup>7</sup> sobre el poder constituyente y constituido, tratando de dejar consolidada la premisa de que ante la existencia de un poder soberano sin control jurídico, el hecho de reconocer la capacidad de reforma constitucional incluida dentro de su propio texto, disipa cualquier posibilidad de equívoco y entremezcla de lo que son las ideas de poder constituyente y poder constituido.

### 1.2 Clases de reforma: El procedimiento rígido y el procedimiento flexible.

En el constitucionalismo español actual, los poderes estatales se encuentran separados en las instituciones del Parlamento, el Gobierno y el Poder Judicial, creados por el poder constituyente e instaurados a través de la Constitución y a los que se les encargan una serie de tareas, estos son los poderes constituidos, a través de los cuales el pueblo ejerce su poder de reforma de la Norma Fundamental.

Si vemos la reforma constitucional desde un punto de vista estricto, nos encontramos con que se trata de un procedimiento establecido para ello en la Constitución, para alterar su contenido, sustituyendo un precepto por otro distinto, eliminándolo o modificándolo.

La reforma constitucional se ha de realizar, como ya hemos dicho, respetando el procedimiento previsto en ella, en ese sentido, encontramos dos posibles procedimientos a seguir y que serán el objeto de este apartado: el procedimiento rígido y el procedimiento flexible.

Hablamos de procedimiento rígido cuando nos encontramos con un proceso de reforma especial y complejo para alterar el contenido del texto constitucional, ya que los poderes legislativos no pueden entrar a modificar lo dispuesto en la Norma en el ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, es decir, tal y como dice ÓSCAR ALZAGA<sup>8</sup>, se prevé una serie de mecanismos prácticamente infinitos concebidos para ello. Caso opuesto al del procedimiento flexible, en el cual el Parlamento, ejerciendo el poder legislativo, inicia un proceso a tal efecto para revisar la Constitución.

---

<sup>7</sup> *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, 1988. Pág. 57 a 60.

<sup>8</sup> *Derecho político español: según la constitución de 1978*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2007. Pág. 184 a 186.

Por lo general, los procesos de reforma constitucional son mayoritariamente rígidos, recogen un procedimiento específico, distinto al del poder legislativo parlamentario.

LÓPEZ ULLA<sup>9</sup> aporta a esta afirmación una serie de ejemplos de carácter ilustrativo que ayudan a comprender en que podría consistir ese procedimiento especial y rígido:

- Exigencia de una mayoría cualificada que apruebe la reforma.
- Que sean unas nuevas Cámaras (fruto de la convocatoria de unas elecciones generales) las que aprueben tal reforma.
- Que la aceptación o el rechazo a la reforma proceda de un proceso consultivo popular mediante referéndum.
- Que la reforma sea realizada por una asamblea ‘*ad hoc*’.

Esta enumeración de ejemplos que realiza LÓPEZ ULLA, se asemeja a lo dispuesto por ALZAGA<sup>8</sup>, que considerando que no resulta factible clasificar los sistemas de reforma constitucional, opta ceñirse a dos criterios a modo de pauta expositiva de los procedimientos de reforma:

- Los quórum y las mayorías parlamentarias cualificadas: Sistema de amplia generalización en nuestra época, reconocido de forma casi unánime por las doctrinas constitucionalistas como un satisfactorio mecanismo de aprobación de reformas constitucionales. Se trata de un criterio que ensalza el consenso como valor político eficaz a la hora de garantizar el correcto proceso reformista, al cual se le pueden añadir otros requerimientos, tales como el debate parlamentario, una aprobación conjunta bicameral o incluso con la necesaria disolución de las Cámaras, celebración de un proceso electoral y ratificación de la reforma por el Parlamento electo.
- La participación ciudadana: Habitual en las Constituciones actuales, que contemplan la figura del referéndum, vinculante o meramente consultivo, preceptivo o facultativo. La figura del referéndum, como sistema de participación popular en la toma de decisiones, sirve de nexo que enlaza la realidad social con la tesis de que es la ciudadanía la titular del Poder constituyente, anteriormente explicado.

---

<sup>9</sup> *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, 2010. Pág. 70 y 71.

No obstante, ALZAGA<sup>10</sup> considera de relevancia las reservas doctrinales que ha habido a esta práctica, las cuales se fundamentan en la, en ocasiones, carencia de la ciudadanía en conocimientos profundos de Derecho, necesarios para la comprensión de la complejidad que posee una reforma constitucional, afirmando tal doctrina que la consecuencia última de esto sería el apoyo a lo consignado por el partido político al que se sientan más afines.

En contraposición a esta doctrina que resaltaba ALZAGA, BALAGUER CALLEJÓN<sup>11</sup> valora de forma más positiva el procedimiento que incluya la consulta a la ciudadanía, alegando que se trata de un procedimiento que aporta equilibrio entre la supremacía y rigidez constitucional; y la necesidad de adaptar el Texto Constitucional a la realidad social y política. En su opinión, promueve que el consenso sea amplio, reflejando la permanencia del pacto que dio lugar a la Norma Fundamental. Por lo tanto, el método más adecuado sería el de la ratificación popular mediante el referéndum.

FRANCISCO RUBIO LLORENTE<sup>12</sup> opta por considerar que el grado de rigidez – flexibilidad que pueda tener la Constitución depende de diferentes variables, tales como la regulación de las instituciones (de lo detallada que sea tal regulación) o las remisiones constitucionales a la ley o la interpretación que puedan realizar los órganos judiciales para que proporcionen un sentido concreto a lo contenido en sus disposiciones.

Concluyendo con la dicotomía rigidez – flexibilidad, PEDRO DE VEGA<sup>13</sup> afirma que la actual ciencia constitucionalista consagra el principio de supremacía de la constitución, llegando el autor a considerar que el debate actual consistiría en determinar el mayor o menor grado de rigidez de los textos constitucionales e incluso, en los casos de constituciones manifiestamente flexibles podemos ver elementos propios de rigidez, como es la Constitución inglesa, en la que, pese al amplísimo poder

---

<sup>10</sup> *Derecho político español: según la constitución de 1978*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2007. Pág. 186.

<sup>11</sup> *Fuentes del Derecho II*, Editorial Tecnos, 1992. Pág. 41 y 42.

<sup>12</sup> *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente? : Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. Pág. 28 y 29.

<sup>13</sup> *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, 1988. Pág. 49 a 53.

del que dispone el Parlamento, no podría efectuarse una reforma profunda sin el consentimiento popular.

Cuestión distinta para DE VEGA sería el sistema de protección jurídica de la rigidez y supremacía constitucional que realizan los Estados, y se refiere (en el caso de España) al Tribunal Constitucional, que tal y como dispone el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es el supremo intérprete de la Constitución y en definitiva, es el órgano referente en la consecución del objetivo de no permitir que ningún poder constituido pueda acordar algo que no se encuentre amparado por el pueblo, poseedor del poder constituyente y del que nace la Norma Fundamental.

Acerca de la interpretación judicial que sobre la Constitución se realiza, haremos un análisis más exhaustivo en el apartado 1.4, en la comparativa con los procesos de reforma en otros Estados.

### 1.3 Alternativas a la reforma constitucional.

¿Qué otras opciones encontramos, dentro del marco legal, a los procedimientos de reforma? La Constitución, como norma, es susceptible de interpretación y por ende, de adaptarse a la realidad social del momento por vía distinta a la expuesta anteriormente. Doctrinalmente se habla de ‘*mutación constitucional*’ o ‘*reforma tácita*’, JUAN MANUEL LÓPEZ ULLA<sup>14</sup> expone las siguientes vías alternativas:

- La jurisprudencia constitucional: El Tribunal Constitucional, en numerosas situaciones, ha establecido el correcto alcance de las disposiciones contenidas en la Norma Fundamental, lo cual se pone en consonancia con lo afirmado por PEDRO DE VEGA en el apartado anterior.
- Las convenciones constitucionales: Pactos políticos efectuados habitualmente entre las fuerzas políticas de mayor peso parlamentario y referido a la dirección en la que se ha de enfocar la aplicación de un determinado precepto constitucional. Ejemplo de ello son los Pactos de la Moncloa de 1981 o 1992.
- La costumbre constitucional: Como manera frecuente de un hacer o no hacer, con la particularidad añadida de que se considera jurídicamente preceptivo. Ejemplo de ello

---

<sup>14</sup> *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, 2010. Pág. 70.

sería la XXII Enmienda de la Constitución estadounidense, que prohibía un tercer mandato presidencial, respetado hasta entonces y que Roosevelt rompió.

#### 1.4 Comparativa: El procedimiento de reforma constitucional en otros Estados.

Son diversas las técnicas reformistas que podemos encontrar en el Derecho comparado, JORGE DE ESTEBAN<sup>15</sup> los dispone de la siguiente manera:

a) Reforma mediante enmiendas: Procedimiento de revisión propio de la Constitución estadounidense, de contenido diverso, desde derechos fundamentales y libertades públicas (prohibición de esclavitud y trabajos forzosos, Enmienda XIII) hasta otros que regulan el poder ejecutivo (composición y elección del Senado, Enmienda XXII).

b) Reforma tácita: Aquellas en las que no existe una concreción de las disposiciones constitucionales objeto de modificación, disfrutando tales reformas de una validez equivalente a las de disposiciones reformadas expresamente, sin que ello no suponga una situación de confusión, propia de su carácter implícito, siendo éste su principal defecto.

Ejemplo de este modelo de reforma sería el que encontramos en la Constitución alemana de Weimar, del año 1919.

c) Las leyes constitucionales: Previsión de existencia de determinadas leyes, reguladoras de materias consistentes en aspectos políticos o jurídicos, y cuyo procedimiento de aprobación es el mismo que el de la reforma constitucional. Ejemplo de este modelo serían las leyes constitucionales recogidas en el artículo 138.1 de la Constitución italiana de 1947 o las *“lois organiques”* contempladas en la Constitución francesa de 1958, artículo 46.

Por otra parte, DE ESTEBAN<sup>16</sup> realiza también un desglose de límites a las reformas:

a) Temporales: Prohibición de iniciar el proceso durante un concreto período temporal.

b) De contenido: De la forma de Estado, de la forma democrática del gobierno, de la estructura estatal, así como de los principios inspiradores de la Norma Fundamental.

---

<sup>15</sup> *Tratado de Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense Madrid, D.L., 2004. Pág. 715 a 717.

<sup>16</sup> *Tratado de Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense Madrid, D.L., 2004. Pág. 717 a 719.

#### 1.4.1 Estados Unidos de Norteamérica

La tradición constitucional americana, dice PEDRO DE VEGA<sup>17</sup>, es la primera en la que la Constitución se ha mostrado como una ley superior, fundamentado en las influencias de autores vinculados a la *“élite colonial que dirigió el proceso constitucional americano, y cuyo pensamiento actuó como elemento ideológico director del mismo”*, lo cual no impide que sea necesaria una absoluta referencia a los presupuestos políticos y sobre todo sociales, elementos sustentadores del poder constituyente.

El objetivo principal de esta atribución a la Constitución de un carácter supremo (dispuesto así en su artículo 6.2) es principalmente el de establecer una línea divisoria entre la ley ordinaria y la constitucional, permitiendo a esta última obtener ese grado de rigidez propio de su supremacía, ese que, solo mediante un procedimiento especial y complejo, distinto al procedimiento legislativo común, da lugar a su reforma.

Sin embargo, los constitucionalistas norteamericanos olvidaron en la redacción de la Norma establecer un mecanismo sancionador que imposibilitará la transgresión de dicha rigidez, esto planteó en 1803 el siguiente interrogante: *“¿Si el poder legislativo cambiase una norma constitucional, el principio de supremacía constitucional debería ceder ante el acto legislativo?”*, ante esta cuestión se enfrentó el Juez Marshall en el caso *Marbury contra Madison*, que desarrollaremos más adelante.

Para JAVIER PÉREZ ROYO<sup>18</sup>, el constitucionalismo estadounidense debe ser punto de partida en cualquier estudio que tenga como materia la reforma del Texto Constitucional, no solo por ser la primera nación con Constitución escrita, sino también por considerar (I) que la cláusula de reforma de la Constitución federal americana es un elemento original y propio, al menos en su faceta más consistente, pues ya existían precedentes, si bien menos sólidos, en el constitucionalismo inglés y además (II) porque en el constitucionalismo norteamericano encontramos por primera vez una casi perfecta armonización entre poder constituyente, poder constituido y supremacía constitucional : La Constitución, nacida del poder constituyente, introduce cláusulas de reforma que

---

<sup>17</sup> *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, 1988. Pág. 38 y 39.

<sup>18</sup> *La Reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, D.L. 1987. Pág. 20, 21,23 y 29.

convierten a la Norma Fundamental en inalcanzable para el ejercicio ordinario de los poderes constituidos.

Los procedimientos de reforma en la Constitución Norteamericana se encuentra en el artículo 5: El primer procedimiento consiste en que el Congreso podrá solicitar una enmienda que requerirá de dos tercios de los votos de Cámara de Representantes y Senado.

La segunda opción se encauza por la vía de la Convención Nacional, convocada por dos tercios de las legislaturas de los Estados y elevada al Congreso, que deberá tomar en consideración la propuesta de enmienda que realice la Convención.

Tras la propuesta, de una u otra opción, la enmienda quedará aprobada cuando reciba los votos favorables de las tres cuartas partes de los Estados

No obstante, resulta importante matizar, y así lo hace PÉREZ ROYO<sup>18</sup>, que una vez establecido, el instrumento de reforma no resulta tanto de aplicación para adaptar la Constitución a la realidad, optándose preferentemente por la interpretación judicial, salvo en determinados supuestos, que por su carácter innovador requiere inevitablemente acudir al procedimiento formal.

¿Las causas de esta preferencia por la opción interpretativa? Los costes y el consumo de tiempo que suponen el uso de cualquiera de las vías reformistas que se prevén en la Norma Fundamental norteamericana y que devengarían que su uso fuese casi imposible de un modo regular.

En definitiva, y como PÉREZ ROYO<sup>18</sup> concluye al final de su reflexión sobre la tradición constitucionalista americana, los mecanismos de reforma constitucional están destinados a las grandes ocasiones, a la aparición excepcional, y esto es fruto del funcionamiento del Estado democrático, en el que la reforma no puede ser un medio de adaptación diaria y normal de los preceptos constitucionales a la realidad. Tal y como dice el autor: *‘La reforma de la Constitución sigue teniendo sentido como institución en la medida en que resulta preservadora del compromiso que existe en el pacto constitucional contra eventuales abusos por parte de una mayoría parlamentaria’*.

Un ejemplo bastante ilustrativo de la importancia que ostenta el Tribunal Supremo federal en el constitucionalismo norteamericano y que SANTIAGO SÁNCHEZ

GONZÁLEZ Y PILAR MELLADO PRADO<sup>19</sup> analizan, es el caso del *Bill of Rights* (Declaración de Derechos) proclamada en 1791, la cual dicho Tribunal la interpretó como aplicable exclusivamente al gobierno nacional, y no a los gobiernos de los Estados Federales que componían la nación norteamericana, para posteriormente, en 1925 decidir que debía considerarse como aplicable tanto al Congreso y Gobierno de los Estados Unidos, como a los Estados Federales, iniciando un complejo proceso de incorporación.

El que fuera Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, argumentaba que los órganos jurisdiccionales no debían tomar decisiones acerca de asuntos susceptibles de controversia moral y política, debiendo ser los poderes gubernamentales quienes lo hagan, poderes responsables en el aspecto político, consideración que no ostentan los Tribunales.

RONALD DWORKIN<sup>20</sup>, aporta una opinión contraria a esas afirmaciones realizadas por Nixon: Si bien es cierto que los poderes gubernamentales gozan de títulos que le atribuyen tal capacidad de decisión, pudiendo considerarse que resultaría más justo que tales determinaciones fueran asumidas por una mayoría (representada en el Gobierno) que una minoría (los Tribunales) pero como dice DWORKIN<sup>20</sup>: “*Que la mayoría sea juez en su propia causa parece incongruente e injusto*”, o en otras palabras : ¿Es el Gobierno el idóneo para decidir sobre lo correcta o incorrecta que resulta su propia acción? Esto nos lleva a la pregunta planteada al comienzo del apartado acerca de la supremacía constitucional y al caso *Marbury contra Madison*.

En este caso, la Suprema Corte estadounidense confirmó el poder de los Tribunales de revisar si las actuaciones legislativas se ajustaban a lo dispuesto en los preceptos de la Constitución, pudiendo declararla nulas de ser contrarias a la Norma Fundamental.

Una posición contraria a la resolución de este caso argumenta que se trata de un fundamento *non sequitur* (carente de lógica) en la medida en que no existe atribución expresa de dicha autoridad a los Tribunales, pero para DWORKIN<sup>20</sup> no existe irracionalidad alguna, si consideramos que el principio anteriormente mencionado de que nadie puede ser juez de su propia causa resulta tan fundamental en lo jurídico, que

---

<sup>19</sup> *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995. Pág. 68, 69, 70,71.

<sup>20</sup> *Los Derechos en serio*, Ariel, 2012. Pág. 222 a 230.

solo su denegación expresa por la Constitución hubiese impedido al Tribunal Supremo sentenciar el caso *Marbury contra Madison* como finalmente lo hizo.

De no ser los Tribunales los que tuviesen tal capacidad decisoria, los norteamericanos podrían encontrarse con una situación en la que, teniendo en cuenta que las decisiones políticas son tomadas por diversas instituciones, lo decidido por una institución fuese revisado por otra, también con responsabilidad, y que desembocaría en una situación caótica, puesto que resulta prácticamente imposible que todas las instituciones tuvieran una opinión unánime en cuanto a sus intereses.

Por lo tanto, y como dice PEDRO DE VEGA<sup>21</sup>, la revisión judicial garantizará la supremacía constitucional, que seguirá siendo reflejo de la soberanía popular, y como el propio juez Marshall razona en la sentencia del caso *Marbury contra Madison*: *‘O es la Constitución una ley superior, suprema, inalterable en forma ordinaria, o bien se encuentra al mismo nivel que la legislación ordinaria, y como cualquier otra ley, puede ser modificada cuando así lo desee el legislativo. Si la primera opción es la válida, entonces una ley contraria a los preceptos constitucionales no será legal, pero si la válida es la segunda opción, entonces las Constituciones escritas no son más que absurdas tentativas que el pueblo realizaría para tratar de limitar un poder cuya naturaleza sería ilimitable’*.

#### *1.4.2 República Federal Alemana*

El constitucionalismo alemán mantiene una línea de opinión fundamentada en que la Norma Fundamental no puede ser eterna, y que va a requerir progresivamente una adaptación a las circunstancias del momento, haciéndose necesarias reglas que revisen la Constitución.

Para KLAUS STERN<sup>22</sup>, en un análisis sobre el derecho estatal alemán, considera que la asiduidad con la que una Constitución pasa por el mecanismo de reforma puede servir como indicador de la calidad del texto, aunque en todo caso habría que evaluar la importancia de dichas reformas.

---

<sup>21</sup> *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, 1988. Pág. 41 y 42.

<sup>22</sup> *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, 1987. Pág. 325 a 357.

La actual Constitución alemana, recoge la reforma constitucional en su artículo 79, con el requisito de que sea aprobada por dos terceras partes del Parlamento alemán (Bundestag), sin otras particularidades añadidas a ésta con respecto a la fórmula de aprobación de leyes ordinarias, pero sí con una serie de límites materiales a las reformas. Se tratarían de limitaciones de contenido (visto al comienzo del apartado 1.4) con el objetivo de actuar como '*garante de perpetuidad*'.

Según esta disposición las partes relativas a la organización del Estado resultan intangibles, las cuales, para STERN<sup>22</sup>, se pueden desglosar en las siguientes:

- La articulación del modelo de Estado Federal.
- La participación esencial de los Estados Federados (o *Länders*) en la legislación alemana.
- La conformación de Alemania como Estado federal, democrático y social.

Por otro lado, el artículo 79.3 también considera como intangibles los principios fundamentales que se recogen en los artículos 1 a 20 de la Norma Fundamental, dichos principios, son de nuevo desglosados por STERN<sup>22</sup> en lo siguiente:

- Los derechos humanos, la dignidad humana y su respeto por el poder que posee el Estado, el cual a su vez está vinculado a los Derechos fundamentales.
- La soberanía popular.
- La participación del pueblo en las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, mediante la elección, la votación y mediante distintos órganos.
- La respectiva vinculación de la legislación y de los poderes ejecutivo y judicial a la constitución, el derecho y la ley.

Un detalle relevante con respecto a la Constitución Alemana de 1919 es que la actual Norma Fundamental de Alemania exige que las modificaciones constitucionales que se realicen supongan a su vez una modificación del propio texto, como cumplimiento al principio de '*documentabilidad y carácter expresamente visible de toda reforma de la Constitución*'.

Ejemplo de una reforma constitucional sin una consecuente modificación del texto, sería los casos en que corresponde a instituciones internacionales confeccionar normas que resultan de aplicación preferente sobre el derecho nacional, esto se refiere sobre todo al derecho que emana de las Instituciones Europeas, regulado en el artículo 24.1 de la Constitución Alemana, no obstante, el Tribunal Constitucional Federal rechazó otorgar un reconocimiento sin ningún tipo de limitación. Los principios fundamentales del artículo 79.3 recogen esta limitación sobre tal preferencia.

Es importante resaltar que el constitucionalismo europeo cambia radicalmente tras la Segunda Guerra Mundial, aproximándose al modelo norteamericano que hemos tratado en el punto anterior. El establecimiento de la Constitución en una posición de supremacía respecto del resto del ordenamiento deja en un segundo plano al procedimiento de reforma. Es aquí cuando surge el método de la interpretación, el cual, según KONRAD HESSE<sup>23</sup> también ha de encontrarse limitado, pues acabaría por perder esa noción de garante y protector de la vida en sociedad, por lo tanto, y aun resultando paradójico, la interpretación acaba por ser también objeto de interpretación.

Para resolver esta problemática, HESSE<sup>24</sup> propone que, llegado el momento en que la interpretación no resulte el mejor mecanismo, corriendo el riesgo de que produzca un resultado contrario al sentido del texto, entre en juego la institución de reforma previsto.

Para STERN<sup>22</sup>, la mutación constitucional o interpretación jurídica no dispone de un concepto claro (al contrario que el proceso de modificación del artículo 79), sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal ha recurrido a él y con acuerdo casi unánime en cuanto a su explicación: fenómeno que da lugar a una transformación en lo que a la aplicación de las normas constitucionales se refiere, es decir, genera una alteración del sentido de la norma sin una modificación del contenido del texto, lo cual, para el Tribunal Constitucional Federal se ha de reconocer cuando surgen nuevos supuestos de hecho, o cuando dichos supuestos, aun siendo conocidos alcanzan un nuevo sentido.

Según STERN<sup>22</sup>, las causas de la mutación constitucional son varias, como los cambios sociales o todo lo referido a la forma de actuar del Estado (*praxis*), así como la posibilidad de emplear normas de rango inferior para concretar las normas jurídico-

---

<sup>23</sup> Citado por STERN<sup>22</sup>: *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Pág 30

<sup>24</sup> Citado por STERN<sup>22</sup>: *Grenzen der Verfassungswandlung*, Pág 139

constitucionales, pero sin duda, para el autor la causa más importante sería el paso del tiempo, pudiendo incluso, ser causa única.

#### *1.4.3 República Francesa*

Resulta relevante hacer referencia, aún breve, al modelo de reforma constitucional francés, en el que se ejemplifican los sendos modelos de procedimiento de reforma: el rígido y el flexible.

El artículo 89 de la actual Carta Constitucional Francesa establece que la iniciativa de reforma corresponderá al Jefe del Estado (Presidente de la República) y al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento de forma conjunta, con examen y votación por las Cámaras y con sometimiento a referéndum (procedimiento rígido), con la excepción de que el Presidente de la República opte por someterlo al Parlamento, quedando aprobado si alcanza una mayoría de tres quintas partes de los votos emitidos en la sala (procedimiento flexible).

Añade a estos requisitos dos limitaciones, una de carácter temporal y otra de contenido (vistas al comienzo del apartado 1.4): la prohibición de procedimiento cuando se encuentre en un estado de quebranto de la integridad del territorio, así como la prohibición de modificación de la forma republicana del gobierno.

#### *1.4.4 Reino Unido*

Según SANTIAGO SÁNCHEZ GONZÁLEZ y PILAR MELLADO PRADO<sup>25</sup>, la Constitución Británica es una Constitución de tracto sucesivo, frente a otras Constituciones que han supuesto un proceso de novación (nuevo orden político, nuevo régimen), la británica no se encuentra estructurada ni responde ante unos principios contenidos en la misma, su desarrollo procede de prácticas y normas que han sido implantadas de forma continua por órganos jurisdiccionales y poderes gubernamentales. En palabras de los propios autores: *‘De los hechos ha ido naciendo el derecho’*.

Para SÁNCHEZ GONZÁLEZ y MELLADO PRADO<sup>25</sup>, el proceso de reforma se encuentra continuamente operando en el constitucionalismo británico, es un procedimiento flexible, que no requiere de mecanismos específicos ni órganos

---

<sup>25</sup> *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995. Pág. 28 y 29

encargados del mismo, bastando con actuar en los mismos términos que si de una ley ordinaria se tratase.

No obstante, considero importante matizar las palabras de estos autores con lo dispuesto por PEDRO DE VEGA<sup>21</sup> acerca del mínimo grado de rigidez que hasta la Constitución Británica contiene, y que hemos tratado en el apartado 1.3 de este trabajo.

## **2. La reforma constitucional en el ordenamiento jurídico español**

### 2.1 El Título X de la Constitución

#### *2.1.1 Sujetos y límites: Los artículos 166 y 169*

La reforma constitucional queda expresamente reflejada en el Título X de la Constitución Española, formado por los artículos 166, 167, 168 y 169.

De la lectura del artículo 166 de nuestra Constitución, se puede observar que existe una remisión de la iniciativa de reforma constitucional a la iniciativa legislativa ordinaria (artículo 87), para JAVIER PÉREZ ROYO<sup>26</sup>, ambos deberían ser iguales, no obstante, existen una serie de peculiaridades dentro del proceso de reforma, que implica un estudio separado, dichos motivos son los siguientes:

1. Exigencias concretas en el caso de la iniciativa de reforma constitucional promovida por las Cámaras, establecidas por los Reglamentos de Congreso y Senado.
2. Las potestades atribuidas a las Asambleas Legislativas Autonómicas en tal iniciativa, objeto de numerosas críticas.
3. La iniciativa popular queda descartada en el proceso de reforma del Texto Constitucional.

La remisión al artículo 87 supone también la determinación de los titulares de la iniciativa en los términos que dispongan tal artículo, que serán por tanto, el Gobierno, el Congreso, el Senado (87.1) y las Asambleas Legislativas Autonómicas (87.2).

En cuanto a la iniciativa gubernamental y parlamentaria, no existen grandes diferencias con respecto al procedimiento legislativo ordinario, pero como ya menciona PÉREZ

---

<sup>26</sup> *La Reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, D.L. 1987. Pág. 130 a 144.

ROYO<sup>26</sup>, existen exigencias procedimentales que generan que la reforma posea especificaciones propias:

- Se requiere la suscripción a la reforma de dos grupos parlamentarios, o que haya sido suscrita por una quinta parte de los Diputados (artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados).
- Por parte del Senado, se exige para la iniciativa de reforma que esta sea promovida por cincuenta senadores, y que a su vez no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario (artículo 152 del Reglamento del Senado).

El artículo 87.2 de la Constitución determina por otro lado la potestad de las Asambleas Autonómicas, mediante la solicitud al Gobierno o con remisión a la Mesa del Gobierno de su propuesta.

En cuanto a la legitimidad para ostentar dicha potestad, considera PÉREZ ROYO<sup>26</sup>, que la contemplación en el Texto Constitucional de las Asambleas Autonómicas (artículo 152) les otorga un carácter de órganos constitucionales, además de esto, las referencias que contienen la Constitución a la necesaria participación de éstas en la formación y control de la voluntad estatal (la composición del Senado, artículo 69; la iniciativa legislativa ordinaria, artículo 87.2 o el recurso de inconstitucionalidad, artículo 162.1a) las convierte en un elemento manifiesto de articulación del Estado, lo que para el autor, aporta coherencia a que sea partícipe de la iniciativa de reforma de la Constitución.

La exclusión de la iniciativa popular ha sido, por lo general, valorada de forma poco favorable, en este sentido PEDRO DE VEGA<sup>27</sup> no encuentra coherencia, al contrario que PÉREZ ROYO en la atribución de potestad a las Asambleas Legislativas Autonómicas y no a la iniciativa popular. Postura compartida con MANUEL CONTRERAS<sup>27</sup>, que además añade dos motivos por los que considera, el precepto constitucional resulta poco justificado:

1. La distribución de la competencia para reformar ha de encontrarse lo más repartida que se pueda, considerando, que uno de los receptores de tal reparto, ha de ser el pueblo, en calidad de electorado.

---

<sup>26</sup> Citado por PÉREZ ROYO<sup>26</sup>: *La Reforma Constitucional, en: Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, 1978, Pág. 222 y 410

2. Porque, siendo las Cortes las que aprueban o rechazan la iniciativa, negar totalmente la posibilidad de una iniciativa popular resulta innecesaria.

A estos argumentos responde PÉREZ ROYO<sup>26</sup>, estimando que, si bien son argumentos razonables, resulta sencillo argumentar lo contrario: dada la magnitud del asunto, es prudente que la iniciativa proceda de instrumentos políticos propios de un Estado moderno y democráticos, esto es, de las instituciones representativas, y que la solución dada por el Texto Constitucional responde a un sentido histórico, y no a un sentido coyuntural o circunstancial.

Al igual que en otras constituciones vistas con anterioridad, la Constitución Española posee límites temporales a la iniciativa de reforma, concretado en el artículo 169, que impide que se realicen modificaciones constitucionales en períodos de guerra o en supuestos previsto en el artículo 116 del mismo texto.

PÉREZ ROYO<sup>26</sup> lo considera evidente, las reformas de la Norma Fundamental tienen que producirse en períodos de calma, cuando no exista peligro para las instituciones y los ciudadanos.

No obstante, para BALAGUER CALLEJÓN<sup>28</sup> resulta importante matizar que el límite que fija la Constitución en ese sentido es para el inicio de la reforma, y no para la reforma ya iniciada, por lo que tales modificaciones pueden aprobarse durante períodos convulsos, por lo que estima más conveniente que la restricción temporal alcanzase a las tramitaciones ya iniciadas.

### 2.1.2 *El artículo 167*

Para PÉREZ ROYO<sup>29</sup>, el procedimiento del 167 es el más relevante, el núcleo esencial del Título X en la medida en que posee una fórmula rígida, que como ya hemos hablado, evita que la Constitución quede a la plena disposición de futuras mayorías parlamentarias que pudieran modificarla libremente, el artículo contempla una serie de ‘obstáculos’ que refuerzan que la modificación se realice en aras de reforzar el consenso alcanzado y reflejado en la Constitución Española.

---

<sup>28</sup> *Fuentes del Derecho II*, Editorial Tecnos, 1992. Pág. 39 y 40.

<sup>29</sup> *La Reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, D.L. 1987. Pág. 155 a 180.

A) El artículo 167.1 comienza utilizando el término *‘Los proyectos de reforma constitucional’*, para PÉREZ ROYO<sup>29</sup> esto es un concepto genérico que hace referencia a toda clase de texto legislativo que es remitido a las Cámaras, y al igual que el resto de textos que son enviados a éstas, deberá pasar por una fase de debate y aprobación por Congreso y Senado, el Título X no contempla a ese respecto excepciones a lo dispuesto para el procedimiento legislativo ordinario más allá de las particularidades ya mencionadas.

La aprobación del proyecto requerirá de una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, el artículo 167 dispone que si no hubiera acuerdo entre ambas se procederá a la creación de una Comisión paritaria con el objetivo de alcanzar el acuerdo.

Para PÉREZ ROYO<sup>29</sup> serían más oportunos los términos *‘el Senado está en desacuerdo’* o que *‘enmendará lo aprobado por el Congreso’*, antes que *‘desacuerdo de las Cámaras’* ya que, el Congreso es la primera Cámara en debatir y aprobar las propuestas y proyectos, por lo que no podría pasar al Senado sin un consenso previo del Congreso.

En cuanto a la Comisión Paritaria, el Texto Constitucional no concreta la forma de elección de sus miembros ni tampoco el número, ni existe remisión a los Reglamentos de las Cámaras. PÉREZ ROYO<sup>29</sup> resulta manifiesto que se deberá proceder a la determinación de los miembros siguiendo algunas condiciones, ejemplificándolo con la necesidad de que la Comisión Paritaria se conforme con la pluralidad de los Grupos Parlamentarios y con una elección proporcional de éstos según el número de representantes que tengan en las Cámaras. Estos ejemplos están basados en los criterios de composición de las Comisiones que se recogen en los Reglamentos de las Cámaras (artículo 40.1 en el Congreso y 51 en el Senado).

B) De no poder alcanzarse un acuerdo con el procedimiento del 167.1, el artículo 167.2 dispone que si el Senado aprobase la propuesta por mayoría absoluta, el Congreso, mediante una mayoría menor a la del procedimiento del primer apartado (dos tercios) podrá aprobar la reforma.

Según PÉREZ ROYO<sup>29</sup>, esto no es un nuevo procedimiento, sino la admisión de la propuesta por una mayoría inferior a la prevista en el apartado anterior del artículo 167, con el añadido de tratarse de un sistema de aprobación en el que las Cámaras no se

encuentran equitativamente posicionadas, otorgándosele cierta preeminencia al Congreso.

No obstante, y como el autor opina, las probabilidades de que el proyecto o propuesta llegue a esta situación, y que no supere el proceso de debate (búsqueda de consenso), las mayorías cualificadas y en última instancia el acuerdo por la Comisión Paritaria resultan escasas, por lo que a su juicio, este segundo apartado del artículo 167 resulta absolutamente inoperante.

C) Por último, el tercer apartado del artículo 167 dispone que si una décima parte de los miembros de las Cámaras lo solicitasen, y en un plazo de quince días desde la aprobación de la reforma, podrá someterse a referéndum para que sea ratificado por el conjunto de la sociedad española.

De la propia redacción del artículo, vemos que se trata de un referéndum facultativo, no es necesaria su concurrencia para que la reforma siga adelante, si bien ya hemos hablado acerca de las diferentes posturas doctrinales al respecto de la consulta ciudadana (apartado 1.2) cabe añadir la opinión de PÉREZ ROYO<sup>29</sup>, para el que, el Constituyente español ha estimado que con la tramitación prevista para las Cámaras se alcanzan las garantías necesarias para considerar que goza del apoyo general de la población, por el hecho de haber sido elegidas por éstos.

El referéndum contemplado en el artículo 167 es diferente a los previstos en el artículo 92, así como el previsto por el Título VIII, sobre los Estatutos de Autonomía. La diferencia principal radica en el carácter de poder constituyente que ostenta el referéndum del Título X, esa posibilidad de modificar *“las reglas del juego”*, lo que incluye el resto de situaciones en que la consulta ciudadana queda contemplada.

### 2.1.3 El artículo 168

BALAGUER CALLEJÓN<sup>30</sup> define la reforma total como *“una posible alteración de la estructura formal del texto constitucional”*.

Como hemos podido comprobar en apartados anteriores, las Constituciones pueden incluir cláusulas de intangibilidad, si bien la Constitución solo recoge expresamente

---

<sup>30</sup> *Fuentes del Derecho II*, Editorial Tecnos, 1992. Pág. 43,45 y 46.

límites temporales, tanto para BALAGUER CALLEJÓN<sup>30</sup>, PÉREZ ROYO<sup>31</sup>, como ÓSCAR ALZAGA<sup>32</sup>, el artículo 168 en sí es una cláusula de intangibilidad, puesto que recoge un procedimiento de reforma total de la Constitución de complejidad tal que resulta casi inviable.

A) La redacción del artículo 168.1 no establece una definición material de la reforma total, pero sí deja claramente identificado los contenidos protegidos bajo este procedimiento rígido: Título preliminar; al Capítulo segundo, Sección primera del Título I; o al Título II.

Para PÉREZ ROYO<sup>31</sup>, el detallismo con el que la Constitución establece los contenidos del 168 puede resultar hasta redundante, bajo su punto de vista, una inclusión del Título Preliminar hubiese resultado más que suficiente, pues en este se encuentran congregados los principios estructurales del Estado, los valores superiores que rigen el ordenamiento jurídico nacional, así como los principios políticos y constitucionales que conforman el país. Opinión contraria a la de BALAGUER CALLEJÓN<sup>30</sup>, para el que el artículo no contiene todos los bienes y valores supremos del ordenamiento que merecen de tal protección y sí incluye por otra parte, otros elementos que bajo su juicio, no deberían ni estar recogidos en la Norma Fundamental, por su escasa trascendencia, pero sin pararse a ejemplificarlos.

El artículo 168 dispone que las Cámaras que se encuentren en ese momento, deberán, en primer lugar aprobar *“el principio”* de la reforma, lo cual ha sido interpretado por los Reglamentos de las Cámaras (artículo 146 del Congreso y 158 del Senado), como *“proyecto o proposiciones de ley”*.

PÉREZ ROYO<sup>31</sup> no considera muy apropiada tal definición, pues la función de las Cortes es la de dar la aprobación a la revisión, delimitando los contenidos, pero puede tratarse de un texto distinto a un proyecto o proposición de ley, como por ejemplo un documento político.

En segundo lugar, ese principio a aprobar, deberá hacerse con la mayoría de dos tercios de cada Cámara, en definitiva, se exige de una mayoría cualificada para tomar en consideración la propuesta de reforma total de la Constitución.

---

<sup>31</sup> *La Reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, D.L. 1987. Pág. 189 a 207.

<sup>32</sup> *Derecho político español: según la constitución de 1978*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2007. Pág. 192 a 194.

Tras aprobarse, el Presidente del Gobierno comunicará la decisión de disolver las Cámaras al Jefe del Estado, mediante Decreto que deberá ser refrendado por éste (artículos 147 del Reglamento del Congreso y 158 del Reglamento del Senado).

La intervención de dos legislaturas resulta imprescindible para RUBIO LLORENTE<sup>33</sup>, ya que la reforma ha de ser manifestación del poder constituyente y cuya voluntad ha de verse reflejada en la mayor medida posible en el órgano que lleve adelante la revisión constitucional.

B) Todo lo acordado y aprobado por las Cámaras es un requisito jurídico para abrir el procedimiento, pero el proceso constituyente como tal, comienza con las nuevas Cámaras elegidas, éstas, según el 168.2 procederán al estudio del nuevo Texto Constitucional.

En cuanto a la elaboración de la nueva Constitución, los Reglamentos de las Cámaras, de la misma manera que definen el *‘principio de reforma’* como un *‘proyecto o proposición de ley’* remiten al procedimiento legislativo ordinario, y así queda recogido en el artículo 147.5 del Reglamento del Congreso.

Para PÉREZ ROYO<sup>31</sup> lo más lógico sería la elección de una Comisión dedicada al estudio y a la elaboración de un proyecto de la nueva Constitución, no obstante, el carácter infranqueable ya mencionado del artículo 168 y la exigencia de un consenso tan amplio invitan a pensar que, llegado el caso de que se produzca una revisión por el 168 de la Constitución, se tendrá que resolver mediante un procedimiento distinto del reflejado por los Reglamentos de las Cámaras.

Las Cortes constituyentes deberán aprobar el nuevo Texto Constitucional por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras.

Resulta reseñable, para ponerlo en consonancia con la opinión de PÉREZ ROYO<sup>31</sup> acerca de lo inaccesible del procedimiento del 168, que ni la Constitución ni los Reglamentos de las Cámaras recoge solución ante una eventual situación de desacuerdo entre Congreso y Senado.

---

<sup>33</sup> *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?* : Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. Pág. 34.

CARLOS OLLERO<sup>34</sup> aporta una posibilidad que, desde su punto de vista, sería totalmente fraudulenta, y es la de modificar alguna de las materias que recoge el 168 mediante la creación e introducción de nuevos artículos, que además resulten contradictorios con normas que se encuentren también dentro del Texto Constitucional, pero en Títulos distintos a los contemplados por el precepto aquí analizado. A esta opinión también se adhiere ÁLZAGA<sup>32</sup>.

C) Por último, y como trámite final de aprobación de la nueva Norma Fundamental, el tercer apartado del artículo 168 determina que se deberá celebrar un referéndum de carácter preceptivo, en el que se hace partícipe directo a la población de la conformidad con el texto.

El Presidente del Congreso comunicará al Presidente del Gobierno la aprobación por las Cámaras del proyecto de revisión, para que convoque la consulta ciudadana, en plazo de un mes (artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero, de regulación del referéndum).

## 2.2 Doctrina del Tribunal Constitucional

En los años 1992 y 2004 concurrieron dos momentos en los que el Gobierno Español, dentro del marco del Derecho de la Unión Europea, se vio en la tesitura de solicitar, por la exigencia del artículo 95 de la Constitución, que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre la necesidad o no de modificar nuestra Norma Fundamental para adecuarla a lo que estableciesen los Tratados Internacionales y que no se produjese una situación de contradicción.

### *2.2.1 Declaración de 1992*

El deseo del Gobierno español de ratificar en el año 1992 el Tratado de la Comunidad Económica Europea firmado en Maastricht llevó a elevar al Tribunal Constitucional una cuestión de posible contradicción entre ambos textos, en cuanto que el artículo 8.B.1 del Tratado otorga derecho al sufragio pasivo a los ciudadanos extranjeros, mientras que el artículo 13.2 de nuestra Constitución, solo les otorga el activo.

Por otro lado, el Gobierno argumentaba la no contradicción, basándose en unas interpretaciones amplias del artículo 93 y 11.1 de la Constitución. De la interpretación

---

<sup>34</sup> Citado por ALZAGA<sup>32</sup>: *Derecho y Teoría política en el proceso constituyente español*. Editorial CEC, 1986. Pág. 130 y 131.

del primero consideran que su contenido va dirigido a enlazar el ordenamiento constitucional nacional e internacional, lo que posibilita que sea una vía suficiente para atribuir competencias a las Comunidades Europeas en materia de sufragio pasivo de los ciudadanos extranjeros pertenecientes a tales Comunidades, bastando entonces para autorizarla con la Ley Orgánica de Ratificación.

En cuanto al artículo 11.1, el Gobierno entiende que la redacción del mismo otorga al legislador la libertad necesaria de atribuir la nacionalidad a los extranjeros solo en materia de derecho al sufragio pasivo, sorteando la contradicción mediante una reforma legal.

No obstante, el Gobierno solicita también al Tribunal que se pronuncie, en caso de hallar contradicción entre los preceptos, sobre cuál sería el procedimiento de reforma adecuado, considerando el Gobierno que el oportuno sería el recogido en el artículo 167.

Cabe decir que el Tribunal observa contradicción entre el Tratado y la Constitución basándose en la interpretación del mismo artículo 13.2, del artículo 23, que contiene el reconocimiento del ejercicio del derecho a sufragio para aquellos con la consideración de '*ciudadanos*'; y el artículo 1.2 por el cual la soberanía estatal reside en el pueblo español. No obstante, al opinar el Gobierno que los artículos sobre los que plantea sus alegaciones superan los obstáculos que pudiesen crear los preceptos que acabamos de citar, el Tribunal se ve en la obligación de resolver sobre ello.

Por lo que respecta al razonamiento basado en el contenido del artículo 93, rechaza el Tribunal tal argumentación al considerar que lo que dicho artículo permite es la transferencia del ejercicio de las competencias derivadas de la Constitución, pero lo que el artículo 8.B.1 dispone no es una transferencia del ejercicio de una competencia, sino la extensión de un derecho subjetivo a los no nacionales que el artículo 13.2 de la Constitución no les atribuye, por lo tanto, la vía del artículo 93 no es válida, ya que no se corresponde con el supuesto contenido en éste.

En lo referente al artículo 11.1 para otorgar el derecho al sufragio pasivo a los extranjeros, el Tribunal sostiene que el artículo 9.1 de la Constitución introduce reglas estrictas a los poderes públicos en cuanto al reconocimiento en favor de los no nacionales de derechos constitucionales y, a su juicio, tal límite se vería traspasado si el

legislador, en palabras del propio Tribunal *‘fragmenta, parcela o manipula esa condición, reconociéndola solamente a determinados efectos con el único objetivo de conceder a quienes no son nacionales un derecho fundamental, que, como es el caso del sufragio pasivo, les está expresamente vedado por el artículo 13.2 de la Constitución’*.

Concluye por tanto el Tribunal estimando la necesidad de reformar el artículo 13.2 de la Constitución tras observar la existencia de contradicción, puesto que el artículo 8.B.1 del Tratado otorga un derecho que el artículo 13.2 no recoge expresamente, estando de acuerdo con el Gobierno, en que la reforma debe hacerse por el cauce del artículo 167.

### *2.2.2 Declaración de 2004*

En contraposición a la Declaración de 1992, que indicaba la necesidad de reformar la Constitución, la realizada por el Tribunal Constitucional en el año 2004 responde en un sentido distinto.

Ante el Tratado por el que se establecía una Constitución a nivel europeo (Constitución Europea), que fue firmado por España el 29 de octubre de 2004, el Gobierno solicitó al Tribunal Constitucional que resolviese ante varias cuestiones de contradicción entre el Texto Fundamental Español y la Constitución a nivel europeo, por un lado, en materia de primacía y en cuanto al ámbito de aplicación y alcance de los derechos y principios contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales, correspondientes a los artículos I.6, II.111 y II.112 de la Constitución Europea, y por otro lado, acerca de si el artículo 93 resulta suficiente para que el Estado pueda prestar consentimiento al Tratado, y si, existiera alguna contradicción en lo anterior, que procedimiento sería el que habría que llevar a cabo para reformar la Constitución española.

La respuesta del Tribunal Constitucional daba por no contradictorios los preceptos, lo cual implicaba que contemplase como procedente ratificar el Tratado sin pasar por una reforma de la Constitución Española.

Ante el artículo I.6, el Tribunal basa su consideración de no contradicción en dos afirmaciones:

1. El concepto de primacía que se refleja en este artículo es el que ya actuaba anteriormente en las Comunidades Europeas, y que ya había sido admitida por el Tribunal Constitucional, apoyándose en el Anexo incluido en el Acta Final de la

Conferencia Gubernamental que aprobaba el Tratado, y que en referencia al artículo I.6 declaraba que *“la Conferencia hace constar que el artículo I.6 refleja la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia”* y por ende, nos encontramos ante el mismo concepto.

2. La primacía del Derecho de la Unión y la supremacía de la Constitución Española no resultan contradictorias, ya que, si bien la supremacía implicaría primacía, no es así en este supuesto, ya que la propia Constitución Española reconoce su desplazamiento ante el Derecho que emana de las Instituciones Europeas en su artículo 93, lo que genera compatibilidad entre las fuentes en esa materia.

En cuanto al ámbito de aplicación y alcance de los derechos y principios que establece la Carta de Derechos Fundamentales y que se contienen en los artículos II.111 y II.112, lo cuales, en síntesis, establecen una garantía de no vinculación de los Estados a la Constitución Europea en materia de respeto a los derechos fundamentales, cuando se encuentren ejerciendo competencias propias y que, aún en el caso de que se encuentren actuando bajo el Derecho de la Unión, la vinculación a los derechos fundamentales se hará de forma armónica con lo que disponga la Constitución nacional.

El Gobierno considera, en este punto, que el contenido del artículo 10.2 de la Constitución Española equivale a una aceptación de dichos preceptos de la Constitución Europea, ya que en ambos se produce una remisión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, si bien se plantea la duda acerca de la coexistencia de tres vías de protección de derechos (Carta, Convenio Europeo y Constitución).

El Tribunal Constitucional plantea la solución y la inexistencia de contradicción sosteniéndose en el hecho de que la remisión por ambos preceptos al Convenio Europeo equivale a erigir a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en un nexo común para disponer de elementos comunes de interpretación. Por lo tanto, tanto el Tratado como la Constitución Española por vía del artículo 10.2, integran como propia jurisprudencia de un mismo órgano judicial, de manera que, como dice el Tribunal Constitucional : *“no son de advertir nuevas ni mayores dificultades para la articulación ordenada de nuestro sistema de derechos”*.

Por último, el Tribunal considera al artículo 93 de la Constitución Española como adecuado para prestar consentimiento, entendiendo que tal precepto es el soporte básico para hacer partícipes a otros ordenamientos del nuestro mediante la cesión del ejercicio de competencias.

No responde el Tribunal a la cuestión sobre el procedimiento de reforma a aplicar en caso de contradicción, al estimar tal como inexistente y por tanto innecesaria para la ratificación del Tratado.

### 2.3 Las Reformas de 1992 y 2011

Desde su promulgación en el año 1978, la Constitución Española ha modificado su articulado solo en dos ocasiones, ambas por la vía del artículo 167 de la Constitución.

#### *2.3.1 Reforma de 1992*

No parece necesario extenderse en este apartado sobre las causas que motivaron tal reforma, pues ya han sido expuestas en los párrafos dedicados a la Declaración del Tribunal Constitucional del año 1992.

La reforma del artículo 13.2 de la Constitución se produjo el 27 de agosto de 1992 y consistió en añadir al precepto el término ‘y pasivo’ en lo referente al derecho de sufragio en las elecciones municipales. Se tramitó, como ya hemos dicho, por la vía del artículo 167 con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, pero sin ser sometido a referéndum al no instarse a ello por los miembros de las Cámaras.

Cabe mencionar la opinión de MANUEL ARAGÓN<sup>35</sup>, para el cual el aval que el Tribunal Constitucional realiza alcanza hasta los ciudadanos de las Comunidades Europeas y todo lo que suponga extender tal derecho es decisión de los poderes constituyente y constituido, planteándose entonces la cuestión de si el artículo 167 y el procedimiento que ahí se contiene es el adecuado para otorgar a los extranjeros no pertenecientes a las Comunidades Europeas el derecho al sufragio pasivo, a ser elegidos en unas elecciones municipales.

Cree este autor, que formar parte de una Comunidad de Derecho, como es la Unión Europea, edificada bajo en unos principios legitimadores que son compartidos con

---

<sup>35</sup>. *La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: La Reforma de la Constitución*. Revista española de Derecho Constitucional, número 42. Septiembre – Diciembre, 1994. Pág. 9 a 26.

nuestra Constitución, como la democracia o la libertad; y a la que se la ha concedido el ejercicio de competencias estatales, aporta coherencia al hecho de que se les otorgue la potestad de presentarse como candidatos a unas elecciones a los denominados *‘ciudadanos comunitarios’*, pero no ve tal coherencia en el caso de ciudadanos no pertenecientes a la Unión Europea, llegando a valorar tal adjudicación de derechos afecta a la soberanía nacional, y que hubiese sido más correcto concretar en el artículo 13.2 el ámbito específico al que hacía referencia el artículo 8.B.1, esto es, el de los ciudadanos de las Comunidades Europeas.

Resulta interesante hacer referencia a otras de las opiniones que ARAGÓN<sup>35</sup> vierte en su ponencia, y es la de entender que la alegación del Gobierno basada en el artículo 93 de la Constitución se aferra a que este precepto, citando al autor, *‘contiene una cláusula de apertura a la construcción europea que legitima la autorruptura constitucional’*. A esto responde JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR<sup>36</sup>, quien estima poco acertado el referirse en estos términos a los efectos propios de integrarse en las Comunidades Europeas. A su juicio, el término *‘ruptura’* podría hacerse valer en un supuesto en el que la aceptación de normas supranacionales supusiese un cambio en la idea de las fuentes del derecho o en los poderes constitucionales tan radical, que solo forzando sus razonamientos hasta el límite podría interpretarse que existe compatibilidad.

Un uso distinto de dicha palabra en el ámbito constitucional, a su juicio resulta poco riguroso.

Siguiendo con LÓPEZ AGUILAR<sup>36</sup>, éste parece mostrar una opinión contraria a la que emite el Tribunal Constitucional en su Declaración, se muestra a favor de la tesis argumentada por el Gobierno sobre las *‘potencialidades’* del artículo 93 de la Constitución para modificar las atribuciones de ejercicio competencial que se pueden hacer en favor de las Instituciones Europeas sin pasar por los trámites del Título X e incluso propone otra interpretación, y es la de entender el Tratado de Maastricht como un Tratado de carácter *‘político’*, cuyo consentimiento solo requerirá del apoyo de las Cortes Generales, por la vía del artículo 94.1a de la Constitución, lo que parece

---

<sup>36</sup> *Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), número 77. Julio – Septiembre, 1992. Pág. 57 a 93.

ajustarse a una posición más en favor de la vía interpretativa, que de la vía de la reforma.

### *2.3.2 Reforma de 2011*

La reforma de la Constitución que se llevó a cabo en el año 2011 afectó al artículo 135, el cual pasó de estructurarse en dos apartados, a poseer cinco y consistió en una limitación o prohibición de incursión por parte de la Administración Pública (Estatal o Autonómica) en un déficit estructural superior al fijado por las Unión Europea.

La reforma fue aprobada gracias al acuerdo de las dos principales fuerzas políticas presentes en las Cámaras (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español) mediante el procedimiento de lectura única y urgente, asemejándose con la de 1992 en esto junto con el hecho de que no se sometiese a referéndum, y diferenciándose en que se aprobó sin el consenso de todos los grupos parlamentarios.

Para MANUEL MEDINA GUERRERO<sup>37</sup>, el contexto de esta reforma se ubica en la cumbre franco-alemana de 16 de agosto de 2011, en la que se acordó exigir a los Estados miembros que se acelerase su incorporación a las máximas reglas comunitarias en materia fiscal.

El artículo 135 no establecía ningún límite al endeudamiento por parte de las Instituciones Públicas, limitándose a exigir el cumplimiento del requisito de autorización por ley para que el Gobierno pudiese emitir deuda pública, así como que debían incluirse en los Presupuestos Generales del Estado los créditos cuyo destino fuese el pago de dicha deuda.

El nuevo texto del artículo establece la mencionada limitación al endeudamiento de las Administraciones Públicas; el requisito de autorización vía ley para emitir deuda o contraer un crédito, los cuales además tendrán prioridad absoluta; los supuestos en los que podrá superarse el volumen de deuda fijado por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la remisión a una Ley Orgánica o al Estatuto de Autonomía del desarrollo de lo dispuesto por el artículo.

La posición generalizada de la doctrina es de valoración negativa de esta reforma, en especial en lo que respecta al procedimiento y a la celeridad con la que se ha efectuado.

---

<sup>37</sup> *La Reforma del Artículo 135 CE*. UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012. Pág.132.

En este sentido, MARÍA JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ<sup>38</sup>, apunta que la reforma no era urgente desde el punto de vista jurídico, por lo que la prisa con la que se efectuó y la falta de consenso existente en las Cámaras respecto a su tramitación respondía, por un lado, a un deseo de tranquilizar a los mercados, dada la situación de crisis económica en la que se encuentra actualmente el país y que desembocó en una compra de deuda pública española por parte del Banco Central Europeo, sometida a condiciones; y por otro lado a la inminencia de las elecciones generales y a la correspondiente disolución de las Cámaras, por lo que por motivos de oportunidad, se contemplaba como necesario efectuar la reforma antes del fin de la legislatura.

Si bien los Reglamentos de las Cámaras no recogen singularidades respecto a tramitar la reforma vía artículo 167 mediante lectura única y de urgencia, tanto RIDAURA MARTÍNEZ<sup>38</sup> como PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ<sup>39</sup> se han cuestionado la corrección del procedimiento desde el punto de vista del consenso parlamentario.

Ambas autoras exponen que la reforma no contó con el apoyo de los partidos minoritarios representados en las Cámaras, cuyas enmiendas a la reforma presentadas fueron rechazadas (y que dio lugar a un Recurso de Amparo al Tribunal Constitucional, núm.5241-2011, finalmente inadmitido), por lo que la reforma prosperó gracias al apoyo cuantitativo que recibió de parte de los dos partidos mayoritarios, pero no fruto de un consenso nacido del debate parlamentario. En palabras de la propia GARCÍA-ESCUADERO<sup>39</sup>: *“Si el consenso inspiró el proceso constituyente, debería mantenerse también en las reformas constitucionales, o al menos, tomarse la molestia de intentarlo”*.

### **3. Propuestas de reforma**

Para ÓSCAR ALZAGA<sup>40</sup>, existe un sentimiento general en España de anti-revisionismo, debido a los precedentes históricos nacionales de constitucionalismos convulsos, el convencimiento de lo inusual que fue el consenso alcanzado en el proceso

---

<sup>38</sup> *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?* UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012. Pág. 237 a 260.

<sup>39</sup> *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución.* UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012. Pág. 165 a 198

<sup>40</sup> *Derecho político español: según la constitución de 1978, Centro de Estudios Ramón Areces, 2007.* Pág. 197 a 200.

constituyente de 1978 y el escepticismo existente a que pueda repetirse tan amplia conformidad.

El autor ejemplifica estos elementos con lo acontecido con la reforma de 1992, en la cual, y citando textualmente, se ofreció *“un espectáculo de alergia colectiva a plantearse la oportunidad de la revisión constitucional”* junto con esto, el conjunto político español no se mostró interesado en abrir un debate acerca de lo oportuno que podía ser ese momento para llevar a cabo una revisión constitucional.

Ante esto, ALZAGA<sup>40</sup> plantea lo siguiente: Si dadas las circunstancias, económicas y políticas, continúa el descrédito y la indiferencia por las instituciones, no se toman medidas y se continúa en esa actitud inmovilista, a largo plazo puede tener resultados muy negativos.

¿La solución para ALZAGA<sup>40</sup>? Es incuestionable que la actual Constitución necesita ajustarse a la realidad actual y solucionar errores y lagunas que podemos encontrar en el texto. Pero aun siendo imperiosa tal revisión, ha de cumplir con dos requisitos indispensables: el consenso, tan necesario en 1978 como en la actualidad, y el sosiego, poco visible en la vida política actual pero imprescindible de cara a poder efectuar las correcciones constitucionales que demanda el momento.

Opina en ese sentido, ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREIJO<sup>41</sup>, que la concordia equivale a convivir en un escenario diverso, pero ordenado gracias al Derecho, del cual la Constitución es su máximo exponente y que, si los valores y principios que la estructuran cambian, se devenga en necesario afrontar una revisión de la misma, siempre con firmeza y con serenidad, pero en ningún caso al margen de dichos valores.

Para hacer frente a tal revisión, RODRÍGUEZ BEREIJO<sup>41</sup> ve ineludible espolear a la ciudadanía, a fin de rechazar la apatía y el desencanto, de la que ya ha hablado ALZAGA<sup>40</sup>.

### 3.1 Artículos a reformar y procedimiento aplicable

Apoyando las valoraciones que los autores mencionados en los párrafos anteriores realizan sobre la necesidad de reformar la actual Constitución, expondremos algunas

---

<sup>41</sup> *Elogio a la concordia y llamada a la reforma de nuestra constitución*. UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012.

propuestas realizadas por la doctrina en cuanto a materias susceptibles de necesitar revisarse y ajustarse a la realidad actual y a las necesidades nacionales.

### 3.1.1 *Senado*

En los últimos años se ha suscitado un amplio debate sobre la figura del Senado, su utilidad y su relevancia en la toma de decisiones, llegando incluso ciertas opiniones, a abogar abiertamente por su supresión.

ANTONIO TORRES DEL MORAL<sup>42</sup> apuesta por una reforma del Senado que la convierta en una Cámara autonómica, caracterizada por lo siguiente:

- Miembros nombrados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, y que gozan de inviolabilidad, inmunidad y no están sometidos a mandatos imperativos.
- Competencias casi exclusivamente autonómicas.
- De carácter indisoluble

1) En cuanto a la reforma que supondría modificar la composición y estatuto de los miembros de dicha Cámara, ésta giraría en torno a los artículos 66.1, 67.2, 69, 70, 71,72 y 115.1 de la Constitución.

No obstante, no todos ellos requerirían de una modificación en su dicción, TORRES DEL MORAL<sup>42</sup> centra sus esfuerzos en el artículo 69 y 115.1.

El primero sería el objeto central de este bloque, que se vería reformado íntegramente y propone que quedase conformado de la siguiente manera:

- Apartado 1: El Senado se constituiría como Cámara de representación de los españoles organizado por las Autonomías (esa referencia a la organización por las Comunidades Autónomas sirve para reforzar la idea de que estamos ante una Cámara autonómica).
- Apartado 2: Se sustituye la elección de los Senadores por las provincias, para pasar a ser elegidos de entre los miembros de las Asambleas Autonómicas proporcionalmente al peso de su grupo parlamentario en la composición de la Cámara autonómica.

---

<sup>42</sup> *El Senado*. Revista de Derecho Político, número 36, 1992. Pág. 358 a 375.

- Apartado 3: Se suprime todo lo relativo a las provincias insulares y se recoge la designación de los Senadores, que se efectuará posteriormente a la constitución de las Asambleas Legislativas Autonómicas tras las elecciones correspondientes.

- Apartados 4 y 5: El reparto de Senadores será reemplazado por el de tres por Asamblea Legislativa más uno por cada millón de habitantes. Ceuta y Melilla pasarán de elegir a dos Senadores cada una a solamente uno.

TORRES DEL MORAL<sup>42</sup> matiza en este punto que los números que el propone pueden ser sustituidos sin problemas por otros en función de la preferencia que exista por un Senado en el que se acuse más o menos las diferencias entre Comunidades en razón a su población.

- Apartado 6: Dado el carácter indisoluble de la Cámara, el mandato de los Senadores no terminaría a los 4 años como determina el actual precepto 69.2, por lo que el profesor propone aprovechar este precepto para incluir a los presidentes de las Comunidades Autónomas como miembros natos de la Cámara.

En lo que respecta al artículo 115.1, se trata de una modificación sencilla, debida de nuevo a la pretensión de conformar un Senado indisoluble, y que consistiría en que el Presidente solo podrá proponer la disolución del Congreso.

2) El segundo bloque de reformas versaría sobre el funcionamiento del Senado, recogido en el artículo 73 de la Constitución.

La propuesta de TORRES DEL MORAL<sup>42</sup> incide sobre el 73.2, ya que el primer apartado considera que no requiere de modificación.

La modificación del apartado 2 del artículo no implicaría una supresión ni sustitución, sino un añadido, el de fijar como requisito para la celebración de sesiones extraordinarias por el Senado que sea solicitado por los representantes en la Cámara de cuatro Autonomías. Para el profesor este número resulta apropiado porque, aun siendo un número inferior al 25% de los Senadores, es lo suficientemente amplio para evitar que se efectúen iniciativas poco necesarias.

3) La función legislativa es el centro del tercer bloque que expone el profesor, y la propuesta quedaría reflejada de la siguiente manera:

- Artículo 81.2: Se añadiría un segundo párrafo al precepto en el que se le atribuyese al Senado la potestad para aprobar, derogar o modificar Estatutos de Autonomía, previa votación concluida con mayoría.

- Artículo 87.2: La iniciativa legislativa también se vería modificada, con la nueva redacción, las Asambleas Autonómicas deberán elevar sus propuestas de ley al Senado sobre las materias que les afectan territorialmente, en vez de al Congreso como dispone el precepto actual.

- Artículo 88: Se crearía un segundo apartado para el artículo, que recogería los proyectos de ley que afectasen a la organización territorial autonómica, y que en primer lugar deberán ser tramitados por el Senado, antes de ser remitidos al Congreso.

- Artículo 89.2: Dada la nueva redacción a los artículos precedentes, el segundo apartado del artículo 89 quedaría suprimido.

- Artículo 90: Dada la nueva tramitación legislativa que se le atribuye al Senado, ésta quedaría reflejada en el artículo, no con reestructuración profunda, pero sin con retoques.

Se suprimiría la figura de la enmienda de los apartados 2 y 3 del artículo, puesto que es el Senado en que tramita en primer lugar el proyecto o la proposición de algunas leyes. Esto requeriría de un matiz que podría construirse mediante la creación de un cuarto apartado en el artículo, que dispondría que aquellos textos legislativos que pasen por el Senado primero, sigan el camino inverso a los que inician su trámite por el Congreso, con los mismos plazos y requisitos formales.

- Artículo 150.3: El nuevo carácter autonómico del Senado le confiere la potestad de apreciar si es necesario armonizar las legislaciones de las Autonomías y así debería quedar reflejado en el precepto.

4) En cuanto a la función presupuestaria del artículo 134, la propuesta es la siguiente:

Se incluiría un nuevo apartado, el 134.3 que precisaría que las asignaciones a las Comunidades Autónomas reflejadas en los Presupuestos Generales del Estado serán presentadas por el Gobierno al Senado en primer lugar para que las apruebe y posteriormente las remite al Congreso para ser incorporadas a los Presupuestos que apruebe la misma.

5) Sobre la función de control a las Autonomías del artículo 155.1, la capacidad para requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma será del Senado, de no ser atendido podrá aprobar las medidas oportunas para obligar al cumplimiento, las cuales serán ejecutadas por el Gobierno.

En cuanto a las impugnaciones de las resoluciones y disposiciones efectuadas por las Autonomías del artículo 161.2, el Gobierno requerirá de la autorización del Senado para elevarlas al Tribunal Constitucional.

6) Respecto del Título X, sobre la intervención del Senado en las reformas constitucionales, TORRES DEL MORAL<sup>42</sup> apunta que dado el carácter de indisoluble que se le pretende dar al Senado, su disolución prevista en el artículo 168 para los supuestos de reforma por el procedimiento rígido debería quedar suprimida del precepto.

Los artículos objeto de reforma en este apartado, dado que no se encuentran comprendidos en los Títulos que corresponden al artículo 168, encontrarían su tramitación en el artículo 167 de la Constitución.

### *3.1.2 Poder Judicial*

MIGUEL ÁNGEL APARICIO PÉREZ<sup>43</sup> expone que el problema central del que puede adolecer la regulación del Poder Judicial contenida en la Constitución Española de 1978 proviene de un posible carácter inadecuado con respecto a la estructura general del Estado Autonómico. Según el parecer de APARICIO PÉREZ<sup>43</sup>, la Constitución actual no es muy renovadora con respecto a los modelos judiciales habituales y tradicionales y no parece tener en cuenta realidades y políticas más actuales, como puede ser la inclusiones de previsiones descentralizadoras del Poder Judicial.

Partiendo de esa premisa en favor de la distribución del Poder Judicial, APARICIO PÉREZ<sup>43</sup> propone una organización de éste a través de las Comunidades Autónoma, sin dejar de respetar su carácter unitario en la función, mediante tres líneas de reforma:

1) La primera de ellas consistiría en plantear la competencia judicial como compartida entre el Estado y las Autonomías, tanto en su faceta administrativa como en la exclusivamente jurisdiccional.

---

<sup>43</sup> *El Poder Judicial*. Revista de Derecho Político, número 37, 1992. Pág. 161 a 175.

Esta idea, no confluye con lo que viene entendiéndose respecto del Poder Judicial, esto es, como un Poder exclusivamente estatal (apoyado en la unidad jurisdiccional de la que trata el artículo 117.5 de la Constitución).

No obstante, para el profesor APARICIO<sup>43</sup>, tal consideración cambia si entendemos por Estado Central como uno de los sectores estatales que conforman el modelo de Estado diseñado por la Constitución, compuesto por el Estado Central y las Autonomías, esto, en palabras del propio profesor *“hace desaparecer la imagen de poder unitario y supraparte”* que el Poder Judicial parecía tener, e invita a deducir, que la Administración de Justicia y el Poder Judicial gozan de un carácter polifacético para que su adaptación a las distintas Comunidades Autónomas sea viable.

A raíz de este enfoque, APARICIO PÉREZ<sup>43</sup> distingue dos ámbitos distintos:

- La función jurisdiccional: Función de carácter general-constitucional a la que se someten los principios de inamovilidad, independencia, responsabilidad, exclusividad y unidad y que corresponde por ello, al Estado garantizar mediante las oportunas normas procesales-competenciales.

- Organización de la función jurisdiccional: Aquí es donde, a juicio del profesor, actúa la división competencial Estado Central – Autonomías mediante un sistema de leyes básicas que daría paso al reparto de competencias, por el cual el Estado podría sentar las pautas principales de la organización judicial y de las especialidades procesales.

En otras palabras, tales leyes básicas marcarían unos mínimos de obligado cumplimiento para las Autonomías en lo que a estructura y funcionamiento se refiere, pero sin dejar por ello de constituirse, un reparto competencial.

2) Esto lleva a la segunda propuesta, y es la de establecer dos niveles de competencia compuesto en su base por los órganos judiciales de las Autonomías y por encima jerárquicamente, los órganos estatales generales.

Justifica APARICIO PÉREZ<sup>43</sup> esta propuesta en (I) la creciente admisión jurisprudencial (Tribunal Constitucional) de la capacidad de las Autonomías para asumir funciones generales, correspondientes a un Estado que comprende Estado Central y Autonomías, en el hecho (II) de que ya se integren los órganos judiciales en las Comunidades Autónomas o en el Estado Central, están predeterminados por normas

unitarias procedentes de la Administración estatal, evitando así que las funciones del Estado se tornasen en residuales; y por último (III) en que el Consejo General del Poder Judicial seguiría conservando su carácter de gobierno de los jueces y garantes de su independencia.

Ante las dudas que se puedan plantear respecto a los "*márgenes competenciales organizatorios de las Comunidades Autónomas*" (definido así por el profesor APARICIO<sup>43</sup>) contesta alegando que dichos márgenes deberían ser establecidos por las ya mencionadas leyes básicas y que el ámbito organizatorio no sería otro que el de las funciones que el Estado Central actualmente posee dentro de cada Autonomía, por poner algunos ejemplos: el organigrama de personal, estructura de las oficinas judiciales o infraestructuras.

3) La tercera y última propuesta que realiza APARICIO PÉREZ<sup>43</sup> se encarga de las figuras del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional.

El primero mantendría su función unificadora de la jurisprudencia, lo que le supondría mantener una línea procesal que se encargue de la revisión jurisprudencial autonómica de cada una de las especialidades.

En cuanto a la Audiencia Nacional, esta asumiría la función de resolver acerca de asuntos contenciosos, que ya sea por las personas o por su materia, se salen del ámbito de las Comunidades Autónomas, por lo que se convertiría en un órgano de primera instancia para todos los órdenes jurisdiccionales, siendo el Tribunal Supremo la segunda instancia y cabiendo el recurso de casación y resto de recursos extraordinarios en los supuestos procesales que así lo dispongan

Los artículos de la Constitución que se verían afectados por estas modificaciones y a los que APARICIO PÉREZ<sup>43</sup> da una nueva redacción serían los siguientes:

- Artículo 117.5: El principio de unidad jurisdiccional pasaría de constituir la base de funcionamiento y organización de los Tribunales a ser el garante de la aplicación del ordenamiento de forma objetiva e igualitaria. Lo referente a la jurisdicción militar no sufriría modificaciones.
- Artículo 122.1: La de este artículo sería una modificación muy sutil, consistente en que la Ley Orgánica del Poder Judicial, en vez de determinar la constitución,

funcionamiento, etcétera, de los Juzgados y Tribunales; se encargará de determinar las bases de éstas.

- Artículo 149.1.5: Se sustituiría ‘*Administración de Justicia*’ por un precepto que determine que es competencia exclusiva estatal las bases del régimen jurídico, órdenes, demarcaciones, instancias y estatuto de los funcionarios pertenecientes a la Administración de Justicia, y que es competencia, por otro lado, de las Autonomías desarrollar las bases legislativas y darles ejecución.

- Artículo 152.1: Se suprimiría la referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, contenida en el segundo párrafo del precepto.

Al igual que en el caso del Senado, la reforma se tramitaría por la vía del artículo 167.

### 3.1.3 La Corona

Es de nuevo ANTONIO TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> quien realiza un análisis de siete bloques relacionados con la figura de la Corona que se recogen en la Constitución e incluso se atreve con una propuesta de redacción del articulado correspondiente diferenciada por bloques, no tratándose de una reforma profunda y estructural, sino más bien una adecuación y modernización a los tiempos actuales:

1) El primer bloque abarca todo lo referido a la caracterización jurídica de la figura del Rey y sus funciones, los artículos 56.1, 62 y 63.

Del 56.1 no hay mucho que mencionar, el autor se limita a una mera corrección lingüística del precepto, creyendo pertinente la enumeración de las facetas del Rey contenidas en el mismo mediante separación por punto y coma, dado que algunas de esas facetas y funciones son de redacción extensa y van acompañadas de algunas comas.

Sobre el artículo 62, reflejo de las funciones específicas del Rey como figura moderadora y árbitro en política interior.

TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> ve en este artículo una redundancia, y es la del uso constante de la adición ‘*En los términos (y/o casos) previstos en la Constitución*’, esto para el autor parece algo implícito dentro de una Monarquía parlamentaria, se sabe, es

---

<sup>44</sup> *La Corona*. Revista de Derecho Político, número 36, 1992. Pág. 303 a 319.

conocido, por lo que puede desaparecer del articulado sin causar alteraciones sustanciales en las funciones que se le atribuye al Rey. No obstante, si quisiera reforzarse esa idea de sujeción a lo dispuesto por la Constitución, bastaría con aludir a ella al comienzo del precepto.

Esta misma redundancia se presenta en el artículo 63 y el autor lo trata en los mismos términos que el artículo 62: eliminándola del articulado y haciendo referencia a ella solo al inicio del mismo.

2) El segundo bloque engloba los supuestos de no responsabilidad del Rey y el refrendo, correspondiente a los artículos 56.3, 64 y 65.

Para TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> las conexiones existentes entre estos tres preceptos invitan a unirlos y así lo dice: *“La inviolabilidad y no responsabilidad del Rey exige la institución del refrendo (artículo 56.1); es necesario saber qué órganos refrenda los actos del Rey (artículo 64.1), con la correspondiente asunción de responsabilidad (artículo 64.2), y si los actos de distribución de la Dotación de la Corona y el nombramiento, por parte del Rey, de los miembros de Su Casa deben ser o no refrendados”*.

Considera por otro lado, justificada la supresión de la excepción que el artículo 56.3 hace sobre el artículo 65, entendiendo que los actos que recoge tal artículo deben ser refrendados, por ende, el Rey no puede llevarlos a cabo de forma totalmente libre, por lo que la salvedad del 56.3 no es necesaria. El refrendo del artículo 65 correspondería por un lado al Presidente del Gobierno en cuanto a los nombramientos de la Casa Real (65.2), y al Jefe de la Casa en lo que a actos de disposición de la Dotación de la Corona (65.1), por lo que esta figura debería gozar de la categoría de ministro.

El artículo resultante de la unión quedaría compuesto por lo siguiente:

- El artículo 56.3, con la supresión de la referencia al artículo 65.
- El artículo 64.1, con el añadido de un enunciado que otorgue al Jefe de la Casa del Rey la capacidad de refrendar los actos del artículo 65.1.
- El artículo 64.2 no requeriría de modificaciones.

- Del artículo 65 se eliminaría el adverbio '*libremente*' de las acciones asignadas al Rey en este precepto, pues como ya hemos dicho, serán refrendadas.

3) El tercer bloque se centra en el artículo 57, que comprende todo lo relativo a la sucesión, y que TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> analiza apartado por apartado:

- Apartado 1, sobre el orden sucesorio: La modificación respecto a este precepto resulta evidente, y no es otra que la de suprimir la preferencia del varón sobre la mujer en la línea sucesoria, bastando con eliminar del apartado tal criterio y establecer como pauta de preferencia entre sujetos del mismo grado la que estaba prevista para sujetos del mismo sexo, es decir, la persona de más edad a la de menos.

- Apartado 2, sobre el Príncipe Heredero: Aquí el autor solo realiza unas sencillas correcciones de estilo, consistentes en sustituir el término '*el llamamiento*' por '*su llamamiento*' (el del Príncipe de Asturias) así como unificar toda la terminología usada para referirse a la posición del Heredero por un solo término, que no es otro que el más comúnmente utilizado '*Título*'.

- Apartado 3, sobre la intervención de las Cortes en la sucesión: El precepto actual establece que las Cortes proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más interese a los intereses de los españoles. Para el autor esto último resulta una reiteración innecesaria, puesto que las Cortes, ejercen sus funciones siempre con ese espíritu, no puede ser de otra manera, por lo que podría suprimirse sin problemas.

- Apartado 4, sobre la prohibición del matrimonio de personas que pertenezcan a la línea sucesoria: TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> opina que este precepto adolece de cierta indeterminación en lo que a instrumentación jurídica se refiere ya que, considera el autor, que el Rey no puede adoptar libremente tal determinación sin el refrendo del Presidente del Gobierno, el cual a su vez no puede tener una opinión discrepante con el Congreso, en otras palabras, con el actual escrito del precepto, cabe la posibilidad de que el Gobierno rechace el matrimonio sin el apoyo mayoritario del Congreso.

El autor propone como solución a este problema sustituir la prohibición expresa del Rey y de las Cortes Generales por la de una Ley Orgánica, de esta manera, se asegura el consenso de la Cámara.

Por otro lado, también ve oportuna sustituir el término '*personas que tienen derecho a la sucesión*' por '*personas que pertenecen a la línea sucesoria del trono*' pues entiende que, solo un sujeto tiene derecho a la sucesión, y solo en defecto de uno pasa a ser parte de otro.

- Apartado 5, sobre la abdicación, la renuncia y el orden sucesorio: Para TORRES DEL MORAL<sup>44</sup>, la monarquía fue legítimamente extinguida en España en el año 1931, por lo que a su juicio, todo acto de cesión de derechos sucesorios que se hubiese efectuado en la actual Casa reinante en España durante el período comprendido entre 1931 y 1978 no resulta legítima, ya que durante estas décadas no fue un Rey el Jefe del Estado y por ende, solo posee efectos internos en la Casa de Borbón en cuanto a la posición que ostentaban sus miembros.

No obstante, tales decisiones han de someterse al Ordenamiento jurídico español y a su Norma Fundamental, por lo que el autor ve oportuno que todos los efectos que pudiesen producir esas decisiones sean definidos por una Ley Orgánica y que así se contemple en el artículo 57.5 de la Constitución.

Tampoco estaría de más bajo el punto de vista del autor concretar que es necesaria una ley orgánica por cada caso de renuncia, abdicación o dudas sobre la sucesión.

4) El cuarto bloque apunta al artículo 58 y a lo que establezca sobre el estatuto jurídico de Rey o Reina consortes.

TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> señala que en este artículo encontramos una redacción que resulta discriminatoria en favor de la mujer, puesto que eleva a la categoría de Reina, a la consorte del Rey, no haciendo lo mismo en sentido opuesto, al referirse al '*consorte de la Reina*' y no al '*Rey consorte*'.

El autor sugiere corregir esto, dándoles el mismo tratamiento a ambos sujetos: '*La consorte del Rey y el consorte de la Reina*'.

5) El quinto bloque comprende el artículo 59, la Regencia.

- Apartado 1: El artículo 60.1 contiene un requisito que no se ve precisado en el artículo 59 y que TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> considera un abultado error, y es el de que el padre o madre del Rey menor de edad solo podrán ejercer la Regencia en estado de viudedad y

siempre que se encuentren vinculados a la Casa Real (el padre que por causa de divorcio renuncie a pertenecer a la Casa del Rey no podrá ejercer la condición de Regente).

- Apartado 3: TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> considera excesiva la Regencia de cinco personas, que puede plantear problemas en su funcionamiento, por lo que la posibilidad de que las Cortes puedan nombrar a cinco personas para la Regencia debería ser suprimida.

- Apartado 4: TORRES DEL MORAL<sup>44</sup> aprecia un detalle en la redacción del precepto que sí precisaría de ajuste, el cual sería añadir que el Regente ha de encontrarse en plena disposición para ejercitar sus derechos civiles y políticos.

De los apartados 2 y 5 el autor considera que no requieren de ajustes ni modificaciones.

6) El sexto bloque corresponde al artículo 60, cuyo contenido queda destinado a regular la tutela del Rey menor de edad.

Mientras que el apartado 2 del artículo no requiere modificaciones desde el punto de vista de TORRES DEL MORAL<sup>44</sup>, sí se detiene con el apartado 1 del precepto.

Para el autor, los requisitos exigibles para ser tutor del Rey menor deben ser los mismos que los sugeridos para ser Regente: la mayoría de edad y la plena capacidad de gozar de sus derechos civiles y políticos, permanecer en el estado de viudedad y continuar su vinculación con la Casa Real, pero no considera exigible el ser español, ni en este caso, ni en el de la Regencia.

7) Séptimo bloque, el artículo 61, relativo al acceso al Trono y el juramento del Príncipe Heredero o Regente.

Ante las dudas que se suscitan, el autor considera que la sucesión en el Trono se produce desde el momento en que se cumple el hecho que la motiva y no desde su proclamación en las Cortes, aboga por una continuidad, por lo que el juramento o promesa (pues también debería introducirse tal opción para el nuevo Rey) debe hacerse con anterioridad a su proclamación.

Por tanto, para TORRES DEL MORAL<sup>44</sup>, la nueva redacción del artículo 61 incluiría que el Rey asume su posición inmediatamente tras producirse el hecho sucesorio y prestando su juramento o promesa antes de ser proclamado ante las Cortes. gozando de

esa misma opción de elegir entre juramento o promesa los sujetos del artículo 61.2 : el Príncipe Heredero que alcanza la mayoría de edad y el Regente o Regentes cuando asuman las funciones que le sean atribuidas.

Los contenidos referidos a la Corona se encuentran comprendidos en el Título II de la Constitución Española, el cual se encuentra reservado para el procedimiento rígido de reforma que contempla el artículo 168. Por lo tanto la tramitación de reforma deberá proceder por los cauces previstos en dicho precepto.

#### **4. Conclusiones finales**

Al término de este Trabajo de Fin de Grado y de lo expuesto en el mismo, estimo conveniente apuntar aquí cuáles son las conclusiones que extraigo, que si bien han podido ser deducidas a lo largo de su lectura, me parece oportuno recopilar aquí:

Sin duda la Constitución se encuentra en la cumbre de la pirámide jerárquica en la que se configura un ordenamiento jurídico, es su norma superior, y como tal, resulta indispensable que disfrute de una protección superior.

Cualquier Norma Fundamental se crea con una expectativa de perdurabilidad, pero siempre condicionada a que su contenido sea acorde a la coyuntura social existente, el que siga cumpliendo con su función fundamental de forma eficaz depende de ello, y es por esto por lo que se articulan métodos para, hablando en términos sencillos, mantenerla al día, sin permitir con ello, que la voluntad de una posible mayoría parlamentaria comprometa su contenido.

Las actuales Constituciones contienen un procedimiento flexible y otro más rígido en función de la materia a revisar, así como límites materiales y temporales, no obstante y pese a ello hemos podido examinar la excepcionalidad de su uso y como la función interpretativa de los Tribunales competentes en materia constitucional cobraba fuerza como garante de la correcta aplicación de los preceptos constitucionales. En nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional se ha encargado de ello y así ha quedado expuesto en sus Declaraciones de 1992 y 2004.

A la vista de lo analizado en este Trabajo, no puedo dejar de mencionar que a mi juicio, la figura del referéndum consultivo ante el inicio de un procedimiento de reforma constitucional resulta importantísima, no olvidemos que las Instituciones que rigen la

vida política nacen precisamente de la sociedad, del pueblo, de su manifestación como poder constituyente, y como origen de todo, resulta primordial que la voluntad popular se vea reflejada en la Norma Fundamental que nos rige a todos.

Nuestra Carta Magna hasta la fecha solo ha recibido dos modificaciones. Dada la celeridad con la que actualmente se desarrollan y avanzan los tiempos, considero que la Constitución necesita urgentemente de una revisión profunda que refleje el sentir popular y las inquietudes actuales de la sociedad española. En 1978, nuestra Norma Fundamental era el impulso que necesitaba el país para asentar la democracia, representaba un futuro diferente para toda una generación. En la actualidad, ese futuro ya es presente, e incluso pasado ¿pueden entonces las futuras generaciones verse reflejadas en una Constitución que en casi 40 años de vida, apenas ha sido modificada? Ciertamente, yo diría que no.

Es por eso por lo que el consenso que imperó en 1978 (y al que tanta referencia hacen la doctrina expuesta en este trabajo) ha de volver a actuar en aras de hacer desaparecer ese espíritu anti-revisionista del que hablaba ALZAGA, para que en futuros trabajos, podamos seguir hablando de la Constitución Española como una norma que nació de una gran consenso y que verdaderamente es representativa de la sociedad española y para que no se convierta, en definitiva, en algo obsoleto y desprestigiado.

## **5. Bibliografía**

- ALZAGA VILLAMIL, ÓSCAR - *Derecho político español: según la constitución de 1978*, Centro de Estudios Ramón Areces, 2007.
- APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL – *El Poder Judicial*. Revista de Derecho Político, número 37, 1992.
- ARAGÓN REYES, MANUEL – *La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea: La Reforma de la Constitución*. Revista española de Derecho Constitucional, número 42. Septiembre – Diciembre, 1994.
- BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO – *Fuentes del Derecho II*, Editorial Tecnos, 1992.
- DECLARACIÓN DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1/1992, de 01 de julio de 1992. (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1992).

- DECLARACIÓN DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. (BOE núm. 3, de 4 de enero de 2005).
- DE ESTEBAN ALONSO, JORGE – *Tratado de Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense Madrid, D.L, 2004
- DE VEGA GARCÍA, PEDRO – *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Editorial Tecnos, 1988.
- DWORKIN, RONALD – *Los Derechos en serio*, Ariel, 2012
- GARCÍA – ESCUDERO MÁRQUEZ, PIEDAD – *La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución*. UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012.
- LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO – *Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), número 77. Julio – Septiembre, 1992.
- LÓPEZ ULLA, JUAN MANUEL – *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, 2010.
- MEDINA GUERRERO, MANUEL – *La Reforma del Artículo 135 CE*. UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012.
- PÉREZ ROYO, JAVIER – *La Reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, D.L. 1987.
- RIDAURA MARTÍNEZ, MARÍA JOSEFA – *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?* UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, ÁLVARO – *Elogio a la concordia y llamada a la reforma de nuestra constitución*. UNED. Revista de Teoría y Realidad Constitucional, número 29, 2012.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO - *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente? : Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del*

*Tribunal Constitucional*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, SANTIAGO y MELLADO PRADO, PILAR – *Sistemas políticos actuales*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1995.

- STERN, KLAUS – *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, 1987

- TORRES DEL MORAL, ANTONIO – *El Senado y La Corona*. Revista de Derecho Político, número 36, 1992.

## **6. Apéndice legislativo**

### Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

#### Artículo 1

1. *El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica.*

2. *Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional.*

### Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982

#### Artículo 146

1. *Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los arts. 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.*

2. *El texto aprobado por el Pleno deberá someterse a una votación final en la que, para quedar aprobado, se requerirá el voto favorable de los tres quintos de los miembros de la Cámara.*

3. *Si no hubiere acuerdo entre el Congreso de los Diputados y el Senado, se intentará obtenerlo por medio de una Comisión Mixta paritaria. Si ésta llegase a un acuerdo, el*

*texto resultante será sometido a votación en la que debe obtener la mayoría señalada en el apartado precedente.*

*4. 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.*

#### Artículo 147

*1. 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 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.*

*2. 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.*

*3. Si en esta Cámara recibiera también la mayoría de las dos terceras partes de los Senadores, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno para que someta a la sanción del Rey el Real Decreto de disolución de las Cortes Generales.*

*4. 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.*

*5. Una vez tomado el acuerdo por ambas Cámaras, el Congreso, por el procedimiento legislativo común, tramitará el nuevo texto constitucional que para ser aprobado requerirá la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. De obtener dicha aprobación, se remitirá al Senado.*

*6. Aprobada la reforma constitucional por las Cortes Generales, el Presidente del Congreso de los Diputados lo comunicará al del Gobierno, a los efectos del artículo 168,3, de la Constitución.*

#### Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994

#### Artículo 152

*Cincuenta Senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo parlamentario podrán presentar proposiciones articuladas de reforma constitucional.*

#### Artículo 158

*1. Tratándose de una revisión total de la Constitución o de una parcial que afecte al título preliminar, al Capítulo segundo, sección primera, del título I, o al título II, el proyecto recibido del Congreso de los Diputados o la proposición presentada en el Senado serán elevados directamente al Pleno.*

*2. 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.*

*3. La aprobación del principio de reforma constitucional requerirá el voto favorable de dos tercios del número de Senadores. Si se obtuviere esta mayoría, el Presidente del Senado lo comunicará al del Congreso para que, si en esta Cámara se hubiese alcanzado el mismo resultado, se disponga la disolución de las Cortes Generales. Acordada la disolución, el Presidente lo comunicará al del Gobierno a efectos de que se convoquen elecciones.*

#### Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum

##### Artículo 7

*En los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución, será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el art. 167.3 de la Constitución.*

*Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.*

#### Ley Fundamental de la República Federal Alemana

##### Artículo 79

1. *La Ley Fundamental sólo podrá ser modificada por medio de otra ley que expresamente altere el tenor literal de la Ley Fundamental o lo suplemente. Para los tratados internacionales (volkerrechtliche Verträge) que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación del mismo o la supresión de un régimen jurídico de ocupación o que estén encaminados a servir a la defensa de la República Federal, bastará para hacer constar que las disposiciones de la Ley Fundamental no se oponen al concierto y a la puesta en vigor (Inkraftsetzen) de dichos tratados una adición al texto de la Ley Fundamental, que se limitará a dicha aclaración.*

2. *La ley de referencia requerirá la conformidad de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal y dos tercios de los votos del Consejo Federal.*

3. *Será ilícita toda modificación de la presente ley en virtud de la cual se afecte a la división de la Federación en Estados, a los fundamentos de la cooperación de los Estados en la potestad legislativa o a los principios establecidos en los artículos 1.º y 20.*

### Constitución de los Estados Unidos de América

#### Artículo 5

*El Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, siempre que dos terceras partes de ambas Cámaras lo estimen necesario; o, a petición de las Asambleas Legislativas de dos terceras partes de los estados, convocará una convención para proponer enmiendas, las cuales, en uno u otro caso, serán válidas para todos los fines y propósitos, como parte de esta Constitución, cuando las ratifiquen las Asambleas Legislativas de las tres cuartas partes de los estados, o las convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los mismos, de acuerdo con el modo de ratificación propuesto por el Congreso; Disponiéndose, que ninguna enmienda hecha antes del año mil ochocientos ocho afectará en modo alguno los incisos primero y cuarto de la novena sección del primer artículo; y que no se privará a ningún estado, sin su consentimiento, de la igualdad de sufragio en el Senado.*

#### Artículo 6.2

*La presente Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se aprobaran y todos los tratados celebrados o que se celebraren bajo la autoridad de los*

*Estados Unidos serán la suprema ley del país. Los jueces de cada estado estarán obligados a observarla aun cuando hubiere alguna disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier estado.*

### Constitución Francesa

#### Artículo 89

*La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.*

*El proyecto o proposición de reforma deberá ser examinado en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42, y votado por ambas Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum.*

*No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.*

*No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.*

*No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma.*

### Constitución Española

#### Artículo 1.2

*2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

#### Artículo 11.1

*1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.*

#### Artículo 13.2

*2. 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 y pasivo en las elecciones municipales.*

#### Artículo 23

*1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*

*2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*

#### Artículo 87

*1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.*

*2. 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.*

*3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*

#### Artículo 93

*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.*

#### Artículo 95

*1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.*

*2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.*

#### Artículo 135

*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.*

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

#### Artículo 166

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

#### Artículo 167

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 168

*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.*

#### Artículo 169

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