

# REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: ¿NECESIDAD, OPORTUNIDAD O RIESGO?

M.<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vélez

Lección Inaugural del  
Curso Académico 2015-2016



M.<sup>a</sup> Isabel Álvarez Vález

# **REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: ¿NECESIDAD, OPORTUNIDAD O RIESGO?**

Lección inaugural del curso académico 2015–2016  
de la Universidad Pontificia Comillas

Pronunciada el 9 de septiembre de 2015



2015

© Universidad Pontificia Comillas

ISBN: 978-84-8468-594-4

Deposito Legal: M-24380-2015

Edita: Secretaría General

Imprime: R.B. Servicios Editoriales, S.L.

*A mis padres, por quererme y enseñarme a querer,  
y porque gracias a ellos he llegado hasta aquí.*

*A mis hermanos y sobrinos, por su cariño incondicional  
y por estar siempre ahí.*



# ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCIÓN .....	7
1. SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL .....	10
2. LA REGULACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 .....	14
2.1. LOS DIFERENTES PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL..	14
2.2. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1992 Y DE 2011 .....	18
3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PENDIENTES .....	23
3.1. LA SUPRESIÓN DE LA PREFERENCIA DEL VARÓN EN LA SUCESIÓN AL TRONO .....	23
3.2. LA RECEPCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DEL PROCESO DE CONS- TRUCCIÓN EUROPEA .....	26
3.3. LA INCLUSIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN.....	29
3.4. LA REFORMA DEL SENADO .....	35
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA CRISIS DEL SISTEMA Y LOS RIESGOS DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN..	40
BIBLIOGRAFÍA.....	49



«Los vicios y las debilidades del gobierno de la democracia se ven sin dificultad. Se demuestran por hechos patentes, en tanto que su influencia saludable se ejerce de manera insensible y, por decirlo así, oculta. Sus defectos llaman la atención a primera vista, pero sus cualidades no se descubren sino a la larga».

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

(*La democracia en América*, Volumen I, Segunda Parte, Capítulo VI)

## INTRODUCCIÓN

Quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento al Rector por invitarme a dictar la lección inaugural de este curso académico 2015-16, especialmente por el honor que ello representa. Cuando me llamó para proponérmelo, ya hablamos del reto que suponía una lección académica que estuviera a la altura de los entendidos en la materia (que me consta son muchos en este acto) y que no cansara a aquellos que son especialistas en otras ramas científicas. «En el punto medio está la virtud». Pretendo por ello con toda modestia realizar con ustedes unas reflexiones, sino virtuosas, si claras sobre nuestra Constitución de 1978, sobre la necesidad que se acometa la reforma de algunas de sus partes y acerca del riesgo en el que se encuentra todo nuestro sistema constitucional.

También quiero expresar mi agradecimiento a los profesores de Derecho Constitucional, Ignacio Astarloa y Federico De Montalvo, y al profesor de Filosofía del Derecho, Miguel Grande, que con sus indicaciones han permitido que este trabajo se enriqueciera y perfeccionara.

Necesario es encuadrar con carácter previo mi exposición. La elección del tema está motivada por la creciente crisis que nuestro sistema político constitucional está viviendo en los últimos tiempos. Es innegable que la vigencia de la Constitución ha supuesto en España grandes beneficios, políticos, sociales, culturales e incluso económicos. La Constitución de 1978 se ha convertido ya en el segundo texto de más larga vigencia en nuestra historia contemporánea, sólo superada por la Constitución de 1876, válida durante cuarenta y siete años. Es importante recordar que la España del siglo XIX se caracterizó por tener una amalgama de textos constitucionales enmarcados en una situación de inquietud y alarma, de lucha en definitiva, de las diferentes posiciones que intentan imponer sus ideas, defendiendo a la vez los textos constitucionales que las recogen<sup>1</sup>. Desde 1978 España ha sido modelo de significativos cambios, en la que se han dado muestras de prudencia y audacia, a la vez.

La elaboración de la Constitución de 1978 duró quince meses, entre agosto de 1976 y octubre de 1977, y en su redacción se emplearon más de cuatrocientas horas de debates parlamentarios. Pero estos datos poco aportan, si no se hace referencia a la voluntad unánime de sus artífices de lograr un entendimiento que pusiera fin a un largo período de ruptura. Ciertamente, el texto se caracteriza por el consenso político de los grupos parlamentarios, de modo que no se trata de la obra de un partido, sino del conjunto de las fuerzas políticas. Esto ha dado lugar a que la Constitución no siga un único modelo, sino que ha adoptado diferentes tendencias, uniendo elementos de distintas ideologías y estableciendo principios políticos, sino originales, sí escogidos como medios para conseguir los fines propuestos.

El constituyente, naturalmente arrogante, muestra modestia estableciendo, en el texto que se pretende aprobar, un sistema de reforma que permita a las nuevas generaciones cambiar y actualizar la Constitución vigente, ya que, en caso contrario el texto quedaría con el tiempo obsoleto. De momento no se ha podido crear una Constitución que se adapte a los cambios de forma natural, por lo que no sea necesario reformarla; esta sería para

---

<sup>1</sup> Es interesante recoger la afirmación de MENÉNDEZ PELAYO, en vísperas del siglo XX: «Dos siglos de incesante y sistemática labor para producir artificialmente la revolución, aquí donde nunca podría ser orgánica, han conseguido, no renovar el modo de ser racional, sino vicarle, desconcertarle y pervertirle»: MENÉNDEZ PELAYO, M., *Historia de los Heterodoxos Españoles*, Madrid, 1963, Tomo IV, p. 508.

LOEWENSTEIN la Constitución ideal<sup>2</sup>. En este sentido, cabría la posibilidad de que se produjera una mutación constitucional, entendiendo por tal «el cambio que modifica el contenido de las normas constitucionales de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente»<sup>3</sup>. La mutación puede deberse a varios motivos, pero es en general, dudosa la aceptación de estos cambios no formales pues se puede producir un ataque al Estado de Derecho y que la Constitución pierda su carácter de norma suprema<sup>4</sup>. Por ello, los textos constitucionales incluyen entre sus preceptos procedimientos de reforma, con el fin de que la Constitución no quede alejada de la realidad, lo que podría convertirla en un texto vacío de contenido o, lo que sería igual, que sus contenidos fueran inaplicables por caducos.

La reforma constitucional es algo habitual en países de nuestro entorno y así se convierte en algo asumido por los ciudadanos, y suele ser utilizada como una vía de revitalizar los principios básicos del sistema. Varios son los ejemplos de Derecho comparado que apoyan esta afirmación. Alemania, Francia, Irlanda, los Países Bajos, Suecia, Suiza... han realizado profundas y, en muchos casos, reiteradas reformas constitucionales en los últimos decenios. Por ejemplo, en Alemania el texto constitucional ha sido reformado en cincuenta y cinco ocasiones desde su entrada en vigor en 1949 o en el caso de Francia el texto aprobado en 1958 se ha modificado veinticuatro veces.

Transcurridos casi treinta y siete años de la aprobación de la Constitución española de 1978 algunas voces se han alzado acerca de la necesidad de proceder a su reforma. Por su propia naturaleza normativa la Constitución es, en todo o en parte, modificable según las disposiciones que su propio articulado contiene, en el caso de que el pueblo español en uso de su soberanía decidiera acometer esa reforma. La permanencia de las instituciones no está reñida con su reforma periódica. Al revés, para que una Constitución funcione conviene introducir en ella reformas que mejoren su eficacia, que incorporen nuevas tendencias, en fin, que se adapte a las nuevas necesidades. Existe siempre un cierto temor reverencial a modificar el texto constitucional, quizá entendiendo que eso supone un reconocimiento del fracaso de sus prescripciones. Cierto es que en teoría es «la

---

<sup>2</sup> LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1979, p. 164.

<sup>3</sup> HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992, p. 85.

<sup>4</sup> Vid. sobre la mutación constitucional DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1988, pp. 177-216.

Nación española en uso de su soberanía» (Preámbulo de la Constitución) la única que puede tomar la decisión de modificar la Carta Magna.

Que se olvide esto, que se altere esta premisa con manipulaciones políticas que, planteando la necesidad de que el texto sea reformado, pretenden otros fines son aspectos que exceden al jurista. Un pueblo de hombres libres regidos por el Derecho significa que el Derecho debe permitir, incluso tener previsto, el ejercicio de esa libertad. De ahí la elección de la cita de Alexis de Tocqueville que he utilizado al principio: la sabiduría del pueblo da sentido a la democracia y las cualidades de un sistema democrático se ven a largo plazo. Dicho esto surgen importantes interrogantes ¿la crisis supone que estamos ante un cambio de ciclo?, ¿la adecuación de la Constitución solucionaría los problemas?, ¿es una necesidad?, ¿sería oportuno acometerla en este momento?, ¿qué riesgos tiene afrontar una reforma?

A lo largo de las páginas siguientes comenzaré con una aproximación a lo que es la reforma, abordaré como afronta su reforma nuestro texto constitucional, haré referencia a las dos únicas reformas que ha habido, me detendré en cuales son los temas sobre los que más frecuentemente se ha pedido una reforma y finalizaré con una reflexión sobre los actuales riesgos de nuestro sistema constitucional.

## **1. SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

El modelo de Constitución que surgió tras la Revolución francesa, sufrió a lo largo del siglo XIX dos tipos de agresiones. Por una parte, tras las invasiones napoleónicas se instauraron los principios del liberalismo doctrinario o moderado, basado fundamentalmente en la soberanía compartida entre el Parlamento y el Rey, que condujo a la fórmula de las cartas otorgadas por la Corona. Por otra, la izquierda hegeliana, socavó los ideales de los derechos fundamentales y las libertades públicas, para hablar de relaciones sociales «reales», considerando las manifestaciones jurídicas formales como parte de la superestructura de la sociedad.

Debido a estas desvalorizaciones del concepto de Constitución, se perdió el sentido que dio vida a los primeros textos constitucionales, pues el término Constitución hace clara mención a la implantación de algo definitivo o, al menos, con vocación de permanecer, «es una norma que se caracteriza por su estabilidad o por constituir un verdadero proyecto de

futuro»<sup>5</sup>. Así fue necesario esperar al fin de la Primera Guerra Mundial para encontrar un despiece del concepto de Constitución que se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial. Tras esta última, se elaboraron en Europa nuevas Constituciones, impulsadas en el ánimo de buscar una garantía para la paz y el respeto a los derechos humanos, vulnerados durante la contienda.

La Constitución española de 1978, aunque es posterior, se encuadra en esta última línea de constitucionalismo renovado. El autor de la Constitución es la Nación española que «en uso de su soberanía», decide elaborar un texto en virtud del cual «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho». La Constitución establece el principio de limitación del poder, crea un sistema político parlamentario y reconoce y garantiza los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos que se concretan en libertades individuales frente al poder.

Conviene, no obstante, antes de abordar las disposiciones constitucionales relativas a la reforma hacer alguna referencia a determinados aspectos teóricos sobre los diferentes tipos de reforma, especialmente la obligada distinción entre Constituciones rígidas y flexibles de BRYCE<sup>6</sup>. Las primeras están dotadas de procedimientos complejos para su reforma, siempre diferentes de los establecidos para las leyes. Por el contrario, las segundas son aquellas que pueden ser reformadas por procedimientos sencillos, iguales o semejantes a los establecidos para la legislación ordinaria.

El sistema británico se define con frecuencia por sus diferencias con los sistemas constitucionales del continente europeo, sobre todo con Francia, ya que presenta una evolución fundamentada en un devenir sin rupturas, lo que ha forzado la idea de que el Reino Unido carece de Constitución. Y, de hecho, si limitamos el concepto de Constitución a la existencia de un documento único con dos partes bien diferenciadas, una orgánica y otra dogmática, sería cierto, como llegó a afirmar TOCQUEVILLE, que «la Constitución inglesa no existe»<sup>7</sup>.

Por el contrario, la Constitución británica constituye una realidad jurídica respetada por las instituciones públicas y por los ciudadanos y en gran medida escrita, pues reúne diferentes textos que han marcado el desarrollo

---

<sup>5</sup> DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «La interpretación constitucional: problemas de método e intérprete», en *Revista Icade*, núm. 82, enero-abril de 2011, p. 50.

<sup>6</sup> BRYCE, J., *Constituciones rígidas y flexibles*, Madrid, 1962, p. 17.

<sup>7</sup> TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, México, 1963, p. 107.

constitucional del Reino Unido. Por otra parte, que la Constitución no sea escrita, o no sólo escrita, puede ser valorado de forma positiva, ya que otorga un carácter abierto que la sitúa en la definición de «flexible», conforme a la distinción de BRYCE, y, por otra parte, su naturaleza confirma que su contenido no responde a una ideología concreta sino a una trayectoria de siglos en la que pensadores como Hobbes, Locke o Bentham, dejaron su influencia, pero ninguno puede apropiarse la autoría.

Por otro lado, las Constituciones «rígidas» suelen corresponder a la necesidad de preservar su contenido de posibles modificaciones, debidas a mayorías parlamentarias más o menos amplias que desfiguren el concepto de Constitución como Ley primaria y fundamental, Ley superior del ordenamiento, que debe rodearse de garantías que aseguren que no se va a producir en el texto cambios contrarios a la voluntad del pueblo.

De modo que las Constituciones, productos de movimientos revolucionarios o de transiciones políticas de hondo calado constitucional suelen incluir entre sus preceptos, complejas disposiciones para su reforma, lo que las convierte en Constituciones especialmente rígidas, puesto que el constituyente pretende en estos supuestos asegurar la conservación de los logros alcanzados en el ámbito social y político.

En el caso de España, desde el inicio nuestros textos constitucionales incluyen un procedimiento de reforma<sup>8</sup>. Por tomar como referencia la Constitución de Cádiz, los constituyentes de 1812 no olvidaron este asunto y se ocuparon de incluir en el Título X bajo el epígrafe «La observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella» la normativa constitucional sobre la reforma. Estas disposiciones constitucionales relativas a la reforma dieron lugar a importantes desencuentros entre liberales y realistas, los primeros deseaban asegurar procedimientos rígidos de reforma; los realistas, sin embargo, mantenían otras posturas, entre otras razones porque entendían que no podía negarse al Rey la potestad de reforma<sup>9</sup>.

La redacción final del Capítulo único del Título X de la Constitución gaditana responde a la idea de una Constitución rígida, conforme a la pos-

---

<sup>8</sup> Vid. sobre la reforma en el constitucionalismo histórico español VERA SANTOS, J. M., *La reforma constitucional en España*, Madrid, 2007, pp. 75-136.

<sup>9</sup> Vid. al respecto VARELA SUANZES-CARPENGA, J., *La teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983, pp. 399-422.

tura de los liberales, que además enlaza con otras disposiciones que en el mismo Título se establecen también sobre la protección del texto constitucional. Así, en el artículo 372 se afirma que «las Cortes, en sus primeras sesiones, tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubiera hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieran contravenido a ella». Además, siempre en aras de la defensa de la Constitución y como consecuencia de lo proclamado en el propio texto sobre el nuevo concepto de soberanía, el artículo 373 señala que «todo español tiene derecho a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución». En la misma línea y buscando el respeto y la identificación con la Constitución de los servidores públicos, añade el artículo 374: «Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar o eclesiástico, prestará juramento al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar debidamente su cargo».

El artículo siguiente, el 375, aborda el procedimiento de reforma incluyendo la normativa más característica en este aspecto de la Constitución gaditana: «Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, ni reforma en ninguno de sus artículos». Cláusula de intangibilidad que reforzaba de modo significativo la «rigidez del texto»<sup>10</sup>.

En cuanto al procedimiento parlamentario propiamente dicho, queda expuesto en los artículos 376 a 384, los últimos de la Constitución más larga de la historia de nuestro constitucionalismo. El primero de estos artículos señala la necesidad de poderes especiales: para cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente esté autorizada con poderes especiales para este objeto.

---

<sup>10</sup> En palabras del Discurso Preliminar de la Constitución: «es necesario dar tiempo a que calme la agitación de las pasiones y se debiliten los esfuerzos de los que la resisten. De lo contrario se equivocarán fácilmente los efectos de una oposición fomentada y sostenida por los que se suponen agraviados en el nuevo arreglo, con defectos o errores de una Constitución, que en realidad no podrá experimentarse sino después de restablecido el orden y la tranquilidad. Los trámites por que debe pasar la proposición de reforma, después de aprobada en las Cortes hasta su final otorgamiento, han parecido necesarios atendida la naturaleza y trascendencia de la ley fundamental»: ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, 1981, p. 127.

El rigor del procedimiento obligaba a exigir que cualquiera proposición de reforma en algún artículo de la Constitución debiera hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada, al menos, por veinte diputados, conforme a lo establecido en el artículo 377. También en aras de la rigidez prevista se exige en el artículo siguiente que «la proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una a otra lectura, y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitirla a discusión»<sup>11</sup>.

La complejidad del procedimiento se acentúa por los requisitos que se exigen para que la iniciativa pudiera prosperar, punto en el que sigo a PÉREZ ROYO: «la Constitución exigía a continuación la intervención de tres legislaturas como mínimo y cuatro como máximo, las cuales además tendrían que adoptar por una mayoría muy cualificada, dos tercios, la decisión de que tal iniciativa de reforma siguiera adelante y a cuál de las próximas legislaturas, si a la cuarta o a la quinta, se le atribuirían poderes extraordinarios para enmendar la Constitución»<sup>12</sup>. Así, las Cortes que debían aprobar la reforma dispondrían de poderes especiales otorgados por las Juntas Electorales de provincia, conforme a lo establecido en el artículo 382 y, por último, tendrían que aprobar la reforma por mayoría de dos tercios, y solo entonces pasaría a ser Ley constitucional, y como tal se publicaría en las Cortes. El último artículo de la Constitución de Cádiz declara que deberá presentarse el Decreto de reforma al Rey para que «la haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía».

## **2. LA REGULACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978**

### *2.1. Los diferentes procedimientos de reforma constitucional*

La Constitución española de 1978, consecuencia de un cambio radical en el sistema político establece en el Título X dos procedimientos de re-

---

<sup>11</sup> Las distintas posiciones acerca de los límites materiales del poder de reforma de la Constitución pueden verse en TAJADURA TEJADA, J., «La defensa de la Constitución en los orígenes del constitucionalismo hispánico: la «hiperrigidez» constitucional», en *Revista de Derecho Político*, (Monográfico sobre la Constitución Española de 1812), núm. 83, enero-abril de 2012, pp. 513-601, en concreto las pp. 553-562.

<sup>12</sup> PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987, p. 51.

forma, que deberán ser utilizados en función de la parte del texto que se pretenda modificar. Ambos procedimientos conforman a la Constitución española como «rígida, aunque el establecido en el artículo, llamado por la doctrina “procedimiento agravado” conlleva lo que se denomina una “doble rigidez”»<sup>13</sup>. Desde el principio de la vigencia de la Constitución en el ámbito doctrinal se ha debatido acerca de la reforma<sup>14</sup>.

Así, el artículo 167 establece un procedimiento circunscrito a una reforma constitucional parcial que no afecte a determinados preceptos, que quedan especialmente protegidos. Un procedimiento que podemos considerar ordinario, que no puede afectar al Título Preliminar, Sección primera del Capítulo Segundo del Título I o al Título II<sup>15</sup>.

Por tanto, la modificación del Título Preliminar, que establece el marco de los principios jurídico-políticos en los que se encuadra el texto constitucional, los derechos fundamentales y las libertades públicas, recogidos en la Sección primera del Capítulo Segundo del Título I (artículos 15 a 29) y la Corona a la que el texto dedica el Título II, quedan excluidos de la reforma ordinaria, regulada en el artículo 167, y deben someterse a la llamada reforma agravada, que exige una participación directa del pueblo y no sólo a través de representantes. Esta última reforma también se deberá aplicar cuando se pretenda una revisión total de la Constitución, todo ello conforme a lo establecido en el artículo 168 de la Constitución.

Señala REVENGA que «el agnosticismo de que hace gala el Título que regula la reforma de nuestra Constitución, conforme al cual parece que todo, sin excepción alguna, es revisable, siempre que se cumplan los trámites

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 161-176.

<sup>14</sup> Podemos citar en este contexto los trabajos de SÁNCHEZ FERRÍZ, R., «El Título X de la Constitución de 1978. La reforma constitucional», en SEVILLA ANDRÉS, D. (Ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, pp. 487-513; JIMÉNEZ CAMPO, J., «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980, pp. 81-103; CONTRERAS, M., «La reforma de la Constitución», en RAMÍREZ, M., *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 405-421; SANTOLALLA LÓPEZ, F., «Comentarios a los artículos 166, 167, 168 y 169», en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pp. 2391-2420. También existen desde los años ochenta destacables obras monográficas: DE VEGA, P., *op. cit.* o PÉREZ ROYO, J., *op. cit.*

<sup>15</sup> Vid. sobre el significado de los límites a la reforma y las cláusulas de intangibilidad DE VEGA, P., *op. cit.*, pp. 217-304.

que al efecto, y según los casos, señalan los artículos 167 y 168, me parece que no está en consonancia ni con las características del constitucionalismo de valores, ni con la deriva cobrada por el Derecho constitucional común de impronta europea. Es una anomalía que ha producido incongruencias teóricas en la interpretación de la Constitución e indeseables consecuencias prácticas»<sup>16</sup>.

No se incluyen en nuestra Constitución auténticas cláusulas de intangibilidad que si se mantienen en determinadas Constituciones de nuestro entorno. Así, el artículo 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn señala que «se prohíbe toda modificación de la presente Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en Estados, al principio de participación de los Estados en la función legislativa o los principios enunciados en los artículos 1 y 20»<sup>17</sup>. El artículo 89 de la Constitución francesa establece que «La forma republicana de Gobierno no podrá ser objeto de reforma» y en los mismos términos se pronuncia el artículo 139 de la Constitución italiana: «No podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana».

Acerca de la legitimación para la iniciativa de reforma constitucional, en el caso español se atribuye a Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos en el artículo 87.2 de la Constitución, al que se remite el artículo 166<sup>18</sup>. Una pluralidad de órganos que indudablemente expresan la voluntad democrática de las Cámaras constituyentes, sin embargo, se excluye la iniciativa popular. En el anteproyecto constitucional

---

<sup>16</sup> REVENGA MARTÍNEZ, M., «La libertad religiosa desde la Constitución», ponencia impartida en la Universidad de Cádiz, con motivo de las IV Jornadas de Derecho Constitucional: *Constitución y libertad religiosa*, celebradas los días 4 y 5 de marzo de 2011 en la UNED de Barbastro (Huesca) y publicada por la Fundación Jimenez Abad en [http://www.fundacionmgjimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110304\\_epp\\_revenga\\_sanchez\\_m\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgjimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110304_epp_revenga_sanchez_m_es_o.pdf), p. 7.

<sup>17</sup> El artículo 1 recoge el principio de dignidad de la persona y el artículo 20 establece que «La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social».

<sup>18</sup> La iniciativa de las Cámaras para la reforma tiene variaciones con respecto a las restantes proposiciones de Ley. En el Congreso de los Diputados la iniciativa corresponde a dos grupos parlamentarios o una quinta parte de la Cámara (art. 146 del Reglamento del Congreso). En el Senado la decisión de reforma constitucional corresponde a cincuenta senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario (art. 152 del Reglamento del Senado).

se admitía la iniciativa legislativa popular para la reforma constitucional, pero fue suprimida por la Comisión Constitucional del Congreso, a propuesta del Grupo parlamentario de Unión del Centro Democrático (UCD), apoyada por los Grupos Parlamentarios del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Comunista de España (PCE); sólo el portavoz del Grupo de Alianza Popular (AP) defendió que se respetara el texto del Anteproyecto<sup>19</sup>. En este punto es unánime la opinión doctrinal acerca de que la exclusión de la iniciativa popular es incongruente con el principio de soberanía popular recogido en el artículo 1.2 de la Constitución<sup>20</sup>.

En la regulación constitucional de la reforma, se aprecia también, como en otros preceptos el modelo de bicameralismo imperfecto que establecieron los parlamentarios constituyentes, al dotar de mayores competencias al Congreso de los Diputados que al Senado, desequilibrio que se aprecia especialmente en determinados institutos de trascendencia política<sup>21</sup>. En esta línea, la Constitución española establece una preponderancia del Congreso de los Diputados sobre el Senado en todos los procedimientos legislativos, lo que también se manifiesta en la regulación del procedimiento de reforma constitucional.

En cuanto al procedimiento de reforma, la Constitución prevé dos sistemas, aplicables respectivamente a la reforma ordinaria o agravada.

En el primer caso, el texto de la Ley de reforma constitucional deberá ser aprobado por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. En caso de no lograrse dicha mayoría y siguiendo lo establecido en el artículo 167 «se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que deberá ser votado por el Congreso y el Senado». En esta segunda votación si no se logra 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,

---

<sup>19</sup> Acerca de la elaboración constituyente de los preceptos contenidos en el Título X de la Constitución puede verse: SANTOLALLA LÓPEZ, F., op. cit., pp. 2391-2419.

<sup>20</sup> «La experiencia demuestra que no es a través de la iniciativa popular desde donde se han producido los grandes asaltos a la democracia representativa»: DE VEGA, P., op. cit., p. 138.

<sup>21</sup> PÉREZ ROYO, J., op. cit., pp. 161-176.

podrá aprobar la reforma». Además, la reforma, tras su aprobación en 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.

En cuanto al procedimiento de la reforma agravada previsto en el artículo 168 de la Constitución, aparece dotado de una doble rigidez ya que las exigencias constitucionales complican, y en ocasiones podrían llegar a impedir modificaciones convenientes, incluso necesarias, de la Constitución. Tras la aprobación del Congreso y del Senado por mayoría de dos tercios de cada Cámara, se deberá proceder a la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevas Cámaras «deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional», que deberá ser aprobado también por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. El referéndum en este caso es obligado: «aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».

## *2.2. Las reformas constitucionales de 1992 y de 2011*

La primera reforma constitucional, se llevó a cabo por el procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución, y consistió en añadir, en el artículo 13.2 del texto constitucional, la expresión «y pasivo» referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales, reforma que requería la firma del Tratado de la Unión Europea, o Tratado de Maastricht. Dado que la reforma estaba motivada por la firma de un tratado internacional, en virtud de lo que establece el artículo 95 de la Constitución, desarrollado, a su vez, por el artículo 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se solicitó declaración al Tribunal sobre la posible contradicción entre el texto constitucional y un Tratado cuyo texto, ya definitivamente fijado, no había recibido aún el consentimiento del Estado. El Tribunal señaló en su Declaración 1/1992, de 1 de julio, la necesidad de reformar la Constitución en este punto puesto «que la estipulación contenida en el futuro artículo 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al artículo 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles».

El 7 de julio de 1992 los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Catalán, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, CDS, Vasco y Mixto presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 13.2 de la Constitución. El debate en el Pleno del Congreso de los Diputados tuvo lugar el 22 de julio de 1992. El resultado de la votación fue unánime, de los trescientos treinta y dos votos emitidos todos fueron afirmativos. El debate en el Pleno del Senado se celebró el 30 de julio de 1992. En este caso, el resultado de la votación fue el siguiente: de los doscientos treinta y ocho votos emitidos, fueron favorables a la Proposición de Reforma doscientos treinta y seis, un senador votó en contra y hubo una abstención<sup>22</sup>. El Rey sancionó y promulgó la reforma constitucional en el Palacio de Oriente el 27 de agosto de 1992, publicándose en el Boletín Oficial del Estado del día siguiente.

La segunda reforma constitucional se produjo en 2011 y afectó al artículo 135 de la Constitución. El contenido del artículo 135 antes de la última reforma constitucional, era claramente impreciso. Su apartado 1, establecía que «el Gobierno habrá de estar autorizado por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito». Disposición constitucional ambigua que, no precisa ni la naturaleza ni el contenido de la Ley a la que el precepto constitucional reenvía la autorización para emitir deuda pública o contraer crédito.

Expresa también las imprecisiones del artículo 135 en su primera redacción JIMÉNEZ DÍAZ, que recuerda, acerca del endeudamiento estatal, que de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 135 de la Constitución, hay que ceñirse a la Ley de autorización y que sobre ella surgen dos cuestiones «si la Ley de autorización a que se refiere este ar-

---

<sup>22</sup> Es curioso por anecdótico, acudir en este punto al Diario de Sesiones del Senado. Terminada la votación pide la palabra el senador De Miguel López que señala «Señor Presidente, algo ha ocurrido. Yo tengo el dedo puesto en la tecla del voto afirmativo y, desde luego, en la pantalla eso no se refleja. Quiero salvar este voto porque yo he votado sí. Gracias, señor Presidente». Asimismo pide la palabra el senador Ferrer i Roca para indicar: «Señor Presidente, como mínimo, a efectos del Diario de Sesiones, es mi deseo que conste que me ha parecido que yo votaba afirmativamente». También interviene el senador Gómez Martínez-Conde para indicar: «Señor Presidente, quiero hacer constar que tanto mi compañero el señor Vallines como yo, a pesar de estar apretando el botón, no hemos conseguido que saliera nuestro voto. A efectos de que conste la unanimidad en la votación quiero decir que tanto el voto de mi compañero como el mío son afirmativos». *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 125, de 30 de julio de 1992, p. 6736.

título puede o no coincidir con la Ley anual de Presupuestos o si, por el contrario, es preciso aprobar una Ley específica y propia para autorizar la emisión de Deuda; en segundo lugar, se plantea el grado de definición que la reserva exige a la Ley de autorización, es decir, si esta ha de precisar todos o sólo alguno de los extremos de la emisión»<sup>23</sup>.

En todo caso, las limitaciones constitucionales o legislativas a la emisión de deuda pública deberían haber estado sometidas a un proceso de revisión y ampliación, dado que actualmente las entidades que pueden endeudarse son cada vez más numerosas. Mientras que en el constitucionalismo histórico sólo el Estado y, posteriormente los organismos autónomos podían endeudarse, ahora, como lamentablemente hemos aprendido, son focos también de endeudamiento las Comunidades Autónomas y los Entes Locales<sup>24</sup>.

Motivada por la situación de crisis económica y como decía anteriormente por exigencia de la Unión Europea, se produjo la segunda reforma constitucional que fue la modificación del artículo 135. Así, en un acuerdo sin precedentes, el 26 de agosto de 2011, los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso de los Diputados presentaron, conjuntamente, una proposición de reforma constitucional<sup>25</sup>. Dicho artículo situado en el Título VII debía someterse al procedimiento ordinario, establecido en el artículo 167, según vimos anteriormente, ya que el objeto de la reforma no forma parte de los preceptos constitucionales reservados a la reforma agravada. Sin embargo, hay que señalar que la proposición de reforma se tramitó por el procedimiento de urgencia y su aprobación fue en lectura única, según solicitaron a la Mesa de la Cámara los dos Grupos Parlamentarios.

El Presidente del Congreso, haciendo uso de la delegación concedida por la Mesa, en abril de 2008, acordó admitir a trámite la proposición presentada y someterla a la deliberación del Pleno. El Pleno en reunión de 30

---

<sup>23</sup> JIMÉNEZ DÍAZ, A., «Sinopsis al artículo 135», en *Portal de la Constitución*, [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

<sup>24</sup> Al respecto de la reforma vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M.<sup>a</sup> F., «La Constitución económica y el principio de estabilidad presupuestaria: la segunda reforma de la Constitución de 1978», en GÓMEZ, F., ENCISO, M. y EMALDI, A. (Coords.), *Globalización y Derecho: desafíos y tendencias*, Bilbao, 2013, pp. 1-19.

<sup>25</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 329-1, de 26 de agosto de 2011.

de agosto de 2011 acordó tomar en consideración esta proposición, así como su tramitación directa y en lectura única, abriéndose un plazo, para la presentación de enmiendas, que finalizaría el día 1 de septiembre<sup>26</sup>. El debate del Pleno tuvo lugar el 2 de septiembre de 2011, siendo rechazadas todas las enmiendas<sup>27</sup>, admitiéndose solamente una corrección gramatical<sup>28</sup>. Efectuada la votación, el resultado fue: votos emitidos, trescientos veintiuno, de los que trescientos dieciséis fueron favorables y cinco en contra<sup>29</sup>.

Tras la aprobación del texto de reforma en el Congreso, fue remitido al Senado, pasando a la Comisión Constitucional y abriéndose un plazo de presentación de enmiendas, que finalizaría el 5 de septiembre. La Comisión rechazó todas las enmiendas que se presentaron<sup>30</sup> y aprobó el texto remitido por el Congreso por veintitrés votos a favor y uno en contra<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> El resultado de la votación de la toma en consideración fue: de los trescientos treinta y seis votos emitidos, votaron a favor, trescientos dieciocho; en contra, dieciséis y dos abstenciones. A continuación se sometió a votación la propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, para la tramitación directa de esta modificación constitucional en lectura única. Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos emitidos, trescientos treinta y seis; a favor, trescientos diecinueve y en contra, diecisiete. Fuente: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 269, de 30 de agosto de 2011, p. 21.

<sup>27</sup> La relación de enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados puede consultarse en RIPOLLÉS SERRANO, M.<sup>a</sup> R., «Procedimiento parlamentario de la reforma constitucional de 2011», en ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO GALVÁN, C. (Dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, 2012, pp. 239-242.

<sup>28</sup> En este sentido señala el Diario de Sesiones la intervención del Presidente del Congreso: «Señorías, esta Presidencia ha observado que en el párrafo 3º del artículo 135.3 del contenido de la propuesta que ahora va a someterse a votación se incluye una expresión que dice: «en relación al producto interior bruto del Estado». Comprobado el diccionario usual de la Real Academia y puesto en contacto con el director de la misma, el señor Blecua, ha contestado por escrito que se trata de una incorrección lingüística formal. Propongo que se diga, sin cambiar en absoluto el contenido ni el sentido de la propuesta: «en relación con el producto interior bruto». ¿Aceptan sus señorías esta corrección? ¿Alguien se opone? (Pausa.) Queda aceptada». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 270, 2 de septiembre de 2011, p. 19.

<sup>29</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 270, 2 de septiembre de 2011, p. 19.

<sup>30</sup> La relación de enmiendas presentadas en el Senado puede consultarse en RIPOLLÉS SERRANO, M.<sup>a</sup> R., op. cit., pp. 244-248.

<sup>31</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión Constitucional, núm. 561, de 6 de septiembre de 2011, p. 9.

El Pleno del Senado también rechazaría todas las enmiendas, aprobándose el texto definitivo el 7 de septiembre de 2011, por doscientos treinta y tres votos, de los doscientos treinta y seis emitidos y tres votos en contra<sup>32</sup>. Transcurrido el plazo de quince días previsto en el artículo 167 de la Constitución sin que ni una décima parte del Congreso, ni una décima del Senado solicitara que el texto de la reforma aprobada por las Cortes Generales fuera sometido a referéndum para su ratificación, ésta fue sancionada por el Rey el 27 de septiembre de 2011, publicándose inmediatamente en el Boletín Oficial del Estado.

No obstante algunas voces se han alzado rechazando la reforma de 2011. De hecho la primera falta de respaldo a esta iniciativa procede de los grupos Parlamentarios que rechazaron la reforma en las Cortes, así que no es de extrañar que cierto porcentaje de ciudadanos también se oponga, considerándola, innecesaria, incompleta o excesiva, o bien porque se censura el procedimiento seguido, o el rechazo de las enmiendas presentadas en las Cámaras porque se considera que los cambios establecidos en la reforma constitucional del 135, deberían haber sido objeto de una Ley Orgánica y no de una reforma constitucional<sup>33</sup>. Pues bien, sin negar que todo ello pueda ser interesante objeto de debate, lo cierto es que las ventajas de la reforma que estudiamos no son desdeñables. Así, la reforma del artículo 135 de la Constitución es producto de un acuerdo entre los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios a nivel nacional, acuerdos que como es sabido, no se han prodigado en las últimas legislaturas, lo que claramente otorga a la iniciativa, indudable legitimación parlamentaria y, por tanto apoyada directamente en los fundamentos de un Estado democrático de naturaleza representativa como el nuestro. Además, esta reforma inesperada y apresurada, rompe el recelo que las fuerzas políticas parecían haber desarrollado hacía la reforma constitucional. Un temor casi reverencioso que ha impedido hasta la fecha, abordar asuntos graves de naturaleza constitucional, que no han pasado de la fase del Informe del Consejo de Estado, y que se han convertido en intentos fallidos de iniciar unas reformas constitucionales necesarias para el buen mantenimiento del sistema.

---

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 130, de 7 de septiembre de 2011, p. 7774.

<sup>33</sup> Sobre este punto es interesante la lectura de las respuestas a un cuestionario formulado a los miembros del Consejo Asesor de la *Revista Española de Derecho Constitucional* y que han sido publicadas en el núm. 93, septiembre-diciembre de 2011, pp. 159-210.

### 3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PENDIENTES

Son varios los puntos sobre la que la doctrina ha manifestado la necesidad de proceder a una reforma de nuestra Constitución. Me referiré a los cuatro temas más relevantes, siguiendo la solicitud de informe que realizó el Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros, de 4 de marzo de 2005, al Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución<sup>34</sup>. En primer lugar, sobre la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; en segundo lugar, sobre la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; en tercer lugar, sobre la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución y, en cuarto lugar, sobre la reforma del Senado.

#### 3.1. *La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono*

La abdicación del Rey Juan Carlos I, en junio de 2014, y la subsiguiente proclamación del nuevo Rey Felipe VI han puesto recientemente a la Monarquía constitucional en el punto de mira del debate. Con estos hechos entraba en vigor la sucesión y las disposiciones que al respecto contiene la Constitución española de 1978, preceptos inéditos hasta la fecha.

Durante los debates constituyentes las fuerzas políticas de tradición republicana centraron sus esfuerzos en el establecimiento de un Estado social

---

<sup>34</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006. En cuanto al *iter* seguido, la elaboración del Informe se encomendó, según establece la Ley, a la Comisión de Estudios. Una Comisión que había sido constituida el 10 de febrero de 2005, quedando integrada -a propuesta del Presidente, aprobada por el Pleno- por los Consejeros Permanentes don Landelino Lavilla Alsina y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, los Consejeros Natos don Carlos Carnicer Díez y don Joaquín de Fuentes Bardají y los Consejeros Electivos don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Pedro Cruz Villalón, junto al Presidente y el Secretario General. Posteriormente, con fecha de 27 de junio de 2008, el Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de un Informe sobre las principales propuestas de reforma del régimen electoral general que han sido objeto de debate político y doctrinal, analizando en particular tanto su ajuste al marco constitucional como su funcionalidad para el conjunto del sistema. Así se elaboró el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general de 24 de febrero de 2009*, pero finalmente no se realizó modificación en el texto constitucional.

y democrático de Derecho, y en la distribución territorial del poder, asuntos pendientes que habían enfrentado tradicionalmente a los españoles, a la vez que aceptaban que la Monarquía podía ser una forma política válida para el desarrollo de dichos principios, como se había demostrado en otros Estados europeos.

A partir de ese acuerdo se procedió a incluir en la Constitución una regulación precisa de las funciones del Rey, con el fin de establecer una «Monarquía parlamentaria racionalizada». Así lo señaló SÁNCHEZ AGESTA, al comentar el Anteproyecto de Constitución, aunque entendiendo que era excesiva esta racionalización «... pues quita a este régimen una de sus grandes virtudes, la flexibilidad en la relación y el juego de poderes...»<sup>35</sup>. Es cierto que en el momento de redactarse la Constitución, los constituyentes se enfrentaron a una tarea apasionante, pero compleja, que debía satisfacer las esperanzas de unos ciudadanos expectantes e ilusionados, pero también preocupados e inquietos. Además, algunos asuntos presentaban, a priori una mayor dificultad para su regulación constitucional, temas políticos relevantes congelados durante el período franquista, que en el pasado habían enfrentado, reiteradamente a los españoles. En este contexto los debates constituyentes tanto sobre el apartado tercero del artículo 1 de la Constitución, cuyo tenor es «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria», como sobre los preceptos del Título II relativos a la regulación de la Corona no supusieron grandes desacuerdos.

En el primero de los casos, esto es, sobre la redacción definitiva que debería tener el apartado tercero del artículo 1 de la Constitución se presentaron en el Congreso de los Diputados únicamente cinco enmiendas de modificación y tres de supresión del apartado<sup>36</sup>. Esto es muy pocas, teniendo en cuenta que fueron más de tres mil las enmiendas que se presentaron en total. Ninguna de las enmiendas relativas el apartado tercero del artículo 1 serían aceptadas por la Ponencia, pasando al Senado con la misma redacción que tenía el precepto en el Anteproyecto. También tuvo repercusión a efectos del debate el voto particular del Grupo Socialista de

---

<sup>35</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., «Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional», en *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 112.

<sup>36</sup> La relación de las enmiendas puede consultarse en ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I., «La Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978: necesidades de reforma», en IZUZQUIZA, D. (Ed.), *España por reformar*, Madrid, 2015, pp. 57-60.

supresión del apartado tercero del artículo 1<sup>37</sup>. En definitiva, la monarquía parlamentaria fue aceptada como forma que iba a adoptar el nuevo Estado que surgía de la Constitución.

Tampoco el debate del Título II dividió a los grupos políticos en las Cortes. Pasado el tiempo, hoy ni las fuerzas políticas, ni la opinión pública, pueden legítimamente expresar el temor de que la Monarquía influya para limitar las libertades ciudadanas. Incluso, durante el desasosiego que padeció el pueblo español en los años de la transición, la Monarquía se conformó como una institución conciliadora pero avanzada, que había roto con el pasado inmediato y con el constitucionalismo histórico español, excepto por lo que podría denominar, prudentes «silencios del Rey»<sup>38</sup>.

Todo ello convierte a la Monarquía española en una de las Jefaturas del Estado monárquicas más avanzadas del mundo<sup>39</sup>. Sin embargo, no es en la estructura ni en las funciones del Rey en lo que existe debate, sino en la necesidad de reformar el orden de sucesión a la Corona suprimiendo la preferencia del varón sobre la mujer, como han hecho la mayor parte de las Monarquías, salvo Reino Unido y Japón<sup>40</sup>. Ahora bien, como se trata de un precepto inserto en el Título II, como vimos especialmente protegido por el procedimiento de reforma agravada, previsto en el artículo 168 de la Constitución, su modificación es políticamente complicada. Pero este procedimiento agravado es parcialmente sorteable si se hace coincidir la primera aprobación parlamentaria de la reforma con la

---

<sup>37</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 44.

<sup>38</sup> BARDAVÍO, J., *Los silencios del Rey*, Madrid, 1979.

<sup>39</sup> Así lo ha señalado TORRES DEL MORAL: «Comparadas, con otras Constituciones monárquicas, la española, la sueca y la japonesa son las más explícitas en la regulación de la Monarquía. Las demás (casi todas del siglo XIX, con más o menos reformas) pasan sobre ella sin apenas detenerse; tal ha sido el recato con el que los constituyentes se han acercado a la Monarquía durante dos siglos. En cambio, la tres citadas la han regulado buscando conciliar la deferencia hacia el Rey (en la española la hay, incluso abundantemente) con los requerimientos de la seguridad jurídica de un Estado social y democrático de Derecho»: TORRES DEL MORAL, A., «Veinticinco años de Monarquía parlamentaria», en ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. (Coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Madrid, 2004, p. 135.

<sup>40</sup> Vid. sobre la sucesión en los países monárquicos europeos ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M.<sup>a</sup> F., «Aportación al debate sobre el futuro de la Monarquía Parlamentaria», en *Revista Asamblea*, núm. 14, 2006, pp. 187-192.

última sesión de una legislatura; el agravamiento entonces se reduce a la mayoría de aprobación exigida, que pasa de tres quintos a dos tercios, y la celebración obligatoria de un referéndum nacional. Estos requisitos no son insalvables en un asunto como éste, en el que existe un consenso general de la opinión pública y de las fuerzas políticas.

En su Informe el Consejo de Estado señala la viabilidad de la reforma, pero realizándola con la necesidad de salvar el derecho adquirido del entonces Príncipe de Asturias, hoy ya Rey. Así señala el Informe: «es su posición jurídica en la sucesión al trono la que se trata de salvaguardar en la reforma constitucional en ciernes, de modo que la eliminación de la preferencia del varón no le haga decaer de su condición de Príncipe heredero, por obvias razones de continuidad personal e institucional»<sup>41</sup>.

### *3.2. La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea*

El segundo punto en el que el Gobierno consultaba al Consejo de Estado hacía referencia a la europeización de la Constitución, esto es incluir en el articulado del texto constitucional la forma de recepción del Derecho Europeo, tal como han hecho Constituciones de nuestro entorno. En este sentido, muchos de los Estados miembros de la Unión Europea han incorporado al propio texto constitucional su condición de miembros de una entidad supranacional, subrayando al mismo tiempo, la existencia de límites infranqueables a las cesiones de soberanía, situación que no ha seguido España<sup>42</sup>.

Evidentemente el impacto del ordenamiento de la Unión Europea en los ordenamientos de los Estados miembros es de naturaleza extraordinaria. La adhesión conlleva la traslación del ejercicio de competencias deri-

---

<sup>41</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, p. 33. Además aconsejaba el Consejo de Estado que se modificaran todos aquellos preceptos constitucionales que fueran necesarios para que «la Constitución acogiera también el género femenino en sus referencias al Rey y al Príncipe, haciéndolas extensivas, en su caso, a la Reina o a la Princesa», *ibidem*, p. 36.

<sup>42</sup> Los textos constitucionales de Alemania, Austria, Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Portugal y Suecia han sufrido modificaciones relativas a las relaciones con la Unión Europea. Los diez países que se incorporaron posteriormente también incluyen disposiciones relativas a la Unión Europea, salvo Chipre.

vadas de la Constitución a las Comunidades Europeas, que en el caso de España se ha hecho en virtud de las previsiones reconocidas en el artículo 93 de la Constitución. Así, se exige la aprobación de una Ley Orgánica para autorizar «la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Al elaborar este artículo, los constituyentes españoles tenían presente la entrada de España en la Comunidad Europea, que ya había sido formalmente solicitada por el Gobierno español, pero este objetivo no empaña la posibilidad de utilizar el mismo precepto para otras adhesiones, lo que será obligado cuando se cumplan los supuestos constitucionales. Este traspaso representa una limitación de poder, circunscrito a las competencias objeto de dicho traspaso.

La solicitud del Gobierno al Consejo de Estado cita como justificación de la necesaria reforma de la Constitución en este punto la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, con motivo de la reforma de la Constitución, la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre, solicitada antes de la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa así como las sucesivas reformas en los Tratados comunitarios. En palabras del Gobierno la duda hace referencia a «la conveniencia de plasmar en nuestra Norma Fundamental algo políticamente tan relevante, tan crucial, como es la voluntad del pueblo español, expresada a lo largo de estos últimos años de diversos modos y en diversas ocasiones, de compartir su destino con las demás democracias europeas»<sup>43</sup>.

El Informe propone incorporar la manifestación de voluntad de la integración en el Preámbulo de la Constitución así como incorporar un nuevo

---

<sup>43</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, p. 44. Sobre este asunto el Consejo ha elaborado otros dos informes: *Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español*, de 14 de febrero de 2008, y el *Informe del Consejo de Estado sobre garantías de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, de 15 de diciembre de 2010. Dentro de este último Informe se ha incluido un interesante estudio de Derecho comparado dedicado al análisis de la normativa existente en otros Estados miembros de la Unión Europea relativa a los procedimientos que permiten prevenir, reaccionar y, en su caso, repercutir la sanción derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión sobre el ente infraestatal o de la Administración que fuera el responsable efectivo de dicho incumplimiento. En concreto en el Informe se estudian los referentes de Italia, Alemania, Bélgica y Austria; todos ellos caracterizados por tratarse de Estados descentralizados que cuentan con regulación constitucional al respecto del incumplimiento de Derecho de la Unión.

Título «que tendría una rúbrica específicamente destinada a la Unión Europea», lo que «podría solucionar las tres cuestiones planteadas en la consulta: dotar de carácter normativo a la voluntad de participar en los procesos de integración en el seno de la Unión y cooperar en su devenir futuro, así como fijar los límites» a esa integración; necesidad de autorización de las Cortes Generales a través de la exigencia de una mayoría reforzada de ambas Cámaras, con prevalencia definitiva de la voluntad del Congreso; y reconocimiento de las consecuencias de la ratificación, es decir, de la identidad propia del sistema de fuentes del Derecho comunitario y sus límites»<sup>44</sup>. En esta línea se había manifestado parte de la doctrina entendiendo que sería aconsejable que el constituyente hiciera profesión de la condición europea del Estado español<sup>45</sup>.

La estructura del nuevo Título sería la de un primer apartado con una referencia a que España participa en la Unión Europea y recogería los condicionantes o límites a dicha participación; un segundo apartado con el procedimiento de celebración de los futuros Tratados europeos con las mayorías cualificadas necesarias; y un tercer apartado que haría referencia a las relaciones entre ambos ordenamientos<sup>46</sup>.

Así es un tema pendiente de solucionar pues, la inserción del Derecho comunitario en el ordenamiento español sigue planteando importantes problemas, entre los que podrían destacarse, la falta de un sistema que permita coordinar el control de constitucionalidad de naturaleza concentrada con el control de convencionalidad que se presenta como un control difuso y, en consecuencia, atribuido a cualquier Juez o Tribunal del Poder Judicial y no sólo al Tribunal Constitucional; o la ausencia de mecanismos para imputar económicamente a las Comunidades Autónomas las sanciones impuestas al Estado español por el incumplimiento de la implementación y desarrollo interno del Derecho comunitario (en especial, de las Directivas comunitarias)<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, p. 105.

<sup>45</sup> CRUZ VILLALÓN, P., *La Constitución inédita*, Madrid, 2004, pp. 103-114.

<sup>46</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, pp. 106-107.

<sup>47</sup> En Derecho comparado la solución es variada: «1.- Constituciones que manifiestan de modo expreso la voluntad política de participar en la Unión Europea, mencionando

### 3.3. La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución

Como señalaba anteriormente los constituyentes se enfrentaron a una tarea apasionante, pero compleja, que debía satisfacer las esperanzas de los ciudadanos que estaban preocupados e inquietos. Entre los asuntos que preocupaban, destacaba la «cuestión regional», que conllevaba dos conceptos distintos de España desde el punto de vista territorial. Por una parte, la idea de que nuestro país constituía una realidad homogénea, y que todos los ciudadanos debían gozar de los mismos derechos y libertades, amparados por un mismo ordenamiento jurídico. Y por otro lado, la idea opuesta, que entendía que España constituía un conjunto heterogéneo en el que convivían

---

en algunos casos la participación en el proceso de profundización: Alemania (artículo 23), Suecia (artículo 10.5), Francia (Título XV, artículo 88), Portugal (artículo 7), Hungría (artículo 2A), Letonia (artículo 68), Eslovaquia (artículo 7), Lituania (artículo 1 de la Ley de 13 de julio de 2004), Irlanda (artículo 29), Estonia (Ley de 13 de septiembre de 2003), Finlandia (artículo 96, indirectamente: poderes del Parlamento nacional), Austria (Capítulo I, apartado B, artículo 23a a 23f). 2.– Constituciones que, sin perjuicio de los pronunciamientos jurisprudenciales, se han planteado la articulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el nacional, bien mediante el establecimiento de límites a la participación en la Unión o a la transferencia de competencias, que jurisprudencialmente actúan como límites a la validez del Derecho comunitario (Alemania, Portugal, Suecia), bien abordando expresamente la cuestión de la primacía del Derecho comunitario originario o incluso derivado (Irlanda, Portugal e indirectamente Francia -pendiente de la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa-, Italia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, aun cuando en esta última no se refiere expresamente al Derecho comunitario, sino a las normas emanadas de una organización internacional a la que Eslovenia haya transferido el ejercicio de parte de sus derechos soberanos). 3.– Constituciones en las que el procedimiento de celebración de los tratados es el ordinario (Austria, Italia, Francia -salvo si entra en vigor su última reforma, que depende a su vez de la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa-, Bélgica, Países Bajos, Finlandia, Portugal y, naturalmente, los países con tradición del *common law*: Gran Bretaña, Malta y Chipre). Constituciones con un procedimiento diferente del ordinario, pero no vinculado al de reforma constitucional (Grecia, Hungría, Eslovenia, Letonia, Dinamarca y Polonia). Y por último, Constituciones en las que la celebración de los tratados sigue un procedimiento vinculado o análogo al previsto para la modificación de la Constitución (Alemania, Eslovaquia, Luxemburgo, Irlanda, Lituania y Suecia)»: *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, pp. 64-65.

ciudadanos con tradiciones y derechos distintos cubiertos, en consecuencia, por ordenamientos jurídicos plurales<sup>48</sup>.

En todo caso, no hay duda que el modelo de organización territorial de la Segunda República, constituyó el referente inmediato, que orientó a los constituyentes de 1978 en el diseño del Estado de las Autonomías, que a diferencia de la Constitución de 1931 no define la forma de Estado, sino que instaura un modelo territorial abierto diseñado en el artículo 2 de la Constitución, que deja en manos del legislador el trazado final del sistema.

El objeto perseguido consistió en la transformación de un Estado unitario en un Estado descentralizado, mediante la instauración de unos entes superiores autonómicos. Así, frente al Estado federal de corte tradicional, la ordenación territorial de 1978 está fundamentada en la aprobación postconstitucional de los Estatutos de Autonomía, «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», que se integra en el ordenamiento estatal, ya que se aprueban por Ley Orgánica (artículo 81.1 de la Constitución), y que el Estado «reconoce y ampara como parte de su ordenamiento jurídico» (artículo 147.1 de la Constitución).

En todo caso, se trataba de instaurar un nuevo Estado, también desde el punto de vista territorial, otra vez a medio camino entre un Estado Federal y uno centralizado. Un proyecto que se desgana a lo largo del articulado constitucional, especialmente en el Título VIII de la Constitución dedicado a la «Organización territorial del Estado», de modo que no sólo se desarrolla lo relativo a la organización de las Comunidades Autónomas, sí bien es cierto que fue la parte que indudablemente más interesó a los redactores del texto constitucional, sino que también trata la autonomía de municipios y provincias en un esfuerzo por establecer un avanzado sistema descentralizado<sup>49</sup>. No se quiso olvidar la vieja aspiración que también recogió la Constitución de 1931 sobre la autonomía de municipios y pro-

---

<sup>48</sup> Un resumen claro y sistemático de los antecedentes históricos del Estado de las Autonomías, puede encontrarse en: DE ESTEBAN, J., «Los precedentes del Estado Autonomista», en DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1984, pp. 329-334.

<sup>49</sup> Acerca del régimen local establecido en la Constitución de 1978 vid. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *Los principios del régimen local español*, Barcelona, 1985, pp. 85-162.

vincias, no obstante, es sabido que estas pretensiones constitucionales, de hecho una reivindicación que aflora intermitentemente, han sido absorbida, en gran medida, por el poder autonómico.

En lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, prácticamente se ha convertido en un dogma el acuerdo de la doctrina de que el constituyente no diseña un modelo cerrado, como ya hemos señalado, sino que proyecta un Estado descentralizado, que debería regirse por los principios establecidos en el artículo 2, unos principios que por su propia naturaleza aseguran el equilibrio del sistema. El constituyente se ocupó de algunos aspectos de una manera imprecisa, pero que en definitiva sirvió para que el contenido del Título fuera aceptado con un amplio grado de generalidad<sup>50</sup> y que poco a poco, las previsiones constitucionales dejaran de ser una «enorme disposición transitoria que debía ser llenada de contenido a medida que se fueran cumpliendo sus previsiones»<sup>51</sup>. Y también es cierto que existía una urgencia en hacerlo con la finalidad de que se diera satisfacción a las ansias nacionalistas de determinadas zonas del Estado, evitando a su vez que éstas quedaran al margen del nuevo orden constitucional.

El tercer supuesto, sobre el que se preguntó al Consejo de Estado, fue acerca de la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución. En concreto los tres puntos que preguntó el Gobierno fueron<sup>52</sup>:

- «1.- Qué artículo o artículos de la Constitución son los más idóneos para llevar a cabo esa mención expresa e individualizada de las Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas.
- «2.- Qué criterio o criterios se consideran más adecuados para ordenar su enumeración.
- «3.- Qué consecuencias jurídicas produce la constitucionalización de la existencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución y qué preceptos del texto constitucional convendría modificar para reflejarlas».

---

<sup>50</sup> MARTÍN RETORTILLO, S., «Estudio Preliminar», en MARTÍN RETORTILLO, S. y otros, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989, p. 24.

<sup>51</sup> TORRES MURO, I., *Los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 1999, p. 18.

<sup>52</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución*, 16 de febrero de 2006, p. 135.

En lo relativo a las preguntas que se plantean, el Informe del Consejo de Estado señala su parecer favorable a que las denominaciones de las Comunidades figuren en la Constitución utilizando el criterio alfabético<sup>53</sup>. Teniendo clara esta cuestión la duda estriba en el criterio o criterios que se deben utilizar para su ordenación puesto que se plantean «problemas de distinta índole, jurídico-formales unos, gramaticales y lingüísticos otros»<sup>54</sup>. Por una parte, no todos los Estatutos recogen expresamente la denominación oficial de la correspondiente Comunidad y, por otra parte, la existencia de Comunidades bilingües, en cuyos Estatutos se utiliza la lengua propia para establecer la denominación oficial.

Pero el auténtico problema del Estado autonómico no es la inclusión de las denominaciones de las Comunidades Autónomas en la Constitución, sino esclarecer el alcance que está adquiriendo en reparto competencial entre el Estado y las Comunidades, que sobrepasa con mucho los preceptos constitucionales. Por ello, el Consejo de Estado no se limita a contestar a la pregunta planteada, sino que en el Informe se analizan los tres principios esenciales del Estado autonómico, unidad, derecho a la autonomía y solidaridad, que son los tres pilares sobre los que se asienta el Estado creado a partir de la vigencia de la Constitución. La unidad está vinculada como principio a la existencia de una única soberanía del pueblo

---

<sup>53</sup> Son dos los textos constitucionales históricos que así lo hacían. El artículo 10 de la Constitución de Cádiz definía los confines de la Nación: «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno». El artículo 1 del Proyecto federal de 1873, establecía: «Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas. Los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales»

<sup>54</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución*, 16 de febrero de 2006, p. 156.

español como proclama el artículo 1.2 de la Constitución y la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos en un mismo territorio no significa una ruptura del principio de unidad, sino al contrario, reafirma el valor supremo de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, normas estatales, en cada una de las Comunidades Autónomas. A su vez, de este principio de unidad surgen el principio de autonomía y el principio de solidaridad.

Efectivamente, la unidad de la Nación española se convierte en el presupuesto de la autonomía, puesto que la soberanía nacional reside en el pueblo español (artículo 1.2 de la Constitución) y la Nación proclama la Constitución en «uso de su soberanía» (Preámbulo de la Constitución). Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional desde sus primeras Sentencias: «La Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. (...) Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una división vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución» y continua el Tribunal que «dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es dentro de esta donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución»<sup>55</sup>.

El principio de solidaridad presenta claras interpretaciones económicas y sociales, en tanto el artículo 138.1 de la Constitución reconoce que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». Este principio supone el respeto de las Comunidades, de sus propias identidades y conlleva la consecuencia de integrar una comunidad superior que es la Nación española. Es evidente que el principio es ciertamente ambiguo y de realización complicada, puesto que supone que, sin desconocer la existencia e importancia de los intereses propios de cada Comunidad, es superior el interés general, el bienestar común de todos ciudadanos, que debe

---

<sup>55</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero, F. J. 3.

ser debidamente respetado por el actuar de las Comunidades<sup>56</sup>. Y el Tribunal Constitucional ha manifestado que el principio de solidaridad exige un comportamiento leal y la aceptación del sistema de distribución territorial del poder, procurando su continuación<sup>57</sup>. Así a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se han vinculado al principio de solidaridad los deberes de cooperación<sup>58</sup>, el auxilio recíproco<sup>59</sup> y el principio de lealtad<sup>60</sup>.

El Informe del Consejo de Estado señala que «la creación de las Comunidades Autónomas avivó un cierto espíritu de emulación, que empujaba a unos a luchar por el mantenimiento de una singularidad que en la Constitución era solo temporal, y a los otros a oponerse a la concesión de mayores competencias o a reclamarlas también para sí mismos»<sup>61</sup>. E indudablemente, así pudo comenzar a gestarse uno de los graves problemas al que nos enfrentamos hoy. Los representantes políticos no ceden frente al otro, porque su misión se ha convertido en lograr el máximo interés partidista, un trabajo que el ciudadano contempla defraudado y, en muchas ocasiones, dolido y enfadado. Continuaba el Informe señalando «los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución. En esta situación, cerca de la que nos encontramos ya, cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretenden rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales. Con ello, una cuestión estrictamente jurídica se lleva al debate político, con daño tanto para el Derecho como para la política»<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Vid. ALONSO DE ANTONIO, J. A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Vol. I, Madrid, 1986, p. 379.

<sup>57</sup> SSTC 64/1990, de 5 de abril y 135/1992, de 5 de octubre.

<sup>58</sup> STC 152/1988, de 20 de julio.

<sup>59</sup> SSTC 236/1991, de 12 de diciembre y 51/1993, de 11 de febrero.

<sup>60</sup> STC 64/1990, de 5 de abril, entre otras.

<sup>61</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, p. 142.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

El debate acerca del tipo de Estado al que queremos llegar es un debate que ya viene de largo. Se ha escrito mucho sobre la posibilidad de que la meta final sea al establecimiento en España de un Estado federal, situación que sólo sería posible mediante la modificación del texto constitucional, tal como sucedió en el caso de la reforma constitucional belga de 1994 en la que la organización territorial es federal, aunque la base lingüística y la complejidad del reparto competencial no parece el mejor ejemplo a seguir. Grave es en este punto que la transformación en España se esté produciendo por vía normativa secundaria, sin alterar el contenido de la Constitución, dando lugar a una «mutación del texto constitucional»<sup>63</sup>.

### 3.4. *La reforma del Senado*

La reforma del Senado es un punto de polémica constante, probablemente más relevante en el plano doctrinal que en el político. Parte de la doctrina ha considerado muy conveniente esta reforma constitucional, de tal manera que la Cámara alta se convierta en un órgano de representación territorial, potenciando además sus funciones constitucionales, y otorgándole preeminencia en el proceso legislativo de aquellas normas que afecten al ámbito autonómico<sup>64</sup>.

Ciertamente, en un primer momento, el bicameralismo fue expresión de una sociedad no igualitaria, donde tenían representación la nobleza y otras clases privilegiadas, reducto de los principios del Antiguo Régimen, cuya finalidad era contrarrestar el principio democrático al que respondía la Cámara baja. El origen histórico del bicameralismo se sitúa en Inglaterra en el siglo XIII, donde la Cámara Alta (de los Lores) se componía de nobles y representantes de la alta jerarquía eclesiástica, y la Cámara Baja (de los Comunes), de miembros de la burguesía. Un bicameralismo imperfecto cada vez más acusado, pues desde 1911 hasta la actualidad los poderes de la Cámara de los Lores se han ido debilitando a favor de los Comunes<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Acerca de las modalidades y efectos de la mutación constitucional, vid. DE VEGA, P., op. cit., pp. 179-195.

<sup>64</sup> Vid. por todos MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Reforma del Senado*, Valencia, 1990.

<sup>65</sup> Acerca del Parlamento en Gran Bretaña y las transformaciones sufridas por la Cámara de los Lores: DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Constitución de Gran Bretaña» en

No obstante, sólo desde 1832, con la «Representation of the People Act» puede hablarse con propiedad de bicameralismo en Inglaterra, porque es a partir de entonces cuando la Cámara Baja pasa a ser elegida por el pueblo. Y, el bicameralismo sólo tiene sentido si las Cámaras representan intereses o ámbitos políticos diferenciados<sup>66</sup>. Por eso, «el bicameralismo propiamente dicho nace con la Constitución federal norteamericana de 1787. Y ello porque sólo con la Constitución de los Estados Unidos surge una auténtica representación especial como eje diferenciador de la estructura parlamentaria»<sup>67</sup>.

En España el constitucionalismo presenta una marcada tendencia al establecimiento de un Parlamento bicameral, pues solamente estuvo formado por una única Cámara durante las Cortes de Cádiz, reunidas por primera vez el 24 de septiembre de 1810, y bajo lo dispuesto en la Constitución de la Segunda República de 1931<sup>68</sup>.

Con carácter general, las modificaciones constitucionales, consecuencia de la profundización en los principios democráticos de participación e igualdad y de su manifestación en el sufragio universal, llevaron consigo una agudización de la polémica acerca de la propia existencia del Senado. ¿Para qué duplicar la representación, si las dos Cámaras gozan de similar legitimación? Si la Cámara baja y la Cámara alta responden a la misma representación basada en el principio democrático, ¿por qué dos Cámaras?, ¿qué puede entonces justificar la existencia de un Senado, de una Cámara alta?

Dos son los argumentos utilizados en los Estados actuales para justificar el bicameralismo. El primer argumento que se invoca para justificar la existencia de dos Cámaras es contar con una segunda lectura en el proceso legislativo, esto es, la conveniencia de una Cámara de segunda reflexión, sobre todo en temas polémicos que permitan un margen para la transac-

---

RIPOLLÉS SERRANO, M.<sup>a</sup> R., *Las veintisiete Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea*, Madrid, 2010, pp. 188-191.

<sup>66</sup> SOLE TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1988, pp. 33-34.

<sup>67</sup> PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, p. 25.

<sup>68</sup> Para un estudio amplio del bicameralismo histórico en España vid. OLIVERAS I TERRADAS, N., *Senado y Representación*, Madrid, 2000, pp. 301-492.

ción y el acuerdo<sup>69</sup>. El argumento que se utiliza en segundo lugar, para justificar el bicameralismo es en los países de estructura territorial plural, especialmente en los federales, considerar que la Cámara alta representa a esas divisiones. Así, esta Cámara representa a los Estados miembros y la Cámara baja representa a la nación en su conjunto, es decir, al pueblo. Con este planteamiento el bicameralismo tiene su fundamento en la organización territorial del Estado, pero esto, aunque tiene cierta lógica, no es así realmente, al menos en lo que se refiere a que los Senadores no están realmente vinculados a los Estados, salvo en algunos supuestos, sino que con frecuencia están vinculados a los partidos políticos.

En un Estado como el nuestro, en el que la composición no responde a la representación de los territorios, las funciones que se le encomiendan también minusvaloran lo actuado por la Cámara alta. Por ello, es necesario reformar esta Cámara pues se «exige que el Senado se corresponda eficazmente con la composición y funciones propias de una «Cámara territorial», cuya actividad parlamentaria no constituya una reiteración con variantes menores de la del Congreso de los Diputados»<sup>70</sup>.

En los debates constitucionales se aceptó desde el primer momento el bicameralismo<sup>71</sup>. Una de las preocupaciones más importantes del constituyente español fue asegurar que en una de las dos Cámaras se reflejara la estructura territorial del Estado, que representara a provincias y a Comunidades Autónomas, lo que justifica la doble procedencia de los sena-

---

<sup>69</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, p. 432. También hay que tener en cuenta que las posibilidades de mejora técnica de las leyes y las oportunidades para nuevos acuerdos desaparecen ante el hecho de que la representación sea semejante en ambas Cámaras, lo que diluye la eficacia real de estas posibles mejoras. Por ello, hoy en día «dos Cámaras de iguales o semejantes funciones y extracción democrática, que tienden a reflejar el fenómeno de la «doble mayoría», en términos esquemáticos, o propician una cierta especialización funcional o producen el curioso fenómeno de autodisminución de una de ellas para mantener su supervivencia, sin que ello evite, a veces, su desaparición, tal y como aconteció en Suecia»: RIPOLLÉS SERRANO, M.<sup>a</sup> R., «La funcionalidad del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, enero-abril de 1993, p. 95.

<sup>70</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, p. 240.

<sup>71</sup> Vid. las enmiendas que se presentaron en este punto en FERNÁNDEZ SEGADO, F., «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, septiembre-diciembre de 1982, pp. 71-74.

dores. Es importante señalar en este punto que no se debe olvidar que las «Cámaras de representación territorial representan a la población del territorio correspondiente», más aún cuando la prohibición del mandato imperativo que recoge nuestra Constitución afecta por igual a los miembros de ambas Cámaras<sup>72</sup>.

A pesar de ello, estoy de acuerdo con MARTÍNEZ SOSPEDRA en que la labor del Senado, en la función legislativa como Cámara de segunda lectura, se ha manifestado positiva a lo largo de los años pues ese «*iter* legislativo amplía las posibilidades de negociación y consenso sobre las orientaciones y políticas instrumentadas en los proyectos legislativos, y, en consecuencia, facilita el acuerdo, y que la segunda deliberación ha permitido en no pocos casos corregir los errores, tanto técnicos como políticos, de los textos votados por el Congreso»<sup>73</sup>. Sin embargo, cuando la mayoría que se asienta en la Cámara alta es diferente a la de la baja, la situación cambia, como hemos tenido oportunidad de ver en algún debate de los Presupuestos Generales del Estado, en los que el veto del Senado ha sido fácilmente levantado por el Congreso, como señalaba anteriormente. Existiendo acuerdo acerca de esta necesidad, no es sin embargo fácil alcanzar un consenso acerca del modelo concreto de Senado que se pretende<sup>74</sup>.

En lo que se refiere a su composición «un Estado compuesto exige la articulación de cauces suficientes para que las distintas entidades territoriales puedan participar en la toma de decisiones, y la Constitución española no contiene mecanismos para la plenitud de esta participación»<sup>75</sup>. La

---

<sup>72</sup> ALONSO DE ANTONIO, J. A., «Algunas propuestas para la reforma constitucional», en *Foro, Nueva época*, núm. 2, 2005, p. 361.

<sup>73</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, p. 382.

<sup>74</sup> Tres son los modelos que propone DE CARRERAS: Senado elegido por sufragio directo en cada una de las Comunidades Autónomas, Senado elegido por los Parlamentos autonómicos y Senado designado por los Gobiernos autonómicos: Vid. DE CARRERAS SERRA, F., «Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial», en *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid, 2009, pp. 107.

<sup>75</sup> Vid. BIGLINO CAMPOS, P., «El Senado, Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea», en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, 2006, pp. 733-734.

representación territorial que constituía la baza central para justificar la constitucionalización de un Parlamento bicameral queda en la actualidad en entredicho.

El Informe del Consejo de Estado en este punto se inicia con una reflexión sobre las dificultades de encontrar modelos que se asemejen a lo establecido en la Constitución española. Los Estados federales resultan los más próximos a nuestro sistema, aunque en su regulación constitucional no aparece la expresión «representación territorial». Tras un recorrido por el concepto de representación y con algunos ejemplos de Derecho constitucional comparado, el Consejo de Estado centra el problema en la idiosincrasia de nuestro sistema: «En su forma actual, y atendida su relación con el Congreso, nuestro Senado es una Cámara excepcionalmente numerosa y singularmente desprovista de poder»<sup>76</sup>.

En cuanto a las funciones de la Cámara es indudable que deben ampliarse y fortalecerse, pues si el Senado mantiene su debilidad, tanto legislativa como en otros órdenes, la Cámara seguirá inoperante<sup>77</sup>. Por ello, realizada la reforma en su composición y en cualquier caso llegando a un acuerdo sobre este punto quedaría claro que tipo de Senado se adopta y a partir de ese momento otorgarle funciones en concordancia con el papel que constitucionalmente se le asigne. Antes de proponer una reforma del Senado, hay que pensar cuál es el objetivo de fondo, qué forma de gobierno y de Estado se está buscando<sup>78</sup>.

Los cambios en el Senado serían de interés para dotar a este órgano de un papel constitucional eficaz en la articulación política entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas con la Unión Europea, pues no hay que olvidar que la supremacía del Derecho comunitario obliga en el ámbito interno, y numerosas atribuciones comunitarias constituyen materias asumidas por las Comunidades Autónomas.

---

<sup>76</sup> *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006, p. 241.

<sup>77</sup> Sobre las funciones del Senado vid. AJA FERNÁNDEZ, E. «La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos», en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Eds.), op. cit., pp. 709-731.

<sup>78</sup> En este mismo sentido, PÉREZ AYALA, A., «Transición política y reformas institucionales en Italia», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95 (nueva época), enero-marzo de 1997, p. 215.

De momento se ha optado por modificar el Reglamento del Senado<sup>79</sup>, a la espera quizá de conseguir un acuerdo político que permita un debate sobre este punto, aunque esta reforma no ha conseguido otorgar mayor funcionalidad a la Cámara<sup>80</sup>.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA CRISIS DEL SISTEMA Y LOS RIESGOS DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**

Hasta aquí he ido repasando aquellas partes del texto constitucional cuya necesidad de reforma ha sido frecuentemente tratada. He dejado fuera del estudio otras partes que también han sido objeto de polémica, por ejemplo, la proporcionalidad de nuestro sistema electoral, el sistema de partidos políticos, la composición del Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional<sup>81</sup>.

Las recientes elecciones autonómicas y locales celebradas en mayo han puesto de relieve, entre otras muchas cuestiones, un descontento en el electorado especialmente motivado por la crisis económica, pero también por la crisis política resultado de los casos de corrupción. En algunas ocasiones en el sentir popular se considera que la corrupción resulta impune en nuestro sistema y ese sentir está produciendo un daño enorme a nues-

---

<sup>79</sup> Sobre este punto recogemos la opinión de AJA: «La reforma reglamentaria (...) y la reforma constitucional no son antagónicas, y pueden ser complementarias. Se puede realizar la reforma del Reglamento y a la vista de sus resultados y de las limitaciones, plantear entonces la reforma constitucional, porque en ese proceso se habrán clarificado los objetivos y se habrá creado una opinión sobre las necesidades reales del Estado autonómico, sin inferirlas en abstracto de otros modelos». Vid. AJA, E., «Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35 (II), 1993, p. 14.

<sup>80</sup> Así, se aprueba el 11 de enero de 1994 la reforma del Reglamento del Senado creándose la Comisión General de las Comunidades Autónomas, después de largos debates desde 1989. Un análisis de la reforma del Reglamento en este tema así como la actuación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas vid. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado», en VV.AA., *La reforma del Senado*, Madrid, 1994, pp. 39-64.

<sup>81</sup> Vid. GARCÍA ROCA, J. (Ed.), *Pautas para una reforma constitucional*, Madrid, 2014.

tro sistema democrático. Para intentar restaurar la fe en la democracia se pide transparencia, entendida como el clamor ciudadano que exige un cambio de actitud en los poderes públicos, en especial, en el actuar de los políticos<sup>82</sup>. Evidentemente, transparencia supone un incremento en la información que transmiten los poderes públicos, que deben ser responsables de sus actos y de sus decisiones, y por eso la transparencia debe conllevar un incremento en los controles: «El compromiso para una mayor transparencia de todos los actores es fundamental para la regeneración de la vida pública. Si las instituciones, los partidos políticos y todos los poderes públicos se someten a una regulación clara y exigente de la transparencia, con buenas prácticas de control y rendición pública de cuentas y evaluación, toda la sociedad habrá ganado en un área especialmente sensible para la regeneración democrática»<sup>83</sup>.

Se traduce así la transparencia en un complicado sistema de redes en el que todos controlan a todos y todos le piden y les rinden cuentas a todos. Y aquí está la gran polémica en este tema. Pues es cierto que también puede suceder que el ciudadano acabe saturado de información, pues es tanta la que se recibe que no es posible asimilarla, y finalmente se pierde el sentido de lo importante. Esperemos que la transparencia suponga que ese conocimiento al que se accede y la información que se transmite sean sobre lo esencial, con lo que se refuerce la ética de todos los actores públicos de nuestro sistema constitucional y no se quede, como señalaba, en una información excesiva y masiva de temas intrascendentes para los ciudadanos.

---

<sup>82</sup> Se aprobó con esta finalidad la «Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno». Sobre el ámbito subjetivo de la Ley vid. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIRÓS, C. (Coords.), *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, 2014, pp. 91-142. En este contexto y en el concreto de aprobación de la Ley de Transparencia la regulación de los lobbies está ocupando un espacio destacado. Sobre los lobbies vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I., «¿Deberían estar regulados los lobbies en España?», en *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 42, abril-junio de 2014, pp. 151-174 y ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, pp. 353-375.

<sup>83</sup> Punto 13 de la Declaración de UNIJES: *Por la regeneración democrática de la vida pública en España*, julio de 2013.

Se han apuntado cuatro etapas de nuestro periodo constitucional, una vez aprobada la Constitución de 1978<sup>84</sup>. Durante los primeros años de vigencia de la Constitución fue fundamentalmente la doctrina científica la encargada de elaborar una teoría de la Constitución<sup>85</sup>. A lo largo de los años ochenta y noventa comienza una segunda etapa en el que el protagonismo lo tuvieron las Cortes Generales encargadas de elaborar legislación de desarrollo constitucional, especialmente en lo referente a las aprobación de las Leyes Orgánicas relativas a los derechos fundamentales y a los primeros Estatutos de Autonomía, años también en que el Tribunal Constitucional tuvo una importante labor. Todos estos factores «han contribuido a que podamos disponer de un dilatado periodo de normalidad democrática en el que ha sido posible desplegar todo el potencial de libertad y de madurez institucional que aquella matriz contenía» en el que además «el Estado de Derecho se ha convertido en el marco natural de nuestra convivencia, y las instituciones (no sin reservas en más de un caso; lo demás no sería entendible) se han asentado hasta formar parte del escenario habitual de los españoles»<sup>86</sup>.

Una tercera etapa viene presidida por el ingreso de España en la Comunidad Europea y la evolución de dicha Institución, lo que permitió ya hablar de un «Derecho constitucional de integración»<sup>87</sup>.

La cuarta etapa viene desarrollándose ya en el siglo XXI y destaca, principalmente, por la redefinición y la crisis de nuestra organización territorial

---

<sup>84</sup> Sigo en este punto a lo respondido por los Profs. ARAGÓN REYES, M., DÍEZ PICAZO, L. M. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., GARRORENA MORALES, A. y LÓPEZ GUERRA, L., en «Encuesta: orientación actual del Derecho constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 21, 2008, pp. 18-20.

<sup>85</sup> «En esta transformación de la disciplina influyó también, sobre todo en el plano docente, la decisión gubernamental de dividir la vieja asignatura Derecho Político en dos, Ciencia Política y Derecho Constitucional, estableciendo esta última como de existencia obligatoria en las Facultades de Derecho y dando opción a los entonces profesores de Derecho Político de adscribirse a una u otra. El Derecho Constitucional (que ya existía, como dije antes, en cuanto saber o disciplina jurídica) adquirió también, a partir de aquella decisión, el rango formal, en el plano docente, de asignatura universitaria»: ARAGÓN REYES, M., en «Encuesta: orientación actual del Derecho constitucional»..., cit., p. 19.

<sup>86</sup> GARRORENA MORALES, A., en «Encuesta: orientación actual del Derecho constitucional»..., cit., p. 26.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 27.

y cuyo inicio podría entenderse que lo marca la reforma del Estatuto de Cataluña (aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y la consiguiente Sentencia del Tribunal Constitucional que valoró su constitucionalidad<sup>88</sup>. Aquí el grave problema, entre otros muchos que se han señalado, está en la ejecución del contenido de la Sentencia pues «en la medida en que se trata de una sentencia interpretativa, serán los actores políticos implicados (titulares de los poderes centrales y del poder autonómico catalán) los que deberán aplicar el Estatuto en el sentido indicado por el Tribunal Constitucional»<sup>89</sup>.

Algún autor ha señalado que esta etapa no ha supuesto una simple reforma de los Estatutos, sino una auténtica refundación de las Comunidades Autónomas y creo sin equivocarme que ha supuesto un período de incertidumbre de todo el sistema. Así, señala CONTRERAS que la reforma del Estatuto Vasco, conocida como Plan Ibarrexe, que se presentó al finalizar la VII Legislatura (2000-2004), fue el principio de esa modificación del Estado de las Autonomías, pues «no se trataba en rigor de una reforma, sino de un replanteamiento de las relaciones de esa Comunidad con el Estado que desbordaba ampliamente el marco constitucional» y añade el mismo autor que lo grave del caso catalán no es tanto la modificación total

---

<sup>88</sup> Se presentaron siete recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto Catalán: cinco Comunidades Autónomas presentaron recurso (Aragón, Illes Balears, Comunidad de Valencia, Región de Murcia y La Rioja), un recurso del partido popular en el Congreso de los Diputados y el último recurso fue presentado por el Defensor del Pueblo. Aragón, Illes Balears y Valencia basaban su recurso en relación al Archivo de la Corona de Aragón. Los recursos de las Comunidades de Región de Murcia y La Rioja se refirieron a la impugnación de las competencias en materia de aguas. El Defensor del Pueblo presentó el Recurso núm. 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre, en relación con diversos preceptos la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por su parte el Partido Popular presentó el Recurso núm. 8675/2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este último es el más extenso pues se impugnan varios párrafos del Preámbulo, 124 artículos (de los 223 que tiene el Estatuto), 9 disposiciones adicionales (de un total de 15) y las disposiciones finales 1ª, 2ª y 3ª. Los recursos se resolvieron en las SSTC 31/2010, de 28 de junio, 46/2010, de 8 de septiembre y 48/2010, de 9 de septiembre.

<sup>89</sup> TAJADURA TEJADA, J., «El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, p. 445.

del Estatuto por otro, sino «el espíritu de ruptura y de refundación que impregna todo el texto estatutario»<sup>90</sup>.

En esta etapa destacan las manifestaciones soberanistas realizadas por el Presidente y los órganos de la Comunidad Autónoma catalana, manifestaciones que han culminado con el intento de realizar un referéndum. No podemos minimizar la importancia de la consulta, pues como señala ASTARLOA «un referéndum de secesión no es ni mucho menos una decisión política más, homologable a cualquier otra de las que se adoptan por decenas cada día en una democracia moderna. Es una decisión sobre el ser de la nación y sobre el fundamento de la Constitución y requiere ser tratada con la delicadeza propia de las cuestiones existenciales, no con la ligereza propia de las decisiones apresuradas -y frecuentemente mal medidas- de la política pequeña, basada en intenciones electorales y sujeta a que el humor coyuntural del momento o el calor y la agitación de una sostenida propaganda se lleven por delante de manera irreversible siglos de historia y condiciones de convivencia y bienestar costosamente construidas»<sup>91</sup>.

El hecho de no haber realizado la debida reforma constitucional en la organización territorial del Estado, a la que he hecho referencia, nos coloca ante un futuro incierto, en el que la democracia representativa y los principios básicos del Estado de Derecho se están deteriorando, entre otros factores, «por la falta de lealtad constitucional mostrada por determinadas autoridades públicas y ciertos dirigentes políticos, la escasa convicción (cuando no, a veces, la simple ausencia de la misma) con que partidos y gobiernos «nacionales» han comparecido en el debate de las ideas frente a partidos y gobiernos «nacionalistas», la fusión esporádica entre «izquierda» y «nacionalismo», el confuso discurso intelectual sobre el derecho de autodeterminación a partir de una errónea concepción del significado de la democracia constitucional, el uso frecuente de la mentira

---

<sup>90</sup> Vid. CONTRERAS CASADO, M., «Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 11, 2006, p. 21. Sobre la intervención del TRIBUNAL CONSTITUCIONAL en relación con la «Propuesta de Estatuto Político de Euskadi» conocido como «Plan Ibarrexe» vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El Tribunal Constitucional ante las reformas estatutarias», en *Revista Asamblea*, núm. 21, 2009, pp. 145- 168 y en concreto las pp. 148-152.

<sup>91</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «El futuro es ahora», ABC, 27 de septiembre de 2014.

como elemento de agitación y propaganda en los mensajes políticos, e incluso la actitud, generalmente extendida, de escaso respeto a las instituciones públicas»<sup>92</sup>.

Todas estas actuaciones, que han venido cuajándose a lo largo de toda una década, están cuestionando el Estado de Derecho, fundamento de nuestra existencia y legitimación de nuestro sistema político. Se trata ahora de evitar el recurso a la ilegalidad, a la fuerza o a la revolución. Y en este contexto es donde se debe determinar que la reforma constitucional aun siendo necesaria sería probablemente inoportuna e incluso supondría un riesgo para todo el sistema. No es descartable que ante una reforma constitucional los ciudadanos se muestren cautos pues, como señala DE MONTALVO «en la voluntad de los ciudadanos puede apreciarse dos estados, uno inicial de propuesta en el que se percibe una posición muy ambiciosa acerca de la reforma, y un segundo estado de decisión efectiva, en el que se muestran muy prudentes y poco ambiciosos»<sup>93</sup>.

Sin embargo, el hecho de que nuestra Constitución no recoja cláusulas materiales que limiten la reforma constitucional, no supone que no se incluyan cláusulas de defensa de la democracia<sup>94</sup>. Esto es, pese a que nuestra Constitución no recoge cláusulas expresas irreformables, sí que existe un contenido que materialmente ha de considerarse irreformable<sup>95</sup>.

Desde el presupuesto de que la democracia representativa constituye un elemento necesario del actual Estado democrático, se ha pasado con

---

<sup>92</sup> ARAGÓN REYES, M., «Problemas del Estado autonómico», en *Revista Asamblea*, núm. 31, 2014, p. 15.

<sup>93</sup> DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Reformas constitucionales en tiempos de crisis: Reino Unido, Irlanda e Italia», en *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 41, enero-marzo de 2014, p. 131.

<sup>94</sup> GARCÍA ROCA prefiere la expresión *defensa de la democracia* en lugar de *defensa de la Constitución*, porque esta última surge, en el periodo entreguerras y dentro del debate Kelsen-Schmitt. Además, no sólo se trata de preservar la Constitución o un régimen constitucional, sino un régimen verdaderamente democrático. Vid. GARCÍA ROCA, J., «Abuso de los derechos fundamentales y defensa de la democracia», en GARCÍA ROCA, J. y SANTOLAYA, P., *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2ª ed., Madrid, 2009, p. 808.

<sup>95</sup> Sobre este punto es enriquecedor el trabajo de ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 2000.

demasiada frecuencia a una descalificación de la democracia directa como imposible democracia de identidad, y a una pérdida de la obligada concepción dialéctica entre el concepto de democracia como proceso de representación y la idea de la misma como optimización de la participación.

Pero, en todo caso, muchas de las propuestas tendentes a articular una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos caen en esa trampa perfeccionista que oculta políticamente «lo poco meditado de las ideas» y que acaba por convertir «al ciudadano democrático en simple cliente del mercado político monopolizado por los partidos»<sup>96</sup>.

Los partidos son efectivamente un elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático<sup>97</sup>. El protagonismo de los partidos políticos ha sido notorio a lo largo de estos años de democracia, puesto que desde los debates constituyentes quedó claro que la nueva democracia iba a asentarse sobre el pluralismo político que expresan los partidos, que han ido ganando terreno de modo paulatino<sup>98</sup>. En la actualidad, tanto en el orden político como en el orden social, el papel que juegan los partidos es consecuencia de la propia evolución del sistema de partidos.

Con frecuencia se ha advertido del riesgo que para la democracia puede ofrecer una excesiva presencia de los partidos políticos. Los partidos no son asociaciones participativas en las que los militantes puedan hacer oír

---

<sup>96</sup> CASCAJO CASTRO, J. L., «El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, septiembre-diciembre de 2003, pp. 127-128.

<sup>97</sup> STC 48/2003, de 12 de marzo, F. J. 5. A este respecto, resultan ilustrativos los términos en los que se expresa la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos: «aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución».

<sup>98</sup> «Así, la elaboración de la Constitución española de 1978, y el propio texto, ponen de relieve un auténtico movimiento pendular, en el que los partidos -negados durante el franquismo- pretendieron convertirse en los exclusivos cauces de participación ciudadana»: FERNÁNDEZ SARASOLA, I., «La idea de partido político en la España del siglo XX», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, mayo-agosto de 2006, pp. 101.

su opinión, sino que «son cada vez más corporaciones centralizadas y burocratizadas» (...) y «entes distantes ocupados en la lucha por el poder entre élites dirigentes», y ni siquiera «cumplen los programas por los que fueron votados», pues solo se relacionan con los votantes en «los escasos días de la campaña electoral»<sup>99</sup>. A este respecto, podemos recordar que la relación entre Estado y partidos políticos ha sido históricamente conflictiva, e incluso, los partidos han tenido un papel protagonista en la crisis del parlamentarismo que se produjo en la primera mitad del siglo XX y que, en cierto modo, ha resurgido en las últimas décadas.

En definitiva, se produce una gran paradoja en relación a los partidos políticos, en la medida que, siendo su papel esencial para el desarrollo del principio de Estado democrático, son, al mismo tiempo, un elemento que puede distorsionar o debilitar la propia democracia<sup>100</sup>.

La cuestión es que creo contrario al principio de oportunidad cambiar preceptos constitucionales, aun cuando sus objetivos se justifiquen por razones de interés general y mejora del sistema, sin un proyecto de conjunto que enfoque soluciones reales a largo plazo y sin un consenso compartido. El Estado de Derecho, el cumplimiento de las normas, es uno de los pilares de todo sistema constitucional. Cuando los políticos se olvidan que las normas son de obligado cumplimiento y que operan como límites ante los posibles abusos nos acercamos a un abismo, que da vértigo en aquellos que creemos que el Estado de Derecho no puede verse vapuleado de esta manera. Como señalaba CONSTANT «una autoridad constitucional cesa por derecho de existir en el momento que la Constitución no existe, y ésta deja de existir también en el momento en que es violada»<sup>101</sup>.

El artículo 1.1 de la Constitución señala que España es un Estado de Derecho «que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». En el caso

---

<sup>99</sup> SORIANO DÍAZ, R. L., «El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, julio-septiembre de 1999, p. 266.

<sup>100</sup> DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: una visión de derecho comparado», en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> F., *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*, Madrid, 2011, p. 151.

<sup>101</sup> CONSTANT, B., *Curso de política constitucional*, Granada, 2006, p. 244.

de nuestro texto constitucional es preciso señalar que los valores mencionados afectan, tanto al legislador al concretarlos en reglas, como, y de manera muy especial, al intérprete jurisdiccional al concretarlos en decisiones. De ahí, que como parte integrante de la Constitución sea necesario destacar una función positiva, como informadores del ordenamiento, y una función negativa, que se concreta mediante la fuerza derogatoria del texto constitucional.

La democracia es un valor, y en nuestro caso «el principio democrático reviste sin duda una naturaleza compleja, donde el elemento representativo puede conjugarse en diversos grados con la manifestación directa de la voluntad popular»<sup>102</sup>. Pero nunca en aras de la defensa de la democracia se puede ir ni contra el Estado de Derecho constitucional, ni contra las instituciones representativas. Nuestro orden constitucional supone derechos fundamentales, separación de poderes, imperio de la ley, democracia parlamentaria y representativa, respeto a la justicia y, por supuesto, poderes limitados y controlados.

Es cierto que vivimos tiempos en los que la inseguridad, tanto económica, como social, como política, proyecta oscuridad sobre nuestro futuro. Para reformar la Constitución necesitamos apelar al consenso amplio entre los partidos y los ciudadanos y a la prudencia, huyendo de la precipitación, de la improvisación y de la demagogia. La reforma de nuestro texto constitucional, que, a pesar de sus debilidades, ha otorgado al pueblo español las mayores cotas de libertad e igualdad de su historia, constituye una operación jurídica delicada, que sólo debe abordarse mediante un diseño sólido previo y un pacto social y político.

Por eso, reafirmar los valores que animaron a nuestra Constitución y a nuestro Estado de Derecho es muy importante, poniendo el acento en la unidad y la solidaridad que siguen siendo hoy válidos para evitar la fragmentación. Peligroso es equivocarse en realizar reformas precipitadas, pero más peligroso puede ser no realizar las necesarias. Este es el asunto pendiente de nuestro sistema constitucional y una labor por la que las generaciones futuras podrán pedirnos cuentas.

---

<sup>102</sup> CASCAJO CASTRO, J. L., op. cit., p. 126.

## BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E. «La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos», en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, 2006, pp. 709-731.
- AJA FERNÁNDEZ, E., «Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35 (II), 1993, pp. 11-18.
- ALÁEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 2000.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A., «Algunas propuestas para la reforma constitucional», en *Foro, Nueva época*, núm. 2, 2005, pp. 359-407.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A., *El Estado Autonomo y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, 1986.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M.<sup>a</sup> F., «Aportación al debate sobre el futuro de la Monarquía Parlamentaria», en *Revista Asamblea*, núm. 14, 2006, pp. 173-196.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M.<sup>a</sup> F., «La Constitución económica y el principio de estabilidad presupuestaria: la segunda reforma de la Constitución de 1978», en GÓMEZ, F., ENCISO, M. y EMALDI, A. (Coords.), *Globalización y Derecho: desafíos y tendencias*, Bilbao, 2013, pp. 1-19.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, pp. 353-375.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I., «¿Deberían estar regulados los lobbies en España?», en *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 42, abril-junio de 2014, pp. 151-174.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I., «La Monarquía parlamentaria en la Constitución española de 1978: necesidades de reforma», en IZUZQUIZA, D. (Ed.), *España por reformar*, Madrid, 2015, pp. 57-60.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978.

- ARAGÓN REYES, M., «Problemas del Estado autonómico», en *Revista Asamblea*, núm. 31, 2014, pp. 13-32.
- ARAGÓN REYES, M., DÍEZ PICAZO, L. M., FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., GARRORENA MORALES, A. y LÓPEZ GUERRA, L., «Encuesta: orientación actual del Derecho constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 21, 2008, pp. 18-20.
- ARGÜELLES, A., *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, 1981.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «El futuro es ahora», ABC, 27 de septiembre de 2014.
- BARDAVÍO, J., *Los silencios del Rey*, Madrid, 1979.
- BIGLINO CAMPOS, P., «El Senado, Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea», en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, 2006, pp. 733-750.
- BRYCE, J., *Constituciones rígidas y flexibles*, Madrid, 1962.
- CASCAJO CASTRO, J. L., «El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, septiembre-diciembre de 2003, pp. 115-138.
- CONSTANT, B., *Curso de política constitucional*, Granada, 2006.
- CONTRERAS CASADO, M., «Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 11, 2006, pp. 11-33.
- CONTRERAS, M., «La reforma de la Constitución», en RAMÍREZ, M., *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 405-421.
- CRUZ VILLALÓN, P., *La Constitución inédita*, Madrid, 2004.
- DE CARRERAS SERRA, F., «Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial», en *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid, 2009, pp. 47-112.
- DE ESTEBAN, J., «Los precedentes del Estado Autonomista», en DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1984, pp. 329-334.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIRÓS, C. (Coords.), *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, 2014.

- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Constitución de Gran Bretaña» en RIPO-LLÉS SERRANO, M.<sup>a</sup> R., *Las veintisiete Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea*, Madrid, 2010, pp. 188-191.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «La interpretación constitucional: problemas de método e intérprete», en *Revista Icade*, núm. 82, enero-abril de 2011, pp. 45-99.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: una visión de derecho comparado», en ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M.<sup>a</sup> F., *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*, Madrid, 2011, pp. 81-142.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., «Reformas constitucionales en tiempos de crisis: Reino Unido, Irlanda e Italia», en *Cuadernos de Pensamiento Político*, vol. 41, enero-marzo de 2014, pp. 117-134.
- DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1988.
- Declaración de UNIJES: *Por la regeneración democrática de la vida pública en España*, julio de 2013.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El Tribunal Constitucional ante las reformas estatutarias», *Revista Asamblea*, núm. 21, 2009, pp. 145-168.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I., «La idea de partido político en la España del siglo XX», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.77, mayo-agosto de 2006, pp. 77-107.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, septiembre-diciembre de 1982, pp. 61-113.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *Los principios del régimen local español*, Barcelona, 1985.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado», en VV.AA., *La reforma del Senado*, Madrid, 1994, pp. 39 a 64.
- GARCÍA ROCA, J. (Ed.), *Pautas para una reforma constitucional*, Madrid, 2014.
- GARCÍA ROCA, J., «Abuso de los derechos fundamentales y defensa de la democracia», en GARCÍA ROCA, J. y SANTOLAYA, P., *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, 2009, pp. 797-828.

- HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992.
- Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*, 16 de febrero de 2006.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980, pp. 81-103.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A., «Sinopsis al artículo 135», en *Portal de la Constitución*, [www.congreso.es](http://www.congreso.es).
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1979.
- MARTÍN RETORTILLO, S., «Estudio Preliminar», en MARTÍN RETORTILLO, S. y otros, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989, pp. 13-70.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pp. 377-398.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Reforma del Senado*, Valencia 1990.
- MENÉNDEZ PELAYO, M. *Historia de los Heterodoxos Españoles*, Madrid, 1963.
- OLIVERAS I TERRADAS, N., *Senado y Representación*, Madrid, 2000.
- PÉREZ AYALA, A., «Transición política y reformas institucionales en Italia», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95 (nueva época), enero-marzo de 1997, pp. 177-217.
- PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987.
- PUNSET BLANCO, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983.
- REVENGA MARTÍNEZ, M., «La libertad religiosa desde la Constitución», [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110304\\_epp\\_revenga\\_sanchez\\_m\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110304_epp_revenga_sanchez_m_es_o.pdf).
- RIPOLLÉS SERRANO, M.<sup>a</sup> R., «La funcionalidad del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, enero-abril de 1993, pp. 91-126.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.<sup>a</sup> R., «Procedimiento parlamentario de la reforma constitucional de 2011», en ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO GALVÁN, C. (Dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, 2012, pp. 239-242.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., «Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional», en *Estudios sobre el Anteproyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pp. 93-117.

- SÁNCHEZ FERRÍZ, R., «El Título X de la Constitución de 1978. La reforma constitucional», en SEVILLA ANDRÉS, D. (Ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, pp. 487-513.
- SANTOLALLA LÓPEZ, F., «Comentarios a los artículos 166, 167, 168 y 169», en GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pp. 2391-2420.
- SOLE TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1988.
- SORIANO DÍAZ, R.L., «El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, julio-septiembre de 1999, pp. 265-277.
- TAJADURA TEJADA, J., «El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 27, 2011, pp. 423-447.
- TAJADURA TEJADA, J., «La defensa de la Constitución en los orígenes del constitucionalismo hispánico: la «hiperrigidez» constitucional», en *Revista de Derecho Político*, (Monográfico sobre la Constitución Española de 1812), núm. 83, enero-abril de 2012, pp. 513-601.
- TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, México, 1963.
- TORRES DEL MORAL, A., «Veinticinco años de Monarquía parlamentaria», en ÁLVAREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> I. (Coord.), *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*, Madrid, 2004, pp. 133-150.
- TORRES MURO, I., *Los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 1999.
- VARELA SUANZES-CARPENGA, J., *La teoría del Estado en los orígenes del Constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, 1983.
- VERA SANTOS, J. M., *La reforma constitucional en España*, Madrid, 2007.