

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL

PROCEDIMIENTO Y PERSPECTIVA COMPARADA



**Universidad** Zaragoza

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

CURSO 2023/2024

TRABAJO REALIZADO POR MARIO  
ARIZA GARCÍA

DIRECTOR: PABLO GUERRERO  
VÁZQUEZ

ÁREA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL



# ÍNDICE

<b>I. ABREVIATURAS:</b> .....	3
<b>II. INTRODUCCIÓN</b> .....	3
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN: .....	3
2. RAZÓN: .....	4
3. METODOLOGÍA: .....	4
<b>III. TIPOLOGÍA DE REFORMAS Y CAMBIOS CONSTITUCIONALES:</b> .....	5
1. CAMBIOS FORMALES: .....	6
2. MUTACIÓN: .....	6
<b>IV. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA (ARTS. 166 A 169):</b> .....	7
1. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA: .....	8
2. EL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO DE REFORMA: .....	10
<b>V. LOS LÍMITES NO FORMALES AL PROCEDIMIENTO DE REFORMA:</b> .....	12
<b>VI. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA 1992, 2011 Y 2024:</b> .....	14
1. REFORMA DEL AÑO 1992: .....	15
2. REFORMA DEL AÑO 2011: .....	16
3. REFORMA DEL AÑO 2024: .....	17
<b>VII. DERECHO COMPARADO: LA PERSPECTIVA EUROPEA EN CUANTO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL</b> .....	18
1. EL PARADIGMA ITALIANO: .....	18
2. LA VÍA ALEMANA: .....	19
3. EL EJEMPLO FRANCÉS, PROCEDIMIENTO Y LÍMITES: .....	21
<b>VIII. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN:</b> .....	23
1. EL SENADO: .....	23
2. LA CORONA: .....	24
3. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 168 CE: .....	26
<b>IX. CONCLUSIÓN:</b> .....	27
<b>X. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES:</b> .....	29
1. CONSULTA DE LIBROS, WEBS, DOCUMENTOS: .....	29
2. APÉNDICE LEGISLATIVO: .....	30

## **I. ABREVIATURAS:**

CE: Constitución Española.

EEUU: Estados Unidos.

UE: Unión Europea.

TC: Tribunal Constitucional.

TFUE: Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht).

LFB: Ley Fundamental de Bonn.

CCAA: Comunidades Autónomas.

S.M: Su Majestad.

C.I: Constitución Italiana.

PP: Partido Popular.

PSOE: Partido Socialista Obrero Español.

CDS: Centro democrático y Social.

## **II. INTRODUCCIÓN**

### **1. ESTADO DE LA CUESTIÓN:**

Actualmente nuestra Constitución, base de nuestro ordenamiento jurídico, es objeto de debate en todo tipo de medios de comunicación, conversaciones, tertulias informativas, etc.

El procedimiento de reforma de la Constitución Española, varía dependiendo de las materias que quieran ser objeto de revisión. Como expondré más adelante contamos con un procedimiento ordinario, del artículo 167 CE, y uno agravado o extraordinario, el más polémico, del artículo 168 CE, dado el contexto histórico en el que se redactó y las materias no ya que ampara, sino las que no lo hace.

Se trata de un procedimiento complejo, agravado, imposible para muchos autores, los cuales consideran que está previsto para que no pueda llegarse nunca al exigir un consenso político tan amplio que suena a utopía. Para muchos una cláusula de intangibilidad encubierta en el Título X de nuestro texto constitucional.

## 2. RAZÓN:

La razón que me lleva a abordar esta cuestión no es otra que la de entender el sentido de nuestra ley fundamental, así como estudiar el mecanismo que ofrece el Título X de la reforma o revisión constitucional.

En los tiempos actuales donde se cuestionan los cimientos de nuestra democracia he creído conveniente indagar en el procedimiento de reforma, en las reformas que ha habido, el contexto histórico de las mismas, en los tipos de cambios constitucionales, y mutaciones, así como ver la perspectiva que tienen otras naciones en nuestro panorama geopolítico, para observar un punto de vista que quizá pueda orientarme en el estudio de esta materia.

## 3. METODOLOGÍA:

La metodología que me ha llevado a la construcción de este trabajo pasa por la lectura de autores tan importantes e influyentes como Javier Tajadura Tejada y Pedro de Vega, como autores principales para abordar la parte fundamental del trabajo; bien puede ser los tipos de reforma, las mutaciones y cambios constitucionales, sus opiniones, y una cuestión que me parece de vital importancia, y sobre todo una cuestión que Pedro de Vega aborda muy bien en *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* que es la transición. La importancia que tiene para mí a la hora de abordar esta materia es capital,

el entendimiento de la situación de la política española y la sociedad en 1978 me permite comprender cómo se ha gestado la constitución, en qué ambiente y qué pretende garantizar y asegurar.

Por otro lado, he consultado a autores como Antonio Torres del Moral para ilustrarme en propuestas de reforma.

Para poder informarme mejor acerca de los conflictos que plantea el artículo 168, o los que pretende evitar, acudí a una conferencia de la fundación Manuel Giménez Abad, con profesores de derecho constitucional de otras universidades de España, me fue de gran ayuda para comprender otros prismas bajo los que se ve este precepto.

Por último, para mí ha sido de gran importancia a la hora de realizar el trabajo la consulta de páginas web y archivos en línea que expondré en la bibliografía.

### **III. TIPOLOGÍA DE REFORMAS Y CAMBIOS CONSTITUCIONALES:**

Una Constitución nace en un momento de convulsión histórica. Un Estado decide crearla para alumbrar un nuevo régimen, especialmente, con vocación de permanencia.

Para lograr esta permanencia o durabilidad en el tiempo es preciso dotar a la Constitución de la posibilidad de reformarla mediante un procedimiento tasado y concienciado podía dar lugar a la ansiada perdurabilidad del texto constitucional. Por ello es paradójico que en una época tan convulsa sea preciso hacer una labor que requiere gran cantidad de paciencia y sosiego.

Siguiendo esta línea, entendemos por reforma a los cambios de sentido, significado y alcance de una norma constitucional<sup>1</sup>, y por ello distinguimos cambios formales (siguiendo un proceso legal, ordenado y explicado en la propia constitución) y cambios informales, la mutación constitucional.

Estos cambios pueden tener un alcance esencial, de la propia identidad de la Constitución, y cambios que no afectan de manera sustancial a la esencia de la misma.

---

<sup>1</sup> Javier Tajadura Tejada *La reforma constitucional procedimientos y límites: un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 38.

Además, estos cambios se verán en una doble vertiente, la formal (proceso de reforma) y sustantiva (el alcance material del cambio).

1. CAMBIOS FORMALES:

La reforma, a diferencia de la mutación, está provista de un procedimiento ordenado, como he explicado anteriormente, que pretende alterar el significado de unas disposiciones o suprimir otras.

Reforma y mutación son excluyentes. No tiene sentido que haya continuas reformas en un determinado Estado cuando para ello existe la figura de la mutación, ni tampoco que se pongan numerosas trabas a las reformas constitucionales porque proliferarían las mutaciones.

2. MUTACIÓN:

Las mutaciones constitucionales podemos entenderlas como modificaciones no formales del texto constitucional prescindiendo del procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico.

Es cierto que, en el extranjero, países como Francia e Italia han desarrollado con mayor intensidad y acierto esta forma de cambio.

En Francia se conoce como (*coutume constitutionnelle*), en Italia se habla de modificaciones constitucionales tácitas<sup>2</sup>.

Las mutaciones pueden venir de la interpretación de organismos jurisdiccionales, de la aprobación de leyes, o interpretaciones del propio Tribunal Constitucional.

Es importante destacar que la mutación no cuenta con un significado unánime entre la doctrina, pero entendemos por mutación un cambio en el significado de la norma sin llegar a modificar su texto.

---

<sup>2</sup> Pedro De Vega *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos 1985), 179.

En cuanto a su tipología, según Hsü Dau-Lin<sup>3</sup>, encuentra cuatro opciones de mutación.

En primer lugar, las que no se oponen formalmente a la Constitución, pero no encuentra cobertura en ella, básicamente sirven para rellenar lagunas constitucionales.

En segundo lugar, se encuentran aquellas cuyas actividades suponen una oposición abierta y frontal a la Constitución, la fuerza fáctica se impone al texto constitucional.

En tercer lugar, aquellas que surgen por el desuso o inaplicabilidad de determinadas atribuciones de la Constitución.

Por último, el supuesto más extendido y generalizado, el cual se trata de la interpretación de órganos jurisdiccionales que alteran el significado del precepto constitucional. En este caso podemos observar cómo los tribunales por medio de la doctrina y jurisprudencia es capaz con sus interpretaciones cambiar el sentido de un texto constitucional.

#### **IV. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA (ARTS. 166 A 169):**

Tanto los artículos 166 y 169 de nuestro texto constitucional establecen una serie de condiciones para llevar a cabo la reforma. El primero de ellos establece que este mecanismo se activará mediante lo previsto en el artículo 87.1 y 2 CE, es decir, a través de la iniciativa legislativa de las Cortes bicamerales (Congreso y Senado) y el Gobierno, sin perjuicio de que puedan las Asambleas de las Comunidades Autónomas elevar una solicitud al Gobierno.

En cuanto al artículo 169 CE establece un límite circunstancial, ya que atiende a un periodo durante el cual no podrá iniciarse este periodo de reforma constitucional. Se trata de los momentos de estados de guerra, sitio, o excepción previstos en el artículo 116.

La reforma constitucional cuenta con dos procedimientos, uno ordinario y otro extraordinario, regulados en los artículos 167 y 168, los cuales procedo a exponer.

---

<sup>3</sup> GÖRAN ROLLNERT LIERN (2014) “LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL, ENTRE LA INTERPRETACIÓN Y LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL” en *Revista Española de Derecho Constitucional* 101.

A continuación, expongo el mecanismo por el cual tiene lugar el procedimiento ordinario de reforma.

### 1. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA:

Se encuentra regulado en el artículo 167 CE, es el procedimiento reservado a los supuestos no incluidos bajo el rango de aplicación del artículo 168.

A día de hoy, las reformas efectuadas de nuestro texto constitucional se han llevado a cabo a través del cauce del artículo 167. Es el núcleo esencial del título X, en palabras de Tajadura Tejada, «es el único artículo absolutamente imprescindible y al que podía haber quedado reducido el Título completo».<sup>4</sup>

Antes de adentrarme en el propio texto del artículo 167 CE conviene saber que garantiza una rigidez tal que impide la reforma a cualquier mayoría parlamentaria coyuntural. Durante la redacción del artículo se sostuvo que el referéndum del que hablaré posteriormente fuera obligatorio, sin embargo, adquirirá el carácter de facultativo tras la enmienda propuesta por Virgilio Zapatero y escuchada por el grupo parlamentario Socialista, de esta forma el referéndum solo tendrá lugar si así lo solicita la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

En cuanto al propio texto del artículo 167 establece, en primer lugar, una mayoría necesaria de tres quintos de cualquiera de las cámaras, y en caso de no lograrlo se da la posibilidad de constituir una Comisión de composición paritaria entre diputados y senadores, que presentarán un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

Si este supuesto tampoco se da, en caso de que el texto obtuviera el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso con mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. Posteriormente la Mesa del Congreso ordenará su publicación, y la apertura del plazo para proponer enmiendas, se enviará después a la Comisión correspondiente.

---

<sup>4</sup> Javier Tajadura Tejada *La reforma constitucional procedimientos y límites: un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 97.

Finalmente, tras la aprobación de la reforma por las Cortes Generales será sometida a referéndum en el caso que hemos visto anteriormente, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación.

Expuesto el procedimiento ordinario con su mayoría necesaria de tres quintos podemos observar que éste es el primer límite. La Constitución dificulta de esta manera que el futuro de ella misma y por tanto de la nación quede en manos de una mayoría cualquiera, es garantía de democracia ya que permite ser escuchadas las minorías también y pretende lograr un consenso a la altura de las circunstancias.

La tramitación por parte tanto del Congreso como del Senado reviste sus propias formas.

En primer lugar, la tramitación del procedimiento por parte del Congreso de los Diputados se tramitará conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, al igual que proyectos y proposiciones de ley. Cuando se trate de proyectos de ley, la Mesa del Congreso ordenará su publicación, posteriormente se abre el plazo para la presentación de enmiendas y el envío a la Comisión que va a tratar del asunto.

En cuanto a las proposiciones de ley, tomado en consideración por el Pleno del Congreso, la Mesa acordará su envío a la Comisión competente, y como en el párrafo anterior, se abre un plazo de presentación de enmiendas en el que no se admiten enmiendas de totalidad de devolución salvo lo dispuesto en el artículo 125. Posteriormente uno de los autores de la proposición o un diputado del grupo autor de esta la presentará al pleno.

A la Mesa de la Cámara se le atribuye una función de calificación que decidirá si el procedimiento adecuado es el ordinario (del artículo 167CE) o extraordinario (del artículo 168 que expondré en el siguiente apartado) todo ello en virtud de si la reforma adquiere el carácter de total y por ende articularse por un procedimiento u otro.

Finalmente, el texto aprobado por el Pleno debe someterse a la votación final que he hablado anteriormente con resultado de una mayoría de tres quintos de los miembros de las Cámaras.

El procedimiento no acaba en el Congreso, ahora quien recoge el testigo es el Senado. La Mesa, de acuerdo con el Reglamento del Senado en su artículo 154 y 155 dispone de su inmediata publicación y fija un plazo para la presentación de enmiendas.

A partir de este momento se contemplan dos opciones:

La primera de ellas es la posibilidad de designar una ponencia encargada de informar del proyecto y posibles enmiendas, y la Comisión competente elaborará el Dictamen que será elevado al pleno de la Cámara.

Posteriormente el pleno discute sobre el conjunto del Dictamen y los votos particulares que puedan darse. La aprobación requerirá una mayoría favorable de tres quintos de los senadores en una votación final sobre el conjunto.

En el caso de que el texto aprobado contenga diferencias significativas entre lo aprobado por las dos Cámaras, el artículo 167.2 CE establece la creación de la Comisión paritaria.

La función que desempeña esta comisión es la elaboración de un texto que será sometido a ambas cámaras y que requiere nuevamente tres quintos de ambas.

El proyecto será aprobado si obtiene una mayoría absoluta en el Senado y mayoría de dos tercios en el Congreso.

El segundo escenario posible es que de no lograrse la aprobación mediante el procedimiento que establece la mayoría de tres quintos, la Constitución en el apartado segundo de este artículo prevé una salvedad, 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.

En cuanto al referéndum el apartado 3 del artículo 167 contempla que, aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación siempre y cuando se solicite.

Como requisito previo a la convocatoria es preciso, según el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, la previa comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular, debiendo acompañarse a esta comunicación la solicitud de la décima parte de diputados o de senadores.

## 2. EL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO DE REFORMA:

El procedimiento de reforma constitucional propuesto por el artículo 168 CE es considerado por muchos autores como una cláusula de intangibilidad.

El precepto establece una mayoría de dos tercios de las Cámaras, y la disolución de las Cortes Generales cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o parcial que afecte a los siguientes apartados: al Título preliminar, Capítulo segundo (de los derechos y libertades), la Sección Primera del Título I (derechos fundamentales y de las libertades públicas), o al Título II (de la Corona).

Una vez cumplido este primer paso, las Cámaras elegidas ratificarán la decisión y estudiarán el nuevo texto constitucional, posteriormente deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios del Congreso y el Senado.

Tras este segundo paso, el siguiente y último es el referéndum al que será sometido el nuevo texto para su ratificación.

Resulta interesante destacar, que nunca, se ha llevado a cabo el procedimiento propuesto por el artículo 168 CE.

Cabe destacar que es un mecanismo con un elevado coste político al requerir tal número de mayoría, es complejo de llevar a cabo socialmente y en palabras de muchos autores como Tajadura Tejada y Pedro de Vega resulta una cláusula de intangibilidad encubierta.

Se observa una idea de blindar ciertos preceptos de la Constitución lo que permite ver que hay normas cuyo contenido tiene un valor político más elevado que el resto. No obstante, este procedimiento no satisface las exigencias de un cauce que más que para llevar a cabo una reforma parece estar destinado a evitarla.

Otra de las cuestiones objeto de crítica son las materias bajo el paraguas que protege este procedimiento, no se incluye bajo su amparo el artículo 10 CE acerca de la dignidad de las personas, pero sí lo hace el artículo 4 (título preliminar) sobre la autorización a las Comunidades Autónomas de lucir sus banderas, y el artículo 65 (Título II) sobre la potestad del Rey de los miembros civiles y militares de su Casa, al ser incluidos en los preceptos que protege el artículo 168.

Otra de las críticas acerca de este precepto versa sobre una cuestión de economía procesal. En nuestro ordenamiento, una vez ratificada la propuesta por dos tercios en las Cámaras nuevamente elegidas procede el referéndum. Una cuestión no muy entendible, ya que dado ese momento, ya han sido elegidos los nuevos integrantes de las Cortes.

Una cuarta crítica a este procedimiento responde a su finalidad. Fue creado para evitar introducir en el texto constitucional las cláusulas de intangibilidad que desarrollaré en el

epígrafe de derecho comparado, sin embargo, supone en sí mismo una cláusula encubierta en palabras de Tajadura Tejada, mientras que Pedro de Vega opta por una crítica más sangrante cuando opta por decir *técnica jurídica lamentable*, y *ceguera política incomprensible*<sup>5</sup> para describir este procedimiento.

El caso que planteó en su momento la reforma de 1992 fue la modificación del artículo 13.2 de los derechos políticos de los extranjeros. Dado que afecta a la democracia y a los valores del país se consideró que debía hacerse una interpretación restrictiva del artículo 168 y que por tanto no debía ampararse esta reforma bajo el procedimiento de este mismo artículo. El debate suscitó controversias a la hora de elegir que procedimiento aplicar, finalmente se optó por el propuesto por el artículo 167.

## V. LOS LÍMITES NO FORMALES AL PROCEDIMIENTO DE REFORMA:

Los límites con los que la Constitución cuenta son de tres tipos, formales (en cuanto al procedimiento, como la aprobación por mayoría de tres quintos, o dos tercios dependiendo del procedimiento), temporales (artículo 169 CE de tiempo de guerra o vigencia de estado de sitio, excepción y alarma), y materiales, sobre los cuales me centraré en este apartado.

Los límites materiales son aquellos que permiten diferenciar entre un acto legal de reforma constitucional y un acto de revolución<sup>6</sup>.

Los límites constitucionales pueden ser universales o absolutos y relativos o específicos; dependiendo de si estos límites son aplicables o no a la totalidad de los textos constitucionales presentes (como los derechos humanos), o si bien, son específicos de un texto concreto.

---

<sup>5</sup> Pedro De Vega *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos 1985), 82.

<sup>6</sup> Javier Tajadura Tejada *La reforma constitucional procedimientos y límites: un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 66.

Los límites absolutos son aquellos que no pueden superarse bien por voluntad del poder constituyente, o bien por las propias normas del sistema. Mientras tanto, los límites relativos son aquellos que con procedimientos especiales se podrían eliminar.

Pedro de Vega<sup>7</sup> introduce una nueva tipología de límites. Los límites autónomos, siendo aquellos que vienen impuestos por el propio ordenamiento jurídico, y heterónomos cuando vienen de fuentes distintas del texto constitucional. Se considerarían tales principios iuspositivistas que en ningún caso pueden ser contradichos por el derecho positivo, véanse por ejemplo los Derechos Humanos. Cabe destacar, como ejemplos de límites heterónomos la existencia de límites a la reforma constitucional como la unidad de la nación y la dignidad de la persona.

Resulta ser una tipología un tanto teórica dado que los límites heterónomos pueden ser perfectamente introducidos en el ordenamiento jurídico. Cuestión más importante es la falta de soberanía del propio Estado.

Otro tipo de límites pueden ser explícitos, son aquellos que se encuentran recogidos expresamente en los preceptos constitucionales y conforman un ámbito de actuación de revisión del poder de revisión constitucional, son los que técnicamente se conocen como cláusulas de intangibilidad.

Encontramos ejemplos en el plano internacional que desarrollaré en un apartado posterior, como puede ser la Constitución de Noruega de 1814, la cual en su artículo 112 podemos observar que una hipotética enmienda objeto de debate constitucional no puede contradecir los principios que integran la Constitución, la Constitución Francesa actualmente vigente, y la Italiana.

Otro ejemplo de cláusula de intangibilidad en el plano europeo es el de Alemania, en el artículo 79 disposición 3ª de la Ley Fundamental de Bonn, que establece una cláusula expresa de no modificación de la estructura territorial de los Bundesländer. Sin embargo, veremos más adelante que la habrá dos reformas del federalismo alemán.

---

<sup>7</sup> Pedro De Vega *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos 1985), 240-243.

Una vez puesto en contexto la tipología de límites que encontramos en la Constitución y habiendo visto el procedimiento de reforma del artículo 167 y 168, deduzco, en sintonía con otros autores, que el artículo 168 CE es una cláusula de intangibilidad encubierta la cual complica el estudio de la Constitución dando a entender que las materias que protege son más relevantes que las que se encuentran bajo el paraguas del 167.

Quizá hubiera sido interesante haber establecido una verdadera cláusula, la cual contenga la protección de aquellas cuestiones que se consideran esenciales para el Estado. Sin embargo, en la actualidad que se da entender que puede revisarse el texto íntegro de la Constitución, aunque de facto es imposible.

## **VI. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA 1992, 2011 Y 2024:**

A lo largo de la historia de nuestra constitución actual las Cortes Generales han aprobado tres reformas las cuales se han llevado a cabo en los últimos años.

La primera data de 1992 con motivo de la adhesión de España al Tratado de Maastricht, o Tratado de la Unión Europea (TFUE). Reforma del artículo 13CE.<sup>8</sup>

A esta reforma le sucede la del año 2011 en un contexto de crisis económica generalizado en España y en el resto de la Unión Europea. Reforma del artículo 135CE<sup>9</sup>.

La última llevada a cabo este presente año trata de la modificación del término «disminuidos» de la Constitución reformando así el artículo 49 a «personas con discapacidad»<sup>10</sup>.

Las tres, por igual, se han llevado a cabo a través del procedimiento de urgencia, esto quiere decir, una lectura única en el Pleno, sin ponencia ni comisión, y los plazos de los que se encuentran en el artículo 167CE, reducidos a la mitad.

---

<sup>8</sup> «BOE» núm. 207, de 28 de agosto de 1992, páginas 29905 a 29936 (32 págs.)

<sup>9</sup> «BOE» núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, páginas 101931 a 101941 (11 págs.)

<sup>10</sup> «BOE» núm. 43, de 17 de febrero de 2024, páginas 19462 a 19471 (10 págs.)

1. REFORMA DEL AÑO 1992:

La primera reforma de nuestra constitución actual como he dicho anteriormente se lleva a cabo en el año 1992 con motivo de la adhesión de España al Tratado de Maastricht. Se llevó a cabo por el procedimiento previsto en el artículo 167, el ordinario.

En un principio el artículo 13 limitaba los derechos previstos políticos en el artículo 23 exclusivamente a los españoles; en concreto se refiere al sufragio activo y no mencionaba por tanto el sufragio pasivo.

Esta situación cambió cuando una resolución del Tribunal Constitucional<sup>11</sup> declaró que el precepto contenido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en el artículo 8.B apartado 1 era contrario al artículo 13.2 de nuestra constitución.

Para solventar estas discrepancias entre los artículos 13CE y 8.B apartado 1 de del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el gobierno existente, por aquel entonces el de Felipe González, acordó remitir la cuestión al Tribunal Constitucional por la vía del artículo 95.2CE para su posterior pronunciamiento sobre la norma de conflicto.

El Tribunal Constitucional declaró la incompatibilidad entre ambos artículos siendo contradictorios entre sí en cuanto al sufragio pasivo de los no nacionales en nuestro territorio miembros de la Unión.

A iniciativa de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (Convergència i Unió), de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, del CDS, Vasco (PNV) y Mixto. El resultado fueron 332 si es de 332 votos emitidos en modalidad pública por llamamiento. Como refleja el dato anterior hay una totalidad de si es emitidos, lo que justifica que el procedimiento se tramitara de urgencia y por lectura única, ya que todos los grupos parlamentarios se posicionaron a favor de reformar la norma y presentaron una proposición de reforma.

Esta proposición fue tomada en consideración el 13 de julio y tramitada en lectura única el 22 de julio, en cambio, en el Senado se aprueba el 30 de julio por procedimiento ordinario. No se solicitó el referéndum y el 28 de agosto de 1992, tras la sanción del rey Juan Carlos I, la Constitución alumbró su primera reforma.

---

<sup>11</sup> *Declaración del Tribunal Constitucional 1/1991 de 1 de julio de 1992.*

La reforma consistió en la añadidura “y pasivo” en el artículo 13.2, quedando de esta manera en nuestro texto actual.

*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.*

## 2. REFORMA DEL AÑO 2011:

La reforma de la Constitución en el año 2011 tuvo su origen en el panorama económico que asolaba a España y a la Unión Europea hace 13 años.

La exposición de motivos de la proposición de ley afirmaba que el contexto económico obligaba a revisar el texto constitucional para fortalecer la economía española a medio y largo plazo.

El 26 de agosto de 2011 los grupos parlamentarios Socialista y Popular presentaron en el Congreso conjuntamente una proposición de reforma del artículo 135 de la CE, solicitando la tramitación de urgencia y aprobación en lectura única.

El día 27 de septiembre de 2011 el Rey sancionó promulgó la Reforma del artículo 135CE. El nuevo artículo 135 prevé una línea de actuación, la estabilidad presupuestaria; déficit que nunca podrá superar el previsto por la UE.

Para lograr esta estabilidad presupuestaria serán los propios gobiernos encargados de velar por el cumplimiento de este principio establece nuevos límites al endeudamiento de las Comunidades Autónomas. A continuación, la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda reflejará el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

La tarea que compete al Gobierno es, la fijación de los objetivos de déficit y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas (art. 15). Los objetivos podrán ser revisados por un gobierno en funciones gracias a la reforma de esta ley.

En cuanto a la elección del cauce procedimental para la reforma de este artículo generó controversias dada la trascendencia de la misma. Debido a la excepcionalidad del momento y el amplio consenso en cuanto a la materia, recordemos es una cuestión europea, justificaban el procedimiento empleado. Desde la perspectiva jurídica, la elección del procedimiento para la reforma del artículo 135 CE cumple con los requisitos establecidos en el artículo 167, siendo plenamente conforme a la Constitución (y al Reglamento del Congreso, por lo que atañe a la fase procedimental seguida en dicha Cámara) tal y como reconoció el Tribunal Constitucional en su Auto 9/2012, de 13 de enero.

Por tanto, se siguió en este caso lo establecido en el artículo 166 de la Constitución, que atribuye la iniciativa para la reforma a los sujetos legitimados en el artículo 87.1 y 2 es decir al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado. En concreto, y respecto al Congreso, se exige en el artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que la iniciativa sea suscrita por dos Grupos parlamentarios o una quinta parte de los Diputados. Por otra parte, y teniendo en cuenta la materia que abordaba la reforma, el procedimiento de reforma empleado fue el previsto en el artículo 167, el ordinario.

### 3. REFORMA DEL AÑO 2024:

La Constitución Española en su artículo 49 antes del 15 de febrero de 2024 rezaba lo siguiente: *Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.*

Este año 2024 se modificó este artículo, con base en el procedimiento del artículo 167, al considerar que menoscababa la dignidad de los discapacitados y el Congreso decidió cambiar *disminuidos* por *discapacitados*. Todo ello acorde con uno de los principios rectores de nuestro ordenamiento, el reconocimiento, respeto y protección del que habla el artículo 53.3 CE, además del propio artículo 49 el cual dirige un mandato a los poderes públicos de hacer política de tratamiento, rehabilitación, e integración del colectivo de personas con discapacidad.

De acuerdo con la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad la modificación del artículo 49 el ordenamiento jurídico supera una concepción que consideraba la discapacidad como un modelo de rehabilitación, un problema de la persona; de ahora en adelante y tras esta reforma el ordenamiento se adecúa a una concepción social de garantía de derechos y libertades de las personas con discapacidad.

Es necesario destacar que la reforma efectuada de este artículo de la constitución se hizo desde un amplio consenso y con celeridad. De la misma forma que en la reforma anterior, de 2011, cumpliendo con las mayorías establecidas en el artículo 167 dado la amplia mayoría que arropó la reforma, 254 votos a favor frente a 3 en contra en el Senado, en el Congreso fueron 315 frente a 33 abstenciones.

## **VII. DERECHO COMPARADO: LA PERSPECTIVA EUROPEA EN CUANTO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

### **1. EL PARADIGMA ITALIANO:**

En el caso de una nación vecina como lo es Italia la reforma constitucional ha tenido lugar hasta en cuatro ocasiones.

Una primera en los años 90 con motivo de una situación derivada de corrupción política y la financiación ilegal de algunos partidos políticos. Fue un fenómeno conocido como «Tangentopoli»<sup>12</sup>. Posteriormente una reforma acerca del voto extranjero de italianos en 2001, otra reforma en el año 2003 en materia igualitaria entre hombres y mujeres, y la reforma del Título V en materia territorial de 2001<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>Romboli, R. *Las reformas constitucionales en Italia (Málaga 17 diciembre 2015)*.

<sup>13</sup> Esta última reforma abarca una complicada cuestión territorial en Italia con tintes históricos y socioeconómicos, se trata en definitiva de la autonomía que puedan llegar a tener las regiones que se encuentran más desarrolladas económicamente.

A modo de resumen, se optó por la solución de las cuatro competencias, materia de justicia, representación exterior, defensa y moneda. Basándonos en el dicho, la toga, el sombrero de tres picos, la espada y la bolsa.

Como podemos ver ya empiezan a verse cláusulas relativas a la forma territorial de la nación italiana.

En cuanto a las cláusulas de intangibilidad la más clara posible es la del artículo 139 de la Constitución Italiana:

*La forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional*

El procedimiento de revisión de la constitución de Italia se regula por el artículo 138 el cual requiere una mayoría absoluta en segunda votación, mediando entre la primera y la segunda no menos de tres meses.

En cuanto al referéndum serán sometidas, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, cuando así lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no resulta aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No obstante, no se convocará referéndum si la ley se aprobara en la segunda votación por cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes.

Podemos observar que es muy parecido al procedimiento español, aunque más laxo en las mayorías para aprobar una ley de revisión constitucional.

## 2. LA VÍA ALEMANA:

En el caso de Alemania, en el año 1969 la idea que inspiró la reforma de la Ley Fundamental de Bonn (LFB) fue la de federalismo corporativo, sin embargo, en el año 2006 este federalismo se torna en competitivo para favorecer la mayor libertad de acción de los Länder a través de una separación más clara de competencias entre la Federación y las regiones que permitiera el deslinde de competencias existente<sup>14</sup>.

---

No se pudo llevar a cabo porque en ningún estado federal, la Federación solo abarcara materias tan insuficientes.

<sup>14</sup> María Jesús García Morales, *INVESTIGACIÓN Y FEDERALISMO: LA REFORMA DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN DE 2014, ¿QUÉ CAMBIA?* Universidad Autónoma de Barcelona.

Por lo tanto, hubo dos reformas del federalismo alemán, aprobadas por el Bundesrat en junio y julio de 2006, y la de 2009 con la consiguiente ley de acompañamiento de la Segunda Reforma del Federalismo de 10 de agosto de 2009.

La influencia que tuvo esta reforma en España se vería reflejada en el ámbito presupuestario con la reforma de nuestro artículo 135CE en consonancia con la UE y más en concreto con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), si bien es cierto que los alemanes fueron pioneros en dichos mecanismos de prevención de crisis, medidas de déficit presupuestario, observancia del principio de estabilidad, en nuestro país también se ha llevado a cabo. Lo equivalente al 104b.3, 109.3 y 115.2. de la Ley Fundamental de Alemania lo refleja el párrafo cuarto del artículo 135 de nuestro texto constitucional.

La Ley Fundamental de Bonn en su artículo 79 aborda la reforma de dicha norma.

Solo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. Establece a continuación un límite circunstancial, en caso de acuerdo internacional de paz, preparación de un acuerdo de dicha magnitud, o que estén destinados a defender, cita textualmente, la República Federal, será suficiente con incluir el texto de la ley fundamental un agregado que se limite a la aclaración de que la Ley Fundamental no se opone a la entrada en vigor de dichos tratados.

En cuanto a las mayorías requiere, en el apartado segundo de dicho artículo, la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.

Para terminar con la vía alemana es necesario destacar que contiene cláusulas de intangibilidad en su Ley Fundamental de Bonn, artículo 79.3 que *Es inadmisibile toda modificación de la presente Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en Estados o al principio de la cooperación de los Estados en la legislación o a los principios consignados en los artículos 1 y 20.*

De esta manera se asegura su integridad territorial en un estado federal como es el alemán.

Como podemos ver es un sistema parecido al nuestro, con las salvedades de la cláusula de intangibilidad del apartado tercero.

### 3. EL EJEMPLO FRANCÉS, PROCEDIMIENTO Y LÍMITES:

La vigente constitución francesa, de 4 de octubre de 1958 en materia de reforma constitucional establece lo siguiente.

En primer lugar, un límite circunstancial como versa el artículo séptimo, el cual excluye de aplicación el artículo 49, el 50 y el 89 (el de reforma) cuando la Presidencia de la República estuviere vacante o durante el período que transcurra entre la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad del presidente de la República y la elección de su sucesor. Es decir, viene a imposibilitar la reforma en periodos donde no sea estable la jefatura del estado.

En lo que respecta al artículo 89, el legislador francés lo organizó de la siguiente manera. La iniciativa corresponde al Presidente de la República a propuesta del Primer ministro los miembros del Parlamento. En cuanto al plazo a seguir remite al tercer párrafo del artículo 42, el cual dice que se discutirá en sesión de primer lectura, ante la primera Cámara solicitada, al vencimiento de un plazo de seis semanas después de su presentación. No obstante, Sólo podrá producirse, ante la segunda Cámara solicitada, al vencimiento de un plazo de cuatro semanas a partir de su traslado.

El proyecto será votado por ambas cámaras y una vez ratificado en referéndum se tornará definitivo.

Cabe destacar que la salvedad del sometimiento a referéndum el proyecto de reforma cuando el Presidente de la República decida someterlo al parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma quedará aprobado si obtuviere mayoría establecida de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

Posteriormente este precepto adhiere otro límite circunstancial más al no poder iniciarse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio nacional.

En el último párrafo de este artículo 89 el legislador francés ha optado por blindar la forma de gobierno republicana, al igual que en el caso de Italia.

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

Me ha parecido interesante la visión que da Ángel J. Sánchez Navarro<sup>15</sup> al explicar que anteriormente hubo un procedimiento fijado por el artículo 85, donde se debía someter a votación de forma idéntica tanto en el Parlamento de la República como en el Senado de la Comunidad las cuestiones relativas a la Comunidad, territorios de ultramar, etc.

Sin embargo, este artículo 89 si bien establece la total paridad entre ambas cámaras permite también sustituir el referéndum por la aprobación por mayoría de tres quintos de los parlamentarios reunidos en el Congreso, desviándose de la línea del General De Gaulle.

El general francés cuatro años después, como presidente de la República quiso reformar la Constitución para la elección directa del presidente de la República, proceso que tenía que atravesar un debate en colegio electoral formado por parlamentarios.

Encontró muchos obstáculos y oposiciones que hicieron inviable la reforma a través del artículo 89, por lo que maniobró la siguiente estrategia política. Recurrir al artículo 11 de la constitución que habilitaba al Presidente de la República para someter a referéndum determinadas cuestiones:

*El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno y mientras dure el período de sesiones, o a propuesta conjunta de las dos Cámaras, publicadas en el Journal Officiel (Boletín Oficial), podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.*

Charles de Gaulle reformó la Constitución hasta en tres ocasiones. La primera de ellas por el procedimiento del artículo 85, en materia de independencia de las colonias francesas, reformando artículos 85 y 86; y la reforma aceptada anteriormente expuesta por el artículo 11 para la elección de sufragio universal directo. Además reformó el texto del artículo 89 en materia de periodos de sesiones parlamentarias<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ángel J. Sánchez Navarro *la reforma constitucional en Francia*, Universidad Complutense. Páginas 206-207.

<sup>16</sup> L.C 62-1992, de 6 de noviembre de 1962; L.C 60-525 de 4 de junio de 1960; L.C 63-1327 de 30 de diciembre de 1963.

## **VIII. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN:**

La revisión del texto constitucional es una asignatura pendiente en nuestra nación. Esta práctica se observa con recelo entre la población, dado que el ambiente es apático en torno a la cuestión.

Actualmente, es muy complicado llevar a cabo una modificación del texto constitucional de gran envergadura debido a la fragmentación política que vivimos, en donde los partidos políticos que más se han alternado en el poder Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se ven en la necesidad de conformar gobiernos de coalición, y esto se traduce en una mayor complicación a la hora de tomar decisiones.

### **1. EL SENADO:**

En cuanto a las propuestas, una de las más comentadas sería la del Senado, entendida como cámara autonómica.

En la actualidad el Senado, regulado en el artículo 69 CE es una cámara de representación territorial, en cada provincia se eligen a cuatro senadores por sufragio universal, libre e igual, directo y secreto, y la duración del cargo de senador es de cuatro años, tal y como dice la propia la norma.

Sin embargo, no tenemos una concepción de este órgano como la tienen en los Estados Unidos de Norteamérica o en Alemania.

La característica principal que responde al modelo americano de Senado es la de cámara de representación de los estados federados. Sin embargo, es un modelo con una antigüedad de 200 años con estados recelosos en cuanto a la soberanía de la Unión y entre ellos mismos, por lo que a la hora de la verdad, es la propia Cámara de Representantes la que representa a la población como un todo, siendo el Senado la representación de estos Estados, y de ahí su incidencia en la política nacional e internacional.

Por ende, el modelo alemán es uno semiparlamentario en el que los senadores son elegidos por los gobiernos de los *Länder*, sometidos a mandato imperativo (prohibido en la CE en el artículo 67). Se trata de una institución cooperativa entre los Länder y la Federación.

Para autores como Antonio Torres del Moral<sup>17</sup> la situación ideal sería un órgano cuyos miembros estén nombrados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, en lugar de los gobiernos como el sistema germano. Otra discrepancia con el modelo alemán que encuentra es en el estatuto de los senadores, si bien tienen inviolabilidad e inmunidad, lo cierto es que no es adecuado que en nuestro texto constitucional estén sometidos a mandato imperativo.

El citado autor propone la reforma del apartado segundo del artículo 69, en relación con la elección de los Senadores, sostiene que sean las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas quienes designen entre sus miembros la composición del Senado en proporción a la importancia numérica.

En lo que discrepo con este autor es en la indisolubilidad de la Cámara por el gobierno, si bien es cierto que el Senado tiene vocación de permanencia como cualquier otra institución, considero que se debe ir renovando la composición de tal manera que no surjan bloqueos a la hora de tomar decisiones, como una futura reforma constitucional. Esto es debido a que coincidirían gobiernos de distinta índole entre el Congreso y el Senado. No obstante, es importante remarcar el carácter territorial de la representación de la Cámara del Senado, de esta forma sí veo de forma positiva vincular la elección de los candidatos a las elecciones autonómicas.

Todo ello bajo el amparo del procedimiento ordinario del artículo 167CE.

## 2. LA CORONA:

Uno de los pilares sobre los que se basa nuestro actual Estado es el de la Corona. La figura de la Corona considero que contiene un alto nivel de enjundia jurídica que merece la pena analizar. Al menos, determinados aspectos que para muchos autores sugieren

---

<sup>17</sup> Antonio Torres del Moral *EL SENADO*, Revista de Derecho Político, 36, 1992, 358-375.

reformas, como es el caso del autor que, de nuevo, voy a analizar, Antonio Torres del Moral<sup>18</sup>.

En primer lugar, el catedrático sugiere una reforma de artículo 62 párrafo a) sobre la facultad del monarca de sancionar y promulgar las leyes. La posición mayoritaria entiende que el acto de sancionar o promulgar una ley es un acto debido del Jefe del Estado. Lo que busca Torres del Moral es evitar la problemática de las sanciones de leyes autonómicas, en las que es el presidente de la Comunidad Autónoma quien sanciona la ley en nombre del Rey; y evitar episodios como el que se vivió en la monarquía belga cuando el Rey Balduino de Bélgica se negó a sancionar la ley que despenalizaba el aborto.

De todas formas, esta es una facultad que corresponde a los Jefes del Estado de países como Bélgica, en su artículo 109 de su constitución se dice que «sancionará y promulgará» el Rey, así sucede también en la monarquía danesa con la particularidad de que la firma del rey tiene que ir acompañada del refrendo de uno o varios ministros, en el caso de Países Bajos encontramos la misma fórmula que en España.

En otros países de corte republicana, como el caso de Italia en su artículo 73, en el caso de la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 82, o la Constitución francesa en el artículo 10, la fórmula es la de promulgación, y es el Jefe del Estado quien lo hace.

Por lo tanto, no veo necesaria la reforma de este artículo.

Una institución merecedora de estudio es la cuestión del orden sucesorio, el artículo 57.

La actual redacción del artículo 57 dice lo siguiente *La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.*

Pone en evidencia la preferencia por el sexo masculino en el mismo grado. Es necesario poner en contexto este artículo. Con la redacción de este precepto se encontró el poder

---

<sup>18</sup> Antonio Torres del Moral *LA CORONA*, Revista de Derecho Político, 36, 1992. 303-319.

constituyente con el hecho consumado de que el actual Rey, Felipe VI, era ya Príncipe de Asturias, y para no causar mayor problemática se redactó de esta manera.

Actualmente, lo que se propone es eliminar esa preferencia por el sexo masculino en igualdad de grado, situación que no ha sido necesaria considerar ya que ambas infantas son mujeres, siendo Leonor, la actual Princesa de Asturias.

Los aspectos relacionados con la Corona están delineados en el Título II de la Constitución Española, articulado cubierto por el procedimiento agravado del artículo 168, por ende, cualquier intento de reforma deberá seguir los procedimientos establecidos en este artículo.

### 3. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 168 CE:

Como he expuesto anteriormente el artículo 168 de nuestro texto constitucional constituye para muchos una cláusula de intangibilidad encubierta, un procedimiento a través del que no se está previsto llegar nunca. Es tal el requisito de consenso político que ya en su día, pero más en los nuestros, que lo hace imposible alcanzar.

Quizá las materias que protege este procedimiento no sean las más apropiadas, recordemos que afecta al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, y se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

Encontrándome en una jornada sobre propuestas de reformas constitucionales patrocinada por la fundación Manuel Giménez Abad donde se habló sobre dar una mayor importancia a las entidades locales como los municipios haciendo más extensibles sus competencias a través del artículo 141 CE. Otra propuesta se centraba en la idea de las lenguas en España haciendo una reflexión de que ninguna lengua puede ser excluyente de las demás sin tener en cuenta qué es una lengua oficial y cooficial.

Otra de las reformas abordaba el proceso electoral, se calificó de insostenible debido a las divergencias territoriales que se dan en cada una de las Provincias de España, siendo una diferencia abismal entre el voto de Soria o Teruel comparado con el de Madrid o Barcelona. Sin embargo, también se abordó la cuestión de las listas de los partidos, los

ponentes sugieren abrirlas para que el ciudadano pueda votar directamente a la persona que mejor refleje sus ideas.

En este orden de cosas lancé una pregunta en el turno correspondiente y a la que me respondieron entre todos los presentes. Mi pregunta iba encaminada a la opinión de este artículo 168 CE y a la posible utilidad y reforma del mismo.

El profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, Germán Teruel Lozano, en consonancia con mi opinión al respecto, dijo que en estos tiempos de tanta incertidumbre, ve con mejores ojos la existencia de este artículo con un procedimiento hiperagravado así como también manifestó la imposibilidad de reformar todos los preceptos de la Constitución, si bien es cierto que las materias que protege podrían ser otras, como las que expongo en el apartado relativo a este procedimiento.

Para abordar la reforma de este artículo es un tanto curioso, debido a que este artículo no se protege a sí mismo, y por lo tanto es una paradoja que resuena en las mentes constitucionalistas sobre si ¿Para acabar con el procedimiento hiperagravado, valdría con el procedimiento ordinario de reforma del artículo 167?

No se ha planteado nunca una propuesta de reforma de este artículo ante las Cámaras, por lo que en mi opinión resulta aún más paradójico.

## **IX. CONCLUSIÓN:**

*En palabras de un gran autor como Pedro de Vega solo cuando el poder de reforma se considera como un poder constituido y limitado la estructura de organización constitucional y democrática mantiene su coherencia, A través de la reforma se puede legalizar el cambio, pero lo que en ningún caso resulta posible es legalizar la revolución.*

La Constitución Española de 1978 es el texto legal fundamental de nuestra nación, garante de nuestros derechos y responsabilidades, precisamente es este papel de garante el que hace posible que tengan lugar reformas constitucionales.

El año 1978 en el que se aprobó nuestra Ley Fundamental la composición de las Cámaras en ese momento era de lo más variada y con una tensión muy alta debido al contexto histórico en el que nos encontrábamos, a pesar de ello se consiguió la mayoría necesaria y los españoles ratificaron la Constitución en Referéndum el día 6 de diciembre de 1978 con un 87% de síes.

Los cambios de régimen y con ello constitucionales son procesos antropológicamente tensos, no están libres de inocencia, pero ello hizo posible tener el Estado que tenemos ahora. La reforma, como dice Javier Tajadura Tejada<sup>19</sup>, solo puede ser concebida como una garantía constitucional si se entiende como una operación jurídica limitada tanto formal como materialmente. Hace hincapié en que debe ser realizada por un poder constituido especialmente limitado, estos límites materiales es lo que va a diferenciarla de un acto revolucionario. Son precisamente estos límites los que dotan de estabilidad a un país, y sin estabilidad no se puede desarrollar ningún proyecto.

Es por ello que considero necesario que en nuestro texto constitucional se den límites, o coloquialmente denominados líneas rojas, para poder alejarnos de una hipotética revolución que destruiría el Estado de Derecho como lo conocemos hoy día.

No obstante, Pedro de Vega, con gran acierto, asegura que una prohibición expresa de cualquier procedimiento de reforma supondría hipotecar al poder constituyente del mañana con los actos del poder constituyente de hoy. Este hecho lo tuvieron en cuenta tanto en las revoluciones francesa como americana, de ahí deviene la sacralización de la obra del poder constituyente<sup>20</sup>. No debemos olvidar que una Constitución va a marcar los pasos de una nueva nación, y que, por tanto, supeditarla a la realidad del ayer sin poder realizar las modificaciones pertinentes conduce a un clima de inestabilidad, que puede desembocar en una revolución.

Por ello son tan necesarios los procedimientos de reforma como la rigidez de la Constitución, en mi opinión, un equilibrio entre ambas, garantizando una mayor rigidez para lo que consideramos la esencia del país sería la decisión adecuada.

---

<sup>19</sup> Javier Tajadura Tejada *La reforma constitucional procedimientos y límites: un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978* (Madrid: Marcial Pons, 2018), 14.

<sup>20</sup> Pedro De Vega *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos 1985), 82.

Por último, me gustaría añadir que una sociedad de consenso pasa por un sociedad que es capaz de resolver sus propios conflictos, quizá no es apropiado dar mayor enjundia jurídica a la idea de consenso que a la idea de conflicto, una sociedad necesita de la resolución de esos conflictos así como el consenso inherente a estas resoluciones para avanzar como sociedad, teniendo como referente el espíritu del 78.

## X. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES:

### 1. CONSULTA DE LIBROS, WEBS, DOCUMENTOS:

TAJADURA TEJADA, JAVIER - *La reforma constitucional procedimientos y límites: un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

DE VEGA GARCÍA, PEDRO - *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

GÓMEZ ORFANEL, GERMÁN - *La reforma constitucional del federalismo financiero alemán (Föderalismusreform 2009) y la reforma constitucional española de 2011*, Universidad Complutense de Madrid.

DEL MORAL TORRES, A. - *LA CORONA*, en Revista de Derecho Político, 36, 1992.  
<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1992-36-26122D6D&dsID=PDF> [consultado el 20/04/2024]

DEL MORAL TORRES, A. - *EL SENADO*, en Revista de Derecho Político, 36, 1992.

GÖRAN ROLLNERT L. - *La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional*” en Revista Española de Derecho Constitucional 101, 2014.  
<file:///C:/Users/Usuario/Zotero/storage/UC3X7BGH/index.html> [consultado en marzo de 2024]

ROMBOLI, R. *Las reformas constitucionales en Italia* (Málaga 17 diciembre 2015).

GARCÍA MORALES, MARÍA JESÚS. - *Investigación y federalismo: La reforma de la ley fundamental de Bonn de 2014, ¿qué cambia?*, Universidad Autónoma de Barcelona.

LA CASA BLANCA. - ¿Para qué una constitución?  
<https://www.whitehouse.gov/es/acerca-de-la-casa-blanca/nuestro-gobierno/la-constitucion/> [consultado el 13/05/2024]

NATIONAL ARCHIVES. - <https://www.archives.gov/espanol/constitucion> [consultado el 22 de mayo de 2024]

VESPAZIANI A. - EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL Y LA SAGA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN ITALIA: MUCH ADO ABOUT NOTHING  
[https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/05\\_VESPAZIANI.htm](https://www.ugr.es/~redce/REDCE27/articulos/05_VESPAZIANI.htm) [consultado el 13/03/2024]

CONSTITUCIÓN CONGRESO WEB. - <https://app.congreso.es/consti/> [varias consultas a lo largo de la redacción]

SENADO. - <https://www.senado.es/web/index.html>

## 2. APÉNDICE LEGISLATIVO:

### Jurisprudencia:

DECLARACIÓN TC 1/1991. (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1992)ECLI:ES:TC:1992:1D.

### Legislación:

Constitución Española 1978:

- Artículos 166 a 169 (procedimiento de reforma).
- Artículos 135, 13, 49 (artículos reformados).
- Artículos 57, 109 (Corona).

- Artículo 67 (Senado).

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

BOE (consulta de reformas):

Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024.

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania:

- Artículo 82 (sanción de leyes).
- Artículo 67 (prohibición mandato imperativo).
- Artículo 79 (reforma constitucional).
- Artículo 91 a) (creación de centros docentes).
- Artículo 109 a 115 (financiación de los Länder).

La Constitución de la República Italiana:

- Artículo 73 (sanción de leyes).

Constitución Belga:

- Artículo 109 (sanción de leyes).

Constitución Francesa:

- Artículo 10 (promulgación de leyes).
- Artículo 42 (plazos trámites legislativos).
- Artículo 89 (reforma constitucional).

Constitución Estados Unidos de Norteamérica:

- Quinta enmienda (proceso justo).
- Segunda enmienda (posesión de armas por parte de la ciudadanía).
- Artículo 5, sección cuarta (cláusula de intangibilidad).

Constitución Reino de Noruega.

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea artículo 8.1 b).

