



FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO
SOBRE EL DOBLE PROCEDIMIENTO DE
REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Autor: Matilde Ureta Estades
5º E-3 C
Derecho Constitucional

Tutor: M^a Isabel Álvarez Vélez

Madrid
Abril 2017

Madrid
Abril 2017

RESUMEN

El presente trabajo recoge un estudio de Derecho comparado sobre los procedimientos de reforma constitucional de las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea, profundizando en aquellos procedimientos que permiten dos o más vías para aprobar la revisión de la Constitución. El análisis permitirá concluir que la previsión de un doble procedimiento de reforma constitucional es relativamente amplia en el Derecho comparado de la Unión Europea, aunque la severa rigidez del procedimiento de reforma español es únicamente comparable a la del procedimiento de reforma de Bulgaria.

El trabajo analiza en primer lugar el procedimiento de reforma de la Constitución Española, profundizando en los trámites y consideraciones doctrinales de los procedimientos simple y agravado. Posteriormente se analizan los procedimientos de revisión constitucional de Austria, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, que recogen procedimientos agravados por razón de la materia objeto de reforma al igual que el español. Asimismo, se estudian los procedimientos de Eslovenia, Finlandia, Francia, Italia y Suecia, que prevén varias vías para la aprobación de la reforma por causas diferentes a la materia objeto de revisión, y las Constituciones de Alemania, Bélgica y Países Bajos, que, a pesar de prever un único procedimiento para la reforma de sus preceptos constitucionales, recogen cláusulas adicionales que completan el procedimiento.

Palabras clave: Derecho comparado, reforma constitucional, procedimiento simple, procedimiento agravado, rigidez constitucional.

ABSTRACT

This paper contains a Comparative Law study on the procedures of constitutional amendment of the European Union constitutions, deepening those procedures that permit more than one channel to adopt the revision of the Constitution. The analysis concludes that a double procedure of constitutional amendment is not uncommon in the European Union's comparative law, but the severe constitutional rigidity of the Spanish procedure is quite unique and only comparable to the rigidity of the Bulgarian procedure.

The study will first focus on the Spanish procedure of constitutional amendment, deepening on the process and doctrinal considerations of the simple and aggravated procedures. Afterwards, it will analyse the procedures of constitutional amendment of Austria, Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Malta and Poland, which contain aggravated procedures related to the subject of the reform. Moreover, the study will focus on the Slovenia, Finland, France, Italy and Sweden procedures, which comprise various channels of constitutional amendment but for reasons other than the subject of the revision, and the Constitutions of Germany, Belgium and Netherlands, which contains a single procedure of constitutional reform but also encompass additional clauses that complete the procedure.

Key words: Comparative Law, constitutional amendment, simple procedure, aggravated procedure, constitutional rigidity.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Procedimiento de reforma constitucional en España	7
2.1. Procedimiento simple de reforma constitucional	9
2.2. Procedimiento agravado de reforma constitucional	12
3. Estudio comparado del doble procedimiento de reforma en las constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea	16
3.1. Constituciones que contienen dos o más procedimientos de reforma por razón de la materia	16
3.1.1. <i>Austria</i>	17
3.1.2. <i>Bulgaria</i>	18
3.1.3. <i>Estonia</i>	20
3.1.4. <i>Letonia</i>	22
3.1.5. <i>Lituania</i>	23
3.1.6. <i>Malta</i>	24
3.1.7. <i>Polonia</i>	25
3.2. Constituciones que contienen dos o más procedimientos de reforma por motivos diferentes a la materia objeto de modificación.....	26
3.2.1. <i>Eslovenia</i>	27
3.2.2. <i>Finlandia</i>	27
3.2.3. <i>Francia</i>	28
3.2.4. <i>Italia</i>	30
3.2.5. <i>Suecia</i>	30
3.3. Constituciones que prevén preceptos especiales que complementan el procedimiento único de reforma.....	31
3.3.1. <i>Alemania</i>	31
3.3.2. <i>Bélgica</i>	32
3.3.3. <i>Países Bajos</i>	33
4. Conclusión	34
5. Bibliografía	37

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparado de los procedimientos de reforma constitucional en los países pertenecientes a la Unión Europea, realizando un especial énfasis en aquellos que utilizan más de un procedimiento y procedimientos agravados para la modificación de determinadas materias.

El trabajo viene motivado por el creciente interés que tiene la reforma en un contexto de cambios a nivel europeo, en el que destacan ejemplos como la inminente salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (“Brexit”), votada en referéndum el 23 de junio de 2016, o la propuesta por parte del partido comunista portugués de “liberarse de la sumisión de la moneda única”¹. En España, destaca el auge del independentismo catalán, cuyos partidarios promueven el uso de métodos contrarios a la Constitución para conseguirlo², o la advertencia del partido comunista Podemos de exigir un referéndum sobre la reforma constitucional en diciembre de 2016³.

A pesar de que estos movimientos en ocasiones no son reflejados en una reforma constitucional, en muchas otras sí que exigen una modificación de la Carta Magna para que ésta se adapte a las nuevas exigencias sociales, o a las peticiones del Gobierno o del Parlamento. Por ejemplo, Bulgaria aprobó en diciembre 2015 enmiendas a su Constitución en relación con el poder judicial⁴, e Italia sometió a referéndum el 4 de diciembre de 2017 según el procedimiento recogido en el artículo 138 de su Constitución, que preveía la pérdida de poder legislativo por parte del Senado, y fue rechazada⁵. Más

¹ EFE, “Los comunistas lusos quieren que Portugal se prepare para salir del Euro”; *Expansión*, 26 de junio de 2016 (disponible en <http://www.expansion.com/economia/2016/06/26/57701e1822601d52438b458b.html>, última consulta 19/04/2017).

² En este sentido, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero 32/2015, que declaró nulo e inconstitucional el Decreto 129/2014, por el que se convocaba una “consulta popular no referendaria”, o la declaración de nulidad por parte del Tribunal Constitucional de la resolución del Parlamento Catalán que preveía la celebración de un referéndum, recogida en la Nota Informativa de 16 de febrero 9/2017.

³ MÁRMOL, I., “Iglesias advierte a Santamaría que exigirá un referéndum sobre la reforma constitucional”; *El periódico*, 14 de diciembre de 2016 (disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/vicepresidenta-referendum-reforma-constitucion-pablo-iglesias-sesion-control-5688726>, última consulta 18/04/2017).

⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Bulgaria en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación*, Comisión Europea, Bruselas, 2016.

⁵ GAMBINO, S. Y D’ANDREA, L., “El referéndum sobre la reforma constitucional en Italia (diciembre de 2016): la conveniencia o no de la reforma”, *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 16, 2016 (disponible en <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/3223/2584>, última consulta 18/04/2017).

recientemente, Turquía aprobó el 16 de abril de 2017 la reforma de su Constitución por referéndum, con el objetivo de instaurar un sistema en el que se elimine la figura de Primer Ministro, de manera que el Presidente de la República sea a la vez jefe de Estado y de Gobierno⁶.

Ante estos importantes cambios que acontecen a nivel europeo, resulta interesante analizar cuál es el procedimiento de reforma que utilizan los diferentes países de la Unión Europea para llevar a cabo modificaciones en su Constitución. A la vista del doble procedimiento de reforma constitucional español, que recoge un procedimiento agravado para la reforma de los artículos 1 a 9, 15 a 29 y 56 a 65, y otro simple para modificar el resto de artículos del texto, se analizarán los procedimientos de reforma de aquellos países que prevean, al igual que España, un doble procedimiento en función de la materia, y aquellos otros que consistan en una pluralidad de procedimientos, aunque el motivo de su uso no sea la materia objeto de reforma.

Para llevar a cabo el presente trabajo se ha realizado un profundo análisis de los procedimientos de reforma constitucional de los países pertenecientes a la Unión Europea. En concreto, el estudio comenzó con una recopilación de los preceptos que recogen los procedimientos de reforma de los 28 países miembros de la Unión Europea. Éstos fueron clasificados en un cuadro que permitiese diferenciar distintas materias recogidas en las Constituciones que pudiesen resultar interesantes para el análisis, como la necesidad de convocar un referéndum para la reforma, la existencia de cláusulas de intangibilidad y límites temporales, o la propia existencia de más de un procedimiento de reforma. A partir de dicho cuadro se obtuvo una visión más clara del panorama constitucional a nivel europeo, que ayudó a centrar el objeto de estudio. Tras tomar la decisión de centrar el trabajo en aquellos países que contuviesen más de un procedimiento de reforma, se ha profundizado en el alcance de éstos a través de libros, artículos de revista y demás estudios, de manera que el análisis y la comprensión del objeto del estudio fuesen completos.

En relación a la revisión de la literatura, debemos destacar que, si bien existen numerosas obras que realizan un estudio constitucional comparado, no se ha podido encontrar

⁶ SRIVASTAVA, M., “Erdogan declares victory in Turkey referendum”, *Financial Times*, 17 de abril de 2017 (disponible en <https://www.ft.com/content/d6917446-22b8-11e7-8691-d5f7e0cd0a16>, última consulta 18/04/2017).

ninguna que trate en exclusiva el estudio de más de un procedimiento de reforma a nivel Unión Europea. Entre los estudios consultados, podemos destacar el de Bar Cendón⁷, que profundiza sobre la incorporación constitucional de las exigencias de estabilidad financiera de la Unión Europea, o el de Tajadura Tejada⁸, que analiza las implicaciones del derecho de secesión en el ámbito europeo, defendiendo que las secesiones pactadas no suponen una “ruptura” de la Constitución del Estado Miembro al que afecte, pero sí que debería de implicar la reforma de la misma.

Sin mayor dilación, se procede al estudio de los diferentes procedimientos de reforma constitucional en los Estados miembros de la Unión Europa, respecto de aquellas Constituciones que prevean más de un único procedimiento. En primer lugar, se realizará un análisis en profundidad del procedimiento de reforma constitucional español, tanto en su vertiente de procedimiento simple como en la del agravado. Posteriormente, se dará paso a un estudio comparado de los procedimientos de reforma, en el que se recogerán las principales características de aquellos que, al igual que el español, prevean una doble vía en función de la materia objeto de reforma. Asimismo, se estudiará la reforma de aquellos Estados miembros que prevén más de un procedimiento de reforma, pero no en función de la materia sino por otros motivos, como la declaración del carácter de urgencia de la reforma o por tratarse de una simple facultad otorgada por la Constitución. Finalmente, la exposición acabará con una conclusión en la que se reflejarán las principales reflexiones extraídas del estudio comparado.

⁷ BAR CENDÓN, A., “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 30, 2012, p.59-87.

⁸ TAJADURA TEJADA, J., “Los procesos secesionistas y el Derecho Europeo”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 37, 2016, p. 247-279.

2. PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

El procedimiento de reforma constitucional español viene recogido en el Título X de la Constitución Española de 1978, en los artículos 166 a 169. Este procedimiento se caracteriza por su desdoblamiento en dos vías para llevar a cabo la reforma, diferenciadas en razón de la materia objeto de modificación: por un lado, se recoge un procedimiento ordinario de reforma en el artículo 167 y, por otro, se recoge un procedimiento especial y más agravado en el artículo 168, para reformas esenciales de la Constitución. En concreto, este último procedimiento será el de aplicación para la reforma total de la Constitución y para las reformas parciales que afecten a los artículos 1 a 9 ("Título Preliminar"), 15 a 29 (Título I, Capítulo 2º, Sección 1ª, "De los derechos fundamentales y de las libertades públicas") y 56 a 65 (Título II, "De la Corona").

Este doble sistema que caracteriza a nuestro sistema no es infrecuente en otros países miembros de la Unión Europea, pues también se prevé sistemas más agravados para reforma de materias consideradas esenciales en las Constituciones de Austria, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Sin embargo, sí que sorprende la fuerte yuxtaposición de trámites y requisitos recogidos en el procedimiento español, poco frecuente en el Derecho comparado⁹. En este sentido, el artículo 168 impone la obligación de realizar un referéndum obligatorio una vez llevada a cabo la disolución de las Cámaras, que supone asimismo la consulta al país sobre la conveniencia de la reforma al tratarse de unas elecciones específicas por razón del procedimiento. Por otro lado, el artículo 167, en su apartado 3, facilita la celebración de un referéndum facultativo - únicamente requiere su solicitud por una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado - tras exigir una fuerte mayoría para llevar a cabo la aprobación de la reforma, que asciende a tres quintos de los miembros de cada una de las Cámaras.

La Constitución Española se puede catalogar como rígida, según la clasificación de Bryce¹⁰, al estar recogida en un texto solemnemente promulgado y contener procedimientos complejos para su reforma, diferentes a los procedimientos legislativos

⁹ GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 2404.

¹⁰ BRYCE, J., *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 17.

ordinarios. Tal y como señala Jiménez-Blanco¹¹, la primacía de la Constitución queda garantizada gracias a la rigidez del procedimiento recogido en el Título X, y el legislador no podrá tratar de sortear los procedimientos en él recogidos, ni directa ni indirectamente.

En este sentido, Aragón Reyes¹² afirma que “*sin la rigidez no habría supralegalidad, ni, por ello, control de constitucionalidad de la ley*”, y distingue entre los conceptos de “revisión constitucional” y el de “reforma constitucional” según la modificación pretendida, asignando el procedimiento agravado para el primero y el simple para el segundo. Destaca que, a su juicio, en otros ordenamientos como el alemán, esta distinción conlleva el establecimiento de cláusulas de intangibilidad, que impiden en todo caso la alteración de determinados elementos calificados como sustanciales, declarándose de esta manera como irreformables.

La Constitución española no recoge cláusulas de intangibilidad, a diferencia de otras europeas como la alemana, la italiana o la portuguesa, introducidas después de sufrir severas dictaduras en el periodo anterior a su promulgación¹³. A pesar ello, autores como Merino Merchán y Pérez-Ugena¹⁴ consideran que la especial protección que reciben las materias objeto de reforma por el procedimiento agravado se acerca a niveles próximos a la misma, dada la dificultad de llevar a cabo una reforma de la constitución por este procedimiento. Vera Santos incluso llega a recomendar la inclusión de cláusulas de intangibilidad¹⁵.

Sin embargo, el artículo 169 sí que recoge límites temporales para la reforma constitucional, ya sea por el procedimiento simple o por el agravado. Según el citado artículo, “*no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o en la vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116*”, es decir, en estados de

¹¹ JIMÉNEZ-BLANCO, A., JIMÉNEZ-BLANCO, G., MAYOR, P. y OSORIO, L., *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, p.914.

¹² ARAGÓN REYES, M., “¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 36, 2015, p. 318.

¹³ En este Sentido, PÉREZ ROYO, J., “La reforma de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, n. 22, 1986, p. 23, diferencia cuatro fases en el estudio de la reforma de la Constitución en Europa: (i) Constitucionalismo revolucionario, (ii) Monarquía limitada o constitucional, (iii) Periodo de entreguerras y (iv) Etapa posterior a la derrota de los fascismos europeos tras la Segunda Guerra Mundial, seguida del establecimiento generalizado del Estado democrático.

¹⁴ MERINO MERCHÁN, J. F., Pérez-Ugena y Coromina, M. y Vera Santos, J.M., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 109.

¹⁵ VERA SANTOS, J. M., “La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España”, *Revista de derecho político*, n. 96, 2016, p. 32.

alarma, de excepción o de sitio. García-Escudero Márquez señala que estos tres últimos se encuentran perfectamente delimitados en cuanto a su declaración y duración. Sin embargo, la delimitación del concepto *tiempo de guerra* resulta más problemática. En este sentido, una interpretación coherente de los artículos 169 y 63.3 de la Constitución podría dar a entender que sólo se debería limitar la iniciativa de reforma en caso de declaración formal. Sin embargo, debido a la flexibilidad actual en los conflictos internacionales, se podría pensar en situaciones de guerra no declarada en las que no procedería iniciar dicha reforma¹⁶.

Respecto a la iniciativa del procedimiento de reforma, viene recogida en el artículo 166 de la Constitución y también es la misma tanto para el procedimiento de reforma simple como para el agravado. Dicho artículo se remite a lo dispuesto para el procedimiento legislativo en el artículo 87, apartados 1 y 2, estableciendo así cuatro órganos con facultar para poner en marcha la revisión de la Constitución: el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, queda excluida la iniciativa popular en materia de reforma de la Constitución. En este sentido, cabe destacar que en el Derecho comparado son excepcionales las Constituciones que admiten la iniciativa popular en este ámbito, destacando el caso de la Constitución Federal de Suiza de 1999. Sin embargo, se debe admitir que el procedimiento español recoge en sus dos vertientes otros instrumentos de participación popular, más concretamente el referéndum optativo del apartado 3 artículo 167 y el referéndum obligatorio del apartado 3 del artículo 168.

2.1. PROCEDIMIENTO SIMPLE DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El procedimiento simple de reforma constitucional viene recogido en el artículo 167 de la Constitución, siendo el primero en ser presentado en nuestro texto constitucional. Este procedimiento será el aplicable para reformar aquellas materias que no deban ser reformadas por vía del artículo 168, que se reserva para la revisión total del texto y para las reformas parciales que afecten a los artículos 1 a 9 ("Título Preliminar"), 15 a 29

¹⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., "El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978", *Revista de derecho político*, n. 72-72, 2008, p. 180.

(Título I, Capítulo 2º, Sección 1ª, "De los derechos fundamentales y de las libertades públicas") y 56 a 65 (Título II, "De la Corona").

Una vez iniciado el procedimiento según lo anteriormente expuesto, su tramitación se llevará a cabo tanto en sede del Congreso como en el Senado, siendo facultativo el uso del referéndum. La Constitución prevé dos mecanismos para aprobar una reforma constitucional por el procedimiento simple, recogidas en los apartados 1 y 2 del artículo 167. El procedimiento recogido en el apartado 2 sólo se utilizará en caso de que no se pudiese aprobar la reforma por el primero de ellos.

En lo referente al primer mecanismo, tal y como recoge el citado artículo en su apartado 1, *“los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras”*. En caso de desacuerdo, se creará una Comisión mixta y paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un nuevo texto con el consenso de los mismos para someterlo a una nueva votación por ambas Cámaras.

Como señala Garrido Falla¹⁷, esta votación se refiere a la totalidad del texto de la reforma, y no a cada uno de los artículos revisados. El autor justifica esta afirmación tanto por la aplicación analógica de lo dispuesto para las leyes orgánicas en el apartado 2 del artículo 81 como por la enorme dificultad que supondría llevar a cabo la reforma en caso contrario.

Surgen dudas respecto al momento al que se refiere la votación por la mayoría de tres quintos del Congreso, pues la Constitución no aclara se trata de la votación previa a la revisión del texto por el Senado y por la Comisión Mixta paritaria o a la votación posterior. El Reglamento del Congreso, en los apartados 2 y 3 de su artículo 146, aclara que el texto aprobado por el pleno deberá someterse a una votación final, y quedará aprobado siempre que haya un voto favorable de tres quintos de la Cámara. En caso de tener que acudir a la Comisión mixta, el texto resultante deberá someterse de nuevo a votación del Congreso, que deberá aprobarlo con idéntica mayoría. Esto contrasta con la opinión de Garrido Falla¹⁸, que considera “absurdo” exigir una mayoría tan cualificada en primera votación, dado que se añadiría un requisito adicional a un procedimiento rígido de por sí en una votación a un texto que puede no resultar definitivo todavía.

¹⁷ GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 2405.

¹⁸ GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 2406.

La Constitución prevé un segundo mecanismo para aprobar una reforma dentro del procedimiento simple, subsidiario al primero, y que se utilizará únicamente en caso de que dicha reforma no se pueda aprobar por el procedimiento del apartado 1. En estos casos en los que no se consigue la aprobación por voto favorable de tres quintos por cada Cámara, la reforma podrá ser aprobada con el voto positivo de dos tercios del Congreso, siempre que hubiese obtenido la mayoría absoluta en el Senado, es decir, al menos la mitad más uno de votos favorables de los senadores.

Por último, el apartado 3 del artículo 167 faculta el sometimiento a referéndum de la reforma aprobada por las Cortes, siempre que así sea solicitado por al menos una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado dentro de los 15 días siguientes a la aprobación. Este referéndum facultativo se diferencia del recogido para el procedimiento agravado, que será obligatorio en todo caso. El porcentaje de parlamentarios requerido para solicitar este referéndum es sin duda reducido, y aún más si se compara con otros países europeos. A modo ejemplificativo, el artículo 138 de la Constitución italiana también permite que se celebre un referéndum popular cuando así lo soliciten 500.000 electores, cinco Consejeros Regionales o una quinta parte de los miembros de alguna de las Cámaras, es decir, el doble que en el procedimiento ordinario español.

Asimismo, conviene precisar la facultad del Presidente del Gobierno para disolver las Cortes en el plazo de 15 días en los que se puede solicitar la celebración del referéndum. Algunos autores, como el profesor Álvarez Conde¹⁹, han defendido esta posibilidad. Sin embargo, Torres del Moral defiende la posición contraria, pues durante esos 15 días la aprobación de la reforma se encontraría sujeta a “*una suerte de condición resolutoria*” debido a un posible resultado adverso en el referéndum que implicase un rechazo a la aprobación de la reforma. Por lo tanto, no se debería considerar admisible que “*el Gobierno cercene esta garantía que la norma suprema ofrece a las minorías*”²⁰.

El texto constitucional no recoge la mayoría necesaria para la aprobación del referéndum. Garrido Falla²¹ opina que, en defecto de regulación, parece lógico que se exija la mayoría

¹⁹ ÁLVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, p.316.

²⁰ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, p. 131.

²¹ GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 2407.

de votos, y no la mayoría de electores, pues esto último implicaría un requisito adicional que, según el autor, habría requerido mención expresa.

2.2. PROCEDIMIENTO AGRAVADO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La Constitución prevé un procedimiento especial más agravado para la reforma de una serie de materias que se consideran más esenciales dentro del texto constitucional en su artículo 168. Este procedimiento será de aplicación para la reforma de la totalidad de la Constitución, así como para la reforma parcial de la misma que afecte a los artículos 1 a 9 ("Título Preliminar"), 15 a 29 (Título I, Capítulo 2º, Sección 1ª, "De los derechos fundamentales y de las libertades públicas") y 56 a 65 (Título II, "De la Corona"). Cabe destacar que el uso de un procedimiento agravado no contaba con antecedentes en el Derecho español hasta la vigente Constitución de 1978.

El procedimiento agravado se caracteriza por la pluralidad de sujetos y trámites que en él intervienen, que dificultan gravemente, o más bien casi impiden, llevar a cabo una reforma por este método. En este sentido, como se ha indicado anteriormente, autores como Pérez-Ugena²² consideran que la dificultad de llevar a cabo este procedimiento implica casi una intangibilidad de las materias que por él deben ser reformadas. Así mismo, García-Escudero señala que el procedimiento agravado "*combina prácticamente todos los obstáculos que ofrece el Derecho comparado*"²³, como mayorías muy cualificadas, la aprobación por dos legislaturas sucesivas o la ratificación de la reforma por referéndum obligatorio. Para mayor abundamiento, Garrido Falla incluso añade un epígrafe de Derecho comparado en sus *Comentarios a la Constitución*, en el que compara el artículo 168 con otros que son expresión de cláusulas de intangibilidad en las constituciones de Alemania, Italia y Francia²⁴.

²² MERINO MERCHÁN, J. F., Pérez-Ugena y Coromina, M. y Vera Santos, J.M., *op. cit.*, p. 109.

²³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *op. cit.*, p. 178.

²⁴ GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 2409, señala en concreto el artículo 139 de la Constitución italiana, que prohíbe la reforma constitucional de la forma republicana; el artículo 79 de la Constitución alemana, que *prohíbe toda modificación que afecte a la división de la Federación en Estados, al principio de participación de los Estados en la función legislativa y los principios enunciados en los artículos 1 y 2 del texto constitucional*; y el artículo 89 *in fine* de la Constitución Francesa, que impide toda reforma que atente contra la integridad del territorio y la modificación de la forma republicana.

En relación con la complejidad de trámites del procedimiento, Alzaga Villaamil²⁵ señala algunos preceptos de constituciones europeas que podrían haber influido en ciertos aspectos del presente procedimiento: el artículo 168 de la Constitución belga, el artículo 14 de la Constitución de Luxemburgo, el artículo 211 de la Constitución de los Países Bajos o el artículo 290 de la Constitución portuguesa.

En cuanto a las materias la revisión total de la Constitución, sólo queda contemplada en contados casos en el Derecho comparado europeo, como el austriaco. En todo caso, una reforma total no implica una modificación de todos y cada uno de los artículos, sino que para considerarse como tal es suficiente con que se produzca una modificación sustancial en diversos sectores. En todo caso, parece que cualquier reforma total o sustancial de la Constitución afectaría a las materias que exigen para su reforma el procedimiento agravado, por lo que parece innecesario incluir esta cláusula²⁶.

En lo relativo a la tramitación, el apartado 1 exige la aprobación del principio de la reforma por una mayoría de dos tercios tanto en el Congreso como en el Senado, disolviéndose las Cortes de manera inmediata tras la aprobación. Como señala Garrido Falla²⁷, esta votación trata de obtener una aprobación de la reforma como tal, sin que se someta el proyecto de reforma a ningún trámite de enmienda. Esta última tarea queda encomendada a las nuevas Cámaras, y de no obtenerse el citado porcentaje en alguna de las Cámaras se debería dar por finalizado el procedimiento de reforma, a diferencia de lo que ocurría en el procedimiento simple, en el que cabía un segundo trámite para la aprobación.

La disolución de las Cámaras tiene carácter inmediato, y por lo tanto habrá que proceder a la convocatoria de elecciones. A pesar de que parece inevitable que el electorado se pronuncie sobre la reforma en curso en unas elecciones que son llevadas a cabo precisamente por esta causa, García-Escudero rechaza que éstas tengan un carácter popular²⁸. Las nuevas Cortes constituidas tendrán un carácter ordinario, sin que sea

²⁵ ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Marcial Pons, 2016, p.736.

²⁶ GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 2412.

²⁷ GARRIDO FALLA, F., *op. cit.*, p. 2413.

²⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *op. cit.*, p.185.

necesario que sean disueltas una vez aprobada la nueva Constitución, a diferencia de lo que sucede en el procedimiento agravado de la Constitución búlgara.

Una vez elegidas las nuevas Cámaras, éstas deberán “ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional”, tal y como recoge el apartado 2 del artículo 168. No se establece una mayoría para esta ratificación ni en la propia Constitución ni en el Reglamento del Congreso. Sin embargo, el artículo 159 del Reglamento del Senado recoge que ésta deberá realizarse por mayoría absoluta de sus miembros. Una vez ratificada la decisión, se procede al estudio del proyecto, con la correspondiente apertura del plazo de enmiendas, el Dictamen de la Comisión correspondiente y su posterior elevación al Pleno.

El texto de la reforma deberá ser aprobado por una mayoría, de nuevo, de dos tercios de cada Cámara. Para que ésta sea aprobada, se requiere la aprobación por ambas, sin que exista en esta ocasión, al igual que en la aprobación del principio de reforma, tampoco se señala ningún procedimiento para solventar posibles discrepancias entre Congreso y Senado. En opinión de García-Escudero²⁹, se trata de una dificultad añadida para obstaculizar aún más el procedimiento de reforma agravada.

En este contexto, debemos cuestionar si resulta posible que, una vez aprobado el texto por el Congreso con la mayoría de dos tercios, éste pueda ser aprobado tras la introducción de enmiendas por el Senado, aprobándose así dos textos diferentes. Al no existir una respuesta a esta cuestión en la Constitución, García-Escudero³⁰ señala que lo más adecuado sería que ésta se hallase en el aún inexistente Reglamento de las Cortes, o encomendando la redacción de un texto de acuerdo a una Comisión mixta paritaria, aunque nunca por aplicación analógica del artículo 167.2 de la Constitución.

Una vez aprobada la reforma por las Cortes Generales, se exige su sometimiento a un referéndum de ratificación. De esta manera, se somete el texto a dos consultas populares: una a lo hora de realizar nuevas elecciones y otra en el momento de ratificación por referéndum. Al igual que ocurría en el procedimiento simple, la Constitución no aclara la mayoría exigida para considerar el referéndum como aprobado, al no requerir quorum de votantes ni de votos afirmativos. Por lo tanto, esta mayoría se considerará como mayoría

²⁹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *op. cit.*, p. 190.

³⁰ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *op. cit.*, p. 189.

de votos afirmativos, pues la mayoría de electores habría merecido mención expresa en el texto constitucional.

3. ESTUDIO COMPARADO DEL DOBLE PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

A continuación, se expone un estudio comparado de los procedimientos de reforma constitucional a nivel de la Unión Europea, analizando aquellos que contienen más de un procedimiento para la modificación de disposiciones de la Carta Magna.

Como se ha podido comprobar, la existencia de dos procedimientos de reforma constitucional de la Constitución Española responde a la necesidad de modificar determinadas materias consideradas esenciales por un procedimiento más agravado. De esta manera, se exponen a continuación los procedimientos de reforma europeos que también contienen dos o más procedimientos por esta causa. En concreto, los países que contienen disposiciones de esta clase son Austria, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

Por otra parte, se estudiará también otros procedimientos que recogen más de un solo procedimiento para la aprobación de un proyecto de reforma, pero no por causa de la materia sino por otros motivos, como la declaración de urgencia de la reforma o la opción de llegar a cabo un referéndum cuando así sea solicitado o cuando se alcancen determinadas mayorías. Estos países son Eslovenia, Finlandia, Francia, Italia, y Suecia.

Por último, se expondrán preceptos menores en relación con la reforma de las constituciones alemana, belga y holandesa que, si bien no afectan al procedimiento único de reforma, recogen cláusulas especiales en relación a la modificación del texto constitucional.

3.1. CONSTITUCIONES QUE CONTIENEN DOS O MÁS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA POR RAZÓN DE LA MATERIA

Se procede a exponer los procedimientos de reforma recogidos en Constituciones de Estados miembros de la Unión Europea que, al igual que España, contienen dos o más procedimientos diferenciados con motivo de los artículos o capítulos objeto de modificación.

3.1.1 AUSTRIA

La reforma de la Constitución austriaca abarca tres procedimientos, en función del objeto de la revisión, y que quedan recogidos en el artículo 44. Se trata de la Constitución más enmendada de Europa, con más de un centenar de enmiendas desde 1920, que Daranas Peláez atañe a la “relativa flexibilidad” de su procedimiento ordinario³¹. Austria, con un sistema parlamentario bicameral, cuenta con un sistema de reforma constitucional en el que participan tanto el Consejo Nacional (der Nationalrat, Cámara Baja) como el Consejo Federal (der Bundesrat, Cámara Alta).

El Derecho constitucional austriaco no se encuentra sistematizado en un único código. Además de recogerse en la Ley Constitucional Federal de 1920, fuertemente reformada en 1929, se encuentra en demás leyes constitucionales federales -cerca de cien- y en disposiciones de carácter constitucional recogidas en las leyes federales ordinarias -entorno a un total de mil-, sin que los intentos de codificación hayan mostrado los resultados esperados³².

Respecto al procedimiento para su reforma, destaca en primer lugar un procedimiento ordinario de revisión recogido en el apartado 1 del artículo 44, que se utilizará tanto para la modificación de leyes constitucionales como para la de disposiciones constitucionales. En él se exige un quórum de asistencia mínimo de al menos la mitad de los diputados del Consejo Nacional, y la aprobación de la reforma por una mayoría de al menos dos tercios de los votos válidos emitidos.

En segundo lugar, el apartado 2 contempla un procedimiento más agravado para aquellas reformas que supongan la limitación de la competencia legislativa o ejecutiva de los Estados (“Länder”). En estos casos se exige, además de los requisitos mencionados en el procedimiento del apartado 1, la conformidad del Consejo Federal o Cámara Alta.

Por último, el apartado 3 recoge un tercer procedimiento para las revisiones totales de la Constitución. A falta de definición constitucional de lo que se debería entender por una revisión total del texto, el Tribunal Constitucional precisó que una revisión total supone una revisión de gran trascendencia, es decir, aquella que implica una alteración grave o

³¹ DARANAS PELÁEZ, M., “Austria”, en Ripollés Serrano, M.R. (coord.), *Constituciones de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 31.

³² ELÍAS MÉNDEZ, C., “El modelo constitucional austriaco desde la perspectiva de su interacción con el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 10, 2010, p. 144.

la eliminación de alguno de los principios fundamentales de la Carta Magna³³. En estos casos, además de los quórum y mayorías mencionados, se deberá someter la reforma en todo caso a referéndum popular en el que se tomará la decisión por la mayoría absoluta de los votos emitidos, ex artículo 45. El referéndum tendrá lugar una vez finalizada la tramitación previa recogida en el artículo 42 de la Ley Constitucional de 1920, y antes de la promulgación por el Presidente Federal. Asimismo, se someterán a referéndum las reformas parciales de las leyes constitucionales o disposiciones constitucionales cuando así lo solicite al menos un tercio de los miembros de alguna de las dos Cámaras Federales.

3.1.2. BULGARIA

La Constitución búlgara prevé, en su Capítulo IX, un doble procedimiento de reforma constitucional: uno ordinario, que se llevará a cabo en sede de la Asamblea Nacional, y otro agravado, llevado a cabo en sede de la Asamblea Nacional extraordinaria. De esta manera, tal y como recoge el artículo 153 de la citada Constitución, *“La Asamblea Nacional podrá enmendar todas las previsiones de la Constitución excepto aquellas previstas como prerrogativas de la Asamblea Nacional extraordinaria”*.

Respecto a la composición de la Cámara, la Asamblea Nacional estará compuesta por doscientos cuarenta diputados, elegidos por un mandato de cuatro años entre los ciudadanos búlgaros mayores de veintiún años³⁴. Además de la Asamblea Nacional, la Constitución prevé la convocatoria de una Asamblea Nacional extraordinaria, que estará formada por cuatrocientos miembros elegidos por el procedimiento legalmente establecido, para tratar asuntos de especial relevancia. En concreto, por mandato del artículo 158, se encarga de (i) la adopción de una nueva Constitución; (ii) decidir acerca de modificaciones en el territorio búlgaro y la ratificación de tratados internacionales que afecten a las mismas; (iii) decidir sobre modificaciones en la estructura del Estado o forma de gobierno; (iv) decidir sobre enmiendas a los párrafos 2 y 4 del artículo 5³⁵; a los

³³ DARANAS PELÁEZ, M., *op. cit.*, p.31.

³⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a.I., “Bulgaria”, en Ripollés Serrano, M.R. (coord.), *Constituciones de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 39.

³⁵ El apartado 2 del artículo 5 prevé la aplicación directa de las previsiones constitucionales, mientras que el apartado 4 del mismo artículo recoge que se considerarán como legislación interna los tratados internacionales ratificados, promulgados y en vigor en la República de Bulgaria, y éstos se superpondrán a cualquier que las contradiga.

párrafos 1 y 3 del artículo 57³⁶; y sobre las enmiendas al Capítulo IX de la Constitución (“Enmiendas a la Constitución y Adopción de una Nueva Constitución”).

La Asamblea Nacional enmendará, por tanto, las previsiones constitucionales que no queden a cargo de la Asamblea Nacional extraordinaria. En este procedimiento ordinario, recogido en los artículos 154 a 156 de la Constitución búlgara, la iniciativa de reforma corresponde a (i) un cuarto de los miembros de la Asamblea Nacional y (ii) al Presidente, y la propuesta de modificación deberá ser discutida en el plazo entre el inicio segundo y el final del tercer mes posteriores a la fecha de presentación de las enmiendas.

En principio, una reforma de la Constitución por la vía ordinaria requerirá el voto favorable de al menos tres cuartas partes de los miembros de la Asamblea Nacional, en tres votaciones en tres días diferentes. Sin embargo, al igual que en el procedimiento simple español, se permite una segunda vía para aprobar la reforma en caso de no llegar a tal mayoría. De esta manera, toda enmienda que hubiese recibido menos de tres cuartas partes de los votos favorables emitidos, pero más de dos tercios de los votos de todos los miembros, podrá ser reconsiderada tras el transcurso de al menos dos meses, con el límite de los cinco meses posteriores. La reforma reconsiderada podrá ser aprobada en la nueva lectura, siempre que se alcance una mayoría de al menos dos tercios de los votos del total de los miembros de la Asamblea Nacional (artículo 155).

La Constitución búlgara también prevé un procedimiento agravado de reforma en sus artículos 157 a 163, en sede de la Asamblea Nacional Extraordinaria, para la modificación de asuntos de especial relevancia recogidos en el artículo 158, mencionados previamente. En el procedimiento agravado, la iniciativa de reforma recae únicamente en manos (i) del Presidente o (ii) de al menos la mitad de miembros de la Asamblea extraordinaria, respecto a las materias citadas. El proyecto de nueva Constitución, enmienda o propuesta de reforma del territorio será discutido por la Asamblea Nacional una vez transcurridos

³⁶ El apartado 1 del artículo 57 prevé la irrevocabilidad de los derechos civiles fundamentales. El apartado 3 del mismo artículo recoge la posibilidad de limitar por ley el ejercicio de los derechos civiles individuales cuando se proclame una guerra, la ley marcial, o un estado de emergencia, salvo para los siguientes derechos: el derecho a la vida (artículo 28), el derecho a no ser sometido a tortura o trato cruel, inhumano, degradante o coacción, ni a experimentación médica científica o de cualquier otro tipo (artículo 29), el derecho de acceso a jurisdicción, a no confesarse culpable ni ser condenada en virtud de dicha confesión, y a ser considerado inocente hasta que se pruebe lo contrario por sentencia judicial definitiva (artículo 31, párrafos 1, 2 y 3), el derecho a la privacidad y a la protección frente a atentados contra el honor, dignidad o reputación (artículo 32, párrafo 1) y derecho a la libertad de conciencia, pensamiento y religión, siempre que no sea contraria a la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública o los derechos y libertades de los demás (artículo 37).

dos meses y antes de la finalización del quinto mes siguiente a la fecha de su presentación (artículo 159).

Para la constitución de la Asamblea Nacional extraordinaria se requiere una resolución favorable por parte de la Asamblea Nacional por una mayoría de al menos dos tercios de los votos de todos sus miembros, convocándose de esta manera elecciones para elegir a la nueva Asamblea extraordinaria. El Presidente de la República tiene la obligación de programar unas nuevas elecciones en los tres meses siguientes a la resolución, expirando el mandato de la Asamblea Nacional en el momento en que se produzca la convocatoria para dichas elecciones (artículo 160).

Una vez constituida la Asamblea Nacional extraordinaria, la aprobación de las enmiendas se hará por mayoría de dos tercios de los votos de todos sus miembros, en tres votaciones en tres días diferentes (artículo 161), resolviendo únicamente respecto de las enmiendas constitucionales para las que fue elegida, y realizando las funciones de la Asamblea Nacional en caso de emergencia. Sus facultades finalizarán tras la resolución de las materias para las que fue elegida, convocando el Presidente elecciones una vez finalizada su actividad (artículo 162). Los actos de la Asamblea Nacional extraordinaria, una vez aprobados, serán firmados y promulgados en un plazo de siete días desde que fueron dictados el Boletín Oficial por el Presidente de la Asamblea (artículo 163).

3.1.3. ESTONIA

La Constitución de Estonia, aprobada en 1992, contiene el procedimiento para su reforma en el Capítulo XV. En ella, se prevén tres métodos para la reforma, que se llevará a cabo a través de la aprobación de una Ley que podrá ser aprobada (i) por referéndum; (ii) por dos sucesivas legislaturas del Parlamento; o (iii) por el Parlamento, con carácter de urgente, ex artículo 163. El proyecto de reforma, que podrá ser presentado por (i) al menos un quinto de los miembros del Parlamento o (ii) por el Presidente de la República (artículo 161.1), se discutirá en tres lecturas en el Parlamento, con un periodo de al menos tres meses entre la primera y la segunda y de al menos un mes entre la segunda y la tercera. En esta última lectura se decidirá la forma en la que se llevará a cabo la modificación de la Constitución.

A pesar de que, en principio, la Constitución podría ser modificada por una Ley aprobada por cualquiera de las tres vías descritas, se prevé que para la reforma del Capítulo I ("Disposiciones generales") y del Capítulo XV ("Reforma de la Constitución"), esta Ley sea únicamente aprobada por vía de referéndum, sin que pueda quedar su aprobación en manos del Parlamento en ningún caso, y la decisión se entenderá adoptada por el voto favorable de la mayoría de los participantes en el mismo, ex artículo 105.

El resto de materias podrán ser modificadas por cualquiera de las tres vías (referéndum, dos legislaturas o una única Legislatura del Parlamento), que pasamos a mencionar brevemente. En primer lugar, la Ley de reforma se someterá a referéndum cuando así lo solicite al menos tres quintos de los miembros del Parlamento. Una vez obtenida esta aprobación, el referéndum se celebrará una vez transcurridos tres meses desde la misma (artículo 164).

En caso de que la aprobación no se someta a referéndum, la modificación se realizará en dos mandatos sucesivos del Parlamento. En este caso se exige el apoyo del proyecto de reforma por la mayoría de los miembros del Parlamento. Una vez constituido el nuevo Parlamento, el proyecto será aprobado si se obtiene un voto favorable de al menos tres quintos del nuevo Parlamento (artículo 165).

Por último, se prevé un procedimiento de reforma urgente, que supone la modificación por un solo Parlamento en vez de en dos legislaturas. La aprobación del carácter de urgencia se hará por una mayoría de cuatro quintos del Parlamento., y una vez aprobado dicho carácter se exigirá una mayoría de dos tercios del total de los parlamentarios para que la Ley de reforma sea aprobada (artículo 166).

Tras la aprobación de la Ley de reforma, cualquiera hubiese sido la vía para la misma, ésta será promulgada por el Presidente de la República de Estonia y entrará en vigor dentro de los tres meses siguientes (artículo 167). Por último, se prohíbe plantear una reforma constitucional sobre un proyecto que hubiese sido rechazado hasta que transcurra al menos un año desde que se produjo el rechazo (artículo 168).

3.1.4. LETONIA

La Constitución de Letonia de 1922, suspendida en 1934 por el golpe de Estado de Ulmais y restaurada en 1990 tras ponerse fin a la influencia soviética³⁷, prevé un doble procedimiento de reforma constitucional, el en que se recoge un procedimiento agravado para la reforma de los artículos 1, 2, 3, 4, 6 ó 77 de la Constitución. El procedimiento simple tomará matices diferentes en función de quién inicie la reforma.

La iniciativa para la reforma recae exclusivamente, tanto para el procedimiento simple como para el agravado, en el Parlamento y en Cuerpo Electoral. De esta manera, al dejar excluidos de tal facultad al Gobierno y al Presidente, la Constitución de Letonia reafirma el principio de soberanía popular al entender que sólo el pueblo puede ejercer el poder constituyente, bien directamente vía referéndum o bien indirectamente vía Parlamento, aunque en todo caso a través de representantes directamente elegidos³⁸.

En relación con el procedimiento simple, recogido en el artículo 76, debemos distinguir entre si la iniciativa de reforma proviene del Parlamento o del electorado. En caso de que provenga del Parlamento, éste podrá realizar modificaciones a la Constitución en las que haya un quórum de al menos dos tercios de sus miembros, y los proyectos de reforma serán aprobados en un trámite de triple lectura por una mayoría de al menos dos tercios de los presentes.

Se prevé un procedimiento diferente en caso de que la iniciativa provenga del electorado, contando con el apoyo de al menos una décima parte del mismo, en el artículo 78. En estos casos, el proyecto de reforma se remitirá al Presidente, que a su vez lo presentará al Parlamento. En caso de ser adoptado por el Parlamento sin cambios en su contenido, el proyecto no será ratificado por el Parlamento, sino que se someterá a referéndum nacional, que se entenderá adoptado si se obtiene el voto favorable de al menos la mitad del electorado, ex artículo 79.

³⁷ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “Letonia”, en Ripollés Serrano, M. R., *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 138.

³⁸ VALDIVARES SUÁREZ, M., “Breve aproximación a la Constitución de la República de Letonia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72, p. 133.

Por último, como se ha anunciado, se reserva en el artículo 77 un procedimiento agravado para la modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 6 ó 77³⁹, en el que se exige que la modificación sea sometida en todo caso a un referéndum nacional para que ésta sea firme y ejecutiva, y por lo tanto pueda entrar en vigor. Al igual que en el caso anterior, la reforma sometida a referéndum se entenderá adoptada siempre que el referéndum obtenga al menos la mitad de los votos favorable del electorado.

3.1.5. LITUANIA

El procedimiento de reforma constitucional lituana viene recogido en el Capítulo XIV de su Constitución de 1992, y en él se distinguen dos procedimientos, uno simple y uno agravado, distinguiendo dentro de este último una mayoría más cualificada para la reforma del artículo 1, mientras que la exigida para la reforma de los Títulos I y XIV es inferior. En todo caso, la propuesta de reforma al Parlamento (Seimas) unicameral deberá ser avalada por (i) al menos un cuarto del total de los miembros del Parlamento o (ii) al menos 300.000 votantes, ex artículo 147.

El procedimiento agravado se caracteriza por exigir la aprobación de la reforma por referéndum nacional. Sin embargo, pueden distinguirse dos mayorías exigidas, en función de la materia a reformar. De esta manera, el artículo 1 de la Constitución (“El Estado de Lituania es una República Democrática independiente”) exige un voto favorable de al menos tres cuartas partes del electorado para la aprobación de la reforma, mientras que para la aprobación de los Títulos I (“el Estado lituano”) y XIV (“Revisión de la Constitución”) se exige simplemente su sometimiento a referéndum, entendiéndose que se pide en estos casos una aprobación por mayoría absoluta (artículo 148, párrafos 1 y 2).

La especial protección que merece la independencia de Lituania se debe a su historia como nación. Tras su nacimiento como entidad política en 1240, forjó su unión política

³⁹En concreto, los artículos citados recogen que “*Letonia es una República democrática independiente*” (artículo 1); “*La soberanía popular del Estado de Letonia reside en el pueblo de Letonia*” (artículo 2); “*El territorio del Estado de Letonia, dentro de las fronteras establecidas por los acuerdos internacionales, consiste en Vidzeme, Latgale, Kurzeme y Zemgale*” (artículo 3); “*La lengua letona es la lengua oficial de la República de Letonia. La bandera nacional de Letonia es roja con una franja blanca*” (artículo 4); “*El Parlamento será elegido en elecciones generales, directas e iguales, y mediante voto secreto basado en la representación proporcional*” (artículo 6); y “*Si el Parlamento modifica los artículos 1, 2, 3, 4, 6 ó 77 de la Constitución, tales enmiendas, para ser firmes y ejecutivas, serán sometidas a un referéndum nacional*” (artículo 77).

con Polonia desde entonces para crear en 1569 la República de las Dos Naciones, sistema político único en Europa. Sin embargo, sufrió la ocupación alemana en la Primera Guerra Mundial, y a pesar de breves periodos de independencia (1918, 1923- 1939), quedó definitivamente bajo el control de la URSS en 1944. Tras un largo periodo de sometimiento ruso, la restauración de la independencia de Lituania se produjo definitivamente el 11 de marzo de 1990, formando parte de la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2015⁴⁰.

El procedimiento de reforma ordinario será el utilizado para la reforma de los restantes artículos de la Constitución lituana, y viene recogido en el párrafo 3 del artículo 148. En dicho procedimiento, el proyecto de reforma será debatido en el Parlamento, sometiéndose dos veces a votación con un plazo de al menos tres meses entre dichas votaciones. El proyecto se considerará aprobado si se recibe el voto favorable de al menos dos tercios del total de diputados en cada una de las votaciones.

Por último, cabe destacar que las enmiendas rechazadas en cualquiera de los procedimientos no podrán reconsiderarse durante el plazo de un año a contar desde la fecha de dicho rechazo, desde su rechazo (artículo 148, párrafo 4), ni podrá emprenderse una reforma de la Constitución durante un estado de emergencia o ley marcial (artículo 147).

3.1.6. MALTA

El procedimiento de reforma de la Constitución de Malta de 1964 se encuentra recogido en un único artículo, el 66, en el que se prevén tres procedimientos de reforma que, si bien son todos rígidos, varían en su grado de agravación⁴¹. En todo caso, la facultad de aprobar una reforma constitucional recae en la Cámara de representantes, tal y como señala el apartado 1.

⁴⁰ MÉNDEZ LÓPEZ, L., “Lituania”, en Ripollés Serrano, M. R., *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 144.

⁴¹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., “Los fundamentos de la Constitución de Malta”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 74, 2005, p. 192.

Un primer procedimiento, recogido en el apartado 2, requiere la aprobación del Parlamento por mayoría de dos tercios del total de diputados para la modificación de (i) el propio procedimiento de reforma (artículo 66), el artículo 1, el artículo 2 apartado 1, el artículo 3 apartado 1, el artículo 5 apartado 1, los artículos del 32 al 48 – ambos inclusive los 51, 52, 56, 57, 60, 61, y 64, el artículo 65 apartado 3, el artículo 75 apartado 2, el artículo 76, salvo apartado 2, los artículos 77 y 78, el artículo 80, el artículo 91, los artículos 91 a 1200 (ambos inclusive) 120, los artículos 102 a 110 (ambos inclusive), los artículos 113,114,115,118,119 o 120 de la Constitución; o (iii) el artículo 124, en su aplicación a alguno de los preceptos especificados en los puntos (i) y (ii).

Se prevé un segundo procedimiento de reforma para la modificación de (i) el propio procedimiento, recogido en los apartados 3 y 4 del artículo 66; y para la reforma de (ii) el apartado 2 del artículo 76. En estos casos, el proyecto de reforma deberá ser aprobado por la Cámara según lo explicado en el primer procedimiento, es decir, por una mayoría de dos tercios del total de diputados. Adicionalmente, en un plazo de tres meses como mínimo y seis meses como máximo tras la aprobación de la Cámara, el proyecto deberá ser sometido a los electores que tuviesen derecho a voto antes de ser sancionado por el Presidente y ser aprobado por la mayoría de los votantes. El proyecto se votará del modo que acuerde el Parlamento, observando las pautas previstas en el apartado 10 del artículo 56, es decir, votación por papeletas y anónima y sin que se pueda votar en nombre de otro.

Por último, se prevé un tercer procedimiento para la aprobación de la reforma de los restantes artículos de la Constitución, que podrán ser aprobados cuando se obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del total de miembros de la Cámara.

3.1.7. POLONIA

El procedimiento de reforma de la Constitución de Polonia, promulgada en 1997, viene recogido en Procedimiento recogido en su Capítulo XII, en un único artículo, el 235. En él se recogen dos procedimientos de reforma, reservando un procedimiento agravado para la modificación de los Capítulos I (“La República”), II (“Libertades, Derechos y Obligaciones de las Personas y los Ciudadanos”) y XII (“Reforma de la Constitución”). Por otro lado, no existen en la Constitución polaca límites temporales para la reforma ni

cláusulas de intangibilidad, por lo que todas las partes de la Constitución podrán ser sometidas a modificación. Podrán iniciar la reforma al menos un quinto de los diputados de la Dieta, el Senado o el Presidente de la República, ex apartado 1, sin que quepa iniciativa alguna por parte del electorado.

La reforma por el procedimiento ordinario, recogida en los apartados 2, 3 y 4, se hará por ley aprobada por ambas Cámaras, teniendo lugar una primera lectura tras un periodo de treinta días desde la recepción del proyecto. El proyecto de reforma deberá ser aprobado por una mayoría de dos tercios en la Dieta, con un quórum de al menos la mitad de los diputados, y posteriormente por el Senado, también con un quórum de la mitad de los diputados, con una mayoría absoluta y en un periodo de sesenta días desde la aprobación de la Dieta.

El apartado 6 recoge, en principio, el mismo procedimiento de aprobación para los proyectos de reforma de los preceptos recogidos en los Capítulos I, II o XII. Sin embargo, en estos casos, las personas con derecho a iniciar el procedimiento (un quinto de la Dieta, el Senado o el Presidente de la República), podrán exigir la celebración de un referéndum confirmativo en un plazo de cuarenta y cinco días desde la aprobación de la ley de reforma mediante su propuesta al Presidente de la Dieta para que ordene su celebración en un plazo de sesenta días, ex apartado 5. La reforma se entenderá aprobada cuando voten a su favor la mayoría de los electores.

Finalmente, la ley de reforma aprobada se remitirá al Presidente de la República para ser sancionada. Éste la firmará en un plazo de veintidós días desde la remisión, y ordenará que sea publicada en el Diario de las Leyes de la República de Polonia, ex apartado 7.

3.2. CONSTITUCIONES QUE CONTIENEN DOS O MÁS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA POR MOTIVOS DIFERENTES A LA MATERIA OBJETO DE MODIFICACIÓN

Se procede a estudiar los procedimientos de reforma constitucional de aquellos Estados miembros que recogen más de una vía para la aprobación de un proyecto de modificación por causa diferente al artículo, capítulo o título objeto de revisión. En concreto, estos países son Eslovenia, Finlandia, Francia, Italia, y Suecia.

3.2.1. ESLOVENIA

La Constitución de Eslovenia recoge el procedimiento de para la revisión de su Constitución en el Capítulo IX del texto. Tal y como recoge el artículo 168, la iniciativa recae en manos de (i) al menos veinte diputados de la Asamblea Nacional; (ii) el Gobierno; o (iii) al menos treinta mil votantes, que deberá ser aprobada por la Asamblea Nacional por una mayoría de al menos dos tercios de los presentes.

Las modificaciones, en principio, serán aprobadas por una mayoría de al menos dos tercios del total de diputados, tal y como recoge el artículo 169. Sin embargo, el artículo 170 señala que la reforma deberá ser sometida a referéndum cuando así lo soliciten al menos treinta de los noventa diputados de la Asamblea Nacional, y se entenderá adoptada si en él se obtiene un voto favorable de la mayoría de votantes, siempre que hayan participado la mayoría de todos los votantes en el referéndum.

Por lo tanto, como se puede observar, la Constitución eslovena, a pesar de no exigir un referéndum para la aprobación de la reforma, permite que éste se realice si así lo solicita un tercio de la Asamblea Nacional. Aunque el procedimiento esloveno tiene similitudes con procedimiento simple español del artículo 167, cabe destacar que en este último permite que la solicitud provenga de cualquiera de las Cámaras, mientras que la Constitución eslovena no permite que sea realizada por el Consejo Nacional, su Cámara Alta. La Constitución eslovena no prevé prohibiciones a la reforma de sus preceptos en forma de cláusulas de intangibilidad.

3.2.2. FINLANDIA

La Constitución de Finlandia de 1999 recoge el procedimiento de “promulgación constitucional” en su artículo 73, diferenciando dos procedimientos en función de si el proyecto de reforma es calificado como urgente o no. Dicha apreciación será realizada por acuerdo de al menos cinco sextas partes de los votos emitidos por el Parlamento.

En caso de que no se aprecie urgencia, el proyecto de reforma deberá aprobado por mayoría de los votos del Parlamento, que será disuelto tras la votación. La modificación quedará en suspenso hasta el primer periodo de sesiones posterior a las elecciones

parlamentarias. El nuevo Parlamento, tras la emisión de un informe de la Comisión, aprobará la proposición de reforma en Pleno en una única lectura en la que no se podrá modificar el texto, por una mayoría de al menos dos tercios de los votos emitidos.

Si el proyecto de reforma es calificado como urgente, la proposición podrá ser aprobada por la misma Cámara, y sin que quede en suspenso, por una mayoría de al menos dos tercios de los votos emitidos, entrando en vigor de inmediato.

3.2.3. FRANCIA

El procedimiento de reforma constitucional francés está recogido en el artículo 89, correspondiente al Título XVI, de su Constitución de 1958. En él se recoge un único procedimiento de reforma sin diferenciación por materias, en el que se permiten dos opciones para llevarlo a cabo. Sin embargo, hasta 1995 existían dos procedimientos de reforma en función de la materia, puesto que se recogía, además del procedimiento del artículo 89, un procedimiento específico para el Título XVII de la Constitución, derogado en dicho año.

Según el artículo 89 de la Constitución francesa, la iniciativa de la reforma corresponde (i) al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y (ii) a los miembros del Parlamento. El proyecto deberá ser examinado por la Asamblea Nacional y por el Senado de acuerdo a los plazos recogidos en el artículo 42, y votado por ambas Cámaras en idénticos términos, es decir, con una paridad total entre ambas Cámaras, de manera que se confiere al Senado un poder de veto inexistente en el procedimiento legislativo ordinario⁴². Tras el voto de las Cámaras, la modificación deberá ser sometida a referéndum, y será definitiva tras su aprobación.

Sin embargo, cabe una segunda opción para llevar a cabo el procedimiento de reforma, puesto que la Constitución permite al Presidente de la República decidir someter el proyecto al Parlamento. En este caso, el proyecto de reforma no será sometido a

⁴² SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “La Reforma Constitucional en Francia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 1, 1998, p. 206 (205-213)

referéndum, sino que el Parlamento, reunido en Congreso, deberá aprobarlo por una mayoría de al menos tres quintos de los votos emitidos.

A pesar de que sólo existe un único procedimiento de reforma constitucional, algunos autores han querido ver un procedimiento adicional en el artículo 11 de la Constitución Francesa. Dicho artículo permite al Presidente de la República someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos o sobre reformas relativas a la política económica o social nacionales, o que proponga ratificar un tratado que, a pesar de ser acorde a la Constitución, pudiera interferir en el buen funcionamiento de las instituciones.

El debate en torno a dicho artículo surgió en 1963, cuando el Presidente Charles de Gaulle propuso reformar la Constitución para establecer la elección directa del Presidente de la República. Tras encontrarse sin apoyos suficientes para aprobar la reforma por el procedimiento del artículo 89, interpretó que la facultad del Gobierno de someter a referéndum un proyecto que tratase sobre la organización de los poderes públicos alcanzaba también a los proyectos de ley constitucional cuyo objetivo fuese reformar la organización de los poderes públicos⁴³. Si bien esta interpretación parece cuestionable, parece aceptada por los poderes franceses, siendo incluso considerada por el Presidente François Mitterrand, en un principio contrario a la interpretación, como una vía de reforma adicional a la recogida en el artículo 89, al afirmar que “el uso establecido y aprobado – del artículo 11- por el pueblo francés puede ser considerado como una de las vías de revisión junto con el artículo 89. Sin embargo, el artículo 11 debe ser utilizado con precaución, y a propósito de textos poco numerosos y simples en su redacción”⁴⁴.

Por último, cabe destacar que el artículo 54 de la Constitución francesa explicita que en caso de que el Consejo Constitucional considere que determinadas cláusulas de un acuerdo internacional son contrarias a la Constitución, se deberá realizar una revisión de la Constitución antes de emitirse la autorización para ratificar o aprobar dicho acuerdo.

⁴³ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *op. cit.*, p. 207.

⁴⁴ MITTERRAND, F., “Sur les institutions”, *Pouvoirs*, n. 45, 1998, p. 138.

3.2.4. ITALIA

La Constitución italiana de 1948 recoge, en la Sección II de su Título VI (“De las Garantías Constitucionales”), el procedimiento para la revisión de su constitución. Recoge un único procedimiento en el que, en principio, cabe realizar un referéndum facultativo, salvo que se alcance una mayoría de dos tercios en la segunda de las dos votaciones que se deberán llevar a cabo por las Cámaras, en cuyo caso no habrá lugar a referéndum.

Tal y como recoge el artículo 138, las leyes de revisión de la Constitución serán adoptadas por la Cámara de los Diputados y por el Senado de la República en dos votaciones sucesivas, entre las que no podrá mediar un plazo superior a los tres meses, y deberán ser aprobadas por mayoría absoluta del total de representantes de cada una de las Cámaras en la segunda votación.

Una vez aprobado el proyecto, pueden darse dos situaciones, en función de si la propuesta fue aprobada en segunda votación por una mayoría superior a los dos tercios de los representantes de cada Cámara o no. En caso afirmativo, la reforma se entiende aprobada en todo caso. En caso de ser aprobada por una mayoría inferior a los dos tercios, pero superior a la mitad de los miembros de las Cámaras, la ley de reforma podrá ser sometida a referéndum cuando así lo solicite (i) una quinta parte de alguna de las Cámaras; (ii) quinientos mil electores o (iii) cinco Consejeros Regionales. La ley sometida a referéndum se entenderá aprobada si el resultado es afirmativo por alcanzar la mayoría de los votos válidos, sin que se exija quorum de participación en el mismo.

En relación a cláusulas de intangibilidad, la Constitución italiana no permite la revisión de la forma republicana, ex artículo 139.

3.2.5. SUECIA

La Constitución de Suecia está compuesta por cuatro leyes fundamentales, según lo recogido en el artículo 3 del Capítulo I del Instrumento de Gobierno: el propio Instrumento de Gobierno, la Ley de Sucesión al Trono, la Ley de Libertad de Prensa y la Ley Fundamental sobre la Libertad de Expresión. De todas ellas, el Instrumento de

Gobierno es la ley fundamental con más peso, por contener las normas básicas del Estado y los poderes políticos, aunque formalmente las cuatro gozan del mismo rango⁴⁵. Entre estas normas se encuentran las relativas al procedimiento de reforma, recogido en el artículo 15 del Capítulo 8 (“De las Leyes y otras disposiciones”) del Instrumento de Gobierno.

El procedimiento de revisión consta de dos acuerdos, el segundo de los cuales deberá ser adoptado tras la celebración de elecciones por el nuevo Parlamento. Entre la adopción del primer acuerdo y la celebración de las elecciones deberán pasar al menos nueve meses, salvo que el Comité Constitucional, por mayoría de cinco sextos de sus miembros, conceda inmunidad a esta norma.

Sin embargo, se deberá celebrar un referéndum para aprobar la modificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a la adopción por parte del Parlamento del borrador en suspenso, al menos una décima parte del Parlamento (Dieta), siendo necesario que la moción sea apoyada por al menos un tercio de sus miembros. El referéndum será celebrado al mismo tiempo que las elecciones para la elección de la nueva Dieta, y el proyecto será rechazado por el Parlamento cuando voten en su contra una mayoría absoluta de los electores. En caso de que el voto fuese favorable, la Dieta adoptará el borrador para su consideración final.

3.3. CONSTITUCIONES QUE PREVÉN PRECEPTOS ESPECIALES QUE COMPLEMENTAN EL PROCEDIMIENTO ÚNICO DE REFORMA

3.3.1 ALEMANIA

La Ley Fundamental de Bonn prevé un único procedimiento de reforma en su artículo 79, en el que la modificación de la Constitución sólo se podrá realizar mediante ley que expresamente contenga dicha modificación o complemento, y que deberá ser aprobada por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal y de dos tercios de los votos del Consejo Federal.

⁴⁵ ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “Suecia”, en Ripollés Serrano, M.R. (Coord), *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 216.

A pesar de que se prevé un único procedimiento, la Constitución permite que, cuando la modificación traiga causa de un tratado internacional cuyo objeto sea un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz, la abolición de un régimen de ocupación, o la defensa de la República Federal alemana, será suficiente insertar una aclaración en el texto constitucional, en el que se aclare que sus no se oponen a la conclusión de dicho tratado.

Por otro lado, cabe destacar la prohibición de modificar la división Federal en Estados, el principio de participación de los Estados en las funciones legislativas y los principios recogidos en los artículos 1 y 20 del texto constitucional que, respectivamente, protegen la dignidad humana y reconocen a Alemania como Estado federal democrático y social, cuyo poder emana del pueblo y es ejercido mediante elecciones, quedando el poder legislativo sometido al orden constitucional y el ejecutivo y el judicial a la ley y al Derecho, y facultando el uso del derecho de resistencia ante cualquiera que intentase eliminar tal orden cuando no cupiese otro recurso.

3.3.2. BÉLGICA

La Constitución Belga prevé un procedimiento único procedimiento de reforma en su Título VIII según el cual, tras la declaración por el Poder legislativo de la procedencia de la revisión constitucional y la disolución de las Cortes, las nuevas Cámaras se pronunciarán, de común acuerdo con el Rey, sobre los puntos sometidos a modificación. El quorum de deliberación será de dos tercios del total de representantes de la Cámara de los Representantes y del Senado, y los cambios deberán ser aprobados por una mayoría de al menos dos tercios de los votos.

No se prevén diferencias en los procedimientos de reforma por materias, capítulos o artículos, pudiendo ser cualquier reforma total o parcial de la Constitución llevada a cabo por el procedimiento recién explicado. Sin embargo, el artículo 198 recoge un procedimiento especial para (i) adaptar la numeración de los artículos; (ii) adaptar las subdivisiones de artículos, y la de éstos en títulos, capítulos y secciones; y (iii) modificar la terminología de las disposiciones no sometidas a revisión. Esta adaptación será llevada a cabo por las Cámaras, de común acuerdo con el rey, deliberando en presencia de al menos dos tercios de los representantes en cada una de las Cámaras. Las modificaciones se aprobarán cuando se supere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

3.3.3. PAÍSES BAJOS

La Constitución holandesa de 1814 (“Grondwet”) es una de las más antiguas de la Unión Europea, sólo por detrás de la de Noruega, aprobada en 1814. Sufrió una fuerte reforma tras la independencia de Bélgica en 1840, y ha sido modificada en numerosas ocasiones, destacando las reformas de 1953, 1983 y 2002⁴⁶. A pesar de haber sufrido numerosas reformas, recoge un procedimiento de reforma en el texto constitucional y que por lo tanto será considerado como rígido.

En relación con el procedimiento, recogido en el Capítulo VII de la Constitución (artículos 137 a 142), destaca la obligación de disolver las Cámaras y la exigencia de aprobar del proyecto por una mayoría de al menos dos tercios de los votos emitidos por las nuevas Cámaras en segunda lectura.

Pues bien, aunque no cabe hablar de opciones dentro de un mismo procedimiento, sí se puede destacar que el artículo 138 permite (i) armonizar los proyectos aprobados y las disposiciones inalteradas de la Constitución y (ii) modificar la división y el lugar de los capítulos, apartados, artículos y títulos mediante ley antes de que la reforma aprobada sea sancionada por el Rey. Asimismo, exige la ley de armonización de los proyectos con las disposiciones inalteradas sea aprobada por una mayoría de dos tercios, igual a la exigida para aprobar la reforma, sin pedir tal requerimiento para la modificación de la división o posicionamiento de los títulos, capítulos, apartados y artículos.

Por último, cabe destacar que el artículo 91, en su apartado 2, exige que la aprobación de un tratado que contenga disposiciones contrarias a la Constitución se haga por una mayoría de al menos dos tercios de las Cámaras, coincidiendo de nuevo con la mayoría exigida para la reforma constitucional.

⁴⁶ MASSA GALLERANO, G., “Los sistemas constitucionales de Holanda y Luxemburgo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 15, 2011 (disponible en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/04GMGallerano.htm> , última consulta 18/04/2017)

4. CONCLUSIÓN

La previsión de un doble procedimiento de reforma constitucional en razón de la materia objeto de modificación no resulta escueta en el Derecho comparado de la Unión Europea. Al contrario, esta doble vía está prevista en las Constituciones de España, Austria, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En relación con España, es posible afirmar que el procedimiento previsto para la revisión de la Constitución resulta especialmente rígido en comparación con el resto de procedimientos a nivel europeo.

El procedimiento ordinario previsto en el artículo 167, que prevé una doble vía para la aprobación de la reforma – por mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras o, en caso de no aprobarse de tal manera, por mayoría de dos tercios del Congreso-, resulta especialmente severo debido a la posibilidad de someter la reforma a referéndum cuando así lo solicite una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Este porcentaje exigido para solicitar la aprobación por referéndum en el procedimiento simple español resulta significativamente bajo en comparación con el recogido en otras constituciones.

En este sentido, destacan procedimientos como el de Suecia, Italia o Eslovenia, que permiten la celebración de referéndums cuando así sea solicitado por determinados órganos, pero con mayores requerimientos. Por ejemplo, la Constitución de Suecia permite que el Parlamento pueda solicitar un referéndum para aprobar la modificación por una décima parte de sus miembros, pero exige que dicha moción sea apoyada por el menos una tercera parte de sus miembros. Por su parte, el artículo 138 de la Constitución italiana prevé que dicha solicitud provenga, entre otros, de una quinta parte de cualquiera de las Cámaras, sin que quepa lugar a referéndum cuando la reforma hubiese sido aprobada en segunda votación por una mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras. Asimismo, la Constitución de Eslovenia, en su artículo 170, permite que dicha solicitud provenga por parte de una tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional, sin que los miembros del Consejo Nacional puedan proponer la celebración de un referéndum para la aprobación de la reforma. De manera inversa, Francia prevé el sometimiento obligatorio del proyecto de reforma a referéndum, y permite al Presidente de la República decidir someterlo al Parlamento si así lo cree conveniente.

El procedimiento agravado español, exigido para la reforma total de la Constitución o la reforma parcial que afecte a cualquier precepto del Título Preliminar (artículos 1 a 9), al Capítulo Segundo de la Sección Primera del Título I (artículos 15 a 29) o al Título II, también resulta especialmente rígido en comparación con otros procedimientos de reforma constitucional en la Unión Europea. En él se exige que la reforma sea aprobada por una mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras, con su disolución inmediata y la celebración de nuevas elecciones. Las nuevas Cortes deberán aprobar el texto por una mayoría de dos tercios, con el posterior sometimiento a referéndum nacional para su ratificación. Esta obligación de disolver las Cortes y llevar a cabo un referéndum obligatorio no se recoge en ninguna otra Constitución de la Unión Europea salvo en la búlgara, y ha llevado a autores como Vera Santos a considerar que la especial protección que reciben las materias objeto de reforma por el procedimiento agravado se acerca a niveles próximos a la intangibilidad.

Respecto a la obligación de disolver las Cortes, Finlandia exige la disolución del Parlamento para la reforma de cualquiera de sus preceptos, salvo que sean calificados como urgentes, quedando el referéndum reservado para estos casos. Por su parte, Austria, Estonia, Letonia, Lituania y Malta, que contemplan procedimientos agravados de reforma constitucional, exigen la celebración de un referéndum obligatorio para la modificación de los artículos esenciales de sus constituciones, sin prever que se lleve a cabo en el mismo procedimiento una disolución de las Cámaras. En Polonia, la celebración de este referéndum en el procedimiento agravado únicamente será obligatoria cuando así lo soliciten un quinto de la Dieta, el Senado o el Presidente de la República.

El procedimiento de reforma de la Constitución búlgara requiere especial mención, dada su similitud con el procedimiento de reforma español. Al igual que el en el procedimiento de revisión simple español, el artículo 155 de la Constitución búlgara prevé una doble vía para salvar la aprobación de la reforma ordinaria, de manera que, si no queda aprobada por una mayoría de tres cuartas partes de los miembros de la Asamblea Nacional en tres votaciones en tres días diferentes, se permite que la reforma sea reconsiderada cuando se hubiese obtenido al menos una mayoría absoluta. En estos casos, la reforma reconsiderada podrá ser aprobada en la nueva lectura cuando se alcance un voto favorable de al menos dos tercios de la Asamblea Nacional, mayoría idéntica a la recogida en el procedimiento español en estos casos. En relación con el procedimiento agravado, Bulgaria también

prevé la disolución de Cámaras y la celebración de elecciones para la modificación de artículos esenciales. Sin embargo, la Asamblea Nacional extraordinaria búlgara, una vez hubiese aprobado la reforma, deberá ser disuelta, a diferencia de lo que sucede con las Cortes españolas.

En definitiva, podemos afirmar que la previsión de un doble procedimiento de reforma constitucional es relativamente amplia en el Derecho comparado de la Unión Europea. Sin embargo, la rigidez del procedimiento de reforma español es especialmente severa en comparación con otros países que prevén un doble procedimiento por razón de la materia, como Austria, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, y únicamente la Constitución de Bulgaria llega a tales extremos de rigidez. En relación con la multiplicidad de procedimientos para llevar a cabo la reforma constitucional, destacan los procedimientos de Eslovenia, Finlandia, Francia, Italia y Suecia, si bien la previsión de más de un procedimiento para aprobar la reforma en estos casos no viene motivada por la materia objeto de reforma. Por último, cabe destacar que las Constituciones de Alemania, Bélgica y Países Bajos, a pesar de prever un único procedimiento para la reforma de sus preceptos constitucionales, recogen cláusulas adicionales que completan el procedimiento.

5. BIBLIOGRAFÍA

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero 32/2015.

Nota Informativa del Tribunal Constitucional de 16 de febrero 9/2017.

Obras doctrinales

ÁLVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “Bulgaria”, en Ripollés Serrano, M.R. (coord.), *Constituciones de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 39-44.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “Letonia”, en Ripollés Serrano, M. R., *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 137-142.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a. I., “Suecia”, en Ripollés Serrano, M.R. (Coord), *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p. 215-218.

ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Marcial Pons, 2016.

BRYCE, J., *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

DARANAS PELÁEZ, M., “Austria”, en Ripollés Serrano, M.R. (coord.), *Constituciones de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, p.23-31.

GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., JIMÉNEZ-BLANCO, G., MAYOR, P. y OSORIO, L., *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

MÉNDEZ LÓPEZ, L., “Lituania”, en Ripollés Serrano, M. R., *Constituciones de los 27 Estados miembros de la Unión Europea*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010.

MERINO MERCHÁN, J. F., Pérez-Ugena y Coromina, M. y Vera Santos, J.M., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1995.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998.

Artículos de revista

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., “Los fundamentos de la Constitución de Malta”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 74, 2005, p. 179-194.

ARAGÓN REYES, M., “¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 36, 2015, p. 313-327.

BAR CENDÓN, A., “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, *Teoría y realidad constitucional*”, n. 30, 2012, p. 59-87.

ELÍAS MÉNDEZ, C., “El modelo constitucional austriaco desde la perspectiva de su interacción con el Derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 10, 2010, p.137-143.

GAMBINO, S. Y D’ANDREA, L., “El referéndum sobre la reforma constitucional en Italia (diciembre de 2016): la conveniencia o no de la reforma”, *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 16, 2016 (disponible en <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/3223/2584>, última consulta 18/04/2017).

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978”, *Revista de derecho político*, n. 72-72, 2008, p. 177-193.

MASSA GALLERANO, G., “Los sistemas constitucionales de Holanda y Luxemburgo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 15, 2011 (disponible en

<http://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/04GMGallerano.htm> , última consulta 18/04/2017)

MITTERRAND, F., “Sur les institutions”, *Pouvoirs*, n. 45, 1998, p. 131-139.

PÉREZ ROYO, J., “La reforma de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, n. 22, 1986, p. 1-54.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “La Reforma Constitucional en Francia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 1, 1998, p.205-213.

TAJADURA TEJADA, J., “Los procesos secesionistas y el Derecho Europeo”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 37, 2016, p. 247-279.

VALDIVARES SUÁREZ, M., “Breve aproximación a la Constitución de la República de Letonia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 72, p. 123-134.

VERA SANTOS, J.M., “La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España”, *Revista de derecho político*, n. 96, 2016, p.13-48

Artículos de prensa y estudios

EFE, “Los comunistas lusos quieren que Portugal se prepare para salir del Euro”; *Expansión*, 26 de junio de 2016 (disponible en <http://www.expansion.com/economia/2016/06/26/57701e1822601d52438b458b.html>, última consulta 19/04/2017).

MÁRMOL, I., “Iglesias advierte a Santamaría que exigirá un referéndum sobre la reforma constitucional”; *El periódico*, 14 de diciembre de 2016 (disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/vicepresidenta-referendum-reforma-constitucion-pablo-iglesias-sesion-control-5688726>, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Bulgaria en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación*, Comisión Europea, Bruselas, 2016.

SRIVASTAVA, M., “Erdogan declares victory in Turkey referendum”, *Financial Times*, 17 de abril de 2017 (disponible en <https://www.ft.com/content/d6917446-22b8-11e7-8691-d5f7e0cd0a16>, última consulta 18/04/2017).