



FACULTAD DE DERECHO

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL
TÍTULO X DE LA CE ("DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL")**

Autor: Fernando de la Herrán Piñar

5º E-3 B

Derecho Constitucional

Tutor: María Isabel Álvarez Vélez

Título: La reforma del Título X de la Constitución Española

Resumen

La reforma de la Constitución Española de 1978 es una de las cuestiones más debatidas en la actualidad por la doctrina y por los partidos políticos de este país. Desde diferentes perspectivas, se proponen modificaciones a muchos de los apartados de dicha norma, pero pocas propuestas se refieren directamente a los posibles cambios en la regulación del procedimiento de reforma.

El objetivo de este Trabajo es analizar el significado de la reforma, en base a las consideraciones doctrinales e históricas sobre la misma, para establecer una solución ajustada a las actuales demandas de cambio en la Constitución.

Se considera que, de este modo, será posible superar los temores que ocasionan las reformas constitucionales y lograr así implementar aquéllas que España necesite.

Palabras clave: Derecho Constitucional, reforma de la Constitución, Título X, procedimientos de reforma, procedimiento ordinario, procedimiento agravado.

Abstact

The amendment of 1978 Spanish Constitution is one of the most discussed issues by the doctrine and political parties in this country today. Amendments affecting many of the sections of this law are proposed from different perspectives, but few proposals are directly related to possible changes in the regulation of amendment procedures.

The purpose of this study consists in analyzing the meaning of the amendment institution, based on doctrine and history, in order to establish an adequate solution for the current constitutional amendment demands.

It is considered that in this way it will be possible to overcome the fears caused by constitutional amendments, and implement those Spain needs.

Keywords: Constitutional Law, constitutional amendment, Title X, amendment procedures, regular procedure, extraordinary procedure.

Índice

1. Introducción.....	8
2. El origen del procedimiento de reforma	10
2.1 Aproximación desde la teoría constitucional	10
2.2 El origen normativo.....	12
2.2.1 Los artículos tercero y quinto de la Ley para la Reforma Política de 1977....	12
2.2.2 La elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978	15
2.2.2.1 Visión global del procedimiento	15
2.2.2.2 Principales aportaciones del debate parlamentario sobre el procedimiento de reforma de la Constitución.....	17
2.2.2.2.1 Iniciativa.....	17
2.2.2.2.2 Tramitación	19
2.2.2.2.3 Límites a las posibilidades de reforma.....	24
2.2.2.3 Alusiones a la voluntad de reforma de la Constitución.....	27
3. El modo de reformar la Constitución	28
3.1 La iniciativa de la reforma constitucional	28
3.2 El procedimiento de reforma del artículo 167 CE.....	32
3.2.1 Primera posibilidad: el art. 167.1 CE, ab initio	32
3.2.2 Segunda posibilidad: el art. 167.2 CE, in fine	33
3.2.3 Tercera posibilidad: el art. 167.3 CE	34
3.2.4 El referéndum potestativo previsto en el art. 167.3 CE.....	34
3.3 El procedimiento de reforma del artículo 168 CE.....	35
3.3.1 Principio de la reforma: el art. 168.1 CE, in fine.....	37
3.3.2 Las Cortes constituyentes: el art. 168.2 CE	38
3.3.3 El referéndum preceptivo previsto en el art. 168.3 CE.....	39
3.4 Los límites a la reforma constitucional	40

4. Las necesidades de reforma: el Informe del Consejo de Estado de 2006.....	42
4.1 Otras propuestas de reforma.....	47
5. Conclusión: la reforma del Título X de la Constitución.....	48
5.1 El modo: procedimiento a seguir	48
5.2 El resultado: el contenido de la reforma.....	49
6. Bibliografía.....	52
6.1 Diarios de las Cámaras y Boletines de las Cortes Generales	52
6.1.1. Diarios preconstitucionales.....	52
6.1.2 Congreso de los Diputados	52
6.1.3 Senado.....	52
6.1.4 Boletines de las Cortes Generales.....	53
6.2 Legislación	53
6.2.1 Normas preconstitucionales	53
6.2.2 Leyes Orgánicas.....	53
6.2.3 Reglamentos de las Cámaras y Asambleas Legislativas	55
6.2.4 Constituciones extranjeras	57
6.2.4.1 Bélgica.....	57
6.2.4.3 Bulgaria	57
6.2.4.3 Dinamarca.....	57
6.2.4.4 Estonia	58
6.2.4.5 Finlandia	58
6.2.4.6 Grecia.....	58
6.2.4.7 Luxemburgo	58
6.2.4.8 Suecia	58
6.2.4.9 Países Bajos	58
6.2.3 Otras disposiciones	58

6.3 Jurisprudencia.....	59
6.3.1 Autos	59
6.3.2 Declaraciones	59
6.3.3 Sentencias	59
6.4 Otros recursos y fuentes de internet	64
Anexo I: Cuadro comparativo de los distintos procedimientos de reforma constitucional desde la Ley para la Reforma Política de 1977 hasta el definitivo del Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado de 1978.....	66
Anexo II: Cuadro comparativo de los procedimientos de reforma constitucional en aquéllos Estados de la UE que prevén la doble legislatura	70

Listado de abreviaturas:

apdo(s): apartado(s).

art(s): artículo(s).

BOA: Boletín Oficial de Aragón.

BOC: Boletín Oficial de Cantabria.

BOCA: Boletín Oficial de Canarias.

BOCCE: Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta.

BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León.

BOCME: Boletín Oficial de la Ciudad de Melilla.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOIB: Boletín Oficial de las Islas Baleares.

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

BON: Boletín Oficial de Navarra.

BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias.

BOPV: Boletín Oficial del Parlamento Vasco.

BOR: Boletín Oficial de La Rioja.

BORM: Boletín Oficial de la Región de Murcia.

CB: Constitución Belga.

CC: Código Civil (Código Civil publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1989).

CBU: Constitución de Bulgaria.

CD: Congreso de los Diputados.

CE: Constitución Española (Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, modificada el 28 de agosto de 1992 y el 27 de septiembre de 2011).

CEST: Constitución de Estonia.

CF: Constitución de Finlandia.

CG: Constitución de Grecia.

CIX CBU: Capítulo IX de la Constitución de Bulgaria.

CL: Constitución de Luxemburgo.

CPB: Constitución de los Países Bajos.

CVIII del IGS: Capítulo VIII del Instrumento de Gobierno de Suecia.

D: Diputados.

d: día(s).

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

DOCLM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

DOE: Diario Oficial de Extremadura.

DOG: Diario Oficial de Galicia.

DOGC: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.*

DOGV: *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.*

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.

DDTT: Disposiciones Transitorias.

DT: Disposición Transitoria.

FJ: Fundamento Jurídico.

FFJJ: Fundamentos Jurídicos.

GP: Grupo Parlamentario.

LCD: Ley Constitucional de Dinamarca.

LOCE: Ley Orgánica del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

LODMR: Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum).

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General).

LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

LRP: Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política).

MA: mayoría absoluta.

MC: mayoría cualificada.

n.: número.

nn.: números.

op. cit.: obra citada.

p.: página.

PC: Presidente de las Cortes.

PCD: Presidente del Congreso de los Diputados.

pp.: páginas.

PS: Presidente del Senado.

RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados (Reglamento del Congreso de los Diputados, publicado en el Boletín Oficial del Estado por orden de la Resolución de 24 de febrero de 1982).

RS: Reglamento del Senado (Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994).

S: Senadores o Senado.

S1^a-CS-TI: Sección 1^a del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución Española de 1978.

TII: Título II de la Constitución Española de 1978.

TC: Tribunal Constitucional.

TP: Título Preliminar de la Constitución Española de 1978.

UE: Unión Europea.

vid.: véase.

1. INTRODUCCIÓN

La reforma del Título X de la Constitución española de 1978, "De la reforma constitucional", presenta especial interés en el actual contexto del Derecho Constitucional español. Aprobada en 1978, la Constitución Española se ha mantenido sin cambios en casi todas sus disposiciones, debido a que existía la idea de que no era posible su reforma. Esta situación ha propiciado la aparición de una extensa obra desarrolladora e interpretativa llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, pero dicha labor no puede ni debe reemplazar las necesarias reformas que exige el texto de la Carta Magna¹.

Las deficiencias existentes son tratadas ampliamente por la doctrina, pero de forma sintética se pueden definir mediante la distinción entre disposiciones virtuales, obsoletas, superadas y atemporales²:

- Normas virtuales son las que regulan posibilidades nunca desarrolladas, como el Reglamento de las Cortes Generales (art. 72.2 CE), las "Leyes marco" (art. 150.1 CE) o las de armonización (art. 150.3 CE).
- Normas obsoletas son las que no tiene sentido mantener porque ya su función se ha agotado por el paso del tiempo y el desarrollo social y económico en España agotaron su función, como las previsiones sobre planificación económica (art. 131 CE) o algunas disposiciones relativas a Navarra, Ceuta y Melilla (DDTT 4ª y 5ª CE).
- Normas superadas son que se agotaron con su única aplicación, como las reglas transitorias del Título VIII o las normas sobre acceso a la autonomía (DDTT 2ª y 3ª).
- Normas atemporales son las desarrolladas en un determinado contexto y circunstancias que han cambiado tanto en la actualidad que se puede afirmar que

¹ García Fernández, J., "Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la Constitución", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, p. 313. El autor se refiere a los cambios que precisan las disposiciones sobre la Corona y el régimen de derechos y libertades, pero como se explica inmediatamente en este texto, hay muchas más propuestas de modificación.

² López Aguilar, J. F., "De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, pp. 205-206.

dicho desarrollo ha quedado desfasado (entre otros, los arts. 16, 18, 20, 55, 116 y 125 CE).

Dejando de lado posibles consideraciones ideológicas o de otro orden que justifiquen la extensión de la lista ahora citada, las únicas propuestas de reforma que se han pretendido llevar a cabo recientemente son más limitadas. En concreto, se refieren a cuatro cuestiones, que son ampliamente analizadas por el Consejo de Estado en un Informe elaborado al efecto en el año 2006³.

Pese a las divergencias entre la doctrina y el Consejo de Estado, quizá las únicas coincidencias reseñables se encuentren en el obstáculo que los procedimientos de reforma suponen para la tarea modificatoria. Por ello, en este Trabajo se pretende analizar si verdaderamente impiden que la Constitución sea cambiada y, de ser así, si es posible modificarlos para que no sean un obstáculo insalvable. Al efecto, se comienza delimitando el concepto de reforma, para continuar explicando el origen y actual interpretación de los mecanismos de este tipo previstos en la Constitución. Seguidamente, se desarrolla el contenido de las principales propuestas de reforma, yendo más allá de las propuestas contenidas en el Informe del Consejo de Estado. Finalmente, se recogen una serie de conclusiones y recomendaciones sobre los posibles cambios en las disposiciones del Título X y el modo de llevarlos a cabo.

Por último, señalar que la intención de este estudio es seguir una aproximación constitucionalista, por lo que las consideraciones de naturaleza iusfilosófica (aunque en algunos casos son necesarias), serán las mínimas⁴.

³ Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006.

⁴ Para una aproximación más completa desde la Filosofía del Derecho, y sin centrarse en la obra de autores concretos que han tratado este tema, puede consultarse Moreso, J. J., "Disposiciones de reforma constitucional", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 10, 1991, pp. 201-222.

2. EL ORIGEN DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA

2.1 Aproximación desde la teoría constitucional

La Constitución se define, a partir de finales del siglo XVIII y tras el renacer de las democracias europeas al acabar la Segunda Guerra Mundial, como una norma⁵, de carácter supremo y fundamental⁶, en la que se establecen los cimientos del sistema político de una sociedad de acuerdo con la voluntad de un poder soberano erigido en poder constituyente originario (la Nación española, en el caso de la Constitución de 1978)⁷. Esta norma sirve de legitimación y de límite al poder constituyente derivado (también llamado poder constituyente constituido, poder de reforma o poder legal-constitucional)⁸, cuya actuación se ha de guiar por las conclusiones extraídas de la interpretación del texto constitucional; sólo en caso de que la interpretación no sea posible, el poder constituyente derivado ha de reformar la Constitución⁹.

De este razonamiento teórico, se infiere la necesidad de precisar qué es la reforma en contraposición a otros conceptos con los que guarda relación. Así, se distinguen:

- La interpretación, que se ha de llevar a cabo según las reglas generales previstas en el Código Civil (art. 3.1 CC), y que se encomienda a nivel supremo al Tribunal Constitucional (art. 1.1 LOTC¹⁰).
- La mutación constitucional, que es una "modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o consciencia, de tal mutación¹¹".

⁵ García de Enterría Martínez-Carande, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Thomson Civitas, Madrid, 2006, pp. 47-54.

⁶ *Ídem*, pp. 55-61.

⁷ Solozábal Echavarría, J.J., "Límites y soberanía en el orden constitucional español", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 19, 2009-I, p. 265.

⁸ Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, trad. F. Ayala, Alianza, Madrid, 1982, p. 114; *Ídem*, pp. 265 y 271.

⁹ Pérez Royo, F. J., "La reforma de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, n. 22, 1986, p. 53.

¹⁰ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 5 de octubre de 1979).

¹¹ Jellinek, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, trad. C. Förster y P. Lucas Verdú, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p.7. Una aproximación más completa se puede hallar en Uribe Arzate, E. y Correa Esquivel, G. A., "Mutaciones constitucionales y la problemática de su control en el Estado constitucional", *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, n. 38, 2012, pp. 196-224.

Se considera que este fenómeno se ha producido en España¹², debido tanto a los excesos interpretativos del Tribunal Constitucional como a las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía, que han sobrepasado y antecedido a la necesaria reforma constitucional en materia de organización territorial¹³.

- La destrucción de la Constitución, que es la eliminación de la misma y del poder constituyente¹⁴.
- La supresión de la Constitución, en la que ésta decae, pero permanece el poder constituyente¹⁵.

Explicado esto, se puede afirmar que la reforma es toda "modificación de textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas¹⁶" que ha de llevarse a cabo siguiendo los procedimientos previstos al efecto, so pena de inconstitucionalidad¹⁷. Recordando los conceptos anteriores, se ha negado que dicha reforma pueda afectar a las propias disposiciones de procedimiento, pues llevaría a la destrucción constitucional¹⁸.

En cuanto a la justificación de la institución de la reforma, se encuentra en que si se observan cambios políticos, económicos, sociales y culturales en la comunidad y no se adapta a su vez la Constitución, cambia el modo de interpretarla e incluso pierde su fuerza obligatoria¹⁹. Además, en la realidad jurídica actual las constituciones no se identifican con esa "constitución ideal", que se adaptaba automáticamente a los cambios, sino que es preciso prever expresamente cómo realizar esa adaptación²⁰.

¹² Goig Martínez, J. M., "La interpretación constitucional y las sentencias del Tribunal Constitucional. De la interpretación evolutiva a la mutación constitucional", *Revista de Derecho UNED*, n. 12, 2013, pp. 287-292.

¹³ González-Trevijano Sánchez, P.J., "La reforma como defensa de la propia Constitución", *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n. 11, 2006, pp. 18-20 y 29-39; Jellinek, G., *op. cit.*, pp. 15-27; Solozábal Echavarría, *op. cit.*, pp. 276-281.

¹⁴ Schmitt, C., *op. cit.*, p. 115. *Vid.* pp. 35, 40 y 50.

¹⁵ *Ibidem.* *Vid.* pp. 36, 41 y 51.

¹⁶ Jellinek, G., *op. cit.*, p. 7.

¹⁷ Schmitt, C., *op. cit.*, p. 115.

¹⁸ *Ídem*, pp. 117-122.

¹⁹ González Encinar, J.J., "La Constitución y su reforma", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 17, 1985, p. 345.

²⁰ Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, trad. A. Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964, pp. 164-165.

En la configuración de estas previsiones, la mayoría de las constituciones actuales pueden calificarse como rígidas²¹. El autor que acuñó este concepto, las contraponen a las flexibles, pues mientras en las primeras es complicada la reforma, en las segundas los mecanismos de modificación se asemejan a los de las leyes ordinarias²².

Por todo lo dicho, es preciso concluir que aunque existe cierto temor hacia el cambio, tan grave es la precipitación en su ejecución como la pasividad cuando es necesario implementarlo ante nuevas circunstancias²³, de modo que es preciso superar los escollos políticos y explorar las posibilidades que ofrece la Constitución²⁴.

2.2 El origen normativo

2.2.1 Los artículos tercero y quinto de la Ley para la Reforma Política de 1977

El origen normativo del procedimiento se encuentra en la elaboración y aprobación del Proyecto de la Ley para la Reforma Política de 1977 (en adelante, LRP)²⁵, concretamente en sus artículos tercero y quinto²⁶.

El primero de los artículos mencionados regulaba el procedimiento de reforma constitucional:

- La iniciativa del mismo se atribuía al Gobierno y al Congreso de los Diputados. El Senado carecía de esta facultad, pues se trataba de una Cámara esencialmente

²¹ Álvarez Vélez, M^a. I., *Reforma de la Constitución: ¿necesidad, oportunidad o riesgo?*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2015, pp. 9-12.

²² Bryce, J., *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 17.

²³ Álvarez Vélez, M^a. I., "El significado de la Constitución y las posibilidades de reforma", *Crítica*, n. 979, 2012, p.15.

²⁴ Pérez Royo, J., "Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69, 2003, p. 216; Vera Santos, J. M., "La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España", *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, pp. 37-38; García Fernández, J., *op. cit.*, p. 307. Para completar la reflexión, puede consultarse Poyal Costa, A., *La interacción entre norma constitucional y realidad política en la dinámica de los sistemas políticos*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.

²⁵ Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (BOE de 5 de enero de 1977).

²⁶ A modo de resumen del origen y evolución normativa del contenido de los artículos relativos a la reforma de la Constitución, en el Anexo I se recoge una breve cuadro explicativo.

distinta al Congreso que se erigía en órgano estabilizador de acuerdo a las funciones asignadas en trámites posteriores²⁷.

- A continuación, el Congreso debía aprobar por mayoría absoluta el texto de la reforma, y después el Senado tendría que otorgar su aceptación con idéntica mayoría. Si el Senado no aceptaba, estaba prevista la creación de una Comisión Mixta al frente de la cual se situaría el Presidente de las Cortes, y en la que participarían los del Congreso y el Senado, cuatro diputados y cuatro senadores. Si la Comisión no acordaba un texto o si su propuesta no fuera aprobada por cada Cámara en los términos anteriores, se celebraría sesión conjunta de ambas Cámaras que decidirían por mayoría absoluta de todos sus componentes.

Durante la tramitación del Proyecto de la LRP, la opción de la mayoría absoluta fue enmendada sin éxito por el Procurador Sr. Serrats, quien consideró más apropiado establecer una mayoría cualificada de tres quintos. En su defensa argumentó que dicha fórmula se empleaba en Derecho comparado, y servía tanto para dar estabilidad al Estado como para evitar que un referéndum, convocado por quien no representase a la mayoría de los votantes de acuerdo al sistema electoral, resulte en fracaso²⁸. La Ponencia encargada de la defensa del Dictamen sobre el Proyecto de la LRP prefirió fijar una posición intermedia entre una mayoría simple y una cualificada más exigente que la absoluta, para así lograr un procedimiento que equilibrase eficacia y cautela, sin que en modo alguno se coartase la iniciación de la gran reforma que ya se comenzaba a vislumbrar²⁹. Por eso también rechazó la enmienda de otro procurador, Sr. Lamo de Espinosa, quien solicitaba que se estableciera un período de cuatro años sin poder iniciar nueva reforma desde que la anterior de igual naturaleza se hubiera rechazado³⁰.

- El Proyecto de Ley de Reforma Constitucional elaborado de este modo sería sometido por el Rey a referéndum nacional preceptivo antes de su sanción³¹. En relación con este punto, el Procurador Sr. Segovia presentó una enmienda

²⁷ *Cortes Españolas. Diario de las Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, pp. 8 y 147.

²⁸ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, p. 99.

²⁹ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, p. 147-148.

³⁰ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, p. 149.

³¹ La Ponencia cambió la naturaleza del referéndum de potestativa a preceptiva, afirmando que así se evitaba el abuso de las minorías y la ignorancia o contradicción de la voluntad popular (*Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, p. 8).

infructuosa afirmando que el referéndum podría no ser necesario si la mayoría en Cortes alcanzaba o superaba los dos tercios, y que veía incoherente con el propio mandato representativo entre electores y elegidos y con el artículo quinto del Proyecto de la LRP, que no se disolvieran las Cortes ante un referéndum que denegase la aprobación de una reforma constitucional³². Frente a estas demandas, la Ponencia no quiso renunciar a la garantía que suponía el referéndum, y recalcó que su celebración posterior al pronunciamiento en Cortes era lo que impedía que la negativa popular tuviese efecto revocatorio³³.

Por otro lado, el ya mencionado artículo quinto del Proyecto de la LRPP contenía un procedimiento particular que podía afectar a materia constitucional. Así, se habilitaba al Rey para decidir la convocatoria de un referéndum sobre opciones políticas de interés nacional, cuyo resultado era vinculante para los órganos del Estado, hasta el punto que podía suponer la disolución de las Cortes si no cumplían lo decidido por los votantes en un ámbito material de su competencia.

La Procuradora Srta. Tey solicitó modificar esta previsión, pues consideraba que el pronunciamiento popular previo sobre la reforma constitucional coartaba la libertad de las Cortes, sobre todo por las consecuencias que se derivaban de su oposición a la voluntad de los votantes³⁴. La Ponencia se reafirmó en sus planteamientos, destacando que el ámbito material del precepto sólo abarcaba cuestiones excepcionales o de interés nacional, diferentes a las normales que hubieran de seguir el procedimiento especial de reforma constitucional³⁵. El Procurador Sr. Serrats solicitó la inclusión de los órganos de asistencia y refrendo de la iniciativa real, pero la Ponencia le recordó que no era necesario de acuerdo con el art. 8 de la Ley Orgánica del Estado³⁶.

³² *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, pp. 120-121.

³³ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, p. 149.

³⁴ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, pp.49-50.

³⁵ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, p. 153.

³⁶ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, pp. 100-102, 156; Ley Orgánica 1/1967, de 10 de enero, del Estado (BOE 11 de enero de 1967).

2.2.2 La elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978

2.2.2.1 Visión global del procedimiento

El Proyecto de la LRP fue avalado por el Pleno de las Cortes en la sesión del 18 de noviembre de 1976, con 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones³⁷, y el 15 de diciembre del mismo año se ratificó mediante referéndum por un 94,17% de los votantes³⁸.

Tras la aprobación de la LRP el 4 de enero de 1977, se celebraron elecciones generales el 15 de junio siguiente. A raíz de las mismas, el nuevo Congreso de los Diputados, ejerció la iniciativa de reforma constitucional, de conformidad con el artículo tercero de la LRP, en sesión celebrada el 26 de julio de 1977. Dicho comienzo contó con el apoyo unánime del Pleno, después de una moción presentada tras el acuerdo de los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, cuyo punto primero disponía la creación de una Comisión Constitucional que debería elaborar un proyecto de Constitución³⁹.

La Comisión se constituyó el 1 de agosto de 1977, nombrándose ese mismo día una Ponencia para la redacción del anteproyecto constitucional, que se reunió durante veintinueve sesiones hasta finalizar su labor en diciembre de 1977. En ella participaron los Sres. Pérez-Llorca, Herrero y Cisneros (UCD), Peces-Barba (PSOE), Fraga (AP), Solé (PCE) y Roca (Minoría Catalana)⁴⁰.

El 5 de enero de 1978 se publica el anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia junto con los votos particulares de los ponentes⁴¹, y se abre un plazo de veinte días naturales para presentar enmiendas⁴². La Ponencia estudia desde entonces los votos

³⁷ *Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno*, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976, p. 207.

³⁸ Resultados del Referéndum de la Nación sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política (disponible en http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_r_p.htm; última consulta 17/04/2017).

³⁹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 4, 26 de julio de 1977, p. 51-52.

⁴⁰ Serrano Alberca, J. M., "Las actas de la Ponencia Constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, n. 2, 1984, pp. 251-336.

⁴¹ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 44, 5 de enero de 1978, pp. 669-724.

⁴² *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas*, 1978.

y enmiendas, en base a las cuales elabora un Informe que se publica el 17 de abril de 1978⁴³.

Posteriormente, la Comisión Constitucional, rebautizada como de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, analizó el Informe y debatió sobre los votos y las enmiendas en veinticuatro sesiones durante los meses de mayo y junio de 1978⁴⁴. Al acabar, emitió un Dictamen que fue remitido al Pleno del Congreso⁴⁵.

El Pleno empleó doce sesiones durante el mes de julio de 1978 para discutir el Dictamen⁴⁶, aprobando el texto el 21 de julio de 1978 con 258 votos a favor, 2 votos en contra y 14 abstenciones⁴⁷, remitiéndolo acto seguido al Senado⁴⁸.

Tras ser recibido en el Senado, se admitieron enmiendas hasta el 7 de agosto de 1978⁴⁹, después de lo cual se reunió la Ponencia, que no logró emitir informe por falta de tiempo⁵⁰. La Comisión de Constitución se reunió durante diecisiete sesiones del 17 de agosto al 14 de septiembre de 1978, y su Dictamen y votos particulares se publicaron el 6 de octubre siguiente⁵¹.

A continuación, tuvo lugar el debate en el Pleno del Senado durante 10 sesiones celebradas entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre⁵², a resultas del cual se acordaron modificaciones al texto que había aprobado el Congreso⁵³.

Debido a estas diferencias entre Congreso y Senado, fue precisa la creación de una Comisión Mixta dirigida por Antonio Hernández Gil, Presidente de las Cortes, y de la

⁴³ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 82, 17 de abril de 1978, pp. 1519-1646; Serrano Alberca, J. M., *op. cit.*, pp. 337-419.

⁴⁴ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nn. 59-93, 5 de mayo a 20 de junio de 1978, pp. 2019-3534.

⁴⁵ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 121, 1 de julio de 1978, pp. 2591-2639.

⁴⁶ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nn. 103- 116, 4 a 21 de julio de 1978, pp. 3753-4609.

⁴⁷ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 135, 24 de julio de 1978, pp. 2945-2977.

⁴⁸ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 136, 26 de julio de 1978, p. 2979.

⁴⁹ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978.

⁵⁰ Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm>; última consulta 17/04/2017).

⁵¹ *Comisión de Constitución. Diario de Sesiones del Senado*, nn. 39-55, 18 de agosto a 14 de septiembre de 1978, pp. 1549-2785; *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 157, 6 de octubre 1978, pp. 3415-3527.

⁵² *Diario de Sesiones del Senado*, nn. 58-67, 25 de septiembre a 5 de octubre de 1978, pp. 2861-3391.

⁵³ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 161, 13 de octubre de 1978, pp. 3559-3577.

que formaron parte Fernando Álvarez de Miranda y Antonio Fontán, Presidentes del Congreso y del Senado respectivamente, así como cuatro diputados y cuatro senadores. Las reuniones de este órgano fueron secretas, por lo que sólo se conoce su Dictamen, publicado a finales de octubre de 1978⁵⁴.

El Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución se votó afirmativamente por los Plenos del Congreso y del Senado en sus respectivas sesiones del 31 de octubre de 1978⁵⁵, resultado declarado acto seguido por el Presidente de las Cortes⁵⁶.

Finalmente, el Proyecto de Constitución resultó aprobado en referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978⁵⁷, consiguiendo el respaldo del 87,78% de los votantes⁵⁸. Por último, el Rey sancionó la Constitución en la sesión conjunta de Congreso y Senado celebrada el 27 de diciembre de 1978, y el texto se publicó dos días más tarde en el Boletín Oficial del Estado.

2.2.2.2 Principales aportaciones del debate parlamentario sobre el procedimiento de reforma de la Constitución

2.2.2.2.1 Iniciativa

El artículo 126 del texto debatido por la Ponencia, aprobado en su reunión del 8 de noviembre de 1977, establecía que una reforma constitucional comenzaría como lo haría cualquier otra iniciativa legislativa: por decisión del Gobierno, de los Diputados o de los grupos parlamentarios del Congreso; e indirectamente, si el Senado o una Asamblea representativa de una región autónoma u otro ente territorial reconocido por ley,

⁵⁴ *Boletín Oficial de las Cortes*, nn. 170 y 172, 28 y 30 de octubre de 1978, pp. 3701-3736 y 3817, respectivamente.

⁵⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 130, 31 de octubre de 1978, pp. 5179-5206; *Diario de Sesiones del Senado*, n. 68, 31 de octubre de 1978, pp. 3393-3430.

⁵⁶ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 177, 6 de noviembre de 1978, p. 3876.

⁵⁷ De conformidad con las siguientes normas: Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, por el que se establecen normas para la celebración de consulta directa a la nación por medio de referéndum (BOE 8 de septiembre de 1978); Real Decreto 2550/1978, de 3 de noviembre, sobre el ejercicio del derecho de reunión durante la fase de consulta del Referéndum Constitucional (BOE 4 de noviembre de 1978).

⁵⁸ Acuerdo de la Junta Electoral Central por el que se hace público el resumen de la votación en el Referéndum Constitucional (BOE 22 de diciembre de 1978).

solicitar al Gobierno la adopción de un Proyecto de ley o remitiera ante la Mesa del Congreso una proposición de ley, enviando en este caso hasta un máximo de tres de sus miembros para su defensa (arts. 126 y 80 del texto debatido por la Ponencia)⁵⁹.

Ante esta regulación se presentó voto particular por el representante de AP, quien creía necesaria la inclusión de la iniciativa popular, aunque en fases posteriores del debate no hay referencias respecto a este voto⁶⁰.

Posteriormente, el Anteproyecto de la Ponencia publicado el 5 de enero de 1978 realizó dos modificaciones a las disposiciones anteriores: por un lado, prefirió el término Territorios Autónomos en lugar de regiones autónomas (art. 80.3 del texto aprobado por la Ponencia), y por otro, admitió la iniciativa popular para cualquier materia excepto en los ámbitos tributario, internacional y de derecho de gracia (art. 80.4 texto aprobado por la Ponencia)⁶¹.

El Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978 introdujo al fin el término Comunidades Autónomas, en sustitución de Territorios Autónomos (art. 80.3 del texto del Informe de la Ponencia), y se remitió al Reglamento del Congreso para determinar el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional por los diputados (art. 80.1 del texto del Informe de la Ponencia).

El debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en la sesión de 20 de junio de 1978 supuso la aprobación de una enmienda *in voce* de UCD, por la que se suprimió la iniciativa popular en materia constitucional (art. 160 del texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales). El encargado de su defensa, Sr. Cisneros, alegó la concordancia de esta postura con la rigidez de los demás trámites del procedimiento y ensalzó el papel de la partitocracia, logrando el apoyo de los Sres. Peces-Barba (PSOE) y Solé (PCE). Por su parte, el Sr. Fraga (AP) discrepó en este punto, argumentando que era preciso equilibrar las necesidades sociales cambiantes con la garantía de la defensa de la Constitución, así como la democracia directa con la

⁵⁹ Serrano Alberca, J. M., *op. cit.*, pp. 293-294; 318.

⁶⁰ *Ídem*, p. 315.

⁶¹ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 44, 5 de enero de 1978, pp. 682-683.

representativa⁶², pero el Pleno del Congreso rechazó definitivamente esta postura en su sesión del 20 de julio de 1978⁶³.

En el Senado se presentaron cuatro enmiendas referentes a la legitimación para comenzar la reforma, tres de las cuales solicitaban la recuperación de la iniciativa popular (Enmienda 95, de Progresistas y Socialistas Independientes; Enmienda 194, del Sr. Cacharro, del Grupo Mixto; Enmienda 563, del Sr. Xirinacs, del Grupo Mixto)⁶⁴. La última, Enmienda 648, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente, abogaba por excluir a las Asambleas de las Comunidades Autónomas de entre los sujetos legitimados, en tanto que los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas pero no leyes constitucionales⁶⁵. Ninguna de estas propuestas prosperó, pues fueron retiradas o decayeron a lo largo de su debate en la Comisión Constitucional y en el Pleno del Senado⁶⁶.

2.2.2.2 Tramitación

El texto debatido por la Ponencia en la reunión de 8 de noviembre de 1977 recogía, en su artículo 127, un desarrollo distinto en función de si la revisión de la Constitución fuera parcial o total, definiéndose esta última como aquella que afectara a un título completo de la misma o a más de la mitad de sus artículos (at. 127.4 del texto debatido por la Ponencia). En el primero de los casos bastaba mayoría de dos tercios en ambas Cámaras y posterior referéndum, pero en el segundo, se exigía que entre los dos pasos citados las Cortes se disolvieran, se convocaran nuevas elecciones y unas Cámaras así constituidas refrendaran la decisión de sus predecesoras, analizaran la reforma y la aprobaran por mayoría absoluta (art. 127, apdos. 1, 2 y 3 del texto debatido por la Ponencia). En la reunión de 10 de noviembre de 1977, la Ponencia añadió que en todo caso, si Senado y Congreso no llegaban a un acuerdo, se crearía una conferencia

⁶² *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 93, 20 de junio de 1978, pp. 3462-3466.

⁶³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 115, 20 de julio de 1978, pp. 4529-4530.

⁶⁴ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, pp. 44, 81 y 239, respectivamente.

⁶⁵ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, p. 279.

⁶⁶ La primera fue retirada en la Comisión de Constitución (*Diario de Sesiones del Senado*, n. 52, 8 de septiembre de 1978, p. 2515); la segunda decayó en sesión plenaria, por ausencia del senador que la había propuesto, y las otras dos fueron retiradas acto seguido (*Diario de Sesiones del Senado*, n. 67, 5 de octubre de 1978, p. 3329).

conjunta de ambas Cámaras de composición proporcional al objeto de lograr un acuerdo, y si ésta fracasaba, la reforma sólo podría salir adelante mediante nueva mayoría de dos tercios en el Congreso (art. 128 del texto debatido por la Ponencia)⁶⁷.

En el Anteproyecto de 5 de enero de 1978 variaron bastante estas previsiones: se dejó de distinguir entre revisión total y parcial, se estableció una mayoría de tres quintos para cada Cámara y la conferencia conjunta pasó a denominarse Comisión Mixta (art. 158.1 del texto aprobado por la Ponencia). Este último órgano tenía no sólo la misión de llegar a un acuerdo, sino también la de plasmarlo en un texto que remitiría a ambas Cámaras para que lo volvieran a votar (art. 158.1 del texto aprobado por la Ponencia), siendo suficiente una mayoría de dos tercios en el Congreso siempre y cuando hubiera sido absoluta en el Senado (art. 158.2 del texto aprobado por la Ponencia) Además, para el caso de una reforma que se iniciara antes de transcurridos cinco años de la entrada en vigor de la Constitución, se exigía el mismo procedimiento que el establecido en el texto debatido por la Ponencia para la revisión total, con la única diferencia de que las nuevas Cortes deberían pronunciarse no sobre la ratificación de la decisión reformadora de sus predecesoras, sino sobre la disolución de éstas últimas (DT 2ª del texto aprobado por la Ponencia)⁶⁸.

Esta regulación fue objeto de Voto Particular por el Ponente del PCE (Votos Particulares que formula el Ponente Sr. Solé, del Grupo Parlamentario Comunista), en lo relativo a la necesidad en todo caso del referéndum y a la disolución de las Cámaras prevista en la Disposición Transitoria Segunda del texto aprobado por la Ponencia⁶⁹. En concreto, el voto solicitaba circunscribir el referéndum a los casos en que una propuesta de la Comisión Mixta hubiese logrado un apoyo en cada Cámara inferior a una mayoría de tres quintos pero igual o superior a la mayoría absoluta, y abogaba por la supresión de la norma transitoria⁷⁰. Su primera petición, a la que se adhirió Enmienda núm. 64, del Sr. Letamendia, del Grupo Parlamentario Mixto, y que era compartida también por la Enmienda 697, del Grupo Parlamentario Comunista⁷¹, sólo fue aceptada por la Ponencia

⁶⁷ Serrano Alberca, J. M., *op. cit.*, pp. 318 y 320.

⁶⁸ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 44, 5 de enero de 1978, p. 697.

⁶⁹ Serrano Alberca, J. M., *op. cit.*, pp. 316-317.

⁷⁰ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 44, 5 de enero de 1978, pp. 707-708.

⁷¹ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, pp. 56 y 312-313, respectivamente.

en alguna de sus propuestas de redacción⁷², acabando en lo demás retirada o rechazada⁷³. Por su parte, la segunda recibió plena acogida por este órgano y se acompañó de seis enmiendas igualmente aceptadas (Enmienda 63, del Sr. Fernández de la Mora, de AP; Enmienda 64, del Sr. Letamendia, del Grupo Parlamentario Mixto; Enmienda 321, del Grupo Parlamentario *Socialistes de Catalunya*; Enmienda 375, del Grupo Socialista del Congreso; Enmienda 582, del Grupo Parlamentario Mixto; Enmienda 584, del Grupo Parlamentario Mixto)⁷⁴. Por todas ellas, valga la 375, en la que se defendía que el poder popular constituyente era ilimitable y que era necesario no dificultar en extremo la reforma durante los primeros años de aplicación de la Constitución, porque en ese período inicial se determinan los fallos técnicos⁷⁵.

También el Ponente de AP emitió su opinión discrepante (Votos Particulares que formula el Ponente Sr. Fraga, del Grupo Parlamentario de AP), al pedir la sustitución del contenido del artículo 158 del texto aprobado por la Ponencia por el del 127 del texto debatido por la Ponencia por las mayores garantías que el segundo establecía para los casos de revisión total⁷⁶. Aunque en un inicio y temporalmente se produjo un reemplazo casi total (pues en el nuevo art. 158 del texto aprobado por la Ponencia, que ahora era el art. 160 del texto del Informe de la Ponencia, la revisión total o de parte sustancial se daba si la reforma afectaba a un Título completo o si así lo apreciaba el Tribunal Constitucional), las pretensiones del Sr. Fraga acabaron rechazadas⁷⁷.

Aparte de las ya mencionadas 64 y 697, se presentaron otras seis enmiendas al artículo 158 del texto del Informe de la Ponencia. Tres de ellas eran aclaratorias de la redacción (Enmienda 371, del Grupo Socialista del Congreso; Enmienda 779, del Grupo

⁷² *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 82, 17 de abril de 1978, p. 1611.

⁷³ La Enmienda 64 se rechazó definitivamente en el Informe de la Ponencia (*Boletín Oficial de las Cortes*, n. 82, 17 de abril de 1978, p. 1611), mientras que el Voto Particular del Sr. Solé y la Enmienda 697 fueron retirados en sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (*Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 93, 20 de junio de 1978, p. 3466).

⁷⁴ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, pp. 47, 56, 152, 172, 239 y 239, respectivamente.

⁷⁵ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, p. 172.

⁷⁶ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 44, 5 de enero de 1978, p. 703.

⁷⁷ El Pleno del congreso rehusó incluir las demandas del Voto Particular (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 115, 20 de julio de 1978, pp. 4529-4530).

Parlamentario de UCD; Enmienda 372, del Grupo Socialista del Congreso)⁷⁸. Las otras tres pretendían cambios respecto del referéndum; en concreto, la Enmienda 373, del Grupo Socialista del Congreso, defendía la celebración de referéndum exclusivamente cuando así lo solicitara al menos una quinta parte de los miembros de una de las Cámaras en el plazo de quince días desde la aprobación en Cortes de la reforma constitucional⁷⁹; por su parte, la Enmienda 581, del Grupo Parlamentario Mixto, pretendía la supresión del referéndum en todo caso⁸⁰; finalmente, la Enmienda 685, del Grupo Parlamentario Vasco, argüía que las reformas constitucionales que afectaran al contenido de un Estatuto de un territorio autónomo, necesitaran para su eficacia de la aprobación por su Asamblea y de posterior referéndum de ratificación en el que participase el cuerpo electoral del territorio⁸¹. De las seis, sólo prosperó la núm. 779, referente a la composición de la Comisión Mixta (art. 160.1 del texto del Informe de la Ponencia)⁸², mientras que las demás se rechazaron⁸³.

La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso acogió y desarrolló algunos planteamientos del debate de la Ponencia sobre el Anteproyecto de 5 de enero de 1978. En materia de referéndum, aceptó la petición *in voce* del Grupo Parlamentario Socialista que defendió el Sr. Zapatero, en el sentido de que sólo cabría consulta al electorado previa petición de una décima parte de los miembros de Congreso o Senado en los quince días posteriores a la aprobación en Cortes de la reforma (art. 160.3 del texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales)⁸⁴. Y en cuanto a la diferenciación de procedimientos, aprobó la pretensión *in voce* del Sr. Alzaga por el Grupo Parlamentario de UCD, referente a la inclusión de una vía de

⁷⁸ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, pp. 170-171, 382 y 172, respectivamente.

⁷⁹ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, p. 171.

⁸⁰ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, p. 239.

⁸¹ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, p. 273.

⁸² *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 82, 17 de abril de 1978, pp. 1610-1611.

⁸³ La Enmienda 371 se retiró en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (*Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 93, 20 de junio de 1978, p. 3466), mientras que las demás obtuvieron el rechazo definitivo en el Informe de la Ponencia (*Boletín Oficial de las Cortes*, n. 82, 17 de abril de 1978, p. 1611).

⁸⁴ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 93, 20 de junio de 1978, pp. 3467-3468; 3472.

rigidez reforzada para la modificación total o la que afecte a los Títulos Preliminar y II y de la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I (prescindiendo así de las consideraciones del Tribunal Constitucional *ex art.* 160 del texto del Informe de la Ponencia), en la que la mayoría requerida en cada Cámara pasaba de tres quintos a los dos tercios (art. 162 del texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales)⁸⁵. Estos dos cambios del texto fueron corroborados acto seguido por el Pleno del Congreso en su sesión de 20 de julio de 1978.

En el Senado se propusieron siete enmiendas sobre la tramitación de la reforma. La Enmienda 96, de Progresistas y Socialistas Independientes, volvía a redactar el procedimiento de reforma constitucional mediante remisiones al legislativo ordinario⁸⁶. Por su parte, tres pretendían modificar la regulación del referéndum: la Enmienda 439, de la Srta. Landáburu, del Grupo Mixto, y la Enmienda 194, del Sr. Cacharro, también del Grupo Mixto, querían hacerlo necesario en todo caso, mientras que la Enmienda 164, del Sr. Xirinacs, del Grupo Mixto, incluía más legitimados para pedir el referéndum en los casos en los que era facultativo, de acuerdo a una visión confederal que este senador quiso incluir en la Constitución⁸⁷. Otras dos solicitaban la supresión del procedimiento especial de reforma (Enmienda 1092, del Grupo Socialista del Senado; Enmienda 97, de Progresistas y Socialistas Independientes)⁸⁸, argumentando que era fácilmente eludible enmendándolo mediante el ordinario⁸⁹. La última (Enmienda 649, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente) buscaba evitar las denominadas reformas constitucionales tácitas, entendiéndose por tales las que no alteran la redacción del texto; por ejemplo, abarcarían la modificación de materias o ámbitos reservados al procedimiento más gravoso añadiendo artículos mediante el procedimiento ordinario, situación que generaría confusión en la interpretación de la norma⁹⁰. No obstante, ninguna de estas propuestas prosperó⁹¹.

⁸⁵ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 93, 20 de junio de 1978, pp. 3470-3473.

⁸⁶ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, pp. 44-45.

⁸⁷ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, pp. 187, 239 y 81-82, respectivamente.

⁸⁸ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, pp. 452 y 45, respectivamente.

⁸⁹ *Comisión de Constitución. Diario de Sesiones del Senado*, n. 52, 8 de septiembre de 1978, p. 2519.

⁹⁰ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, pp. 279-280; *Comisión de Constitución. Diario de Sesiones del Senado*, n. 52, 8 de septiembre de 1978, p. 2518.

2.2.2.2.3 Límites a las posibilidades de reforma

La Ponencia propuso en su reunión de 10 de noviembre de 1977 que no se pudiera iniciar o continuar una reforma en tiempo de guerra o de declaración de algún estado de excepción (art. 129 del texto debatido por la Ponencia)⁹².

Entre éstos, el art. 125 del texto debatido por la Ponencia al que por interpretación sistemática se entiende remitido el antes citado 129 del mismo texto, incluía en su apartado primero los estados de alarma, de excepción en sentido estricto y de sitio, cuya regulación básica constitucional sería desarrollada por Ley Orgánica. El primero, lo podría declarar el Gobierno comunicándolo acto seguido al Congreso, y su duración máxima era de dos semanas (art. 125.2 del texto debatido por la Ponencia). El segundo, lo proponía el Gobierno, pero lo declaraba el Congreso, quien además tendría que determinar el territorio concreto de afectación; su plazo máximo era de un mes con posible prórroga por igual duración (art. 125.3. del texto debatido por la Ponencia). El último, se declaraba de igual modo que el anterior, pero el Congreso debía pronunciarse por mayoría absoluta y fijar sin mayores limitaciones su duración y condiciones (art. 125.4 del texto debatido por la Ponencia). Por último, se establecía que el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes no decaería por el recurso a cualquiera de ellos (art. 125.5 del texto debatido por la Ponencia)⁹³.

El ponente de AP quiso incluir otro límite en el Título X, por lo que emitió voto particular argumentando a favor de la inserción de una cláusula de intangibilidad⁹⁴, cuyo tenor impediría que una reforma constitucional afectara a la integridad del territorio o a la unidad política del Estado⁹⁵.

⁹¹ Las Enmiendas 96, 1092 y 97 fueron retiradas en la Comisión de Constitución del Senado (*Comisión de Constitución. Diario de Sesiones del Senado*, n. 52, 8 de septiembre de 1978, pp. 2517, 2519 y 2519-2529, respectivamente); las Enmiendas 439, 564 y 649 se retiraron en el Pleno del Senado, mientras que la núm. 194 decayó entonces por ausencia del senador enmendador (*Diario de Sesiones del Senado*, n. 67, 5 de octubre de 1978, pp. 3329, 3329 y 3329-3330, respectivamente).

⁹² Serrano Alberca, J. M., *op. cit.*, p. 320.

⁹³ *Ídem*, pp. 317-318.

⁹⁴ *Ídem*, p. 315.

⁹⁵ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 44, 5 de enero de 1978, p. 704.

La opinión del voto particular fue secundada por la Enmienda 2, formulada por el Diputado del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, Sr. Carro⁹⁶, pero finalmente no se incluyó en el texto del artículo⁹⁷. Tampoco resultó aprobada la modificación que se proponía en la Enmienda 736, del Diputado Sr. Ortí, perteneciente al Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, quien pretendía excluir el estado de alarma de los supuestos que impedían la tramitación de la reforma⁹⁸.

Sin perjuicio de lo anterior, la regulación de los estados de excepción sí sufrió modificaciones tanto en el Anteproyecto elaborado por la Ponencia, de 5 de enero de 1978, como en el Anexo al Informe de la Ponencia, de 17 de abril de 1978.

El primer texto continúa con una remisión por interpretación sistemática, pues no se le hace mención expresa en el artículo correspondiente de los que regulan el procedimiento de reforma (art. 159 del texto aprobado por la Ponencia). En cuanto a las modificaciones en él presentes, se sustituyó el término "estado de sitio" por "estado de guerra" (art. 94, apdos. 1 y 4, del texto aprobado por la Ponencia), se cambió la duración máxima de los estados de alarma y excepción a quince y treinta días respectivamente (art. 94, apdos. 2 y 3 del texto aprobado por la Ponencia) y se aclaró el contenido referente a la extensión territorial de este último estado (art. 94.3 del texto aprobado por la Ponencia)⁹⁹.

En el segundo salieron adelante las más relevantes variaciones. Respecto del estado de guerra, se recuperó la expresión "estado de sitio" y se estableció que el Congreso también debía indicar su extensión territorial (art. 108, apdos. 1 y 4, del texto del Informe de la Ponencia). En referencia al estado de alarma, se indicó que el instrumento para instituirlo era el Decreto procedente del Consejo de Ministros, y que el Congreso también debía precisar el ámbito territorial, así como autorizar la prórroga (art. 108.2 del texto del Informe de la Ponencia). Y en cuanto al estado de excepción, se estableció que era el Gobierno el legitimado para declararlo mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, siempre que estuviera autorizado por Congreso o, en su defecto,

⁹⁶ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, p. 10.

⁹⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.115, 20 de julio de 1978, p. 4535.

⁹⁸ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados*, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978, p. 346; *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 82, 17 de abril de 1978, p.1611.

⁹⁹ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 44, 5 de enero de 1978, pp. 684-685.

por la Diputación Permanente, quienes además debían precisar los efectos de dicho estado (art. 108.3 del texto del Informe de la Ponencia). Finalmente, se preveía la imposibilidad de disolución del Congreso mientras estuviera vigente alguno de estos estados, así como la prórroga de sus poderes si alguna situación que justifique su declaración se produjera estando disuelto o habiendo expirado su mandato (art. 108.5 del texto del Informe de la Ponencia)¹⁰⁰.

En la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se aceptó la enmienda verbal del Grupo Parlamentario Comunista explicada por el Sr. Solé, por la que sólo se impedía iniciar (ya no continuar) una modificación de la Constitución en tiempo de guerra o de vigencia (sustituyendo al término "declaración") de algún estado de excepción (art. 163 del texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales)¹⁰¹.

Además, se introdujeron algunos cambios en la regulación de los estados de excepción, previstos en el artículo 109 del texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, al que ya hacía remisión expresa el art. 163 mismo texto. Concretamente, se establecía en el apartado cinco (correspondiente con el 108.5 del texto del Informe de la Ponencia) la convocatoria automática de Congreso y Senado, en caso de no estar en período de sesiones, durante la vigencia de cualquier estado, así como la garantía continuidad en el normal funcionamiento de todos los órganos constitucionales del Estado en dichos tiempos¹⁰².

En el Senado se presentaron dos enmiendas: una de estilo cuyo contenido no merece la pena explicar (Enmienda 577, del Sr. Martín-Retortillo, del Grupo Progresistas y Socialistas Independientes)¹⁰³, y otra pretendiendo de nuevo la inclusión de la cláusula de intangibilidad antes indicada (Enmienda 194, del Sr. Cacharro, del Grupo Mixto)¹⁰⁴.

¹⁰⁰ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 82, 17 de abril de 1978, pp. 1633-1634.

¹⁰¹ *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 93, 20 de junio de 1978, pp. 3477-3479; *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 121, 1 de julio de 1978, p. 2621.

¹⁰² *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 121, 1 de julio de 1978, pp. 2609-2610.

¹⁰³ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, p. 246.

¹⁰⁴ *Senado*, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978, p. 82.

La primera quedó aceptada¹⁰⁵, mientras que la segunda decayó por inasistencia de su proponente al Pleno del Senado en que la debía defender¹⁰⁶.

Asimismo, el art.116 del texto Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, al que remitía el 168 del mismo texto, excluyó en su apartado cinco la previsión de prórroga de los poderes del Congreso que se disponía en los textos anteriores¹⁰⁷, mientras que el definitivo texto del Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado, de 28 de octubre de 1978, indicaba que dichas competencias serían ejercidas por la Diputación Permanente del Congreso (art. 116.5 del texto del Dictamen de la Comisión Mixta, por remisión del art. 169 del texto del Dictamen de la Comisión Mixta)¹⁰⁸.

2.2.2.3 Alusiones a la voluntad de reforma de la Constitución

Cabe referir alguna referencia realizada por diputados y senadores, ya durante la tramitación del procedimiento de elaboración y aprobación de la Constitución, a la necesidad de su reforma.

Así, el diputado Sr. Arzallus, defendió la abstención de su Grupo Parlamentario (Minoría del Partido Nacionalista Vasco) en la votación del Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución por el Pleno del Congreso, alegando la necesidad de encontrar un encaje adecuado para el País Vasco¹⁰⁹. En ese mismo acto, el Sr. Fraga del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, presentaba sus objetivos de reforma, referentes a la ambigüedad del término "nacionalidades" del artículo 2 del texto Dictamen de la Comisión Mixta, a las carencias de orden moral en cuanto a la definición de la familia y a la regulación de la libertad de educación, a la potenciación de la libertad de empresa, y al fortalecimiento de las instituciones de democracia semidirecta como el referéndum¹¹⁰.

¹⁰⁵ *Comisión de Constitución. Diario de Sesiones del Senado*, n. 52, 8 de septiembre de 1978, p. 2520.

¹⁰⁶ *Diario de Sesiones del Senado*, n. 67, 5 de octubre de 1978, p. 3330.

¹⁰⁷ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 157, 6 de octubre de 1978, pp. 3434-3435.

¹⁰⁸ *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 170, 28 de octubre de 1978, p. 3721.

¹⁰⁹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 130, 31 de octubre de 1978, pp. 5185-5187.

¹¹⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 130, 31 de octubre de 1978, pp. 5190-5192.

En el Senado, fue el Sr. Bandrés, del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos, quien aludió a la plurinacionalidad en España para votar en contra del Dictamen mencionado y pedir la reforma de la Constitución en ese sentido¹¹¹.

3. EL MODO DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN

Tras analizar el origen normativo del mismo, a continuación, se exponen sucintamente los trámites que se establecen para llevar a cabo una reforma de la Constitución, junto con las principales referencias a otras normas.

3.1 La iniciativa de la reforma constitucional

De conformidad al art. 166 CE, que se remite al 87.1 y 2 CE, corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Es preciso recalcar la exclusión de la iniciativa legislativa popular, institución que ya es poco recurrente en el *iter* legislativo ordinario, pero que expresamente se quiso suprimir en la iniciativa de reforma constitucional seguramente por el peso político y el desgaste que podría suponer para un sistema bipartidista¹¹². Esta exclusión de la iniciativa legislativa popular se considera conforme a la Constitución para aquellos casos (como el de la iniciativa de reforma constitucional), en los que por su naturaleza o implicaciones, se precisa la intervención de los representantes políticos, primando así los mecanismos de democracia representativa sobre los de democracia directa¹¹³. Sin embargo, algunos autores critican esta postura por ser impropia de una sociedad con una democracia representativa consolidada¹¹⁴.

Tras este inciso, se indican a continuación los requisitos subjetivos, formales y de procedimiento para cada sujeto legitimado:

¹¹¹ *Diario de Sesiones del Senado*, n. 68, 31 de octubre de 1978, pp. 3409-3411.

¹¹² García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978", *Cuadernos de Derecho Público*, n. 27, 2006, p. 149; García Fernández, L. y Sieira, S., "Sinopsis artículo 166", *Portal de la Constitución*, 2011 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=166&tipo=2>; última consulta 18/04/2017).

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de marzo 76/1994, FFJJ 3º y 5º. RTC 1994\76.

¹¹⁴ Contreras Casado, M. "Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional", *Revista de Derecho Político*, n. 37, 1992, p. 307.

- Requisitos subjetivos, que presentan bastantes diferencias en función del órgano de que se trate:
 1. Gobierno: Destaca en este caso el papel del Consejo de Estado, al que el Gobierno puede solicitar que elabore una propuesta de reforma constitucional; concretamente, la Comisión de Estudios de este órgano consultivo redactará el texto, que será aprobado por mayoría simple de su Pleno, y al que los consejeros discrepantes pueden formular voto particular (art. 23.2 LOCE). En cualquier otro caso, el Consejo de Estado en Pleno será necesariamente consultado sobre los anteproyectos de reforma constitucional (art. 21.1 LOCE)¹¹⁵.
 2. Congreso y Senado: en la primera Cámara citada, se exige que la proposición de reforma constitucional provenga de la iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o un quinto de los Diputados (art. 146.1 RCD)¹¹⁶, mientras que en la segunda ha de venir de cincuenta Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario (art. 152 RS)¹¹⁷.
 3. Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: Tres Comunidades (Aragón, Castilla y León y La Rioja) prevén expresamente en sus Estatutos de Autonomía la iniciativa de reforma constitucional, remitiéndose a lo previsto en esta norma¹¹⁸. Trece Estatutos de otras tantas Comunidades, así como los dos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, regulan genéricamente el recurso a la iniciativa legislativa ordinaria que el artículo 87.2 de la Constitución concede a sus Asambleas Legislativas (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Región de Murcia, País

¹¹⁵ Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE 25 de abril de 1980), tras la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE 29 de diciembre de 2004).

¹¹⁶ Reglamento del Congreso de los Diputados, publicado en el Boletín Oficial del Estado por orden de la Resolución de 24 de febrero de 1982 (BOE 5 de marzo de 1982).

¹¹⁷ Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (BOE 13 de mayo de 1994).

¹¹⁸ Art. 41.e) de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE 23 de abril de 2007); Art. 24.8 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE 1 de diciembre de 2007); Art. 19.1.i) de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE 19 de junio de 1982).

Vasco, Ceuta y Melilla)¹¹⁹, mientras que la Ley Orgánica que haría las veces de Estatuto de Autonomía en Navarra no prevé disposición de ningún tipo¹²⁰.

- Requisitos formales:

Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional, remitidos por el Gobierno o por una de las Cámaras respectivamente, deberán contener una Exposición de Motivos, detallar los antecedentes necesarios para pronunciarse a su respecto (arts. 109 y 124 RCD, por remisión del art. 146 RCD) y, si se tratara de proposiciones del Senado, estar articuladas (art. 152 RS). En cuanto a las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas, se exige que cumplan con los requisitos legalmente establecidos, lo que en la práctica supone una remisión a lo que establezcan los Reglamentos de cada Asamblea Legislativa¹²¹.

¹¹⁹ Art. 106.9.º de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 20 de marzo de 2007); Art. 24.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (BOE 11 de enero de 1982); Art. 13.e) de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 16 de agosto de 1982); Art. 9.2 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE 11 de enero de 1982); Art. 9.2.h) de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE 16 de agosto de 1982); Art. 61, apdos. b) y c), de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 20 de julio de 2006); Art. 16.3.h) de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE 1 de marzo de 1983); Art. 22, apdos. f) y g), de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 11 de abril de 2006); Art. 19.2.g) de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 29 de enero de 2011); Art. 10.1.f) de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (BOE 28 de abril de 1981); Art. 50, apdos. 2 y 3, de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE 1 de marzo de 2007); Art. 23.3.º de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE 19 de junio de 1982); Art. 28.b) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE 22 de diciembre de 1979); Art. 13 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (BOE 14 de marzo de 1995); Art. 13 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE 14 de marzo de 1995).

¹²⁰ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE 16 de agosto de 1982).

¹²¹ Arts. 172 y 193 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 28 de septiembre de 2005 (BOJA 10 de octubre de 2005); Arts. 218-222 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997 (BOA 9 de julio de 1997); Arts. 163 y 164 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997 (BOPA 18 de julio de 1997); Art. 151 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991 (BOCA 24 de mayo de 1991); Arts. 193, 194 y 196.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 26 de marzo de 2007 (BOC 1 de mayo de 2007); Art. 169 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997 (DOCLM 5 de diciembre de 1997); Art. 131 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990 (BOCYL 5 de marzo de 1990); Arts. 173 y 204 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 28 de julio de 2015 (DOGC 1 de octubre de 2015); Arts. 175-177 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997 (BOCM 16 de febrero de 1997); Arts. 170 y 184 del Reglamento de *Les Corts Valencianes*, de 18 de diciembre de diciembre de 2006 (DOGV 10 de enero de 2007); Arts. 191 y 251 de la Reforma del

Además, se entiende que se han de tales iniciativas se han de nombrar como proyectos o proposiciones de reforma constitucional, y que han de determinar el artículo o artículos cuya modificación proponen, con el fin de evitar reformas constitucionales tácitas¹²².

- Requisitos de procedimiento:

1. Gobierno: Los proyectos de reforma constitucional se tramitan como proyectos de ley, según el art. 146 RCD, que conduce a las normas de procedimiento contenidas en varios artículos del Título V del Reglamento del Congreso¹²³.
2. Congreso y Senado: Las proposiciones de ley procedentes del Congreso de los Diputados requieren de la previa toma en consideración por la Cámara (arts. 146.1 y 126, apdos. 2 a 5, del RCD), siguiendo su tramitación desde entonces la de los proyectos de ley. Siguen semejante devenir las proposiciones procedentes del Senado (arts. 153 y 108 RS).
3. Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: Siguiendo los requisitos de forma antes mencionados, el art. 87.2 CE prevé que puedan solicitar al Gobierno que adopte un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres de sus miembros para defenderla en el trámite de toma en consideración, mientras que por todo lo demás seguirán el

Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de día 19 de marzo de 2015 (DOE 14 de abril de 2015); Art. 163 del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 22 de julio de 1993 (DOG 21 de septiembre de 1993); Arts. 185 y 186 de la Reforma del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 15 de marzo de 2011 (BOIB 7 de mayo de 2011); Art. 156 del la Ley 2/2001, de 19 de abril, del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (BOR 21 de abril de 2001); Arts. 147-151 de la Reforma Total del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 13 de junio de 2002 (BORM 6 de julio de 2002); Arts. 211 y 214, apdos. 2 y 3, del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 24 de marzo de 2011 (BON 26 de septiembre de 2011); Arts. 229-231 del Reglamento del Parlamento Vasco, de 30 de junio de 2011 (BOPV 8 de julio de 2011); Arts. 27.1.p) y 75 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, de 28 de octubre de 2015 (BOCCE 9 de noviembre de 2015); Arts. 28.e) y 72 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, de 18 de mayo de 2012 (BOCME 19 de mayo de 2012).

¹²² García Fernández, L. y Sieira, S., *op. cit.* (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=166&tipo=2>; última consulta 18/04/2017).

¹²³ Dentro del mismo, se encuentran: los arts. 109-123 RCD, correspondientes a la Sección I del Capítulo II, sobre los proyectos de ley; el art. 128 RCD, ubicado en la Sección III del Capítulo II, sobre la retirada de proyectos de ley; y los arts. 148-150 RCD, en las Secciones V y VI del Capítulo III, sobre la competencia legislativa plena de las Comisiones y sobre la tramitación de proyectos de ley en lectura única.

procedimiento establecido para las proposiciones de ley del Congreso (art. 127 RCD).

3.2 El procedimiento de reforma del artículo 167 CE

Este cauce de modificación ordinaria del texto constitucional prevé hasta tres posibilidades, cada una subsidiaria de la anterior, para que la reforma quede aprobada, así como un potestativo recurso al referéndum de ratificación de los cambios aprobados en Cortes. Por ello, este procedimiento se califica como simple, ordinario o de alternativas (lo que, como se explica a continuación, no quiere decir que sea sencillo), mientras que el otro se adjetiva como agravado, extraordinario o consecutivo (como se verá, requiere el cumplimiento necesario y obligatoriamente sucesivo de una serie de requisitos más complejos)¹²⁴.

3.2.1 Primera posibilidad: el art. 167.1 CE, ab initio

Salvo que la iniciativa provenga del Senado, el proyecto o proposición de reforma constitucional precisará, en primer lugar, de una aprobación en votación final de totalidad por mayoría de tres quintos del Congreso (art. 146.2 RCD)¹²⁵.

Posteriormente, el texto se remitirá al Senado, a cuya llegada será mandado publicar por la Mesa y se abrirá plazo para presentar enmiendas (art. 154.1 RS). La Comisión de Constitución del Senado o una Ponencia por ella designada informarán sobre el proyecto y las enmiendas, y emitirán dictamen que se debatirá y votará por el Pleno junto con dichas enmiendas y los votos particulares (arts. 154.2 y 155 RS). Finalmente, se someterá el texto a una votación final sobre el conjunto que precisará de mayoría de tres quintos para considerar aprobada la reforma (art. 156.1 RS).

Haciendo un inciso -válido también para el procedimiento del art. 168 CE- sobre el derecho de enmienda, es preciso señalar dos rasgos específicos¹²⁶:

¹²⁴ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, pp. 27, 28 y 39.

¹²⁵ *Ídem.*, p. 26.

¹²⁶ García-Escudero Márquez, P., "Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 3, 2012, pp. 61-65.

- En primer lugar, que sólo se admiten enmiendas de devolución en la Cámara Baja cuando se trate de proposiciones de reforma constitucional tomadas en consideración en el Senado (según se deduce de los arts. 126 y 146 RCD).
- Y en segundo lugar, que las modificaciones solicitadas no pueden suponer una nueva iniciativa ni afectar a materias que requieran seguir el procedimiento agravado de reforma cuando se estén siguiendo las vías del ordinario; es más, se exige una conexión material (aunque sea mínima), que ha de ser controlada por las Mesas de las Cámaras, en los términos dictados por la jurisprudencia¹²⁷. Esta particularidad no existe (y por eso se califica de específica) en el procedimiento legislativo ordinario, que incluso llega a permitir enmiendas con materia de ley orgánica en la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley ordinaria (art. 130.3 RCD).

Retomando el *iter* de la primera posibilidad, en caso de que la modificación aprobada por el Senado no alterase el texto que vino del Congreso, se comunicará el hecho a esta Cámara (art. 156.2 RS), pero en cualquier otro supuesto se intentará aprobar la reforma mediante al siguiente método.

3.2.2 Segunda posibilidad: el art. 167.2 CE, in fine

La falta de acuerdo entre el Congreso y el Senado conduce a la creación de una Comisión Mixta de composición paritaria, con el encargo de acordar un texto que requerirá del anterior régimen de mayorías en cada Pleno para ser aprobado (arts. 146.3 RCD y 156, apdos. 3 y 4 *ab initio* RS), en cuyo defecto se recurrirá a la siguiente forma de llegar a un acuerdo. Como señala la doctrina, este recurso supone una novedad en términos de Derecho comparado¹²⁸.

¹²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio 119/2011, FFJJ 6º y 7º. RTC 2011\119; Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de septiembre 136/2011, FFJJ 6º y 8º. RTC 2011\136.

¹²⁸ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, p. 26.

3.2.3 Tercera posibilidad: el art. 167.3 CE

Si la propuesta fuese aprobada al menos por mayoría absoluta del Senado, el Presidente de esta Cámara comunicará dicha decisión al del Congreso, y esta Cámara podrá aprobar la reforma por mayoría de dos tercios (arts. 146.4 RCD y 156.4 *in fine* RS).

3.2.4 El referéndum potestativo previsto en el art. 167.3 CE

Tras la aprobación en Cortes de la reforma, en un plazo de quince días, una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado podrán solicitar la celebración de referéndum que ratifique la modificación. Este reducido quórum para solicitar el referéndum se entiende como un instrumento de defensa de las minorías¹²⁹.

En el Senado, se prevé expresamente que la comunicación del proyecto aprobado y la petición de referéndum se realicen por escrito dirigido al Presidente de la Cámara, que será remitido por éste al del Gobierno (art. 157 RS).

Tras recibir la comunicación, se da un plazo de treinta días para convocarlo y de otros sesenta para celebrarlo (art. 7 LODMR, *in fine*)¹³⁰. Además, esta modalidad de referéndum no está sometida a las limitaciones temporales de celebración que rigen para los demás tipos, impidiendo que tengan lugar durante los noventa días anteriores y posteriores a la celebración elecciones parlamentarias, locales generales o de otro referéndum en el territorio afectado (art. 4.2 LODMR).

Por último, se entiende que la mayoría requerida en referéndum es de votos válidos emitidos y no de electores, pese a que no existen especificaciones normativas al respecto¹³¹.

¹²⁹ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, pp. 26-27.

¹³⁰ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE de 23 de enero de 1980).

¹³¹ García Fernández, L. y Sieira, S., "Sinopsis artículo 168", *Portal de la Constitución*, 2011 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=2>; última consulta 19/04/2017). Esta es la interpretación que se defiende en el Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, p. 351.

3.3 El procedimiento de reforma del artículo 168 CE

Este segundo mecanismo de reforma, introducido con el ánimo de poner en valor determinadas reformas constitucionales¹³², incluye todos los obstáculos posibles de Derecho comparado (doble legislatura, régimen muy cualificado de mayorías y referéndum preceptivo y vinculante)¹³³, y no se preocupa por facilitar el logro de un acuerdo del modo en que lo hace el anterior (por ejemplo, no prevé la creación de una Comisión Mixta para resolver las discrepancias entre las Cámaras)¹³⁴.

En cuanto a su ámbito objetivo, han de seguir las prescripciones de este artículo las reformas que afecten bien a la totalidad de la Constitución, bien al Título Preliminar, a la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I o al Título II (art. 168.1 CE, *ab initio*). A esta regulación se han realizado numerosas críticas, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Las modificaciones del conjunto de la Constitución no pueden suponer una ruptura de su sustrato axiológico que implique su destrucción o supresión¹³⁵. Es decir, sería incongruente que mediante la revisión total el poder de reforma se erigiera en auténtico poder constituyente¹³⁶.
- Los apartados especialmente protegidos contienen previsiones que no deberían estarlo, mientras que quedan fuera del ámbito del art. 168 CE otros preceptos de forma injustificada. Así, se considera que se deberían excluir artículos como el 57 o el 58 (ubicados en el Título II)¹³⁷, mientras que faltarían otros como el 10, el 14 o el 53 (en materia de derechos fundamentales)¹³⁸, o el 137 y el 147 (que

¹³² Vera Santos, J. M., *op. cit.*, p. 28.

¹³³ García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, pp. 148 y 150. En el Anexo II se incluye un análisis más completo de Derecho comparado, a partir de las constituciones de los nueve países de la UE (Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia) que prevén un procedimiento de reforma constitucional en dos legislaturas.

¹³⁴ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, p. 36.

¹³⁵ Jiménez Campo, J., "Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución", *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 7, 1980, pp. 83-89. Además, *vid.* pp. 11, 40 y 50.

¹³⁶ Vera Santos, *op. cit.*, p. 29.

¹³⁷ Redondo García, A. Mª., "¿Puede reformarse el artículo 168 de la Constitución a través del procedimiento establecido en el artículo 167?", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, pp. 146-147.

¹³⁸ García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 149; Vera Santos, *op. cit.*, pp. 30-31.

afectan a la forma de Estado)¹³⁹. Algunos autores incluso defienden la inclusión de todos los preceptos cuya conexión con el ámbito objetivo del actual art. 168 CE sea evidente y directa¹⁴⁰, especialmente a partir de un concepto amplio de derechos fundamentales basado en el calificativo de "inviolables" que los derechos en general reciben en el art 10 CE¹⁴¹.

- No queda claro qué sucedería si en una iniciativa de reforma se incluyesen materias del art. 168 CE y otras del art. 167 CE. El mencionado Informe del Consejo de Estado incluye *motu proprio* una última parte recogiendo algunas consideraciones generales al respecto¹⁴², y concluye que en un caso como éste sería preciso seguir la vía agravada para el conjunto de la reforma (art. 168 CE)¹⁴³.

Por contra, siguiendo la vía abierta por autores críticos con esta interpretación contraria al desglose de procedimientos según la materia¹⁴⁴, se podría entender aplicable por analogía lo que la jurisprudencia constitucional establece para las leyes orgánicas. Así, en una disposición de este rango y naturaleza cuyo "contenido desarrolle el núcleo orgánico", se permiten incluir cuestiones "regulables también por vía reglamentaria" o por ley ordinaria, por "razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa", siempre que su inclusión no consista simplemente en "yuxtaponer preceptos referidos a materias distintas de las reservadas a tal tipo de ley" sino que constituya "un complemento necesario para su mejor inteligencia". En principio, dichas cuestiones conexas "también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el artículo 81.2 de la Constitución" (...) "en defensa de la seguridad jurídica". No obstante, la propia ley orgánica tendría que excluir dicho rango indicando qué preceptos de su texto "contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas", y en su defecto, "debiendo en todo

¹³⁹ Contreras Casado, M., *op. cit.*, p. 310.

¹⁴⁰ Solozábal Echavarría, J.J., *op. cit.*, pp. 273-274.

¹⁴¹ Jiménez Campo, *op. cit.*, pp. 95-100.

¹⁴² Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, pp. 16-17.

¹⁴³ *Ídem.*, pp. 334-336; Díaz Revorio, F.J., "Perspectivas de reforma de la Constitución Española", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, p. 35

¹⁴⁴ García Fernández, J., *op. cit.*, p. 308.

caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter", será el Tribunal Constitucional quien decida esta cuestión previo recurso de inconstitucionalidad¹⁴⁵.

En cuanto a la estructura general del procedimiento, se pueden diferenciar tres pasos necesarios y sucesivos: aprobación del principio de la reforma, debate y votación en nuevas Cortes constituidas al efecto, y referéndum de ratificación.

3.3.1 Principio de la reforma: el art. 168.1 CE, in fine

Por lo apuntado justo antes, destaca en este caso la importancia de que la iniciativa de reforma sea lo suficientemente precisa para permitir su adecuada calificación (e incluso, recalificación) por las Mesas de las Cámaras, que habrán de revisar los requisitos de legitimación, tiempo y forma (arts. 31.1, apdos. 4º y 5º RCD y 36.1.c) RS)¹⁴⁶.

Seguidamente, los proyectos y proposiciones de reforma constitucional que deban reservarse a este procedimiento serán debatidos por el Pleno del Congreso siguiendo las normas previstas para los debates de totalidad (art. 147.1 RCD). En este primer paso, y ante el silencio en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, las enmiendas sólo serán posibles previa resolución motivada de la Mesa de la Cámara (art. 31.1 RCD). Tras el debate, se votará el principio de la reforma, requiriéndose mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara; acto seguido, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Senado (art. 144.2 RCD).

En esta otra Cámara, tanto los proyectos de reforma que lleguen del Congreso como las proposiciones procedentes del Senado se debatirán por el Pleno (art. 158, apdos. 1 y 2 RS), y necesitarán también de mayoría de dos tercios para considerar aprobado el inicio de la reforma (arts. 148.3 RCD, *ab initio*, y 158.3 RS, *ab initio*). Acto seguido, el Presidente del Senado pondrá el resultado favorable de la votación en conocimiento del que lo fuera del Congreso, y ambos comunicarán dicha aprobación al del Gobierno, quien deberá someter a la sanción del Rey el Real Decreto de Disolución de las Cortes y

¹⁴⁵ García-Escudero Márquez, P. "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 151; Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero 5/1981, FJ 21º. RTC\1981\5; Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto 76/1983, FJ 51º. RTC\1983\76.

¹⁴⁶ García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 148; Auto del Tribunal Constitucional de 15 de marzo 85/2006. RTC 2006\85 AUTO; Vera Santos, *op. cit.*, p. 34.

de convocatoria de nuevas elecciones, de conformidad con el art. 42 LOREG¹⁴⁷ (arts. 148.3 RCD, *in fine*, y 158.3 RS, *in fine*).

Por último, es reseñable que este trámite de la reforma agravada supone un caso de paridad excepcional entre las Cámaras, cuyo único paralelismo se podría encontrar en el art. 150.3 CE¹⁴⁸.

3.3.2 Las Cortes constituyentes: el art. 168.2 CE

Las nuevas Cortes tienen únicamente tres funciones:

1. Ratificación de la decisión reformativa de las anteriores: en el caso del Congreso, sólo se exige que la decisión sea favorable, de modo que no se establece un régimen de mayorías cualificado para tomar esta decisión; a continuación, la decisión favorable se comunicará al Presidente del Senado (art. 147.4 RCD).

En el Senado la ratificación se realiza por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 159 RS, *ab initio*), cuestión extremadamente controvertida pues el art. 79.2 CE sólo permite introducir mayorías cualificadas en los Reglamentos de las Cámaras para la elección de personas¹⁴⁹.

Por último, señalar que aunque hay autores que consideran que esta ratificación sirve de guía en la elaboración y aprobación por estas Cortes del texto definitivo de la reforma¹⁵⁰, el Informe del Consejo de Estado hace prevalecer los criterios interpretativos histórico y sistemático sobre el literal, para acabar afirmando que existe gran libertad de las nuevas Cámaras para elaborar el texto modificadorio, pues como dijo el Sr. Alzaga, son las elegidas especialmente para llevar a cabo la reforma”¹⁵¹.

¹⁴⁷ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE 20 de junio de 1985).

¹⁴⁸ García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, pp. 152-153.

¹⁴⁹ *Ídem.*, p. 155; Vera Santos, J. M., *op. cit.*, p. 35.

¹⁵⁰ García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, pp. 149, 150 y 154.

¹⁵¹ Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, pp. 348-351; *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 93, 20 de junio de 1978, p. 3471.

2. Estudio y debate del texto de la modificación: el Congreso seguirá el procedimiento legislativo común (art. 147.5 RCD, *ab initio*), mientras que en el Senado se abrirá plazo de enmiendas y se empleará el procedimiento anteriormente expuesto (la remisión del art. 159 RS se entiende hecha a los arts. 154 y 155 RS).

Se supone que el Congreso actuará en primer lugar en esta fase, con lo que se plantea el problema de las enmiendas del Senado. Por la lógica del procedimiento, se rechaza la posibilidad de que se presenten enmiendas a la totalidad de devolución, y respecto de cualquier otra modificación introducida por la Cámara Alta, la solución que defiende la mayoría de la doctrina consiste en devolver el texto al Congreso y que éste vote definitivamente por nueva mayoría de dos tercios¹⁵².

3. Aprobación de la reforma: se enviará al Senado el texto aprobado que el Congreso, siguiendo el procedimiento antes indicado, apruebe por mayoría de dos tercios de sus miembros (art. 147.5 RCD, *in fine*), requiriéndose votación final conjunta favorable por idéntica mayoría de miembros en el Senado (art. 159 RS, *in fine*).

3.3.3 El referéndum preceptivo previsto en el art. 168.3 CE

Tras la aprobación en Cortes, el Presidente del Congreso comunicará dicha eventualidad al del Gobierno (art. 147.6 RCD), a efectos de que se sigan los trámites previstos para la convocatoria del referéndum (art. 7 LODMR, explicado *supra*).

Sobre este referéndum existe gran controversia doctrinal, pues mientras muchos autores recelan de él al considerarlo redundante¹⁵³, otros lo defienden como manera de controlar los cambios elaborados por las segundas Cortes¹⁵⁴.

¹⁵² García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, pp. 156-158; Solozábal Echavarría, *op. cit.*, p.275.

¹⁵³ Vera Santos, *op. cit.*, pp. 36-37.

¹⁵⁴ Contreras Casado, M., *op. cit.*, p. 313.

3.4 Los límites a la reforma constitucional

Antes de adentrarse en los actuales límites, es preciso realizar plantear sus posibles clasificaciones, para lo cual se propone la combinación de las distinciones efectuadas por varios autores¹⁵⁵. En primer lugar, se distinguen entre límites implícitos y explícitos:

1. Límites implícitos: son aquéllos cuya "existencia sólo puede ser deducida indirectamente, bien como una consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema constitucional considerado en su conjunto, bien como correlato de las singulares cualificaciones que se producen en determinados preceptos de la Constitución", como podría ser el art. 10 CE¹⁵⁶.

La jurisprudencia constitucional ha negado su existencia¹⁵⁷, pero hay autores que han defendido la postura contraria. Así, algunos afirman que residen en el propio sustrato axiológico de la Constitución¹⁵⁸, otros que en la necesaria congruencia del texto tras la reforma¹⁵⁹, e incluso algunos que se atreven a realizar nuevas clasificaciones en este ámbito. Dentro de estos últimos, alguno los divide entre materiales y formales¹⁶⁰, mientras que otro distingue entre límites autorreferenciales y límites positivos¹⁶¹.

2. Límites explícitos: también llamados cláusulas de intangibilidad, son "aquellos que se encuentran expresamente formulados en el texto constitucional"¹⁶². A su vez, se diferencian entre autónomos y heterónomos.

Los primeros son "impuestos por el propio ordenamiento constitucional"¹⁶³, y pueden venir referidos a cuestiones formales o a aspectos materiales. El Tribunal

¹⁵⁵ Las obras estudiadas a estos efectos son Aláez Corral, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000; Belda Pérez-Pedrero, E., "Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, pp. 261-288; De Vega, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988; Fondevila Marón, M., "Los límites a la reforma de la Constitución", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 19., 2015, pp. 255-256; García-Atance García de Mora, M^a. V., "La reforma constitucional y las cláusulas de intangibilidad", *Revista de Derecho Político*, n. 37, 1992, pp. 319-329.

¹⁵⁶ De Vega, P., *op. cit.*, p. 242. *Vid.* pp. 11, 35 y 50.

¹⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de marzo 48/2003, FJ 7º. RTC 2003\48, alegada por García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 149.

¹⁵⁸ Solozábal Echavarría, *op. cit.*, p. 272; García-Atance García de Mora, M^a. V., *op. cit.*, p. 326; Vera Santos, *op. cit.*, pp. 32-33; Lowenstein, K., *op. cit.*, pp. 188-195. *Vid.* pp. 11, 35 y 50.

¹⁵⁹ Contreras Casado, M., *op. cit.*, p. 312.

¹⁶⁰ Belda Pérez-Pedrero, E., *op. cit.*, pp. 273-287.

¹⁶¹ Aláez Corral, B., *op. cit.*, pp. 332-366, y 367-390, respectivamente.

¹⁶² De Vega, P., *op. cit.*, p. 242.

Constitucional siempre ha destacado la importancia de los límites de forma, concretados en el texto de los arts. 167 y 168 CE¹⁶⁴, pero niega la existencia de los otros¹⁶⁵. En cuanto a los heterónomos, son aquéllos cuya existencia "procede de fuentes distintas al texto constitucional"¹⁶⁶.

Otra posible distinción es la efectuada entre límites absolutos y límites relativos:

1. Límites absolutos: son aquéllos que "bien por voluntad expresa del poder constituyente (en el supuesto de límites explícitos), bien por deducción implícita de las normaciones del sistema, no pueden de ningún modo superarse"¹⁶⁷.
2. Límites relativos: son los que "con procedimientos especiales, podrían ser eliminados"¹⁶⁸. A su vez, pueden ser temporales (si el factor determinante para su superación es el paso del tiempo)¹⁶⁹, o circunstanciales (si dependen de una coyuntura cuyo final no está definido con exactitud por una norma).

Según esta clasificación, y prestando atención a los únicos límites que aparecen en el Título X (art. 169 CE), se puede afirmar que los mismos son explícitos, autónomos y formales (pues se formulan específicamente en el texto y se refieren a cuestiones procedimentales), así como relativos y circunstanciales (ya que su virtualidad se enerva al finalizar la situación excepcional que impide iniciar la reforma). En cuanto a su definición, es posible establecerla mediante los siguientes parámetros:

- Impiden únicamente la iniciación de la reforma, pero no la continuación de una ya empezada, cuestión criticada por la doctrina¹⁷⁰.
- Dicho impedimento se constriñe al tiempo durante el cual se esté en guerra o bajo la vigencia de algún estado de excepción de entre los regulados en el art.

¹⁶³ *Ídem.*, p. 241.

¹⁶⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre 103/2008, FJ 4º. RTC 2008\103; Fondevila Marón, M., *op. cit.*, p. 257.

¹⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril 11/1981, FJ 7º. RTC 1981\11; Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de marzo 48/2003, FJ 7º. RTC 2003\48; Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre 103/2008, FJ 4º. RTC 2008\103; Fondevila Marón, M., *op. cit.*, p. 257.

¹⁶⁶ De Vega, P., *op. cit.*, p. 241.

¹⁶⁷ *Ídem.*, p. 243.

¹⁶⁸ *Ibidem.*

¹⁶⁹ Lowenstein, K., *op. cit.*, p. 188.

¹⁷⁰ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, pp. 24 y 49.

116 CE¹⁷¹. La situación de guerra se extiende, según la doctrina, tanto a aquellos casos en que se ha declarado formalmente como a los que no (a partir de la interpretación conjunta y flexible, de los arts. 63.3 y 169 CE)¹⁷².

- Por último, la limitación rige para cualquier tipo de reforma, independientemente la ubicación del texto a enmendar en la Constitución o del alcance total o parcial de la alteración que se proponga.

La regulación de los límites a la reforma es, seguramente, la cuestión más polémica del Título X CE. Por un lado, se critica su ubicación, al considerarse que debería estar justo después del art. 166 CE, en cuanto los límites sólo afectan a la iniciativa¹⁷³. Además, se considera absurda su configuración, pues tanto las decisiones sobre el comienzo de cualquier modificación de la Constitución como las de declaración o prórroga de los estados excepcionales del art. 116 CE residen en las Cortes Generales¹⁷⁴. También se ha dicho que son inútiles en aquéllos casos (guerra o estados de excepción o sitio), en que la fuerza de los hechos se situaría por encima de lo normativo, así como excesivos en el caso del estado de alarma¹⁷⁵.

Más allá del propio texto actual de la Constitución, se suele lamentar la ausencia de cláusulas de intangibilidad de carácter autónomo y material, aunque casi siempre se responde afirmando que lo agravado del procedimiento del art. 168 CE compensa esta carencia¹⁷⁶.

4. LAS NECESIDADES DE REFORMA: EL INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO DE 2006

El Gobierno, en el ejercicio de sus facultades previstas en el artículo 2.3 LOCDE y mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, solicitó informe al Consejo de Estado sobre cuatro posibles modificaciones del texto constitucional¹⁷⁷, a saber:

¹⁷¹ El artículo se desarrolla por medio de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE de 5 de junio de 1981).

¹⁷² García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 150.

¹⁷³ Contreras Casado, M., *op. cit.*, p. 313.

¹⁷⁴ *Ibidem.*

¹⁷⁵ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁷⁶ García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 149.

¹⁷⁷ Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, pp. 2, 8-9, 12. Para profundizar en el análisis, puede consultarse Vírjala Foruria, E., "El Informe de

1. La inclusión del principio de no discriminación de la mujer en el orden de sucesión a la Corona, con respeto a los derechos adquiridos por el Príncipe de Asturias¹⁷⁸.
2. La recepción constitucional del proceso de construcción europea.
3. La inclusión de la denominación oficial de las Comunidades y Ciudades Autónomas.
4. La reforma del Senado.

Antes de analizar cada uno de los ámbitos de reforma, el Informe comienza destacando la necesidad de lograr un equilibrio constitucional, que permita garantizar cierta estabilidad mediante la adaptación del texto de la norma a los cambios sociales en aquellos casos en que la interpretación sociológica no sea suficiente. Para ello, se indica que es preciso buscar consenso tanto en la necesidad de reforma como en el contenido de las propuestas modificatorias y, en particular, de la propuesta que en su caso resulte aprobada. Además, se recuerda que se han de seguir los procedimientos establecidos por la propia Constitución, pues son elementos fundamentales del valor democrático¹⁷⁹.

Posteriormente, para cada una de las cuestiones planteadas se estudian las posibles respuestas, proponiendo redacciones de los artículos afectados con carácter meramente ejemplificativo y estudiando los problemas conexos más relevantes¹⁸⁰.

En lo referente a la primera de las consultas, la propuesta del Consejo de Estado consiste en tres modificaciones del artículo 57 CE¹⁸¹:

1. Se introduciría una referencia explícita y prioritaria, en el orden de sucesión al trono, al entonces Príncipe heredero Don Felipe de Borbón (art. 57.1 CE). En este aspecto, la reforma urgía con el fin de evitar una posible retroactividad restrictiva de los derechos individuales si el entonces Príncipe heredero hubiese

2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 82, 2008, pp. 211-260. Además, sobre el papel del Consejo de Estado en el procedimiento de reforma, destaca Sánchez Navarro, A. J., "El Consejo de Estado y la Reforma Constitucional", *Revista de Derecho Político*, nn. 71-72, 2008, pp. 517-550.

¹⁷⁸ Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, p. 21.

¹⁷⁹ *Ídem.*, p. 6-8.

¹⁸⁰ *Ídem.*, pp. 16-17.

¹⁸¹ *Ídem.*, pp. 34 y 39.

tenido un hijo varón tras una o más hijas mujeres (como aún puede ser el caso)¹⁸².

2. Los criterios de preferencia, con carácter subsidiario en caso de concurrencia de dos o más llamados a la sucesión, serían exclusivamente y por este orden, anterioridad de línea, proximidad de grado y edad mayor (art. 57.1 CE).
3. Se añadiría un apartado indicando que cuando la Constitución menciona al Rey o al Príncipe también se refiere, en su caso, a la Reina o a la Princesa (art. 57.6 CE).

En cuanto a la segunda cuestión, el Informe recuerda que, a raíz de la consulta realizada por el Gobierno (*ex art. 95.2 CE*), el Tribunal Constitucional ya emitió Declaración en favor de la constitucionalidad del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en cuanto a sus disposiciones sobre el principio de primacía del Derecho Comunitario y sobre determinados contenidos del Tratado que forman parte de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁸³. Sin embargo, el Gobierno entiende que esta relación con el Derecho de la Unión queda en el ámbito incierto de la interpretación, de modo que sería necesario regularlo explícitamente en la Constitución¹⁸⁴. Para ello, el Consejo de Estado propone las siguientes modificaciones¹⁸⁵:

1. Introducir un inciso final en el Preámbulo de la Constitución en el que se establezca la voluntad de la Nación de ser parte activa en la integración comunitaria.
2. Creación de un Título nuevo, denominado Título VII bis o Título VIII bis, con un artículo único en el que se recoja el principio de cooperación comunitaria en la consolidación de la Unión (apdo. 1); un especial procedimiento de ratificación de los tratados comunitarios que exige mayoría absoluta de ambas Cámaras o, en

¹⁸² Díaz Revorio, F. J., *op. cit.*, p. 37.

¹⁸³ Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Pleno del Tribunal Constitucional (BOE 4 de enero de 2005), que afectaba al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DOUE 16 de diciembre de 2004) y a la revisada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE 14 de diciembre de 2007); Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, p. 43. Para profundizar en la cuestión, López Castillo, A., "La Unión Europea «en Constitución» y la Constitución estatal (en espera) de reformas. A propósito de la DTC 1/2004, de 13 de diciembre de 2004", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2004, pp. 427-458.

¹⁸⁴ Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, pp. 46-47.

¹⁸⁵ *Ídem.*, pp. 106-107.

su defecto, de tres quintos del Congreso (apdo. 2); el modo de aplicación del Derecho de la Unión, dentro mencionado en el principio del apartado 1 (apartado 3).

La doctrina ha señalado que, aunque la reforma que se propone no es contenido directo del art. 167 CE, sí es posible que indirectamente afecte a derechos fundamentales que se encuentren bajo el ámbito de protección del procedimiento agravado¹⁸⁶.

Respecto a la tercera consulta, el Gobierno pregunta qué concretos artículos hay que modificar para incluir los nombres de las Comunidades y Ciudades Autónomas, qué criterios se han de seguir para ordenarlos y qué impacto tendría esta reforma en los demás preceptos de la Constitución¹⁸⁷. Las respuestas recogidas en el Informe se pueden sintetizar de la siguiente forma:

1. A la primera de las cuestiones, el Consejo de Estado propone tres soluciones, una de las cuales es la menos gravosa en cuanto a la dificultad de su realización (reforma limitada de los artículos 137 y 143 CE), la otra tiene un nivel medio de dificultad (reforma completa de los mismos artículos que en el caso anterior), y la última es la más compleja (modificación del artículo 2 CE, complementada con cualquiera de las anteriores propuestas)¹⁸⁸.
2. A la segunda de las cuestiones, responde indicando que se ha de seguir el criterio histórico (en función de la creación y consolidación de las máximas competencias), aunque recuerda que existen problemas en cuanto a la concreción de las denominaciones¹⁸⁹.
3. Y ante la última, el órgano consultivo afirma que se verían afectados la rúbrica del propio Título VIII, así como los artículos 144, 146, 147, 148, 151, 152 y Disposiciones Transitorias Primera a Séptima¹⁹⁰.

Muchos constitucionalistas, en aras a lograr el cierre definitivo del proceso autonómico y la distribución más estable y adecuada de las competencias entre el Estado y las

¹⁸⁶ Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, p. 141.

¹⁸⁷ Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, pp. 134-135.

¹⁸⁸ *Ídem.*, pp. 164-177.

¹⁸⁹ *Ídem.*, pp. 153-159.

¹⁹⁰ *Ídem.*, pp. 177-185.

Comunidades Autónomas, han abogado por profundizar en esta reforma (recurriendo al procedimiento agravado) para modificar algunos aspectos del Título Preliminar¹⁹¹.

Y sobre la cuarta y última consulta, el Gobierno pretende conocer la opinión del Consejo de Estado acerca de las funciones que ha de ejercer el Senado, su composición, su posición en el seno de las Cortes Generales y el impacto que las reformas en estas materias tendría en otras partes del texto constitucional¹⁹². El órgano consultivo responde de esta manera:

1. Respecto del procedimiento legislativo, propone que éste sea iniciado en el Senado como regla general en algunos ámbitos (leyes dictadas de conformidad con los artículos 150, 156.2, 157.3 y 158.2 CE, o que se refieran a materias de relevancia autonómica a juicio del Gobierno). Asimismo, recomienda que se introduzca la posibilidad de que las proposiciones de ley procedentes de las Comunidades Autónomas puedan ser remitidas a la Mesa del Senado y tomadas en consideración en esta Cámara¹⁹³.
2. En cuanto a la cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, se aconseja establecer un nuevo apartado en el artículo 110 CE que extienda en idénticos términos las relaciones que dicho precepto facilita entre Gobierno y Cortes al binomio Senado-Consejos de Gobierno autonómicos¹⁹⁴.
3. En lo referente a la composición, el Informe instituye la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral para el Senado (primera alternativa) o tomando su población como referencia para la asignación de los senadores a elegir (segunda alternativa). En todo caso, se propone vincular la renovación del mandato del Senado con la de las Asambleas Legislativas autonómicas, aunque su Mesa siempre se erigiría tras la Constitución del Congreso¹⁹⁵.

¹⁹¹ Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, p. 141; Álvarez Vélez, M^a. I., y Alcón Yustas, M^a. F., "Una visión sobre la posible reforma del Título VIII de la Constitución española de 1978", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.8, 2004, pp. 48-49; Fernández Allés, J. J., "La reforma constitucional: hacia un régimen competencial sistematizado", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, p. 68; González-Trevijano Sánchez, P. J., *op. cit.*, pp. 39-42. Para profundizar en la cuestión, Ruiz-Rico Ruiz, G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

¹⁹² Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, pp. 229-230.

¹⁹³ *Ídem.*, pp. 255-288.

¹⁹⁴ *Ídem.*, p. 265.

¹⁹⁵ *Ídem.*, pp. 309-316.

4. Por último, se recomienda introducir, en el Título III o en el Título VIII, un mecanismo de información y participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y ejecución de normas de Derecho Comunitario cuanto tengan relevancia autonómica¹⁹⁶.

4.1 Otras propuestas de reforma

Aparte de las mencionadas anteriormente, son numerosas las voces que han abogado por cambiar otros muchos preceptos de la Constitución, la mayoría de cuyas recomendaciones versan sobre contenidos reservados al procedimiento del art. 168 CE. Así, entre otras obras, se pueden mencionar la de Vidal Fueyo sobre las libertades públicas¹⁹⁷, la de Sieira Mucientes acerca de la objeción de conciencia¹⁹⁸, la de Balaguer, Oliver y Montilla con relación a la estructura de las fuentes del Derecho¹⁹⁹, o la de García-Atance García de Mora sobre biomedicina²⁰⁰.

Dentro de una categoría más generalista, existen innumerables estudios otras obras variadas, que no da tiempo a mencionar, ni mucho menos a comentar, en este Trabajo²⁰¹.

¹⁹⁶ Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006, pp. 327-328.

¹⁹⁷ Vidal Fueyo, M^a del C., "Al hilo de la reforma constitucional: los problemas de interpretación que genera la expresión libertades públicas en la Constitución española", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.8, 2004, pp. 153-168.

¹⁹⁸ Sieira Mucientes, S., "Reforma constitucional en materia de objeción de conciencia: una aproximación de la Constitución Española a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.8, 2004, pp. 169-184.

¹⁹⁹ Balaguer Callejón, F., Oliver León, B., y Montilla Martos, J.A., "Fuentes del Derecho y reforma de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, n. 36, 1992, pp. 407-417.

²⁰⁰ García-Atance García de Mora, M^a. V., "Veinticinco años de la institución de la reforma constitucional", *Revista de Derecho Político*, nn. 58-59, 2003-2004, pp. 419-421.

²⁰¹ Entre otras, a título de ejemplo: VV.AA., *Congreso "La Reforma de la Constitución": La Rioja, 27, 28, 29 y 30 de abril de 1992. Volúmenes 1 a 7*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1992; García Roca, J. y Albertí, E., (coords.), *XXV Aniversario de la Constitución Española: Propuestas de reformas. Volumen I.*, CEDMA, Málaga, 2004; VV.AA., *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Universitas, Madrid, 2012; VV.AA., *Treinta años de Constitución: Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010; VV.AA., *A los 20 años de la Constitución: ciclo de conferencias 1998-1999*, Unión Editorial, Madrid, 1999. A título de cierre, valga la bibliografía recogida en Gordillo Pérez, L. I., "Repertorio bibliográfico sobre reforma constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, pp. 459-484.

5. CONCLUSIÓN: LA REFORMA DEL TÍTULO X DE LA CONSTITUCIÓN

Por todas las críticas y valoraciones efectuadas a lo largo del Trabajo, parece conveniente reformar las disposiciones relativas a los mecanismos modificatorios de la Constitución, para lo cual es imprescindible definir el modo y el resultado de la reforma. De forma necesariamente complementaria, se plantea también la reforma de la LOTC para introducir algún mecanismo de control de los cambios en la Carta Magna.

5.1 El modo: procedimiento a seguir

Como se ha planteado a lo largo del Trabajo, uno de los debates más relevantes en la reforma de la Constitución es el del procedimiento a seguir. Y en el concreto ámbito de la modificación del Título X, el debate se sitúa entre quienes abogan por emplear el art. 167 CE para reformarse a sí mismo y a los demás preceptos del Título, y quienes defienden que habría que seguir en todo caso el procedimiento agravado del art. 168 CE.

Los primeros alegan que el art. 168 CE no se incluye a sí mismo entre las materias especialmente protegidas, por lo que siendo además una disposición excepcional, se ha de interpretar restrictivamente²⁰². Además, se alega que el art. 168 CE se constituye *de facto* en una auténtica cláusula de intangibilidad, debido a las dificultades que su aplicación supone, aun cuando el legislador constituyente no quiso incluir disposiciones de esta naturaleza²⁰³. Finalmente, hay quienes afirman que esta vía sería una buena forma de acabar con el debate que genera actualmente el art. 168 CE²⁰⁴.

Los segundos basan su argumento en afirmar que lo que los otros proponen es un fraude a la Constitución²⁰⁵. Además, acuden al sustrato metajurídico de valores en el que descansa la Constitución para rechazar cualquier interpretación literal de los preceptos del Título²⁰⁶. También, alegan que su postura es concordante con la defendida en

²⁰² Laporta, F.J., "Rigor mortis", *Diario El País*, 19 de mayo de 2004 (disponible en http://elpais.com/diario/2004/05/19/opinion/1084917607_850215.html; última consulta 21/04/2017).

²⁰³ Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, p. 148.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ Vera Santos, *op. cit.*, p. 33.

²⁰⁶ García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 160; Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, pp. 142-145.

constituciones de nuestro entorno al establecer cláusulas de intangibilidad materiales²⁰⁷. Y por último, presentan las amenazas que la otra postura podría suponer, a saber, 1) que se abriría la puerta a reformas muy sencillas sobre disposiciones esenciales en la definición del ordenamiento constitucional español actual (por ejemplo, de los artículos relativos a los derechos fundamentales²⁰⁸, y 2) que sería posible eliminar la función controladora que actualmente desempeña el referéndum, preceptivo y vinculante, en el procedimiento del art. 168 CE²⁰⁹

Por ello, teniendo en cuenta todos los argumentos expuestos, y añadiendo que es preciso interpretar sistemáticamente los artículos relativos a la reforma, parece más ajustada a Derecho la postura del segundo grupo de autores²¹⁰. Y en cuanto al procedimiento, se hace obligatorio añadir dos consideraciones finales:

- Como muchos autores han constatado, la gran dificultad que conlleva una reforma por esta vía (doble legislatura), no es tanta, pues para evitarla bastaría con que la primera aprobación de la reforma tuviera lugar en la última sesión de una legislatura²¹¹.
- En caso de que a la reforma propuesta se le acompañara la de otras partes de la Constitución, según la propuesta contenida en el Informe del Consejo de Estado analizado *supra*, habría que emplear en todo caso el procedimiento del art. 168 CE²¹².

5.2 El resultado: el contenido de la reforma

Se pueden distinguir dos ámbitos en los que es preciso llevar a cabo modificaciones:

- En la iniciación de la reforma.
- En la tramitación y aprobación de la reforma.

²⁰⁷ Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, p. 148. A título de ejemplo, la autora cita los arts. 112 de la Constitución de Noruega, 79.3 de la Ley Fundamental de Bonn, 89 *in fine* de la Constitución francesa y 139 de la Constitución italiana.

²⁰⁸ Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, pp. 145-146.

²⁰⁹ Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, pp. 149-150.

²¹⁰ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, pp. 38-39 y 42.

²¹¹ Álvarez Vélez, M^a. I., "El significado de la Constitución ...", *cit.*, p.15; Díaz Revorio, *op. cit.*, p. 36; Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, p. 150; García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, p. 154; García Fernández, J., *op. cit.*, p. 307.

²¹² Díaz Revorio, F.J., *op. cit.*, p. 35.

En el primero de ellos, se considera adecuado refundir en un solo artículo (nuevo art. 166 CE) los actuales arts. 166 y 169 CE. En él:

- Se mantendría como está ahora el primer apartado del actual art. 166 CE.
- Se establecería un nuevo art. 166.2 CE con una serie de cláusulas de intangibilidad, autónomas y materiales, sobre el Título Preliminar, el art. 10, la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I y el art. 53 CE ²¹³. La fundamentación de la especial protección de estas materias residiría en su importancia más allá de lo empírico, en tanto constituyen valores esenciales para el desarrollo de una sociedad moderna y próspera ²¹⁴.
- Se incorporaría un nuevo art. 166.3 CE por el que se impidiera iniciar y continuar una reforma constitucional en tiempo de guerra (declarada formalmente o no), o durante la vigencia de los estados de excepción y sitio.

En el segundo, se precisa una aproximación de los procedimientos ²¹⁵, que puede resultar de cualquiera de las siguientes propuestas:

- En el procedimiento del art. 167 CE, se cambiaría la actual mayoría cualificada de tres quintos por una más endurecida de dos tercios. Además, esta misma mayoría sería precisa para solicitar la celebración de un referéndum, cuyo adjetivo fundamental (vinculante) se incluiría también en el artículo ²¹⁶.
- En el procedimiento del art. 168 CE, se propone mantener el actual régimen de mayorías cualificadas. Sin embargo, si se podría pensar en suprimir (aunque quizás es una alternativa muy extrema) la previsión relativa a la revisión de la Constitución, no sólo porque históricamente las constituciones nunca se han revisado de forma pacífica y mucho menos siguiendo un procedimiento preestablecido ²¹⁷, sino sobre todo por la coherencia con una nueva regulación de la reforma en la que determinadas disposiciones son intangibles ²¹⁸.

²¹³ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, p. 44; García-Atance García de Mora, M^a. V., "La reforma constitucional...", *cit.*, p. 328.

²¹⁴ *Vid.* pp. 11, 35 y 40.

²¹⁵ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, p. 44.

²¹⁶ *Ídem*, pp. 45-46.

²¹⁷ Lowenstein, K., *op. cit.*, p. 185.

²¹⁸ Contreras Casado, M., *op. cit.*, p. 311.

Otra alternativa posible consistiría en definir la función de las segundas Cortes Generales como de mera ratificación o rechazo, en su totalidad, de un texto debatido y aprobado por las previas. Con esta opción también se podría eliminar el referéndum preceptivo, que en caso de celebrarse previa idéntica mayoría a la que se exige en los demás trámites del procedimiento, seguiría siendo vinculante²¹⁹.

Por otro lado, muchos constitucionalistas han alertado del peligro derivado de la inexistencia de controles internos²²⁰, formales y materiales, sobre el procedimiento y el resultado de la reforma constitucional. En estos últimos años, esta amenaza se ha concretado en una serie de reformas de varios Estatutos de Autonomía que han desbordado con creces el marco constitucional, así como en los potenciales males que se podrían derivar de modificaciones constitucionales incongruentes (en concreto, de reformas constitucionales tácitas)²²¹. Por todo ello, se propone introducir un recurso constitucional previo que se pudiera interponer tras la aprobación de la reforma en Cortes de una reforma constitucional, lo que implicaría añadir un apartado al art. 27.2 LOTC por el que se pudieran declarar inconstitucionales las modificaciones de la Carta Magna en tanto fueran incongruentes o no respetaran los requisitos de procedimiento²²².

Para terminar, hablando en términos más políticos, sería conveniente que la unión de tendencias e ideologías que tuvo lugar en el proceso de elaboración de la Constitución se recuperase en aras a lograr una adecuada reforma que diese estabilidad prolongada a nuestro sistema constitucional²²³.

²¹⁹ Vera Santos, J. M., *op. cit.*, pp. 46-47.

²²⁰ Requejo Pagés, J.L., "Artículo 167" en Pérez Manzano, M. y Borrajo Iniesta, I. (coords.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 2760-2762.

²²¹ Díaz Revorio, F.J., *op. cit.*, p. 37; Redondo García, A. M^a., *op. cit.*, pp. 139-140.

²²² Es destacable la variedad de mecanismos propuestos al respecto por otros tantos autores, entre los que destacan Díaz Revorio, *op. cit.*, p. 37; García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado...", *cit.*, pp. 160-161; Aláez Corral, B., *op. cit.*, pp. 399-400; Solozábal Echavarría, *op. cit.*, pp. 275-276; Jiménez Campo, J., *op. cit.*, pp. 100-103.

²²³ Álvarez Vélez, M^a. I., "El significado de la Constitución...", *op. cit.*, p.11.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1 Diarios de las Cámaras y Boletines de las Cortes Generales

6.1.1. Diarios preconstitucionales

Cortes Españolas. Diario de Sesiones del Pleno, n. 29, 16-18 de noviembre de 1976.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 4, 26 de julio de 1977, pp. 43-63.

6.1.2 Congreso de los Diputados

Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Congreso de los Diputados, Proyecto de Ley: al anteproyecto de Constitución. Enmiendas, 1978.

Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nn. 59-93, 5 de mayo a 20 de junio de 1978, pp. 2019-3534.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nn. 103- 116, 4 a 21 de julio de 1978, pp. 3753-4609.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n. 130, 31 de octubre de 1978, pp. 5179-5206.

6.1.3 Senado

Senado, Proyecto de Constitución: enmiendas, 1978.

Comisión de Constitución. Diario de Sesiones del Senado, nn. 39-55, 18 de agosto a 14 de septiembre de 1978, pp. 1549-2785.

Diario de Sesiones del Senado, nn. 58-67, 25 de septiembre a 5 de octubre de 1978, pp. 2861-3391.

Diario de Sesiones del Senado, n. 68, 31 de octubre de 1978, pp. 3393-3430.

6.1.4 Boletines de las Cortes Generales

Boletín Oficial de las Cortes, n. 44, 5 de enero de 1978, pp. 669-724.

Boletín Oficial de las Cortes, n. 82, 17 de abril de 1978, pp. 1519-1646.

Boletín Oficial de las Cortes, n. 121, 1 de julio de 1978, pp. 2591-2639.

Boletín Oficial de las Cortes, n. 135, 24 de julio de 1978, pp. 2945-2977.

Boletín Oficial de las Cortes, n. 136, 26 de julio de 1978, p. 2979.

Boletín Oficial de las Cortes, n. 157, 6 de octubre 1978, pp. 3415-3527.

Boletín Oficial de las Cortes, n. 161, 13 de octubre de 1978, pp. 3559-3577.

Boletín Oficial de las Cortes, nn. 170 y 172, 28 y 30 de octubre de 1978, pp. 3701-3736 y 3817, respectivamente.

Boletín Oficial de las Cortes, n. 177, 6 de noviembre de 1978, p. 3876.

6.2 Legislación

6.2.1 Normas preconstitucionales

Ley Orgánica 1/1967, de 10 de enero, del Estado (BOE 11 de enero de 1967).

Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (BOE 5 de enero de 1977).

6.2.2 Leyes Orgánicas

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE 5 de octubre de 1979).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE 22 de diciembre de 1979).

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE de 23 de enero de 1980).

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE 25 de abril de 1980).

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (BOE 28 de abril de 1981).

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE de 5 de junio de 1981).

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (BOE 11 de enero de 1982).

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE 11 de enero de 1982).

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE 19 de junio de 1982).

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE 19 de junio de 1982).

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE 16 de agosto de 1982).

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE 16 de agosto de 1982).

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE 16 de agosto de 1982).

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE 1 de marzo de 1983).

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE 20 de junio de 1985).

Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (BOE 14 de marzo de 1995).

Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE 14 de marzo de 1995).

Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE 29 de diciembre de 2004).

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 11 de abril de 2006).

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE 20 de julio de 2006).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 20 de marzo de 2007).

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE 23 de abril de 2007).

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE 1 de diciembre de 2007).

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE 1 de marzo de 2007).

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE 29 de enero de 2011).

6.2.3 Reglamentos de las Cámaras y Asambleas Legislativas

Reglamento del Congreso de los Diputados, publicado en el Boletín Oficial del Estado por orden de la Resolución de 24 de febrero de 1982 (BOE 5 de marzo de 1982).

Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990 (BOCYL 5 de marzo de 1990).

Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991 (BOCA 24 de mayo de 1991).

Reglamento del Parlamento de Galicia, de 22 de julio de 1993 (DOG 21 de septiembre de 1993).

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

Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997 (BOCM 16 de febrero de 1997).

Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado el 26 de junio de 1997 (BOA 9 de julio de 1997).

Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997 (BOPA 18 de julio de 1997).

Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997 (DOCLM 5 de diciembre de 1997).

Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (BOR 21 de abril de 2001).

Reforma Total del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 13 de junio de 2002 (BORM 6 de julio de 2002).

Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado el 28 de septiembre de 2005 (BOJA 10 de octubre de 2005).

Reglamento de *Les Corts Valencianes*, de 18 de diciembre de diciembre de 2006 (DOGV 10 de enero de 2007).

Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 26 de marzo de 2007 (BOC 1 de mayo de 2007).

Reforma del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 15 de marzo de 2011 (BOIB 7 de mayo de 2011).

Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 24 de marzo de 2011 (BON 26 de septiembre de 2011).

Reglamento del Parlamento Vasco, de 30 de junio de 2011 (BOPV 8 de julio de 2011).

Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, de 18 de mayo de 2012 (BOCME 19 de mayo de 2012).

Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de día 19 de marzo de 2015 (DOE 14 de abril de 2015).

Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 28 de julio de 2015 (DOGC 1 de octubre de 2015).

Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, de 28 de octubre de 2015 (BOCCE 9 de noviembre de 2015).

6.2.4 Constituciones extranjeras

6.2.4.1 Bélgica

Chambre des Représentants, "La Constitution Belge", 2014 (disponible en http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetFR.pdf; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.3 Bulgaria

Congreso de los Diputados, "Constitución de Bulgaria", s.a. (disponible en <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.3 Dinamarca

Folketinget, "My Constitutional Act with Explanations", 2016 (disponible en http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/_media/PDF/publikationer/English/My_Constitutional_Act_with_explanations.ashx; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.4 Estonia

Presidency of the Republic of Estonia, "Constitution of the Republic of Estonia", 2015 (disponible en <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.5 Finlandia

Ministry of Justice, "The Constitution of Finland", 2011 (disponible en <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.6 Grecia

Hellenic Parliament, "The Constitution of Greece", 2009 (disponible en <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.7 Luxemburgo

Ministère d'État, "Constitution", 2016 (disponible en <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20161020-fr-pdf.pdf>; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.8 Suecia

Sveriges Riksdag, "The Constitution of Sweden: The Fundamental Laws and the Riksdag Act", 2016 (disponible en <http://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>; última consulta 20/04/2017).

6.2.4.9 Países Bajos

Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Division, "The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008", 2008 (disponible en <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>; última consulta 20/04/2017).

6.2.3 Otras disposiciones

Real Decreto 2120/1978, de 25 de agosto, por el que se establecen normas para la celebración de consulta directa a la nación por medio de referéndum (BOE 8 de septiembre de 1978).

Real Decreto 2550/1978, de 3 de noviembre, sobre el ejercicio del derecho de reunión durante la fase de consulta del Referéndum Constitucional (BOE 4 de noviembre de 1978).

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DOUE 16 de diciembre de 2004).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE 14 de diciembre de 2007).

6.3 Jurisprudencia

6.3.1 Autos

Auto del Tribunal Constitucional de 15 de marzo 85/2006. RTC 2006\85 AUTO.

6.3.2 Declaraciones

Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Pleno del Tribunal Constitucional (BOE 4 de enero de 2005).

6.3.3 Sentencias

Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero 5/1981. RTC\1981\5.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril 11/1981. RTC 1981\11.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto 76/1983. RTC\1983\76.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de marzo 76/1994. RTC 1994\76.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de marzo 48/2003. RTC 2003\48.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre 103/2008. RTC 2008\103.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio 119/2011. RTC 2011\119.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de septiembre 136/2011. RTC 2011\136.

6.3 Doctrina

Aláez Corral, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

Álvarez Vélez, M^a. I., "El significado de la Constitución y las posibilidades de reforma", *Crítica*, n. 979, 2012, pp.10-15.

Álvarez Vélez, M^a. I., *Reforma de la Constitución: ¿necesidad, oportunidad o riesgo?*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2015.

Álvarez Vélez, M^a. I., y Alcón Yustas, M^a. F., "Una visión sobre la posible reforma del Título VIII de la Constitución española de 1978", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.8, 2004, pp. 39-49.

Amérigo Alonso, J. y Jerez Calderón, J.J., "El procedimiento de revisión constitucional en dos legislaturas: un análisis comparado e histórico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 76, 2006, pp. 179-188.

Aranda Álvarez, E., "La «sustancialidad» del procedimiento para la reforma constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, pp. 397-408.

Balaguer Callejón, F., Oliver León, B., y Montilla Martos, J.A., "Fuentes del Derecho y reforma de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, n. 36, 1992, pp. 407-417.

Belda Pérez-Pedrero, E., "Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, pp. 261-288.

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

Contreras Casado, M., "Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional", *Revista de Derecho Político*, n. 37, 1992, pp. 303-317.

De Vega García, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988.

Díaz Revorio, F.J., "Perspectivas de reforma de la Constitución Española", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, pp. 11-37.

Fernández Allés, J.J., "La reforma constitucional: hacia un régimen competencial sistematizado", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, pp. 51-72.

Fondevila Marón, M., "Los límites a la reforma de la Constitución", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n. 19., 2015, pp. 255-256.

García-Atance García de Mora, M^a. V., "La reforma constitucional y las cláusulas de intangibilidad", *Revista de Derecho Político*, n. 37, 1992, pp. 319-329.

García-Atance García de Mora, M^a. V., "Veinticinco años de la institución de la reforma constitucional", *Revista de Derecho Político*, nn. 58-59, 2003-2004, pp. 419-421.

García de Enterría Martínez-Carande, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Thomson Civitas, Madrid, 2006.

García-Escudero Márquez, P., "Consideraciones sobre el procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978", *Cuadernos de Derecho Público*, n. 27, 2006, pp. 147-161.

García-Escudero Márquez, P., "Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 3, 2012, pp. 58-67.

García Fernández, J., "Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la Constitución", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, pp. 301-314.

García Roca, J. y Albertí, E., (coords.), *XXV Aniversario de la Constitución Española: Propuestas de reformas. Volumen I.*, CEDMA, Málaga, 2004.

Goig Martínez, J. M., "La interpretación constitucional y las sentencias del Tribunal Constitucional. De la interpretación evolutiva a la mutación constitucional", *Revista de Derecho UNED*, n. 12, 2013, pp. 257-292.

González Encinar, J.J., "La Constitución y su reforma", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 17, 1985, pp. 345-391.

González-Trevijano Sánchez, P.J., "La reforma como defensa de la propia Constitución", *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n. 11, 2006, pp. 15-42.

Gordillo Pérez, L.I., "Repertorio bibliográfico sobre reforma constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, pp. 459-484.

Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, 16 de febrero de 2006.

Jellinek, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, trad. C. Förster y P.L. Verdú, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Jiménez Campo, J., "Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución", *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 7, 1980, pp. 81-103.

Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, trad. A. Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964.

López Aguilar, J.F., "De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, pp. 199-218.

López Castillo, A., "La Unión Europea «en Constitución» y la Constitución estatal (en espera) de reformas. A propósito de la DTC 1/2004, de 13 de diciembre de 2004", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 15, 2004, pp. 427-458.

Moreso, J.J., "Disposiciones de reforma constitucional", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 10, 1991, pp. 201-222.

Pérez Royo, F.J., "La reforma de la Constitución", *Revista de Derecho Político*, n. 22, 1986, pp. 7-60.

Pérez Royo, J., "Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69, 2003, pp. 215-235.

Poyal Costa, A., *La interacción entre norma constitucional y realidad política en la dinámica de los sistemas políticos*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.

Sánchez Navarro, A. J., "El Consejo de Estado y la Reforma Constitucional", *Revista de Derecho Político*, nn. 71-72, 2008, pp. 517-550.

Redondo García, A. M^a., "¿Puede reformarse el artículo 168 de la Constitución a través del procedimiento establecido en el artículo 167?", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, pp. 139-150.

Requejo Pagés, J.L., "Artículo 167" en Pérez Manzano, M. y Borrajo Inieta, I. (coords.), *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 2757-2764.

Ruiz-Rico Ruiz, G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, trad. F. Ayala, Alianza, Madrid, 1982.

Serrano Alberca, J. M., "Las actas de la Ponencia Constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, n. 2, 1984, pp. 251-419.

Sieira Mucientes, S., "Reforma constitucional en materia de objeción de conciencia: una aproximación de la Constitución Española a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.8, 2004, pp. 169-184.

Solazábal Echavarría, J.J., "Límites y soberanía en el orden constitucional español", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 19, 2009-I, pp. 265-282.

Uribe Arzate, E. y Correa Esquivel, G. A., "Mutaciones constitucionales y la problemática de su control en el Estado constitucional", *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, n. 38, 2012, pp. 196-224.

Vera Santos, J.M., "La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España", *Revista de Derecho Político*, n. 96, 2016, pp. 13-48.

Vidal Fueyo, M^a del C., "Al hilo de la reforma constitucional: los problemas de interpretación que genera la expresión libertades públicas en la Constitución española", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n.8, 2004, pp. 153-168.

Vírgala Foruria, E., "El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 82, 2008, pp. 211-260.

VV.AA., *A los 20 años de la Constitución: ciclo de conferencias 1998-1999*, Unión Editorial, Madrid, 1999.

VV.AA., *Congreso "La Reforma de la Constitución": La Rioja, 27, 28, 29 y 30 de abril de 1992. Volúmenes 1 a 7*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1992.

VV.AA., *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Universitas, Madrid, 2012.

VV.AA., *Treinta años de Constitución: Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

6.4 Otros recursos y fuentes de internet

Acuerdo de la Junta Electoral Central por el que se hace público el resumen de la votación en el Referéndum Constitucional (BOE 22 de diciembre de 1978).

Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm>; última consulta 17/94/2017).

García Fernández, L. y Sieira, S., "Sinopsis artículo 166", *Portal de la Constitución*, 2011 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=166&tipo=>; última consulta 18/04/2017).

García Fernández, L. y Sieira, S., "Sinopsis artículo 168", *Portal de la Constitución*, 2011 (disponible en [http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=;](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=) última consulta 19/04/2017).

Laporta, F.J., "Rigor mortis", *Diario El País*, 19 de mayo de 2004 (disponible en http://elpais.com/diario/2004/05/19/opinion/1084917607_850215.html; última consulta 21/04/2017).

Resultados del Referéndum de la Nación sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política (disponible en http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_r_p.htm; última consulta 17/04/2017).

ANEXO I: CUADRO COMPARATIVO DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL DESDE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 HASTA EL DEFINITIVO DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO DE 1978

Texto	Iniciativa	Congreso de los Diputados	Senado	Comisión Mixta	Devolución a Congreso de los Diputados y Senado	Referéndum	Sanción	Limitaciones
Ley para la Reforma Política (arts. 3 y 5 LRP) ²²⁴ .	Gobierno y CD (art. 3.1 LRP), o el Rey mediante al plantar una opción política de interés nacional de carácter constitucional (art. 5 LRP).	Aprobación por MA (art. 3.2 LRP).	Aprobación por MA del texto previamente aprobado por el CD (art. 3.2 LRP).	Si hay rechazo del Senado; la forman PC + PCD + PS + 4D + 4S (art. 3.2 LRP).	Si fracasa la CM, reunión conjunta de CD y S en la que se requiere MA (art. 3.2 LRP).	Preceptivo en todo caso (art. 3.3 LRP). Puede tener efectos revocatorios (art. 5 LRP).	Del Rey, posterior al referéndum (art. 3.3 LRP).	No previstas.
Texto debatido por la Ponencia y aprobado en primera lectura, previo al ACE-P (arts. 126-129) ²²⁵ .	Gobierno, diputados (directamente o a través de su GP), Senado, Asambleas representativas de las regiones autónomas y demás entes territoriales (art. 80.1,2 y 3, por remisión del art. 126).	- Revisión parcial: MC 2/3 (art. 127.1). - Revisión total (> 1/2 de artículos o Título completo): igual que la anterior, pero posterior disolución de la Cámara (art. 127.2 y 4).	- Revisión parcial: MC 2/3 (art. 127.1). - Revisión total (> 1/2 de artículos o Título completo): igual que la anterior, pero posterior disolución de la Cámara (art. 127.2 y 4).	Si hay desacuerdo entre CD y S, se crea una conferencia conjunta de composición proporcional (art. 128.1).	- Revisión parcial: No prevista. - Revisión total: las Cortes constituyentes deben ratificar la decisión, estudiar el texto y aprobarlo por MA de cada Cámara (art. 127.3). En todo caso, si fracasara la conferencia conjunta, el CD debe aprobar la continuación de la reforma por MC 2/3 (art. 128.2 y 3).	Preceptivo en todo caso (art. 127.1 y 3).	No hay previsión específica en el texto.	Imposibilidad de iniciar o continuar la reforma en tiempo de guerra o de declaración de un estado de excepción (art. 129).

²²⁴ Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (BOE 5 de enero de 1977).

²²⁵ Serrano Alberca, J. M., "Las actas de la Ponencia Constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, n. 2, 1984, pp. 314-322. El debate de la Ponencia parte de un Borrador del Proyecto de Constitución, recogido a partir de la pág. 380 de este documento, del que se ha omitido comentario por su carácter excesivamente indeterminado en cuanto al contenido.

<p>Anteproyecto presentado por la Ponencia, publicado el 5 de enero de 1978 (arts. 157-159 y DT2^a)²²⁶.</p>	<p>Gobierno, diputados (directamente o a través de su GP), Senado, Asambleas de los Territorios Autónomos, iniciativa popular (art. 80, por remisión del art. 157).</p>	<p>- Aprobación por MC 3/5 (art. 158.1). - Si la reforma se inicia antes de pasados 5 años desde la entrada en vigor de la CE, MC 2/3 y disolución (DT2^a).</p>	<p>- Aprobación por MC 3/5 (art. 158.1). - Si la reforma se inicia antes de pasados 5 años desde la entrada en vigor de la CE, MC 2/3 y disolución (DT2^a).</p>	<p>Si hay desacuerdo entre CD y S y la reforma se inicia pasados 5 años desde la entrada en vigor de la CE, se crea una comisión mixta de composición proporcional que ha de elaborar un texto de consenso y devolverlo a las Cámaras (art. 158.1).</p>	<p>- Si fracasa la CM o si su texto no logra MC 3/5 en cada Cámara pero sí MA en S, el CD por MC 2/3 puede aprobar la reforma (art. 158.2). - Si la reforma se inicia antes de pasados 5 años desde la entrada en vigor de la CE, las Cortes constituyentes deben ratificar la disolución de las anteriores, estudiar el texto y aprobarlo por MA en cada Cámara (DT2^a).</p>	<p>Preceptivo en todo caso (art. 158.3 y DT2^a).</p>	<p>No hay previsión específica en el texto.</p>	<p>Imposibilidad de iniciar o continuar la reforma en tiempo de guerra o de declaración de un estado de excepción (art. 159).</p>
<p>Texto del Anexo al Informe de la Ponencia, publicado el 17 de abril de 1978 (arts. 159-161)²²⁷.</p>	<p>Gobierno y diputados (de acuerdo con el RC), Senado, Asambleas de las Comunidades Autónomas, iniciativa popular (art. 80, por remisión del art. 159).</p>	<p>- Revisión no total: MC 3/5 (art. 160.1). - Revisión total o de parte sustancial (Título completo o por determinación del TC): MC 2/3 y disolución (art. 160.3 y 5).</p>	<p>- Revisión no total: MC 3/5 (art. 160.1). - Revisión total o de parte sustancial (Título completo o por determinación del TC): MC 2/3 y disolución (art. 160.3 y 5).</p>	<p>- Revisión no total: si hay desacuerdo entre CD y S, se crea una Comisión de composición paritaria que ha de elaborar un texto de consenso y devolverlo a las Cámaras (art. 160.1).</p>	<p>- Revisión no total: si fracasa la comisión o si su texto no logra MC 3/5 en cada Cámara pero sí MA en S, el CD por MC 2/3 puede aprobar la reforma (art. 160.2). - Revisión total: las Cortes constituyentes deben ratificar la decisión, estudiar el texto y aprobarlo por MA de cada Cámara (art. 160.4).</p>	<p>Preceptivo en todo caso (art. 160.4).</p>	<p>No hay previsión específica en el texto.</p>	<p>Imposibilidad de iniciar o continuar la reforma en tiempo de guerra o de declaración de un estado del art. 108 ACE-IP (art. 161).</p>

²²⁶ Boletín Oficial de las Cortes, n. 44, 5 de enero de 1978, pp. 697-698.

²²⁷ Boletín Oficial de las Cortes, n. 82, 17 de abril de 1978, pp. 1643-1644.

<p>Texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, publicado el 1 de julio de 1978 (arts. 160-163)²²⁸.</p>	<p>Gobierno y diputados (de acuerdo con el RCD), Senado, Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 81 apdos. 1, 2 y 3, por remisión del art. 160).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: MC 3/5 (art. 161.1). - Revisión total o sobre materia reservada (TP;S1^a-CS-TI; TII): MC 2/3 y disolución (art. 162.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: MC 3/5 (art. 161.1). - Revisión total o sobre materia reservada (TP;S1^a-CS-TI; TII): MC 2/3 y disolución (art. 162.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: si hay desacuerdo entre CD y S, se crea una Comisión de composición paritaria que ha de elaborar un texto de consenso y devolverlo a las Cámaras (art. 161.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: si fracasa la comisión o si su texto no logra MC 3/5 en cada Cámara pero sí MA en S, el CD por MC 2/3 puede aprobar la reforma (art. 161.2). - Revisión total o sobre materia reservada: las Cortes constituyentes deben ratificar la decisión, estudiar el texto y aprobarlo por M2/3 de cada Cámara (art. 162.2).</p>	<p>- Revisión no total o sobre materia no reservada: facultativo, a solicitud de al menos 1/10 miembros de CD o S en 15d desde aprobación en Cortes (art. 161.3). - Revisión total o sobre materia reservada: preceptivo (art. 162.3).</p>	<p>No hay previsión específica en el texto.</p>	<p>Imposibilidad de iniciar la reforma en tiempo de guerra o vigente un estado del art. 109 ACE-DC (art. 163).</p>
<p>Texto del Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al Proyecto de Constitución, publicado el 6 de octubre de 1978 (arts. 165-168)²²⁹.</p>	<p>Gobierno, Congreso, Senado (de acuerdo con la CE, el RCD y el RS), Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 86 apdos. 1 y 2, por remisión del art. 165).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: MC 3/5 (art. 166.1). - Revisión total o sobre materia reservada (TP;S1^a-CS-TI; TII): MC 2/3 y disolución (art. 167.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: MC 3/5 (art. 166.1). - Revisión total o sobre materia reservada (TP;S1^a-CS-TI; TII): MC 2/3 y disolución (art. 167.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: si hay desacuerdo entre CD y S, se crea una Comisión de composición paritaria que ha de elaborar un texto de consenso y devolverlo a las Cámaras (art. 166.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: si fracasa la comisión o si su texto no logra MC 3/5 en cada Cámara pero sí MA en S, el CD por MC 2/3 puede aprobar la reforma (art. 166.2). - Revisión total o sobre materia reservada: las Cortes constituyentes deben ratificar la decisión, estudiar el texto y aprobarlo por M2/3 de cada Cámara (art. 167.2).</p>	<p>- Revisión no total o sobre materia no reservada: facultativo, a solicitud de al menos 1/10 miembros de CD o S en 15d desde aprobación en Cortes (art. 166.3). - Revisión total o sobre materia reservada: preceptivo (art. 167.3).</p>	<p>No hay previsión específica en el texto.</p>	<p>Imposibilidad de iniciar la reforma en tiempo de guerra o vigente un estado del art. 115 PCE-DC (art. 168).</p>

²²⁸ Boletín Oficial de las Cortes, n. 121, 1 de julio de 1978, p. 2621.

²²⁹ Boletín Oficial de las Cortes, n. 157, 6 de octubre 1978, pp. 3446-3447.

<p>Texto del Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución, publicado el 28 de octubre de 1978 (arts. 166-169)²³⁰.</p>	<p>Gobierno, Congreso, Senado (de acuerdo con la CE, el RCD y el RS), Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 87 apdos. 1 y 2, por remisión del art. 166).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: MC 3/5 (art. 167.1). - Revisión total o sobre materia reservada (TP;S1^a-CS-TI; TII): MC 2/3 y disolución (art. 168.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: MC 3/5 (art. 167.1). - Revisión total o sobre materia reservada (TP;S1^a-CS-TI; TII): MC 2/3 y disolución (art. 168.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: si hay desacuerdo entre CD y S, se crea una Comisión de composición paritaria que ha de elaborar un texto de consenso y devolverlo a las Cámaras (art. 167.1).</p>	<p>- Revisión no total ni sobre materia reservada: si fracasa la comisión o si su texto no logra MC 3/5 en cada Cámara pero sí MA en S, el CD por MC 2/3 puede aprobar la reforma (art. 167.2). - Revisión total o sobre materia reservada: las Cortes constituyentes deben ratificar la decisión, estudiar el texto y aprobarlo por M2/3 de cada Cámara (art. 168.2).</p>	<p>- Revisión no total o sobre materia no reservada: facultativo, a solicitud de al menos 1/10 miembros de CD o S en 15d desde aprobación en Cortes (art. 167.3). - Revisión total o sobre materia reservada: preceptivo (art. 168.3).</p>	<p>No hay previsión específica en el texto.</p>	<p>Imposibilidad de iniciar la reforma en tiempo de guerra o vigente un estado del art. 116 PCE-DCM (art. 169).</p>
--	---	--	--	---	--	--	---	---

²³⁰ Boletín Oficial de las Cortes, n. 170, 28 de octubre de 1978, pp. 3733-3734.

ANEXO II: CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN AQUELLOS ESTADOS DE LA UE QUE PREVÉN LA DOBLE

LEGISLATURA

Texto	Iniciativa	Tramitación	Referéndum	Promulgación	Límites
Bélgica: Constitución Belga (arts. 77.1, 195-198 CB)²³¹.	La Cámara de los Representantes y el Senado (Poder legislativo federal) son competentes para declarar la revisión de la Constitución, especificando las disposiciones (arts. 77.1 y 195 CB).	Las Cámaras ejecutan la revisión con iguales competencias (art. 77.1 CB). Se disuelven las Cámaras del mismo modo que cuando fracasa una moción de confianza o censura, con especialidades sobre plazo de convocatoria y duración del mandato, y se convocan nuevas Cámaras (art. 46 CB, por remisión del art. 195 CB). Pronunciamiento común del Rey con las Cámaras sobre los puntos a revisar, la estructura en títulos, capítulos secciones, artículos y subdivisiones inferiores, la concordancia lingüística y con preceptos no revisados (arts. 195 y 198 CB). Finalmente, deliberación y aprobación por MC 2/3 de cada Cámara (art. 195 CB).	No previsto.	No hay previsiones específicas.	- Prohibición de inicio o continuación en tiempo de guerra o cuando se impida la reunión libre de alguna Cámara en territorio belga (art. 196 CB). - Prohibición de introducir modificaciones durante una Regencia que afecten a los poderes constitucionales del Rey, o a los arts. 85-88, 91-95, 106 y 197 CB (sobre sucesión, incompatibilidad, inviolabilidad, regencia y tutela, y refrendo)(art. 197 CB).
Bulgaria: Constitución de Bulgaria (arts. 153-163 CBU)²³².	- Ordinario: Pueden iniciar la reforma al menos 1/4 de los miembros de la Asamblea Nacional y el Presidente (art. 154.1 CBU). - Extraordinario: Pueden iniciar la reforma al menos /14 de los miembros de la Asamblea Nacional y el Presidente (art. 159.1 CBU).	- Ordinario: Discusión: entre 1m y 3m desde la iniciativa (art. 154.2 CBU). Votación: 3/4 de los miembros de la Asamblea Nacional en tres días (art. 155.1 CBU). Si se logra menos de 3/4 pero más de 2/3, se vuelve a votar en un plazo de 2-5m y se exige 2/3 (art. 155.2 CBU). - Extraordinario: para decidir sobre nueva constitución, o modificación del territorio por cualquier medio, o estructura del Estado y forma de gobierno, o arts. 5, apdos. 2 y 4, y 57, apdos. 1 y 3, CBU, o CIX CBU (art. 158 CBU). Discusión: entre 2-5m desde la iniciativa (art. 159.2 CBU). Nuevas elecciones para la Asamblea Nacional Extraordinaria (art. 160 CBU), formada por 400 miembros (art. 157 CBU). Votación: 2/3 de los miembros de la Asamblea Nacional en tres días (art. 161 CBU). Nuevas elecciones (art. 162 CBU).	No previsto.	Firmada y promulgada por el Presidente de la Asamblea Nacional extraordinaria en el plazo de 7d (arts. 156 y 163CBU).	No previstos.

²³¹ Chambre des Représentants, "La Constitution Belge", 2014 (disponible en http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetFR.pdf; última consulta 20/04/2017).

²³² Congreso de los Diputados, "Constitución de Bulgaria", s.a. (disponible en <http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>; última consulta 20/04/2017).

Dinamarca: Ley Constitucional de Dinamarca (art. 88 LCD)²³³.	Voto favorable del <i>Folketing</i> para incluir una nueva proposición, y visto bueno del Gobierno (art. 88 LCD).	Nuevas elecciones legislativas, y necesidad de aprobación sin enmiendas (art. 88 LCD).	En 6m tras la aprobación por el <i>Folketing</i> , se somete a sus electores, exigiéndose voto favorable del 40% de los electores inscritos (art. 88 LCD).	Tras el referéndum, el Rey ha de sancionar la norma, que tendrá rango de ley constitucional (art. 88 LCD).	No previstos.
Estonia: Constitución de la República de Estonia (§ 78.8, 104.5, 161-168 CEST)²³⁴.	El Presidente de la República o 1/5 del <i>Riigikogu</i> (§ 78.8, 103.5 y 161 CEST).	Primera lectura en el <i>Riigikogu</i> -Al menos 3m-Segunda lectura en el <i>Riigikogu</i> -Al menos 1-Tercer lectura en el <i>Riigikogu</i> con decisión de la forma de modificación (§ 163 CEST): - Referéndum (remisión), o - 2 legislaturas sucesivas: se exige MA en el <i>Riigikogu</i> en la primera y MC3/5 sin enmiendas en primera lectura en el <i>Riigikogu</i> de la segunda (§ 165 CEST), o - <i>Riigikogu</i> directamente, si es urgente: la urgencia se declara por MC 4/5 del <i>Riigikogu</i> , y la reforma urgente se aprueba por MC 2/3 del <i>Riigikogu</i> (§166 CEST).	- Obligatorio para los Capítulos I (Disposiciones generales) y XV (Reforma de la Constitución) (§ 162 CEST). - Se necesita previa mayoría de 3/5 del <i>Riigikogu</i> y al menos 3m desde entonces hasta su celebración (§ 164 CEST).	Por el Presidente de la República, con <i>vacatio legis</i> de al menos 3m desde entonces (§ 167 CEST).	- Prohibición de iniciar o modificar durante estado de emergencia o guerra (§ 161 CEST). - Necesidad de al menos 1a para plantear una reforma sobre el mismo asunto que trate un proyecto rechazado en referéndum o por el <i>Riigikogu</i> (§ 168 CEST).

²³³ Folketinget, "My Constitutional Act with Explanations", 2016 (disponible en http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/PDF/publikationer/English/My_Constitutional_Act_with_explanations.aspx; última consulta 20/04/2017).

²³⁴ Presidency of the Republic of Estonia, "Constitution of the Republic of Estonia", 2015 (disponible en <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>; última consulta 20/04/2017).

Finlandia: Constitución de Finlandia. (Sección 73 CF) ²³⁵ .	No ha previsiones específicas.	Para una promulgación, reforma o derogación (total o parcial), caben dos procedimientos: - El normal requiere MA en segunda lectura-Suspensión de la reforma hasta nuevas elecciones-Informe de Comisión-Lectura única con MC 2/3 de los votos y sin enmiendas. - El urgente requiere MA en segunda lectura-Declaración de urgencia por 5/6 de los votos-Aprobación por MC 2/3 de los votos (Sección 73 CF).	No previsto.	No hay previsiones específicas.	No previstos.
Grecia: Constitución de Grecia (art. 110 CG) ²³⁶ .	Propuesta de al menos 50 diputados sobre la necesidad y los preceptos (art. 110.2 CG).	Doble lectura con intervalo de al menos 1m, y MC 3/5 o MC en cada una (art. 110.2 CG): - Si fue MC 3/5, la nueva Cámara de los Diputados vota por MA en su primera sesión (art. 110.3 CG). - Si fue por MA, la nueva Cámara de los Diputados vota por MC 3/5 en su primer período de sesiones (art. 110.4 CG).	No previsto.	Publicación en el Diario oficial en plazo de 10d, y entrada en vigor por resolución especial de la Cámara de los Diputados (art. 110.5 CG).	- Irreformabilidad del fundamento y forma como régimen de República parlamentaria, así como de algunos apartados (arts. 2.1, 4.1, 4.4, 4.7, 5.1, 5.3, 13.1, 26), relativos a nobleza, persona igualdad ante la ley, libertad individual, desarrollo de la personalidad, libertad religiosa y separación de poderes (art. 110.1 CG). - Necesidad de al menos 5a desde la última revisión (art. 110.6 CG).

²³⁵ Ministry of Justice, "The Constitution of Finland", 2011 (disponible en <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>; última consulta 20/04/2017).

²³⁶ Hellenic Parliament, "The Constitution of Greece", 2009 (disponible en <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agliko.pdf>; última consulta 20/04/2017).

Luxemburgo: Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo (arts. 114 y 115 CL)²³⁷.	No hay previsiones específicas.	<p>- Antes de la reforma de 2003: la primera Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder a la reforma y designa los preceptos, para luego disolverse. La siguiente Cámara decide sobre los preceptos por acuerdo con el Gran Duque, y precisa de MC >3/4 para deliberar y MC 2/3 de los votos para aprobar la reforma (art. 114 CL).</p> <p>- Tras la reforma de 2003: doble lectura con intervalo de al menos 3m, y MC 2/3 sin enmiendas, no valiendo el voto por poderes (art. 114 CL).</p>	<p>- Tras la reforma de 2003: es posible sustituir la segunda lectura por referéndum, si así lo solicitan más de 1/4 de los diputados o 25.000 electores inscritos en el padrón electoral. La aprobación de la reforma requiere mayoría a favor entre los votos válidos (art. 114 CL).</p>	No hay previsiones específicas.	<p>- Antes y después de la reforma de 2003: introducir modificaciones durante una Regencia sobre las prerrogativas constitucionales del Gran Duque o el orden de sucesión (art. 115 CL).</p>
---	---------------------------------	--	--	---------------------------------	--

²³⁷ Ministère d'État , "Constitution", 2016 (disponible en <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20161020-fr-pdf.pdf>; última consulta 20/04/2017).

<p>Países Bajos: Constitución del Reino de Holanda (arts. 137-142 CPB)²³⁸.</p>	<p>No hay previsiones específicas.</p>	<p>Previa toma en consideración por ambas Cámaras de los Estados Generales (art. 137.1 CPB). Luego, la Cámara Baja puede dividir el Proyecto, si lo propone el rey o alguien en su nombre o incluso en otros casos (art. 137.2 CPB). Posteriormente, se disuelve y renueva sólo la Cámara Baja (art. 137.3 CPB), y la nueva junto con la otra no renovada han de aprobar por MC 2/3 de los votos la reforma en segunda lectura (art. 137.4 CPB), aunque la nueva Cámara Baja puede decidir por MC 2/3 de los votos dividir el Proyecto (art. 137.5 CPB).</p>	<p>No previsto.</p>	<p>- Antes de la sanción real, mediante ley se puede armonizar lo reformado con el resto de la Constitución con MC 2/3 (arts. 138.1a) y 138.2 CPB), y cambiar la ubicación y estructura de capítulos, secciones, artículos y apartados (art. 138.1.b) CPB). - Tras la sanción y publicación por Real Decreto (que puede cambiar los números de capítulos secciones, artículos y apartados, <i>ex art.</i> 141 CPB), la reforma entra en vigor inmediatamente (art. 139 CPB), aunque las disposiciones de rango inferior seguirán aplicándose igual que antes hasta que se reformen y adapten a los cambios constitucionales (art. 140 CPB). - También se puede armonizar con el Estatuto para el Reino de los Países Bajos, de la misma manera que en el otro caso (arts. 139-142 CPB).</p>	<p>No previstos.</p>
--	--	--	---------------------	---	----------------------

²³⁸ Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Division, "The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008", 2008 (disponible en <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>; última consulta 20/04/2017).

<p>Suecia: Instrumento de Gobierno (arts. 14-17 del CVIII del IGS)²³⁹.</p>	<p>No hay previsiones específicas.</p>	<p>- Para las Leyes Fundamentales: el <i>Riksdag</i> toma una primera decisión que queda en suspenso y lleva a que, en un plazo de al menos 9m, se celebren nuevas elecciones por las que un segundo <i>Riksdag</i> tome una segunda decisión sobre el mismo texto. Este plazo puede ser menor si la Comisión de Constitución, antes de acabar su plazo de trabajo, lo decide por MC 5/6 (art. 14 CVIII IGS). No se puede tomar una primera decisión contraria a otra que esté en suspenso salvo que ésta se rechace (art. CVIII 15 IGS).</p> <p>- Para la Ley del <i>Riksdag</i> (y lo legislado sobre comunidades religiosas así como acerca de los principios básicos de la comunidad de la Iglesia de Suecia, <i>ex. art.</i> 2.1.4 CVIII IGS): bien sigue el procedimiento anterior pero sin posibilidad de referéndum, bien basta una decisión singular por MC 2/3 votos y >1/2 miembros presentes del <i>Riksdag</i> (art. 17 CVIII IGS).</p>	<p>- Para las Leyes Fundamentales: en los 15d siguientes a la primera decisión, 1/10 de los miembros del <i>Riksdag</i> pueden presentar una moción que necesitará el apoyo de 1/3 de los miembros del <i>Riksdag</i>, al afecto de la celebración de un referéndum. Éste tendrá lugar a la vez que las elecciones para el nuevo <i>Riksdag</i>, y sólo vinculará si la mayoría de los votos son en contra, y dicho número de votos en contra es superior a la mitad del número de votos válidos en las elecciones al <i>Riksdag</i> (art. CVIII16 IGS).</p>	<p>No hay previsiones específicas.</p>	<p>No previstos.</p>
---	--	---	--	--	----------------------

²³⁹ Sveriges Riksdag, "The Constitution of Sweden: The Fundamental Laws and the Riksdag Act", 2016 (disponible en <http://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>; última consulta 20/04/2017).