



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación

Grado en Derecho

## UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

Presentado por

**Andrés Olmos Matute**

Tutelado por

**Ignacio Álvarez Rodríguez**

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

## INDÍCE

<b>Resumen.....</b>	<b>4</b>
<b>Palabras clave.....</b>	<b>4</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>4</b>
<b>Key Words.....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>1. La Constitución: concepto y características.....</b>	<b>8</b>
1.1. La Constitución: concepto y supremacía.....	8
1.2. Consecuencias de la supremacía: rigidez y flexibilidad de la Constitución.....	10
<b>2. Delimitación de la reforma constitucional.....</b>	<b>13</b>
2.1. El concepto de reforma constitucional.....	13
2.2. La importancia de la reforma constitucional.....	15
2.3. Evolución histórica de la reforma constitucional.....	17
2.3.1. Fases del constitucionalismo.....	17
2.3.2. La tensión intergeneracional: límites a la reforma de las primeras Constituciones...	18
<b>3. La reforma constitucional en España.....</b>	<b>22</b>
3.1. Evolución histórica de la reforma constitucional españolas.....	22
3.1.1. El contexto histórico.....	22
3.1.2. Análisis.....	25
3.1.2.1. El inicio del constitucionalismo: el Estatuto de Bayona y la Constitución de 1812.....	25
3.1.2.2. Consolidación del Estado Liberal: las Constituciones de 1834, 1837, 1845 y 1856.....	28
3.1.2.3. El Sexenio Democrático y la Restauración: las Constituciones de 1869 y de 1876.....	31
3.1.2.4. Segunda República y la Dictadura: la Constitución de 1931 y las Leyes Fundamentales del Reino.....	36

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

3.1.2.5. La Transición y la Constitución de 1978.....	39
3.2. Conclusión de la evolución histórico-constitucional española.....	41
<b>4. La reforma de la Constitución de 1978.....</b>	<b>42</b>
4.1. Procedimiento de reforma.....	42
4.2. La CE 1978 y las cláusulas de intangibilidad.....	44
4.3. Las reformas de la CE 1978.....	46
4.3.1. La reforma de 1992.....	47
4.3.2. La reforma de 2011.....	48
4.4. La posibilidad de la reforma de la CE 1978.....	49
4.4.1. La perspectiva de la reforma: su posible contenido.....	49
4.4.2. La posible imposibilidad de su reforma.....	51
4.4.3. Comentarios de “los padres de la Constitución” .....	53
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>55</b>
<b>6. Bibliografía.....</b>	<b>57</b>

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

## RESUMEN

A lo largo de este trabajo se va a realizar un análisis de la reforma de la Constitución Española de 1978, la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, así como se ha planteado la reforma constitucional a lo largo de la historia.

Para una mejor comprensión de la reforma constitucional y de sus límites, se contemplará en primer lugar tanto el concepto de la Constitución como el de su reforma. Posteriormente, se estudiará la historia de la reforma constitucional en otros países cercanos. A continuación, se procederá a realizar un estudio de la evolución histórica de este aspecto en España.

Finalmente, se concluirá el trabajo con el análisis de la perspectiva de una modificación de la Constitución Española, así como de las circunstancias actuales que podrían condicionarla. Como epílogo, se acompañan unas conclusiones sobre lo estudiado durante el desarrollo del trabajo.

## PALABRAS CLAVE

Constitución, reforma, revisión, norma suprema, doctrina, jurisprudencia, artículo 168.

## ABSTRACT

Throughout this work is going to make an analysis of the reform of the Spanish Constitution of 1978, the supreme rule of our legal system, as well as constitutional reform has been raised throughout history.

For a better understanding of the constitutional reform and its limits, the concept of the Constitution and its reform will be considered first. Subsequently, the history of the constitutional reform in other nearby countries will be studied. Next, we will proceed to carry out a study of the historical evolution of this aspect in Spain.

Finally, the work will be concluded with the analysis of the perspective of a modification of the Spanish Constitution, as well as the current circumstances that could condition it. As an epilogue, some conclusions are included about what was studied during the development of the work.

## KEY WORDS

Constitution, reform, revision, supreme norm, doctrine, jurisprudence, article 168.

### INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 (de ahora en adelante, CE 1978) supuso la consagración del retorno de la democracia, los derechos fundamentales (y de entre ellos, la libertad) a España tras cuatro largas décadas de la dictadura del régimen franquista. Se ha instaurado en nuestro pensamiento no solo por su correspondiente función de norma suprema del ordenamiento jurídico, sino también por haber surgido de un pacto o entendimiento entre las fuerzas políticas más dispares que pueda imaginar, reflejo a su vez de la enorme división e incluso enfrentamiento directo que reinaba entonces en la sociedad española durante la Transición.

El que, a diferencia de las anteriores Constituciones de nuestra historia, la Constitución aparezca y se instaure a través de un diálogo entre todos los distintos partidos políticos en lugar de ser impuesta por aquellos partidos o gobernantes en el poder, permite que podamos considerar a la Constitución de 1978 como un símbolo del consenso: “el texto de 1978 es realmente una Constitución de todos<sup>1</sup>”.

Sin embargo, también podemos observar defectos en la CE 1978. Mientras que en muchas otras Constituciones del continente europeo se manifiesta que los constituyentes eran conscientes de la necesidad de posibilitar o incluso facilitar la reforma de la Constitución, el Título X de la CE 1978 establece un procedimiento tan complejo para su reforma que muchos autores consideran que una reforma de la CE es algo imposible.

Una Constitución es, como ya he comentado, la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico, y la función de este ordenamiento no es otra que buscar la solución de todos los problemas que puedan surgir en una sociedad.

Es posible que pueda considerarse a la Constitución como una ley fundamental e inalterable en el tiempo, pero resulta obvio que la sociedad que vive bajo su vigencia, así como sus problemas y necesidades, irán cambiando cada vez más conforme avanza el tiempo

La CE 1978 alcanza ya una vigencia de casi cuarenta años, siendo la segunda Constitución Española con más vigencia de toda nuestra historia constitucional (por detrás de la CE 1876). No es necesario enumerar todos los cambios y problemas tanto políticos como sociales que se han producido en nuestro país desde entonces, pero sin embargo en el texto de la CE (concretamente del Título X, referido a su reforma) no se aprecia una voluntad real de

---

<sup>1</sup> RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Pag 31. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

innovarse para poder corresponderse con los nuevos tiempos y sus circunstancias, sino todo lo contrario. Más bien se aprecia una aspiración de los constituyentes de proteger la CE 1978 de todo cambio que pudiera afectar a sus preceptos, y blindar de esta forma la CE ante el paso del tiempo.

El que la norma primordial de un sistema legal no solo no responda a esa innovación, sino que ni siquiera aspire a hacerlo, supone un peligro para el sistema político actual: la división o la falta de correspondencia entre la norma fundamental y la sociedad que ha de gobernar puede llevar a un proceso de ruptura que supondría no solo un gravísimo problema institucional, sino también una patente contradicción con el consenso y dialogo que simboliza la propia CE 1978.

Este mismo año hemos podido observar, impotentes, como el conflicto independentista entre el Gobierno y la Generalitat de Cataluña, enquistado desde hace años en nuestra vida política, ha desembocado en la mayor crisis institucional de nuestra historia democrática reciente. La solución adoptada por el Gobierno ha terminado ser la aplicación del artículo 155 CE y la suspensión de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña que le otorga la misma CE 1978 en su Título VIII.

Esta medida demuestra, a mi juicio, una gran contradicción con el espíritu del propio texto constitucional: la armonía política que en un principio se consideró como un objetivo a conseguir.

Aunque el Gobierno Central ha considerado la citada aplicación del artículo 155 como solución a la crisis catalana, muchas voces se alzan afirmando que ya es momento de realizar una reforma de la Constitución: el Partido Socialista Obrero Español ya anunció su voluntad de crear una Comisión parlamentaria al respecto<sup>2</sup>, y varios profesores catedráticos de Derecho Constitucional y Administrativo han elaborado una serie de propuestas para iniciar al fin una reforma del modelo territorial así como para alcanzar una solución específica al conflicto catalán.<sup>3</sup>

Pero no hay razón para que la reforma de la CE 1978 se limite al modelo territorial y la configuración de éste incluida en el Título VIII (aunque sin duda resulte el aspecto que más

---

<sup>2</sup> Irene Castro (2017, 11 de octubre). *Pedro Sánchez anuncia un acuerdo con Rajoy para iniciar la reforma de la Constitución en el Congreso*. El Periódico.

<sup>3</sup> Muñoz Machado, Santiago; Aja Fernández, Eliseo; Carmona Contreras, Ana; de Carreras Serra, Francesc; Espadaler Fossas, Enric; Ferreres Coma, Victor... y Tornos Mas, Joaquin. *“Ideas para una reforma de la Constitución”*; Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 2017.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

necesite la reforma). La posibilidad de iniciar la reforma como solución al conflicto independentista supone una posibilidad de incluir en la reforma otros aspectos que supondrían una actualización del texto constitucional; como por ejemplo la inclusión en la CE 1978 de una cláusula de intangibilidad que blinde ciertos aspectos ante otras futuras reformas.

Podemos definir a estas cláusulas como aquellas áreas o ámbitos que la propia Constitución define como irreformables o establece límites para su reforma. Mientras que varias Constituciones de países de nuestro entorno (Portugal, Italia, Francia o Alemania) establecen estas cláusulas para evitar o limitar la reforma de aquellas cuestiones que pudieran considerarse como fundamentales (derechos fundamentales, forma de gobierno, forma de Estado...), la CE 1978 no establece expresamente ninguna de estas cláusulas.

Su introducción supondría una gran oportunidad para poder blindar aquellos aspectos elementales de una Constitución ante cualquier cambio que no resultase conveniente o fuera gravemente perjudicial una reforma constitucional, como un golpe de Estado, una revolución o la instauración de una nueva dictadura.

Sin embargo, también resulta preciso conocer de donde viene la consideración de la necesidad de limitar el reflejo de todo cambio político o social en la Constitución. Observando nuestra historia constitucional, es sencillo concluir que la clase política, independientemente de la ideología que profese, ha preferido llevar a cabo una ruptura más o menos radical, tanto con el régimen político como con el modelo constitucional anterior.

Es probable que estas circunstancias hayan impedido que se instaure en España una cultura constitucional tan estable como en otros países de nuestro entorno, donde la reforma constitucional no se contempla como una hipótesis, sino más bien como un trámite a realizar en el momento oportuno.

En el siguiente trabajo procederé a continuación a definir tanto la reforma constitucional en sí misma como sus límites, así como los tipos de límites, observando tanto el Derecho Comparado con países de nuestro entorno como la doctrina al respecto. A continuación, desarrollaré la evolución de la reforma constitucional, así como sus posibilidades y sus límites, a lo largo de nuestra historia constitucional, para terminar, desarrollando la reforma de nuestra CE actual.

En último lugar, propondré en las conclusiones diversos aspectos constitucionales que se verían favorecidos tras ser reformados.

### 1. LA CONSTITUCIÓN: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

#### 1.1 LA CONSTITUCIÓN. CONCEPTO, ORIGEN Y SUPREMACÍA

Antes de proceder al análisis de la reforma de la Constitución, debemos de tener claro las características de tal norma, así como en qué consisten. Para ello debemos remitirnos a la historia del constitucionalismo y los debates que surgieron en torno al mismo concepto de la Constitución, referidos al valor que debía de atribuírsele, y como consecuencia, a la posición que debía ocupar ésta dentro del ordenamiento jurídico.

El constitucionalismo aparece como movimiento político e ideológico, durante el siglo XVIII<sup>4</sup>, ligado a las revoluciones liberales<sup>5</sup> de este siglo (la Revolución Americana y la Revolución Francesa).

Se considera a la Constitución como una técnica (más que como una norma) cuya finalidad es la de limitar el poder político, estableciendo unos principios (como la consagración y el respeto de los derechos individuales y la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial)<sup>6</sup>.

Para definirla, podemos utilizar la concepción que enuncia FRANCISCO RUBIO LLORENTE, “por Constitución entendemos un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas, y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que

---

<sup>4</sup> Sin embargo, también existen antecedentes desde la Edad Antigua de la consagración de una norma suprema que, identificada con la ley divina, actuaba como límite para los poderes gobernantes. También existen antecedentes. También podemos encontrar un antecedente de una Constitución en su sentido normativo y limitador del poder político en los *Covenants* que realizaban las comunidades de peregrinos ingleses que emigraban a Norteamérica durante los siglos XVI a XVIII. El *Covenant* más significativo es el del Mayflower de 1620.

ENRIQUE ALVAREZ Y ROSARIO TUR AUSINA. *Derecho Constitucional 2016*. Sexta Edición. Ed. Tecnos. Madrid. Pag 113.

<sup>5</sup> A su vez, el movimiento liberal comienza con la Revolución inglesa del siglo XVII. Durante tal convulsa época, aparecen dos antecedentes claros de una ley superior a todas las demás, así como superior al propio Parlamento que consagra la división de poderes (el *Agreement of the People* de 1649), así como de una ley que organiza estos poderes a la vez que se encuentra por encima de ellos (el *Instrument of Government* de 1653).

<sup>6</sup> La Constitución también es entendida como una técnica para proporcionar a la sociedad la seguridad jurídica con la que no podían contar en el Antiguo Régimen. Por esa razón, la Constitución también tiene un carácter garantista de los derechos y libertades de todo ciudadano como límite frente a la actuación del poder político.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder<sup>7</sup>.

Respecto a su origen, la Constitución surge como un producto del poder constituyente, expresión de la propia comunidad política, que elaboraba un pacto social (y no del poder constituido, como lo son las leyes ordinarias).

El poder constituido y derivado del pacto, como consecuencia de su posición inferior al constituyente y de la hegemonía de la Constitución, actuará en todo momento subordinado y dependiendo del constituyente, expresión de la comunidad política<sup>8</sup>.

Esta concepción de la superioridad del poder constituyente es la causa de la característica fundamental de toda Constitución: su supremacía respecto a cualquier tipo de norma. Esta concepción surgió por primera vez en Estados Unidos a comienzos del siglo XIX, cuando en 1803, el juez Marshall (presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos) declaró en su sentencia en el caso *Madbury vs Madison* de 1803 “o la Constitución es superior a todo acto legislativo no conforme con ella, o el poder legislativo puede modificar la Constitución con una ley ordinaria”. Esta sentencia tuvo una importancia fundamental, pues se trata de la primera vez que un tribunal declaró inválida una ley emanada del Parlamento por su condición de inconstitucional, e inaugurando la “*judicial review*”: el control por el poder judicial de la adecuación de las leyes a la Constitución.

La cuestión sobre la posición superior o no superior de la Constitución sobre la ley ya había sido suscitada anteriormente en EE. UU.: Alexander Hamilton ya defendió una postura que serviría de antecedente a los fundamentos del juez Marshall en su sentencia. Defendió que, aunque la idea de un control judicial de las leyes era algo consustancial a la teoría constitucional. La finalidad de tal control era evitar posibles abusos y vulneraciones de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, por parte del Parlamento. Tal facultad solo podría ser encomendada al poder judicial, pues ya tenía asignada la interpretación de las leyes.

En cambio, en Europa no pasó a considerarse a la Constitución como una norma superior a la ley, hasta el siglo XX, con la crisis del Estado Liberal en la década de los años treinta. Hasta entonces se da una hegemonía de la ley sobre la Constitución. entendiéndose a aquella, en

---

<sup>7</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Pag 31. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>8</sup> Una muestra de ello es el artículo 9.1 de la misma CE 1978: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

lugar de a la misma Constitución, como la verdadera expresión de la voluntad popular y de la soberanía nacional.

Desde la conclusión de la Revolución Francesa y hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX, durante la fase del “segundo constitucionalismo”, en lugar de ser la norma suprema del ordenamiento, se concibe a la Constitución como una especie de “acuerdo parlamentario”, necesario para poder definir el orden político del Estado.

### 1.2 CONSECUENCIAS DE LA SUPREMACÍA: RÍGIDEZ Y FLEXIBILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución demuestra su condición de norma jurídica suprema por una característica esencial: su rigidez, una estabilidad reforzada frente a la de la ley ordinaria.

No obstante, atendiendo a los obstáculos para su modificación, podemos distinguir entre las Constituciones rígidas y las Constituciones flexibles. Son rígidas aquellas Constituciones que presentan ciertas dificultades en los procedimientos establecidos para poder proceder a su reforma<sup>9</sup>.

En un sentido contrario a las rígidas, son flexibles aquellas Constituciones que facilitan la reforma, otorgando la facultad de modificar sus preceptos al mismo órgano legislativo ordinario<sup>10</sup>.

En estos supuestos, las relaciones entre la Constitución y la ley se rigen por el principio de preferencia de la norma posterior en el tiempo. Por ello, en el caso de que una ley posterior contuviera disposiciones contrarias a la Constitución no se daría el problema de la inconstitucionalidad que habría con una Constitución rígida y suprallegal con control de constitucionalidad de las leyes, sino que se consideraría como una modificación de la Constitución, previa en el tiempo a dicha ley.

---

<sup>9</sup>ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Principios del Derecho Constitucional Español*, Tomo II. Segunda Edición. Átomo Ediciones S.A. 1988. Madrid. Pag 439.

<sup>10</sup> ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Principios del Derecho Constitucional Español*, Tomo II. Segunda Edición. Átomo Ediciones S.A. 1988. Madrid. Pag 439

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Frente a esta distinción inicial, también hay autores<sup>11</sup> que consideran que son rígidas aquellas que son imposibles de modificar, y flexibles las que, de alguna manera, e independientemente de su dificultad, pueden ser reformadas.

Otros autores añaden una cuarta categoría: las Constituciones ambiguas, que no contienen ningún precepto referido a su reforma, y por lo tanto pueden interpretarse como flexibles o como rígidas<sup>12</sup>.

Un ejemplo de ello son las CE de 1837 y de 1845: no contenían ninguna disposición sobre su reforma, razón por la cual fueron consideradas como Constituciones flexibles<sup>13</sup>. Un sector de la doctrina defiende que no cabe presumir la rigidez de una Constitución cuando ésta no está debidamente prevista y articulada<sup>14</sup>.

Si antes hemos reiterado él porque es necesario el poder reformar la norma suprema, surge ahora una cuestión muy distinta: ¿a qué se debe la rigidez de una Constitución?, o más bien, ¿Por qué se pretende limitar u obstaculizar ese cambio que a priori resulta no solo imprescindible, sino también natural a la propensión de tal norma a perpetuarse en el tiempo?

La respuesta es la correspondencia de la rigidez constitucional con la supremacía de la Constitución dentro del sistema legal, caracterizado por su jerarquía<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Un ejemplo de ello son ALESSANDRO PACE y JOAQUÍN VARELA (1995). «*La rigidez de las Constituciones escritas*». En Cuadernos y Debates, núm. 58, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

<sup>12</sup> Frente a estos, otro sector doctrinario considera que no podría considerarse como flexible una Constitución en la que no se prevea disposición alguna referida a su reforma, pues tal laguna conllevaría a la adjudicación del poder constituyente al poder legislativo. Esta transferencia no deja de ser una laguna, ya que en un Estado Constitucional las facultades de los poderes constituidos se encuentran tasadas y delimitadas, y al no haberse concedido expresamente el poder de reforma a ningún órgano concreto debe entenderse que tan facultad solo puede ser ejercida por el mismo poder constituyente.

<sup>13</sup>CARLOS VICENTE ANTOLÍN: *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*, 2004. Editorial Dilex. S.L. Madrid.

Sin embargo, en *Constituciones rígidas y Constituciones flexibles* se sostiene una posición distinta respecto a las denominadas “Cartas otorgadas”: “Existen casos de establecimientos de una Constitución sin provisión alguna en orden a sus modificaciones y cambios; ejemplos se encuentran en Constituciones otorgadas por los monarcas; en casos así se puede sostener que el otorgante se reserva la facultad de modificar su concesión”.

MANUEL ARAGÓN REYES, *Estudios de Derecho Constitucional*.2009. Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid. Pag 203.

<sup>15</sup> BENITO ALAEZ CORRAL (Mayo-Agosto 1996): *Supremacía y rigidez constitucionales* [versión electrónica]. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 16. Núm. 47

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Lo que se pretende conseguir al establecerse un procedimiento especial para la reforma de la Constitución es asegurar su posición suprallegal, y que por tanto no quepa la posibilidad de que pueda ser modificada conforme al procedimiento legislativo ordinario, destruyendo así toda aspiración a ocupar el nivel jerárquico superior del sistema de fuentes.

Para poder comprender realmente en que consiste la concepción de la rigidez como salvaguarda de la supra-legalidad, debemos conocer cuál es la idea que subyace en el fondo: en realidad, se trata de la distinción entre el poder constituyente y el poder constituido<sup>16</sup>, que (como ya se dijo) salvo en el caso de las constituciones flexibles, se encuentran en una posición de superioridad el primero y de subordinación el segundo.

Podemos considerar entonces a la rigidez no como un mecanismo que pretende fijar la supremacía de la Constitución como una consecuencia de la necesaria distinción entre el poder constituyente y el constituido.

La supremacía (y, por tanto, la supra-legalidad) son una condición *sine qua non* fundamental de toda Constitución que aspire a tener un valor normativo superior al del resto del ordenamiento; motivo por el cual la rigidez constitucional se considera como un requisito para que podamos hablar de una Constitución en sentido estricto.

Sin embargo, aunque no pueda dudarse de su eficacia como garantía de los elementos de toda Constitución, cabe preguntarse si realmente es necesario el establecer no un procedimiento distinto, ni uno agravado, sino un sistema sumamente complejo para poder cumplir esta función como es el que viene establecido en la CE 1978.

## 2 DELIMITACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Utilizamos el término *reforma* para referirnos a la modificación parcial del contenido de la Constitución, procediendo de acuerdo según dispongan sus propios preceptos. Este caso aparece en el artículo 167 CE, y es el que utilizaremos a lo largo del trabajo.

---

<sup>16</sup> MANUEL ARAGÓN REYES, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid. 2009. Pag 202.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

### 2.1 LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Las Constituciones no solo se diferencian de cualquier otro tipo de norma jurídica por su rango supralegal y su carácter fundamental dentro del ordenamiento jurídico, sino porque también regulan su propia revisión. Por regla general, el resto de normas jurídicas, independientemente de su rango, no contienen cláusulas destinadas a regular su reforma.

Aunque toda Constitución revista estos caracteres, si es analizada, no deja de ser una ley. Una ley a la que se le otorga supremacía sobre cualquier otra y ubicada en un nivel jerárquico superior a ellas, pero no puede negarse que se trata de una norma jurídica, y como toda norma jurídica se produce tras un proceso de elaboración en un momento o época determinados, y respondiendo a las circunstancias y necesidades de ese momento.

No obstante, aunque cualquier Constitución se encuentra vinculada a su tiempo, su vocación (al igual que todo acto legislativo) es la de tener una vigencia continuada en el tiempo y regir durante un tiempo indeterminado.

No podemos concebir ninguna Constitución que se limite a aspirar a ser una norma meramente transitoria. Sin embargo, no debemos confundir esta tendencia de un texto constitucional a la perpetuidad y la permanencia con una pretensión a permanecer inalterable a lo largo del tiempo, ajena a cualquier variación del orden político-social.

La Constitución es expresión de una comunidad política preexistente organizada democráticamente (o así debe serlo, pues en este aspecto encontraremos excepciones cuando observemos la evolución histórica de la reforma en nuestro país), titular del poder constituyente originario.

Tal y como defiende FRANCISCO RUBIO LLORENTE: “la conjugación de la idea de Constitución con el principio democrático solo se lograría si la Constitución quedara perpetuamente al albur de los cambios de mayoría”<sup>17</sup>.

Este planteamiento otorga a esa comunidad el derecho a reformar su Constitución; este derecho no puede ser puesto en duda, pero no por ello la comunidad política puede actuar según su libre criterio, pues si la mayoría tuviera la libertad de alterar el texto constitucional,

---

<sup>17</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*. Pag 31. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

prescindiendo de los límites y procedimientos establecidos, sería la propia noción de Constitución la que perdería su sentido, ante el peso del principio democrático.

En la reforma de la Constitución descansa la legitimidad del sistema político y el ordenamiento jurídico del Estado Democrático de Derecho. Y es así, porque la reforma es la máxima expresión del principio de legitimidad democrática en el interior del Estado Constitucional.

Pero, precisamente por eso, no se puede estar haciendo uso de ella con frecuencia. No obstante, no se puede dejar de hacer uso de ella de manera recurrente. La reforma es la única manera de renovar de una manera jurídicamente ordenada, de forma segura, el principio de legitimidad constituyente, presente en la norma fundamental tanto del sistema político como del ordenamiento jurídico en un Estado democrático.

Ninguna constitución, como norma fundamental de un ordenamiento jurídico, puede resultar ajena a ningún cambio relevante en la comunidad que pretende regir<sup>18</sup>, y al igual que no podemos concebir a un ordenamiento como inmutable, no podemos concebir a la Constitución como una ley tallada en piedra que fuera imposible de modificar.

Ello no quiere decir que la reforma sea la respuesta necesaria para cada ocasión en que se requiera una modificación constitucional.

La reforma será necesaria cuando ya no fuera posible una adaptación de los preceptos constitucionales por la vía de la interpretación, que facilita actualizar el sentido de los artículos de una Constitución sin que sea necesario alterarlos<sup>19</sup>. Si no fuera posible hallar un margen para esa actualización, no habrá más alternativa que la reforma constitucional.

No obstante, la doctrina enumera una serie de elementos que revelan cuando una reforma constitucional resulta apropiada.

De esos factores, podemos destacar que las modificaciones que se pretende introducir en el texto se correspondan con demandas de la sociedad o que busquen solucionar problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas por el espectro político o social; que los cambios

---

<sup>18</sup>RUBIO LLORENTE, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*.: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. Madrid Pag 32.

<sup>19</sup> En España, la función de interpretar los preceptos de la Constitución corresponde al Tribunal Constitucional, “intérprete supremo de la Constitución” (art 1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), así como llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, asegurando la supremacía normativa constitucional sobre la ley.

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES**

resulten prudentes, para no alterar en demasía el texto constitucional, y que las alternativas propuestas surjan como consecuencia de un diálogo y entendimiento entre los agentes políticos y la sociedad que representan.

A estas hemos de añadir, como condición imprescindible, que las reformas se lleven a cabo por el procedimiento establecido en la propia Constitución, y respetando en todo momento las reglas de la democracia.

Esta cuestión surgió desde el primer momento de la historia constitucional; razón por la cual detallaré a continuación las consideraciones y soluciones adoptadas y propuestas por los primeros constituyentes.

### **2.3 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL:**

#### **2.3.1: Fases del constitucionalismo**

Antes de profundizar en los inicios y el desarrollo histórico de la reforma constitucional, vamos a analizar una visión general de la evolución de la concepción de la Constitución y del valor que le era adjudicado en el continente europeo, para luego así poder comparar con la evolución de la reforma constitucional en España en todas sus Constituciones.

En un primer momento, nos encontramos con el constitucionalismo revolucionario de finales del siglo XVIII y principios del XIX: se concibe a la Constitución como una norma suprema a la vez que se la dota de rigidez con la intención de limitar (y en ocasiones hasta impedir) cualquier reforma. Esta etapa será comentada más adelante.

Durante el siglo XIX, pasamos a las “monarquías limitadas”, dándose un equilibrio entre el poder absoluto del monarca y el poder constituyente. La Constitución pasa a simbolizar un pacto entre el Monarca y el Parlamento representante de la Nación, y ambos, solo conjuntamente, representan al poder constituyente y al poder constituido, por lo que tienen la facultad de modificar la Constitución a su antojo, a la vez que aseguran su adecuación a los cambios políticos y sociales.

A su vez, se abandona la rigidez constitucional en beneficio de la ley, a la que se reputa como auténtica expresión de la voluntad de la comunidad política. Las Constituciones de este periodo no están revestidas de su característica supremacía,

En esta época se da la particularidad de que el principio democrático (o más bien, su protección en el texto constitucional) no se considera un aspecto fundamental.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Las Constituciones vienen a ser la norma fundamental, de un Estado de Derecho no democrático, donde la soberanía no reside en un único titular, como ocurrió anteriormente (se reconocía a la Nación como su titular), sino que se trata de una soberanía compartida por los poderes políticos imperantes del momento.

El tercer periodo se da en el siglo XX, durante el periodo de entreguerras: observamos la aparición de un constitucionalismo democrático, a la vez que se dota, de nuevo, a las Constituciones de rigidez, no solo con la intención de obstaculizar cualquier revolución o cambio violento por parte de los partidos comunistas y fascistas, sino también pensando en articular la rigidez constitucional como una garantía de las minorías y sus derechos frente al poder de las mayorías parlamentarias, así como de otorgarles un verdadero valor normativo dentro del sistema jurídico que encabezan, mediante la articulación de la justicia constitucional (y, derivando de esta, los Tribunales Constitucionales y el control de la constitucionalidad de las leyes).

A su vez, el sentido de las Constituciones también varía: pasan de ser meros “instrumentos de gobierno” con un valor meramente programático, a tener un papel fundamental como elementos que definen el régimen político que instauran<sup>20</sup>.

Por último, después de la Segunda Guerra Mundial, se reafirma y se extiende la idea de la Constitución con valor normativo, a la vez que se generaliza la formulación de límites al poder de reforma constitucional, como consecuencia de las experiencias vividas en los países donde se instauraron dictaduras fascistas<sup>21</sup>.

### **2.3.2: La tensión intergeneracional: límites a la reforma de las primeras Constituciones.**

Si atendemos las experiencias históricas del Derecho Constitucional comparado, la adaptabilidad, (o al menos el facilitarla) beneficia la pervivencia de una Constitución.

---

<sup>20</sup> Sostiene ANTONIO TORRES DEL MORAL que, en base a esta concepción institucional de la Constitución, un sector de la doctrina consideró a las Constituciones como irreformables. ANTONIO TORRES DEL MORAL. *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II*. Segunda Edición. Madrid. Atomo Ediciones S.A. 1988, p. 66.

<sup>21</sup> Debemos tener en cuenta que en Alemania e Italia las Constituciones anteriores a los regímenes fascistas no fueron revocadas o sustituidas, sino que continuaron vigentes, pero fueron ignoradas completamente, o en el caso de Alemania, vaciada de contenido a través de la Ley Habilitante de 1933.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Podemos observar como en varios países continúan con la misma Constitución desde hace varias décadas (México -1917-, Austria -1920-; Polonia -1921-) o incluso varios siglos (Noruega -1814-; Bélgica -1831- Estados Unidos -1787-).

Desde el primer momento de la historia constitucional, se contemplan distintas soluciones al problema de la vigencia perpetua de una Constitución, o lo que es lo mismo, de la vinculación de una sociedad a una norma fundamental preexistente, y que por tanto ni participaron en su elaboración ni prestaron su consentimiento a la misma.

Este problema, o más bien, conflicto, entre la Constitución y el poder democrático de una sociedad que, aun siendo posterior en el tiempo se encuentra subordinada a ella, ha sido denominado “tensión intergeneracional<sup>22</sup>”

Pasamos ahora a conocer detalladamente las primeras Constituciones de nuestra historia: la estadounidense de 1787, y la francesa de 1791<sup>23</sup>.

En Estados Unidos (de ahora en adelante EE. UU.) Thomas Jefferson (que posteriormente fue el tercer presidente de los EE. UU.) planteó en el Proyecto de Constitución para Virginia como solución a esta cuestión el establecimiento de unos límites temporales a la vigencia de la Constitución; concretamente, defendió el que su vigencia no excediera de los diecinueve años.

De esta forma, una vez finalizado el plazo, resultaría necesario que cada nueva generación elaborase y prestase su consentimiento a una nueva norma fundamental, eliminando así la tensión intergeneracional<sup>24</sup>.

Finalmente, los constituyentes estadounidenses decidieron permitir la introducción de enmiendas (es decir, la incorporación de nuevos artículos) mediante el procedimiento

---

<sup>22</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE, FRANCESC DE CARRERAS SERRA; GURUTZ JÁUREGUI. *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. P. 26.

<sup>23</sup> La Constitución americana fue la primera Constitución redactada de la historia. La Constitución francesa, aun sin ocupar esa posición pionera, fue un modelo tenido en cuenta en el resto de países cuando comenzaron a realizar sus propias Constituciones. La Constitución de 1812 es un buen ejemplo de ello. Por esas razones las consideraremos como dos claros referentes en la solución de la cuestión de la reforma.

<sup>24</sup> Esta misma propuesta fue planteada en la Asamblea Nacional Francesa, aunque finalmente fueron incorporados otros métodos. No obstante, sí que se introdujo en la Constitución de Polonia de 1791, y se repitió en la Constitución polaca de 1921. Sin embargo, ambas dejaron de estar en vigor antes de poder aplicarse.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

señalado en el artículo 5<sup>25</sup>, en lugar de proceder a permitir una reforma total de su Constitución una vez transcurriera un determinado periodo de tiempo.

Este sistema se ha mostrado, a mi juicio, muy eficaz, pues ha permitido la introducción de un alto número de enmiendas en la Constitución estadounidense a lo largo del tiempo, atendiendo a las necesidades de cada momento, cumpliendo su función de norma fundamental de un ordenamiento jurídico que necesita adaptarse a todo cambio, sin que por ello perdiera su característica supremacía a la ley.

Entre esas enmiendas podemos destacar las primeras diez, incorporadas el 15 de diciembre de 1791<sup>26</sup>, que vienen a incorporar en la Constitución derechos y libertades básicas (tales como a libertad de culto, de prensa y de asociación); la abolición de la esclavitud en 1865; la igualdad procesal en 1868, la prohibición de establecer un sufragio racial en 1870; el sufragio femenino en 1919...

Tal y como considera FRANCISCO RUBIO LLORENTE, la aparición de las enmiendas constitucionales demuestra “que [la tensión intergeneracional] no es insuperable, y que tanto esas generaciones como la que fue autora de la Constitución pueden modificar el texto constitucional sin respetar el procedimiento, pero sin acudir a la revolución<sup>27</sup>”

En cambio, la Constitución francesa de 1791 daba un paso adelante al afirmar, en el artículo primero del Título VIII, “que la Nación tiene el derecho imprescriptible de cambiar su Constitución”<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE, FRANCESC DE CARRERAS SERRA; GURUTZ JÁUREGUI. *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. P. 27.

<sup>26</sup> Apenas transcurridos 4 años desde la promulgación de la Constitución. Sorprende que, si comparamos nuestras Constituciones con la de EE. UU., en España tendemos a dificultar, cuando no impedir, cualquier cambio en la Constitución, mientras que en EE. UU. parece que no solo no hubo reparos en realizar cambios o adiciones desde el primer momento.

<sup>27</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE, FRANCESC DE CARRERAS SERRA; GURUTZ JÁUREGUI. *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. P. 27.

<sup>28</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE, FRANCESC DE CARRERAS SERRA; GURUTZ JÁUREGUI. *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. P. 24. Esta idea fue mantenida en la Constitución jacobina de 1793, que sostenía que "Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a las generaciones futuras a sus leyes", en su artículo 28.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

No obstante, establecía diversos límites en el procedimiento a seguir, dificultando sobremanera una reforma potencial: la propuesta de reforma debía ser aprobado por tres legislaturas sucesivas; posteriormente las deliberaciones sobre la reforma serán resueltas de la misma manera que en un procedimiento legislativo ordinario, aunque sin que resulte necesaria la sanción del monarca<sup>29</sup>.

Finalmente, una vez mantenida la propuesta durante esas tres legislaturas, la Asamblea se disolvería y pasaría a elegirse una nueva, incrementándose su número de miembros en 249 miembros. Esta cuarta Asamblea decidirá (después de haber jurado “vivir libres o morir”) de forma definitiva si la reforma se lleva o no a cabo.

Aun con todos los límites establecidos, tanto materiales como cronológicos, la Constitución francesa de 1791 también prohibía, en el artículo 3 del Título VII a las dos legislaturas siguientes la presentación de cualquier propuesta de reforma.

Estos que han sido explicados son dos modelos distintos de reforma constitucional que aparecieron en los albores del denominado “primer constitucionalismo” o “constitucionalismo revolucionario<sup>30</sup>”, y que han sido utilizados como referentes posteriormente por otras constituciones. De hecho, podemos ver grandes similitudes entre el procedimiento de reforma de la Constitución francesa de 1791 y la Constitución española de 1812, como será detallado más adelante.

Si contemplamos el derecho comparado, podemos encontrar otros sistemas<sup>31</sup>:

Puede que resulte necesaria la creación de órganos especiales de reforma constitucional (Asambleas Constituyentes o una Asamblea Nacional), ya sea mediante la reunión de las dos Cámaras, o de las dos Cámaras de los Estados miembros cuando se tratase de un Estado Federal.

---

<sup>29</sup> De esta forma excluían al monarca (Luis XVI, por aquel entonces), no solo el poder reformar la Constitución a su antojo, sino cualquier intervención en la reforma constitucional. Según FRANCISCO PEREZ RUBIO, se trata de una respuesta ante la evidente amenaza de “el principio monárquico” (es decir, el ámbito de actuación del rey) y el retorno de la monarquía absoluta y el Antiguo Régimen.

<sup>30</sup> ANTONIO TORRES DEL MORAL: *Principios del Derecho Constitucional Español. Tomo II*. Segunda Edición. Átomo Ediciones S.A. Madrid. 1988.

<sup>31</sup> ANTONIO TORRES DEL MORAL: *Principios del Derecho Constitucional Español. Tomo II*. Segunda Edición. Átomo Ediciones S.A. Madrid. 1988.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

También es posible que existan diferencias respecto al procedimiento legislativo ordinario: por ejemplo, que se exijan mayorías cualificadas (mayoría absoluta o incluso superior) o que sea necesaria una aprobación doble, ya sea dentro de una misma legislatura o en dos sucesivas. Este es el caso de la CE 1978.

Por último, que deba realizarse un referéndum para que a reforma pueda ser definitivamente aprobada, o que el referéndum resulte facultativo, según disponga la misma Constitución.

### 3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

#### 3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REFORMA DE LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

Una vez estudiada la evolución histórica de la reforma de las Constituciones en el Derecho comparado de los países de nuestro entorno, llega la hora de analizar la evolución en nuestro país, y comparar las diferencias existentes entre nuestra historia constitucional y el de otros modelos constitucionales ya estudiados.

##### *3.1.1 El contexto histórico:*

A lo largo del trabajo hemos comentado en varias ocasiones que en otros países han podido disfrutar de una estabilidad constitucional ejemplar; sus Constituciones han permanecido vigentes a lo largo de décadas o incluso de varios siglos, adaptándose mediante las reformas oportunas a los cambios políticos y sociales que han venido con los nuevos tiempos.

En España no hemos tenido esa suerte. Mientras que países, como Estados Unidos, han mantenido su norma fundamental durante dos siglos, en España hemos tenido un total de ocho Constituciones en ese tiempo, así como varios proyectos constitucionales fallidos (Constitución progresista de 1856, la Constitución federal de 1873, el anteproyecto de 1929...).

¿A qué se debe semejante inestabilidad respecto a una norma cuyo propósito primordial es la permanencia? Como ya se ha comentado, una Constitución se corresponde con un régimen político que la propia Constitución instaaura. Las Constituciones españolas han tenido la misma armonía que el sistema político español de los últimos dos siglos<sup>32</sup>. Tal y como

---

<sup>32</sup> A su vez, los cambios constitucionales también responden la soberanía (y con ella, el poder político) que ostentaba o dejaba de ostentar el monarca. Por ejemplo, mientras que el Estatuto Real reconocía al rey como titular de la soberanía nacional y de la iniciativa legislativa, a la vez que reducía el papel

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

afirmaba Lassalle, “la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social”

Desde los comienzos del siglo XIX, España ha venido experimentado una lucha constante entre aquellos deseosos del progreso del país (desde los primeros liberales hasta las fuerzas progresistas de la Transición) y aquellos más conservadores que se esforzaban por mantener el orden establecido; ha experimentado guerras civiles, conspiraciones, pronunciamientos y golpes de Estado, han abundado tanto los avances como retrocesos ideológicos; dos repúblicas y tres restauraciones monárquicas, dictaduras y retornos democráticos... Es evidente que si algo nos ha proporcionado la CE 1978 es la estabilidad de la que nunca pudo disfrutar España durante largo tiempo.

Todos estos regímenes se ocuparon de elaborar una Constitución afín a su ideología y sus principios, observándose una lucha constante entre.

Así podemos distinguir como, desde tanto el Estatuto de Bayona como la Constitución de 1812, (que, basados en la Constitución francesa de 1791, equivaldrían a una especie de introducción del constitucionalismo en España), avanzamos al Estatuto Real (vigente únicamente durante tres años), de un carácter cercano al absolutismo, y posteriormente a la Constitución de 1837, caracterizada por su progresismo, para luego retroceder con la Constitución de 1845, que, aunque se concibió como una revisión a la anterior, correspondía a una ideología más conservadora.

Tras la Revolución Gloriosa de 1868, el Gobierno Provisional promulgó la Constitución de 1869, una de las más progresistas de su tiempo. Sin embargo, tras el caótico reinado de Amadeo I de Saboya, y la Primera República, (que a su vez también elaboró un proyecto constitucional federal, que finalmente no llegó a ser promulgado), la Constitución de 1876 retornó al conservadurismo de la de 1845, aunque incorporando elementos más avanzados.

Con el cambio de la Monarquía a la Segunda República nos encontramos ante la Constitución más progresista de nuestra historia, para luego ser derogados por las Leyes Fundamentales del Régimen franquista, caracterizados por su extremo conservadurismo.

---

de las Cortes al de una mera Asamblea consultiva, la Constitución de 1837 proclamaba la soberanía nacional y aumentaba las competencias y funciones de las Cortes frente a las del monarca. La misma situación se dará posteriormente con las Constituciones de 1869 y de 1876.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Finalmente, con la Transición y la reconciliación de las “Dos Españas”, llegamos a la vigente Constitución de 1978.

Se puede comprobar en esta breve introducción, no puede decirse que en España haya habido pocas Constituciones, sino que lo que ha venido escaseando ha sido una vigencia continuada: mientras que estas se van sucediendo en el tiempo, ninguna tendrá una auténtica relevancia en una perspectiva jurídica, política o social.

Por esta razón, ninguna Constitución tiene la posibilidad de arraigar como institución dentro del sistema político y jurídico español, por lo que casi in excepción, no hay ninguna garantía que asegure su permanencia ante las adversidades del futuro.

Se ha de determinar cuál es la causa que subyace bajo esta inestabilidad: sin lugar a duda, puede afirmarse que la inseguridad de cada Constitución y del régimen que incorpora es síntoma de las grandes dificultades para incorporar las ideas liberales e ilustradas en un país en el que la democracia no conseguirá implantarse hasta prácticamente finales del siglo XX.

En su lugar no es algo extraño que el poder político sea ejercido por figuras autoritarias (por lo general, de carácter conservador y reaccionario, que terminan significando un retroceso en cuanto al progreso alcanzado anteriormente), impuestas como resultado de conspiraciones, de pronunciamientos militares, o, en el peor de los casos, de un conflicto bélico, aunque debe resaltarse la excepción de la Constitución de la Segunda República, que se instauró como consecuencia de las elecciones de abril de 1931, y de la Constitución de 1978<sup>33</sup>. Es por ello por lo que los constantes cambios constitucionales no se llevan a cabo en ningún caso atendiendo a los procedimientos de reforma que aparezca regulado en el texto de cada Constitución.

Como consecuencia, las Constituciones adoptan un papel menor al que les corresponde: vienen siendo una especie de documento político afín a la ideología del partido gobernante, lo que favorece que no tengan más continuidad que la que tenga ese mismo partido, sustituyendo su valor normativo por un valor más bien programático o propagandístico,

---

<sup>33</sup> “La libertad y el constitucionalismo no han sido en nuestra historia las señas de identidad de la cultura política de los españoles. Por eso nuestra historia constitucional está plagada de historias, de episodios “anticonstitucionales”.

JUAN MARÍA BILBAO, FERNANDO REY, JOSÉ MIGUEL VIDAL. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Segunda Edición. 2011. LEX NOVA. Pag 214.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

siendo además quebrantadas en numerosas ocasiones por los mismos partidos que las promulgaron, arrebatándoles así toda la eficacia que pudieran tener.

### *3.1.2. Análisis histórico*

Para poder comprender con exactitud nuestra historia constitucional y sus circunstancias, será necesario dividirla en varias fases: el inicio en nuestro país del constitucionalismo con la Constitución de Cádiz de 1812; la consolidación del Estado liberal a lo largo del reinado de la reina Isabel II; el tumultuoso periodo conocido como “Sexenio Democrático” y la Restauración de finales del siglo XIX; dos periodos completamente opuestos: la Segunda República y la Dictadura franquista, y, finalmente, la Constitución de 1978.

Dentro de cada etapa se detallarán las características de las distintas Constituciones, detallando especialmente como se dispone la reforma constitucional.

#### *3.1.2.1 Primera etapa: inicio del constitucionalismo español: el Estatuto de Bayona y la Constitución de 1812.*

La práctica constitucional comienza en España en una época inmersa en dificultades: en mayo de 1808 los ejércitos de Napoleón Bonaparte invaden el país, mientras que una multitud de intelectuales de todos los signos (tanto liberales como ultraconservadores, que deseaban continuar en el Antiguo Régimen, e intermedios entre ambos, partidarios de un cambio moderado) se refugiaron en Cádiz, reunidos en la Junta Central Suprema, órgano encargado de la resistencia a la invasión y al ejército francés.

El 19 de marzo promulgaron la Constitución de 1812, que identificaba como titular de la soberanía a la Nación y no al rey, y limitaba el poder del monarca, a la vez que por primera vez en España se reconocen los derechos fundamentales de los ciudadanos. Así comienza el constitucionalismo en la historia de España, enfrentado y opuesto a las bases y principios del absolutismo monárquico que había imperado hasta entonces, y estableciendo el Estado Liberal frente al Antiguo Régimen.

Sin embargo, existe un precedente que debe mencionarse; el conocido como “Estatuto de Bayona” fue la primera Constitución vigente en España (aunque algunos juristas españoles niegan tal consideración<sup>34</sup>), promulgándose en 1808. Paradójicamente, no provino propiamente de las fuerzas políticas españolas, sino de la mano del hermano del emperador

---

<sup>34</sup> CARLOS VICENTE ANTOLÍN. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*. Dilex S.L. 2004. P. 12

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Napoleón, el rey de España José I, que pretendía así atraerse a las personalidades liberales y progresistas españolas para que apoyasen la invasión de España por los ejércitos napoleónicos y su monarquía satélite del Imperio Francés.

El Estatuto se incluye dentro de lo que se denominan “cartas otorgadas”: era el propio monarca (y en este caso concreto, fue el propio Napoleón) el que elaboraba una Constitución y la declaraba vigente, sin posibilidad de que unos representantes constituyentes pudieran discutirla, sino que tan solo podían acatarla.

No obstante, y aunque otorgaba al rey un papel central en el gobierno, el Estatuto impedía a José I gobernar como monarca absolutista, pues enumeraba una serie de derechos en su Título XIII (libertades personales, garantías de los presos y los detenidos, inviolabilidad del domicilio...), quedando el rey obligado a respetarlos en todo momento.

Se trata de una autolimitación del poder real (limitación discutible, al convertir al monarca en el titular tanto del poder legislativo como del ejecutivo), impuesto -y no aceptado- por los españoles, cuya influencia no duró más que cinco años, hasta que en 1813 José I y sus ejércitos se retiraron de España. Por estos motivos suele considerarse a la Constitución de 1812 como la primera Constitución española<sup>35</sup>.

Desgraciadamente, la vigencia de ésta no duró mucho más que la del Estatuto: en 1814, con el retorno de Fernando VII, éste firmó un Decreto por el que anulaba la Constitución y el país volvía a la monarquía absoluta, siendo reprimido cualquier atisbo de liberalismo. No obstante, el rey no pudo impedir que aun existieran liberales en España. En 1820 un ejército, liderado por el comandante Rafael Riego, realizó un levantamiento que se extendió por el país y obligó a Fernando VII a acatar la Constitución.

Comenzaba así el Trienio Liberal. Sin embargo, pasados tres años, el rey y la aristocracia absolutista volvieron a conspirar contra el propio Gobierno y recurrieron a los ejércitos de

---

<sup>35</sup> Sin embargo ello no nos impedirá comentar el procedimiento de reforma del Estatuto de Bayona: el artículo 146 dispone que “todas las adiciones, modificaciones y mejoras que se haya creído conveniente hacer en esta Constitución, se presentarán de orden del Rey al examen y deliberación de las Cortes, en las primeras que se celebren después del año de 1820”. El Estatuto establecía un límite temporal de doce años -como mínimo- a la hora de llevar a cabo una reforma, pero se ahorraba límites respecto a materias concretas. El Estatuto tiene la “virtud” de conceder a las Cortes españolas la facultad de reformar la Constitución a su libre albedrío pasados el citado límite de doce años, pero condicionando toda reforma a la decisión del rey.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

la Santa Alianza<sup>36</sup>, que, tras invadir España, disolvieron el Gobierno Liberal y repusieron a Fernando VII plenos poderes de nuevo.

La Constitución de 1812 no volvió a entrar en vigor, pero fue empleada como modelo por el sector progresista a lo largo del siglo XIX.

Respecto a su reforma, la Constitución de 1812 utilizó como modelo la Constitución francesa de 1791 (sorprendentemente, ya que se originó durante la guerra contra Francia), y detallaba mucho más la reforma que su predecesora en su Título X. No obstante, establecía un límite temporal en su artículo 375: no podría proponerse ninguna modificación hasta pasados ocho años desde el comienzo de la aplicación de la Constitución.

A continuación, establece distintos límites materiales: el artículo 376 exige que la diputación que se encargase de ello esté expresamente autorizada “con poderes especiales para ello”; el artículo 377 exige un mínimo de veinte diputados que apoyen la reforma. También hay requisitos formales (artículos 377): la reforma se propondrá expresamente y por escrito, y será leída en tres ocasiones, separadas por un plazo de seis días (artículo 378).

Entonces, según el artículo 379, pasará a procederse de igual manera que en el procedimiento legislativo ordinario, aunque será necesario el voto favorable de dos terceras partes de los diputados.

La próxima diputación general -que equivale al concepto actual de legislatura-tendrá la facultad de otorgar poderes especiales a la diputación encargada de la reforma. Una vez otorgados, las Cortes decidirán si la próxima diputación será la encargada de ejercer esos poderes, o si en cambio será la siguiente a ésta.

La reforma que se propusiera volverá a discutirse, debiendo ser aprobada por dos terceras partes. Finalmente, de haber podido cumplirse todo lo dispuesto, una diputación se encargará de presentar el decreto de reforma al Rey para poder ser publicado “a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía”.

Como vemos, la reforma de la Constitución de 1812 era sumamente compleja. Incluso se podría decir que a la vez que se introdujo el constitucionalismo en España, también estableció

---

<sup>36</sup> La santa Alianza era una alianza militar entre el reino de Prusia, el Imperio Austriaco y el Imperio Ruso, cuya misión era impedir que prosperase todo movimiento liberal en Europa. A esta alianza se unieron los ejércitos franceses (donde ahora, tras la restauración de la dinastía de los Borbones, reinaba Luis XVIII), que fueron los que terminaron invadiendo España de nuevo.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

la práctica de elaborar un procedimiento de reforma que no facilitaba que los grupos políticos se atrevieran a llevarla a cabo.

Aparentemente, con la primera Constitución surge la idea de dificultar todo cambio que pudiera llevarse a cabo, en previsión de las adversidades a los que el Estado Liberal debería hacer frente: por un lado el conservadurismo reaccionario que se manifestó desde el mismo momento en que se promulgó, y por otro la posibilidad de que los liberales más exaltados (que más tarde fueron denominados “progresistas”) pretendieran reformar la Constitución de manera que terminasen desestabilizando el frágil equilibrio político existente en la España de comienzos del siglo XIX.

### *3.1.2.2 Consolidación del Estado Liberal: las Constituciones de 1834, 1845 y 1856*

Más de una década debieron esperar los liberales españoles hasta poder ver como aparecía en España un nuevo documento constitucional en vigor. Tras el Trienio Liberal, Fernando VII volvió a reinar de forma absoluta y reprimiendo el movimiento liberal español. Hubo que esperar a su muerte y la sucesión por su hija, la joven Isabel II, para que los liberales pudieran ascender a la esfera del poder. Sin embargo, los defensores del Antiguo Régimen apoyaron al hermano de Fernando VII, Carlos María Isidro (proclamado como Carlos V de España), para así poder hacerse con el poder y derribar el Gobierno de los liberales y retornar de nuevo a una Monarquía absoluta.

Una vez derrotados los carlistas, el Estado Liberal se afianzó en el poder, pero también hubo nuevas dificultades por parte de los propios liberales. Estos se hallaban divididos entre los moderados, y los progresistas, partidarios de una política más radical. A lo largo del reinado de Isabel II (que tendrá una duración de tres décadas), los moderados y los progresistas se enfrentarán por el poder, derribándose mutuamente con intrigas políticas y pronunciamientos militares (aunque hubo un claro predominio de los moderados), y privando los unos a los otros de formar parte del gobierno hasta que terminan siendo derrocados.

De esta manera se asienta el “Gobierno de los espadones”<sup>37</sup>, que implicaba la sumisión del Gobierno español a los altos cargos del Ejército, así como a su ideología política. Estos

---

<sup>37</sup> CARLOS VICENTE ANTOLÍN. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*. Dilex S.L. 2004. P. 37.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

militares (como Espartero o Narváez, así como la mayoría de los que le fueran sucediendo) solían proceder de forma autoritaria y antidemocrática, imponiendo su postura al resto de fuerzas políticas (e incluso a los miembros disconformes del mismo partido).

A su vez, con cada cambio de régimen se pretende instaurar una nueva Constitución, a la que no se le atribuye un auténtico valor normativo superior, sino que se limita a reflejar los principios de la doctrina que profese el partido gobernante, sin diferenciarse de forma clara a la Constitución con el resto de las leyes.

La regente María Cristina de Borbón, madre de la reina, confió el Gobierno a los moderados, que se encargaron de promulgar una nueva Constitución de 1834, denominada Estatuto Real, que se caracterizó por un intenso conservadurismo, pues tenía la intención de acercar a los partidarios del absolutismo al Estado Liberal<sup>38</sup>, reconociendo al rey como titular de la soberanía nacional, y las Cortes, poco más que un Consejo asesor, y sin reconocer la división de poderes o los derechos fundamentales de los españoles.

El Estatuto destaca por no regular su propia revisión, sino que se delegaba su regulación a la ley ordinaria. De forma opuesta a la de 1812, la Constitución de 1834 carecía de rigidez, y, por tanto, de posición suprallegal y en el mismo nivel que la ley aprobada por las Cortes.

El Estatuto Real tuvo una vigencia muy limitada en el tiempo: los sargentos de la Guardia Real de La Granja de San Ildefonso organizaron un pronunciamiento<sup>39</sup> y exigieron a la regente el juramento y promulgación de la Constitución de 1812. No obstante, los progresistas terminaron promulgando una nueva Constitución.

La Constitución de 1837 supuso una especie de retorno de la Constitución de 1812, a la vez que se la añadían avances progresistas para adaptarla a las nuevas circunstancias, y se introducían concesiones a los moderados. Reconocía la soberanía nacional y, a diferencia del Estatuto Real, garantizaba una serie de derechos fundamentales.

---

<sup>38</sup> CARLOS VICENTE ANTOLÍN. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*. Dilex S.L. 2004. P. 40.

<sup>39</sup> Se denomina “pronunciamiento” a la conjura por la que un líder militar de alto rango utilizaba a sus tropas para oponerse al orden político existente y presionar al Gobierno vigente. No supone una auténtica rebelión armada.

GABRIEL TORDELLA CASARES, CASIMIRO MARTÍ, JOSÉ M.<sup>a</sup> JOVER ZAMORA, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, DAVID RUIZ (dirigida por Manuel Tuñón de Lara). *Historia de España: Revolución Burguesa, Oligarquía y Constitucionalismo. Tomo VIII*. Editorial Labor. 2008.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

En cuanto al procedimiento de reforma, no hay cambios frente al Estatuto, sino que continuaba relegándose su regulación a la ley ordinaria.

Los progresistas llevaron a cabo una política “revolucionaria” (destacando la desamortización de las propiedades eclesiásticas y la disolución de órdenes religiosas), a la vez que obtuvieron la victoria en la Guerra Carlista. El general Baldomero Espartero, que ganó gran prestigio en la guerra carlista y asumió la Regencia, así como una gran influencia en el Gobierno, terminó enfrentándose abiertamente con el sector moderado. Como solución, se optó por declarar a la reina Isabel como mayor de edad, pero la reina decidió en 1844 entregar el poder a los moderados, liderados por el general Ramón Narváez.

Los moderados tardaron un año en la redacción de una nueva Constitución, más conservadora, que se encontraba en un espacio intermedio entre la Constitución de 1837 y una Carta otorgada, que potenciaba la centralización y el poder del monarca. En cuanto al contexto político, a los partidos moderado y progresista se le une la Unión Liberal, un partido intermedio entre ambos, que más adelante cobraría mayor importancia.

La Constitución de 1845 se concibió como una revisión de la anterior en un tono conservador, declarando la soberanía compartida y limitando el poder de las Cortes, reconociendo al catolicismo como la Religión oficial. En cuanto a su reforma, al encontrarse próxima a una Carta otorgada (y, como se ha comentado, no suelen contener ellas mismas un procedimiento de reforma), no contiene un Título destinado a su regulación, pero, sin embargo, fue concebida como una Constitución flexible y con posibilidad de ser reformada<sup>40</sup>.

De hecho, experimentó dos intentos frustrados de reforma y uno con éxito: uno, de corte aún más autoritario y conservador, por Juan Bravo Murillo, (que terminó dimitiendo antes de poder promulgarse); el segundo, por Federico Roncali, que no llegó siquiera a discutirse; y el tercero, por Leopoldo O'Donnell, que se limitó a añadir un Acta Adicional referido a la ordenación de las provincias de Ultramar.

Como respuesta al gobierno cuasi dictatorial de Juan Bravo Murillo (que reemplazó a Narváez como líder del gobierno moderado), un nuevo pronunciamiento<sup>41</sup> liderado por

---

<sup>40</sup> CARLOS VICENTE ANTOLÍN. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*. Dilex S.L. 2004. P. 44.

<sup>41</sup> Este pronunciamiento fue conocido como “la Vicalvarada”, por haber comenzado en la localidad madrileña de Vicalvaro.

GABRIEL TORDELLA CASARES, CASIMIRO MARTÍ, JOSÉ M.<sup>a</sup> JOVER ZAMORA, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, DAVID RUIZ (dirigida por Manuel Tuñón de Lara).

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Leopoldo O'Donnell y el sector progresista, que terminó alzándose con la victoria sobre el ejército gubernamental, comenzando así el Bienio Progresista.

En noviembre de 1854 las Cortes Generales se reunieron para elaborar una nueva Constitución. Sin embargo, posteriormente Isabel II apartaría a Espartero (que, vuelto al poder, compartía el liderazgo del Gobierno junto con O'Donnell) del gobierno y disolvió las Cortes Constituyentes, por lo que la Constitución que habían redactado no llegó a proclamarse. Así finalizó el Bienio Progresista y dio comienzo a la alternancia entre los moderados (liderados de nuevo por Narváez) y la Unión Liberal de O'Donnell, excluyendo de nuevo a los progresistas del Gobierno.

Aunque no llegó a estar en vigor, la Constitución “non nata” del Bienio, que supuso un gran avance democrático, a la vez que reconocía a la nación como único titular de la soberanía y limitaba el poder del rey, que se limitaba a la ejecución de las leyes, el mantenimiento del orden público y la seguridad de España en el ámbito internacional.

Respecto a su reforma, la “non nata” significó una ruptura con las Constituciones anteriores que omitían la regulación de la modificación constitucional; en lugar de ello, dedicaba a la reforma el título XV, compuesto por 6 artículos (87 y siguientes) y uno transitorio. Reconocía la facultad de “las Cortes con el Rey” de revisar los artículos de la Constitución que deseasen. Una vez declarada esta voluntad, el Rey disolvería el Senado y el Congreso, convocándose otros en el plazo de dos meses, cuya única facultad constituyente será la de decretar la reforma, que será aprobada por mayoría de dos tercios de los Cuerpos Colegisladores.

Al volver a regular expresamente la reforma constitucional en la propia Constitución, parece ser que el partido progresista decidió volver a atribuir a la Constitución el valor normativo que debieran de haber tenido aquellas que las precedieron. Aunque no llegó a promulgarse, su modelo de reforma sería utilizado como referencia más adelante por la Constitución de 1869.

### 3.1.2.3. *El Sexenio Democrático y la Restauración: Constituciones de 1869, 1876 y Anteproyecto de 1929*

Aunque pacífico, el periodo entre 1856 y 1868 demostró el desprestigio y la corrupción tanto material como moral del sistema político español, así como de la monarquía isabelina. En

---

*Historia de España: Revolución Burguesa, Oligarquía y Constitucionalismo. Tomo VIII.* Editorial Labor. 2008. P. 278.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

1866 todas las fuerzas opositoras (demócratas y progresistas) firmaron el pacto de Ostende, con el fin de derrocar a Isabel II y a los partidos gobernantes.

En septiembre de 1868, comenzó la Revolución que más tarde se conoció como “la Gloriosa”, que acabó con el exilio de la reina y la formación de un Gobierno provisional (presidido por el general Francisco Serrano y destacando figuras como Juan Prim como ministro de Guerra).

De esta manera se inaugura el periodo denominado como “Sexenio Democrático”, que se caracteriza tanto por los intentos modernizadores por parte de los vencedores de la rebelión, como -de nuevo- la división y desordenes entre los progresistas y el resto de las fuerzas políticas del momento, que hacen de estos seis años los más caóticos de todo el siglo XIX español.

Tras la victoria, fueron convocadas Cortes Constituyentes, con una mayoría progresista, y en efecto, se promulgó la que resultó la Constitución más progresista de nuestro siglo XIX: reconocía un amplio catálogo de derechos individuales, la monarquía parlamentaria (denominada como “monarquía democrática”) consagrando el poder de las Cortes por encima de las facultades del rey), el sufragio universal, la separación entre Iglesia y Estado y la soberanía nacional.

En cuanto a su reforma, exigía como condición la convocatoria de nuevas Cortes cuya única función fuera la reforma constitucional, debiendo continuar posteriormente sus funciones ordinarias.

La iniciativa podía provenir de las Cortes o ser propuesta -y solo propuesta, no decidida, como ocurría con la de 1845- por el rey, pasando posteriormente a la disolución de las dos Cámaras, reproduciendo el procedimiento que ya aparecía regulado en la Constitución “non nata”<sup>42</sup>.

Se garantizaba así el valor normativo de la nueva Constitución, y como novedad, no solo se permitía su reforma sin la intervención del rey, sino que, si observamos el procedimiento a seguir, se concluye que su reforma no revestía de especial complejidad, por lo que, si hubieran sido otras las circunstancias y adversidades del momento, es posible que esta Constitución hubiera tenido una vigencia mucho más prolongada de la que tuvo en realidad.

---

<sup>42</sup> Este procedimiento (aunque sin ninguna intervención del monarca) continuó apareciendo en la Constitución republicana federal de 1873, que tampoco llegó a entrar en vigor debido a la dimisión del presidente Pi y Margall. Al tratarse del mismo procedimiento, no se precisa su desarrollo.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Sin embargo, tal ilusión no pudo llevarse a la práctica. Tras una búsqueda entre las dinastías europeas, el gobierno provisional eligió rey de España Amadeo I (que provenía de la dinastía italiana de los Saboya, en sustitución de los Borbones exiliados). Durante su reinado surgen varios conflictos externos que debilitan gravemente las posibilidades de que el nuevo régimen se sostenga: en 1868 estalla la rebelión independentista de Cuba, y en 1872, en el norte peninsular resurge la guerra carlista. Ambos conflictos finalizarán años más tarde, ya en la Restauración.

También hay un conflicto interno que impedirá el asentamiento de la nueva monarquía: la falta de apoyo por parte de todos los partidos tras el asesinato de su único valedor en el Congreso (el general Prim). Amadeo I termina abdicando en 1873, proclamándose entonces la Primera República Española (siendo el primer cambio de régimen durante el Estado Liberal sin que medie la violencia o la intervención del ejército).

La Primera República continúa reproduciendo los conflictos y el caos anteriores: con una duración de tan solo once meses, se sucedieron cuatro gobiernos: al primero presidido por Estanislao Figueras le sucedió el federal, liderado por Pi y Margall (que intentó elaborar una nueva Constitución federal que no llegó a promulgarse), pero que se vio obligado a dimitir por los numerosos levantamientos cantonalistas en Levante.

El nuevo presidente, Salmerón, decidió reprimir los levantamientos por medio del ejército, pero terminó renunciando, siendo sustituido por Emilio Castelar, que consiguió que las Cortes le otorgasen facultades extraordinarias para terminar con la arraigada rebelión cantonal y la guerra carlista. Finalmente, el general Martínez Campos dio un golpe de Estado y nombró presidente al general Serrano.

Para solucionar semejante caos y dar fin a la República, un nuevo pronunciamiento (el último del siglo XIX) proclamó el retorno de la monarquía y de la dinastía borbónica, en la figura del nuevo rey, Alfonso XII, hijo de Isabel II, que devolviera a España la estabilidad de la que carecía desde hacía tiempo. Como consecuencia, era necesaria una nueva Constitución. Comenzó así el conocido como régimen de la Restauración, que continuó durante un total de cuarenta y siete años, alcanzando así la permanencia de la que carecieron todas las Constituciones de todos los regímenes anteriores.

Esta estabilidad provino del pacto al que llegaron los políticos líderes de los partidos protagonistas: Antonio Cánovas del Castillo, del Partido Conservador, y Práxedes Mateo Sagasta, del Partido Liberal Progresista, que se alternaban en el poder falseando los resultados

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

electorales a través de la práctica del caciquismo: el rey designaba a un jefe de gobierno, que a su vez propone una serie de ministros; el rey disuelve las Cortes y convoca elecciones, cuyos resultados han sido ya pactados de antemano por los dos partidos citados, y dando la victoria a uno de ellos. El otro partido se alzaba como oposición, (pero tan solo contra el gobierno, no contra el sistema vigente, como ocurría en tiempos pasados). Ambos partidos contaban con el control de los votos en las zonas rurales gracias a los caciques (personas con gran poder económico e influencia en cada zona) afines a ellos.

De esta manera se excluían elementos alborotadores, como republicanos o los carlistas. Este sistema continuó durante el reinado de Alfonso XII, la Regencia posterior a su muerte, y el reinado de su hijo, Alfonso XIII.

La Constitución de 1876 fueron aprobadas por unas Cortes de mayoría conservadora, tal y como demuestra la misma Constitución, pero aun reconociendo principios liberales fundamentales con el fin de conjugar el espíritu de las Constituciones de 1845 y de 1869, pues concebía como un pacto entre el Rey y la Nación, a la vez que reconocía los derechos y libertades individuales fundamentales y delegaba su regulación a la ley ordinaria (y por tanto, a la facción que estuviera gobernando en cada momento).

Aumentaba el poder real, configurando la Monarquía como la figura básica y central del sistema institucional -y, entre otros ámbitos, líder del ejército, como medida de prevención de otros levantamientos-, con facultades como legislar, sancionar y promulgar disposiciones, designación de los ministros... La Constitución de 1876 sustituía la monarquía parlamentaria que adoptaba su predecesora por la monarquía constitucional.

La Constitución de 1876 no solo destaca por su mérito de simbolizar el fin del caos predominante en el régimen anterior, así como la paz y el entendimiento entre las fuerzas políticas de aquel entonces (aunque a costa del mismo sistema, forzando los resultados electorales y favoreciendo a los dos partidos mayoritarios), sino que, con ella, surge la idea de utilizar a la Constitución como un instrumento en el que consagrar las medidas a adoptar para poder conseguir una paz y estabilidad duradera que contribuya al progreso del país, (tanto político como económico y social) conciliando a las dos facciones que acostumbraban a enfrentarse (progresistas y moderados/conservadores) mediante la promulgación de una Constitución que adopta una posición intermedia entre ambas doctrinas.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Esta idea volverá a aparecer, consagrada en la Constitución de 1978, con el fin de garantizar la armonía y la reconciliación entre todas las facciones políticas enfrentadas aquel entonces y evitar posibles enfrentamientos futuros.

Sin embargo, pese a la permanencia que logró, la Constitución de 1876 omite completamente la regulación de la reforma constitucional. En su lugar, retornaba al mismo defecto que la Constitución de 1845, no dedicaba ningún Título concreto a regular la reforma constitucional, pero ello no fue óbice para que sea considerada como una Constitución flexible<sup>43</sup>. Esto lleva a suponer que, al fortalecer el papel del monarca en el sistema institucional español, al igual que como ocurrió con la de 1845, la reforma provendría de un pacto entre la Corona y las Cortes, como manifestación de la soberanía compartida.

Como ya se ha comentado, la Constitución de 1876 y el régimen de la Restauración continuaron por más de cuatro décadas, pero ello no quiere decir que no existieran conflictos: España entra en el siglo XX con varios y grandes problemas, internos y externos: por un lado, la crisis social, el movimiento obrero y la tensión con los partidos nacionalistas (problemas cuya presión sobre el gobierno y la sociedad fueron en aumento constante), y por otro, la desconexión entre los partidos políticos y la sociedad, como consecuencia del sistema de alternancia, y la profunda desilusión con la situación de España por parte de los intelectuales españoles, (a causa de la deshonrosa derrota española en la guerra hispano-estadounidense y el “desastre del 98”), que convenció a muchos para reformar todos los aspectos de la España de entonces (especialmente el ámbito político).

Todas estas cuestiones se manifestarán en sucesivas crisis, como la “Semana trágica” de 1909 o la crisis múltiple de 1917, que muestran la descomposición del régimen, y se agudizaron como consecuencia de la prolongada e impopular guerra que España mantenía con Marruecos.

Para solucionar todos estos problemas, en 1923 Miguel Primo de Rivera (por aquel entonces Capitán General de Cataluña) llevó a cabo un levantamiento<sup>44</sup> y asume el poder, logrando restablecer el orden en la sociedad y el fin de la guerra.

---

<sup>43</sup> CARLOS VICENTE ANTOLÍN. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*. Dilex S.L. 2004. P. 89.

<sup>44</sup> Se debe advertir que terminar con los motines y pronunciamientos militares era uno de los objetivos prioritarios de Cánovas a la hora de elaborar el sistema de alternancia y las características del nuevo régimen. El que el ejército vuelva a amotinarse representa claramente lo deteriorado que se hallaba el régimen.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Ante el cambio de las circunstancias y el aumento de las dificultades (el desafecto tanto del rey como de la clase militar, y la oposición de amplios sectores de la sociedad española- incluso algunos, como las industrias catalanas, que le habían apoyado inicialmente-), en 1927 Primo de Rivera decidió formar una Asamblea Nacional Constituyente que promulgase una nueva Constitución.

Este proyecto, aunque revestía un carácter conservador y de otorgar aún más facultades al rey (quizá como medida de asegurar el apoyo del monarca al anteproyecto) incluía novedades, tales como el sufragio directo de todos los españoles, o la creación del Tribunal Constitucional. Sin embargo, el borrador fue rechazado por Alfonso XIII<sup>45</sup>.

Como innovación frente a la anterior, el Título XI regulaba la reforma constitucional de la siguiente manera: una vez informadas las autoridades mediante Mensaje electoral (regulado en el artículo 60, y exigido como requisito formal en el artículo 104) cuando así lo hubiera acordado el Consejo del Reino por mayoría de dos tercios, se someterá el proyecto a las Cortes, que deberán aprobarlo por idéntica mayoría, así como para la votación definitiva que termine aprobando la reforma.

Es posible que el permitir la reforma de la Constitución que el dictador deseó aprobar tuviera como propósito asegurar la continuidad del régimen ante las vicisitudes del momento: adaptándolo a las necesidades futuras mediante la reforma constitucional. De nuevo se demuestra que las circunstancias políticas encuentran su reflejo en una Constitución (o, más bien, en un proyecto).

Se observa cómo -aparentemente- se añade un talante democratizador, al permitir que sean las Cortes las que debatan y puedan decidir si se llevará a cabo la reforma o no. Sin embargo, la iniciativa dependía del Consejo del Reino, el órgano encargado de asesorar al Rey y al Gobierno en cuestiones fundamentales (enumeradas en el Título V; destacan la declaración de guerra, ratificar tratados internacionales, la sucesión de la Corona... y todas las consultas que le sean encomendadas), por lo que puede adivinarse que no podría prosperar ninguna propuesta de modificación que no satisficiera a la cúpula del régimen dictatorial.

Finalmente, en 1930 Alfonso XIII destituye a Primo de Rivera y encarga formar un gobierno de transición, encargado de preparar el retorno al sistema de la Restauración. Pero ya era demasiado tarde para salvar a la monarquía y al régimen de la Constitución de 1876.

---

<sup>45</sup> CARLOS VICENTE ANTOLÍN. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*. Dilex S.L. 2004. P. 110.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

### 3.1.2.4 *La Segunda República y la Dictadura Franquista: la Constitución de 1931 y las Leyes Fundamentales del Reino.*

Tras las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, los resultados dieron la victoria a los partidos republicanos, y tras la huida de Alfonso XIII de España, el 14 de abril se proclamó la Segunda República.

De nuevo multitud de partidos de distinta ideología (y por primera vez, partidos ya no progresistas sino abiertamente izquierdistas) poblaron las Cortes: desde la izquierda radical hasta el conservadurismo reaccionario, al que habría que añadir las actividades de las asociaciones obreras comunistas y anarquistas, por un lado, y por otro la movilización fascista de Falange, aportaron aún más inestabilidad a un tablero político ya de por sí fragmentado.

Además, la República sufrió la continua enemistad de los grupos más conservadores: la Iglesia, el poder económico y el Ejército, que recelaban de toda innovación que limitase su poder e influencia. A esto se sumó los problemas que ocasionaron los partidos nacionalistas de Cataluña y País Vasco, así como verdaderos conflictos con el Gobierno, como la insurrección de Casas Viejas y el levantamiento del general Sanjurjo en 1932, o la Revolución de Asturias y la proclamación de una Cataluña independiente integrada dentro de una República Federal Española, en 1934. Ante este caos, solo era cuestión de tiempo que una rebelión armada tuviera éxito, como finalmente ocurrió en 1936.

El primer Gobierno provisional encargó al socialista Luis Jiménez de Asúa la redacción de una nueva Constitución que recogiera los principios y el espíritu progresista y reformador de la naciente República. En diciembre de 1931 las Cortes aprobaron el proyecto, que comenzaba definiendo a España como “una República democrática de trabajadores”.

Reconocía la soberanía no nacional, sino popular, la libertad de cultos, el “Estado integral” como modelo de organización territorial que satisficiera las aspiraciones nacionalistas, los derechos fundamentales y libertades públicas y la creación del tribunal de Garantías Constitucionales, antecedente del actual Tribunal Constitucional.

En cuanto a su reforma, se limitaba en su regulación al artículo 125. La facultad de proponer la reforma podía provenir del Gobierno o de la cuarta parte de los miembros del Parlamento, requiriendo tal propuesta para ser aprobada el voto favorable de dos terceras partes de la reforma, hasta que pasen cuatro años desde su aprobación, y más adelante, mayoría absoluta. Una vez aprobada la propuesta, se disolverá el Congreso -se acogió un modelo unicameral, por lo que el Senado no tiene ninguna función- convocándose elecciones para Cortes

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Constituyentes. La nueva Cámara ejercerá sus funciones constituyentes limitándose a la decisión sobre la reforma, pasando posteriormente a realizar sus competencias ordinarias.

Como vemos, la Constitución de 1931 venía a reestablecer el procedimiento de sus predecesoras de 1856, 1869 y 1873, añadiendo un límite temporal y otro material: la necesidad -transitoria- de mayoría reforzada de dos tercios durante un plazo de cuatro años; transcurrido este plazo, pasará a requerirse la mayoría absoluta.

La Constitución republicana supone el retorno del valor normativo constitucional; a diferencia de su antecesora -la de 1876- la reforma dependería tan solo de la voluntad de los diputados, mientras que la anterior la subordinaba a una decisión conjunta del Rey y las Cortes (Congreso y Senado).

Los constituyentes republicanos decidieron regular de nuevo la reforma constitucional dentro de su propio texto, restaurando el procedimiento regulado en otras Constituciones precedentes, pero añadiéndole otra serie de límites, para proteger a la Constitución de las amenazas que se cernían entonces sobre el sistema político (no es para menos, pues prácticamente cualquier facción tenía asegurada la hostilidad del resto del espectro político).

Reaparecía así el temor que ya tuvieron los pioneros de Cádiz: el que su obra fuera utilizada por elementos desestabilizadores para debilitar el régimen que la misma Constitución instaure. Por ello se decidió exigir como requisito el acuerdo de dos terceras partes de los diputados: tan solo con un amplio consenso podría llevarse a cabo una propuesta de reforma.

Como contrapeso, el límite material tan solo sería requerido durante un periodo de cuatro años, dando una oportunidad a la República para asentarse como sistema de gobierno tanto en el ámbito institucional como en la sociedad española (algo que no resultaría fácil ni se lograría en poco tiempo).

Sin embargo, esas cautelas no bastaron. Tras la Guerra Civil (1936-1939), la dictadura franquista derogó la Constitución republicana y el sistema democrático y multipartidista. Habría que esperar hasta 1978 para que retornasen.

Sin embargo, Franco decidió crear instituciones semejantes a las de las democracias liberales (aunque la ideología oficial de “la nueva España, el nacionalcatolicismo, rechazaba todos los principios del sistema liberal, como por ejemplo una Constitución) para dar legitimidad al nuevo régimen ante las potencias extranjeras; se elaboraron una serie de leyes que parecían aproximar la organización del Estado a la de un modelo liberal en lugar que al de la dictadura que era en realidad. Estas fueron las “Leyes Fundamentales del Reino”:

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

En primer lugar, destaca el Fuero del Trabajo (1938): enumeraba una serie de declaraciones de carácter económico y social y recogía los derechos y deberes laborales de los trabajadores españoles.

En 1942, se promulgó la Ley de Constitución de las Cortes: esta ley pretendía asimilar el régimen franquista a un modelo democrático, pues reinstauraba a las Cortes Generales como órgano representante del poder legislativo. No obstante, subordinaba la actividad parlamentaria al poder ejecutivo, afirmando que continuaba “en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general”.

A modo de Constitución, Franco decretó en 1945 el Fuero de los Españoles: se trataba de una declaración de principios, reconociendo como principios rectores el respeto a la dignidad, la integridad y la libertad. Proclamaba derechos (como la igualdad ante la ley, el derecho al honor personal y familiar o de participación en las funciones públicas o la libertad de expresión –“siempre y cuando no atente contra los principios fundamentales del Estado”-) y deberes (como “servir a la Patria con las armas”), así como graves limitaciones (por ejemplo, a la libertad religiosa, pues no se permitirían “otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la religión católica”).

El mismo año también se dictó la Ley de Referéndum: afirmaba la previsión de permitir al pueblo español decidir en referéndum, limitando el derecho a aquellas leyes de especial trascendencia o cuando resultase conveniente por su carácter de interés público.

De nuevo con el fin de legitimar su régimen, se promulgó la Ley de Sucesión de 1947): declaraba la condición de España como “un Estado católico, social y representativo”, a la vez que afirmaba su constitución como reino (aun tratándose de un reino sin un rey o un regente aun reconocidos), y asignaba en su lugar la Jefatura de Estado de forma vitalicia al general Francisco Franco. Sería facultad del Jefe de Estado “proponer” a las Cortes a su sucesor, que tendría como deber inexcusable el juramento de las Leyes Fundamentales y los Principios del Movimiento Nacional.

Por último, en 1958 se publicaron los Principios del Movimiento. Se trataban de una enumeración de las Leyes Fundamentales que habían sido promulgadas hasta entonces, incorporando sus principios inspiradores (la fe católica, la unidad de España...) definiéndolos como “inalterables y permanentes”.

Ni individual ni conjuntamente puede considerarse a ninguna de estas Leyes Fundamentales como a una Constitución, y ninguna de ellas destina un título o precepto específico a regular

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

su reforma: toda modificación dependería de la voluntad del Jefe de Estado. Por este motivo no será necesario que se las preste mayor atención.

### 3.1.2.5. *La Transición y Constitución de 1978.*

Como ya se comentó, la CE consagra la restitución de la democracia, los derechos fundamentales y el Estado Democrático y de Derecho (debiendo añadir además el modelo de Estado “social”), tras cuarenta años de dictadura, y surgió como un producto del entendimiento de los grupos políticos de una enorme diversidad (de nuevo, desde la extrema izquierda representada por el PCE al conservadurismo de Alianza Popular, pasando por nacionalistas como el Partido Nacionalista Vasco o Esquerra Republicana de Catalunya).

El desorden de la Segunda República seguía en el recuerdo de la sociedad española, y mucho más aun el miedo a una nueva Guerra Civil. Volvía a ser necesaria una garantía de la estabilidad política e institucional que consolidase los avances conseguidos a la vez que pudiera sostener un sistema democrático ante la creciente inestabilidad que caracterizó la época de la Transición, así como los posibles problemas que pudieran surgir en un futuro<sup>46</sup>.

Durante este periodo (tan sumamente complejo como interesante), los avances se debieron a la intención democratizadora tanto del sucesor del general Franco, el Rey Juan Carlos de Borbón, como del Presidente de Gobierno que él mismo designó: Adolfo Suarez, que contaba con la habilidad y el pragmatismo necesarios para lograr llegar a acuerdos y compromisos con todos.

Juntos pudieron llevar a cabo una reforma del régimen sin que las “fuerzas vivas” del franquismo (la Iglesia Católica y, principalmente, el ejército) derrumbasen todos sus avances; sin que se dieran revanchismos o venganzas por parte de los partidos políticos opositores, a los que se debió de convencer de la conveniencia de una reforma en lugar de una ruptura total que les enfrentase con la clase dominante.

Tras las elecciones de junio de 1977 (las primeras elecciones democráticas en cuarenta años, y que dan una victoria aplastante al partido de Suarez: Unión de Centro Democrático) y la

---

<sup>46</sup> Es natural el que se preocupasen por el futuro de la Constitución y de la nueva democracia española. Había numerosos peligros: a los conflictos entre los partidos políticos, debía añadirse los atentados terroristas de movimientos independentistas (ETA y TERRA LLIURE), de extrema izquierda (la organización GRAPO) o de extrema derecha (FUERZA NUEVA), el peligro de un nuevo Golpe de Estado por el ejército (tal y como demostró el 23 de febrero de 1981), y, por último, los problemas económico-sociales que afrontó España a finales de la década de 1970.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

apertura de las Cortes, estas se autoproclaman como Cortes Constituyentes, asumiendo la misión de elaborar una nueva Constitución, “fruto de un poder constituyente heterodoxo”<sup>47</sup>.

Se creó una Comisión Constitucional en ambas Cámaras, en representación de las principales fuerzas políticas, y terminó eligiendo una ponencia de siete miembros: Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros de UCD; Gregorio Peces-Barba del PSOE; Jordi Solé Tura del PCE-PSUC; Manuel Fraga de Alianza Popular, y Miquel Roca, representante de la “Minoría Catalana” (así se denominaban a los partidos catalanes en el Congreso: CDC, UDC, PSC-R, EDC y ERC).

La Comisión entregó un primer borrador en enero de 1978, al que se presentaron más de mil enmiendas, (estudiadas sucesivamente por la ponencia y la Comisión, siendo algunas de ellas aceptadas). Nuevamente, en julio fue presentado un nuevo texto, que fue aprobado en el Pleno del Congreso, y, tras ser aprobado a por el Senado, se formó una Comisión Mixta que finalmente redacta un texto definitivo en octubre. El texto fue aprobado por un total de 325 diputados. Semejante resultado no solo se trata de una victoria política: representa un apoyo abrumador por parte de un crisol de partidos a los que tan solo dos años antes costaba imaginar conversando.

Sin embargo, aún faltaba una prueba que también podría presentar serias dificultades: la aceptación por la sociedad que había crecido durante la dictadura. Sin embargo, el 6 de diciembre, la Constitución se somete a referéndum, y obtiene un apoyo del 88% de los votos<sup>48</sup>.

La Constitución fue promulgada y sancionada por el Rey el 27 de diciembre, y publicada en el BOE el 29, entrando en vigor ese mismo día, tal y como se ha mantenido durante prácticamente cuatro décadas.

No obstante, no debía darse por garantizada la convivencia conseguida entonces; nuestra propia historia ya refleja varios episodios en los que la existencia de varios sectores políticos diametralmente opuestos ha terminado significando un resultado caótico y violento.

---

<sup>47</sup> JUAN MARÍA BILBAO, FERNANDO REY, JOSÉ MIGUEL VIDAL. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. LEX NOVA. Segunda Edición. 2011.

<sup>48</sup> Los resultados negativos se limitaron a un 8% de los votos. La abstención del referéndum de 1978 fue de un 33% (la participación fue de un 67%). JUAN MARÍA BILBAO, FERNANDO REY, JOSÉ MIGUEL VIDAL. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. LEX NOVA. Segunda Edición. 2011.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Como consecuencia de todas estas dificultades y en previsión de las que pudieran darse en el futuro, el procedimiento de reforma de la Constitución fue agravado notoriamente, de manera que fuerzas discordantes con aquellos inicios pudieran modificarla a su voluntad y eliminasen el progreso institucional y democrático que se lograron. No obstante, lo adecuado será destinar al análisis de la reforma de la Constitución de 1978 su capítulo correspondiente.

### 3.2 Conclusión de la evolución histórico-constitucional española

Se ha demostrado como en nuestra historia constitucional confluyen dos tendencias. La primera de ellas consiste en instaurar un nuevo sistema, rompiendo radicalmente con el sistema político inmediatamente posterior. Por regla general, esa ruptura ha desembocado en un enfrentamiento violento y en ocasiones incluso un conflicto bélico a gran escala, manifestación y al mismo tiempo consecuencia directa de la inconstancia política e institucional que caracterizó el siglo XIX. Podría calificarse a las Constituciones fruto de esta dinámica como “excluyentes”.

La segunda tendencia consiste elaborar Constituciones de un espíritu armonizador que invitasen a la convivencia de todas las facciones del espectro político y social y así poder garantizar una etapa de estabilidad que tan necesaria era (tanto por aquel entonces como ahora mismo) y así evitar nuevos enfrentamientos que supusieran retornar al bucle de “pronunciamiento-guerra-nuevo Gobierno-nueva Constitución”. A estas podríamos denominarlas como “conciliadoras”

Ambas concepciones se han repetido en varias ocasiones a lo largo de los dos últimos siglos: en 1837, 1856, 1869 y 1931, las excluyentes, y en 1834, la de 1845 y de 1876, las conciliadoras (aunque en los dos últimos casos, pese a esa intención inicial, derivaron, respectivamente, en un sistema dictatorial y en un falseamiento de la voluntad de los españoles para gobernarse a sí mismos).

Por suerte, será este planteamiento conciliador y no el excluyente el que volverá a manifestarse en la Constitución de 1978, ante la necesidad no solo de plasmar, sino también de demostrar una verdadera convivencia de todas las fuerzas políticas que permita a España y a la sociedad continuar evolucionando durante las décadas futuras, tal y como ha venido pasando. De haber adoptado un modelo excluyente, es muy probable que la Constitución, hubiera tenido una vigencia mucho menor, lo que con total seguridad hubiera repercutido

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES**

negativamente en la estabilidad que tanto necesitaba el nuevo régimen democrático para consolidarse.

Gracias la CE 1978 podemos celebrar grandes avances en el orden político social, como el reconocimiento constitucional del Estado Social y garante de la asistencia de todas las personas desfavorecidas; la aceptación del aborto (que, aunque ya había un precedente en la Segunda República, era algo impensable antes de la Constitución de 1978), o la regulación sin discriminación del matrimonio entre personas del mismo sexo.

### **4. LA REFORMA DE LA CE 1978.**

Por todas las razones que se acaban de enumerar, puede decirse que la Constitución de 1978 encarna la ambición de lograr que España y sus instituciones puedan progresar. Sin embargo, por noble que sea este objetivo, esa pretensión puede verse frustrada por el procedimiento de reforma tan agravado que la misma Constitución establece.

Es ahora el momento de profundizar en su estudio para poder comprender los problemas a los que podría llevar continuar sin modificar algo tan importante.

#### **4.1 EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA: EL TÍTULO X.**

La reforma de la Constitución vigente aparece regulada en el título X, comprendido por cuatro artículos (del 166 en adelante). Este Título establece dos procedimientos de reforma, una “ordinaria” o parcial, regulada en el artículo 167, y otro especial o agravado en el artículo 168, con la finalidad de proteger determinadas cuestiones consideradas más sensibles, así como a la misma constitución en su generalidad.

La iniciativa de reforma aparece en el artículo 166, que dispone que “La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”, equiparando la reforma a la iniciativa legislativa ordinaria, así como a los facultados para su inicio: el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Autónomas<sup>49</sup> (siendo ésta la participación más importante de estas Asambleas en la actividad estatal<sup>50</sup>).

Una vez presentada, comienza la tramitación regulada en el artículo 167: en el caso de que la iniciativa proviniera del Gobierno, será necesaria la aprobación del Consejo de Ministros. Si proviniera del Congreso, requerirá que sean presentadas por una quinta parte de los diputados o por dos grupos parlamentarios. En cambio, en el caso del Senado, deberá ser presentada por cincuenta senadores, pero a diferencia del Congreso, no pueden pertenecer al mismo grupo parlamentario. Las propuestas que provengan de las Asambleas Legislativas se ajustarán a lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Las proposiciones de reforma se remitirán al Congreso, y necesita la aprobación por tres quintos de cada Cámara. En el caso de no obtener tal mayoría en ambas Cámaras, se formará una Comisión Mixta que presentará un nuevo documento a las Cámaras para su aprobación por la misma mayoría. En el caso de que esta no se diera en el Congreso, pero se hubiera dado mayoría absoluta en el Senado, se dará una nueva votación en el Congreso para aprobar la reforma por mayoría de dos tercios.

Una vez aprobada, la reforma se someterá a referéndum, siempre que lo hubiera solicitado un décimo de los diputados o senadores, en un plazo de quince días. El referéndum es, a priori, facultativo, pero una vez hubiera sido solicitado conforme al quorum exigido, se convertirá en obligatorio. La convocatoria se realizará en el plazo de treinta días siguientes a la recepción por el presidente del Gobierno del comunicado de las Cortes, y finalmente será votado en los setenta días posteriores a la convocatoria<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Sin embargo, se excluye, sin justificación, la iniciativa legislativa popular que aparece en el apartado tercero del artículo 87 CE. M. CONTRERAS encuentra en esta medida una excesiva cautela, pues toda propuesta de reforma deberá ser tramitada por las Cámaras, que ejercerán de garantía contra todo extremismo.

En cambio, PECES-BARBA y JAVIER PÉREZ ROYO defienden esa exclusión, sosteniendo que no hay problema alguno, tratándose de una democracia parlamentaria. ANTONIO TORRES DEL MORAL. *Principios del Derecho Constitucional Español. Tomo II*. Segunda Edición. Madrid Atomo Ediciones S.A. 1998, p. 442

<sup>50</sup> ENRIQUE ALVAREZ Y ROSARIO TUR AUSINA: *Derecho Constitucional*. 2016. Sexta Edición. Ed. Tecnos. Madrid.

<sup>51</sup> ENRIQUE ALVAREZ Y ROSARIO TUR AUSINA: *Derecho Constitucional*. 2016. Sexta Edición. Ed. Tecnos. Madrid.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Respecto al procedimiento agravado del artículo 168, su función es proteger determinadas materias: el Título Preliminar de la Constitución (que contiene los principios políticos fundamentales del régimen democrático); la Sección 1º del Título I (donde se regulan los derechos fundamentales y libertades públicas) y el Título II, referido a la Corona.

Cuando la reforma propuesta tuviera como objetivo estas materias, y una vez presentada la propuesta, las Cámaras deberán pronunciarse sobre la conveniencia y oportunidad de la reforma, exigiéndose una mayoría de dos tercios del Congreso y el Senado. De no alcanzarse en alguna de ellas, la reforma quedará rechazada.

Si las Cortes fueran favorables a la reforma, se comunicará al presidente del Gobierno, que disolverá las Cortes Generales y convocará elecciones.

Las Cortes resultantes deberán pronunciarse de nuevo<sup>52</sup> sobre si ratifican o no la reforma. En este supuesto la Constitución no exige ningún quorum concreto, por lo que deberemos atender al Reglamento de las Cámaras: mientras que el Reglamento del Congreso tampoco especifica ninguna mayoría, el Reglamento del Senado exige un voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara<sup>53</sup>.

La reforma se someterá a una nueva votación, que requiere nuevamente la aprobación de dos tercios; de no obtenerlo, se entenderá rechazada. Si lo obtuviera, la reforma continuará tramitándose por el procedimiento legislativo ordinario, para someterse a una votación definitiva, en la que se exigirá la misma mayoría<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Considera ANTONIO TORRES DEL MORAL que el procedimiento del artículo 168 se inspiró en el procedimiento establecido en la Constitución de la Segunda República. ANTONIO TORRES DEL MORAL. *Principios del Derecho Constitucional Español. Tomo II*. Segunda Edición. Madrid Átomo Ediciones S.A. 1998, p. 446.

<sup>53</sup> ANTONIO TORRES DEL MORAL opina que “no parece muy acertado requerir para este trámite un apoyo parlamentario menor que para la aprobación final”. Según su interpretación, será necesaria la mayoría absoluta del Congreso, agravándose aún más el procedimiento de reforma. ANTONIO TORRES DEL MORAL. *Principios del Derecho Constitucional Español. Tomo II*. Segunda Edición. Madrid Átomo Ediciones S.A. 1998, p. 446.

<sup>54</sup> Ni la CE ni los Reglamentos de las Cámaras aclaran como proceder en caso de que una Cámara aprobase la reforma y la otra no. La doctrina sugiere acudir al proceso de reforma ordinaria y crear una Comisión Mixta de diputados y senadores, en régimen de igualdad, respetando el bicameralismo perfecto que parece contemplar la CE en el Título X.

Lidia García Fernández, (2003). Página oficial del Congreso de los Diputados: Sinopsis artículo 168. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=2>

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

### 4.2 LA CE 1978 Y LAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD

La CE 1978, no establece cláusulas de intangibilidad<sup>55</sup>, por lo que no impide la reforma de ninguna materia concreta, es decir, admite que sea reformada totalmente. A priori, se podría llevar a cabo una revisión de todas las bases del sistema, algo tan relevante como congruente con los principios de soberanía popular y pluralismo político.

Lo único que se asemeja a un límite expreso a la reforma viene contenido en el artículo 169: “No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116”; es decir, en estados de alarma, de excepción o de sitio. Se trata de un simple límite circunstancial que en realidad no supone más que una imposibilidad eventual de proceder a su reforma mientras continúe la situación crítica, por lo que la dificultad se reduce a un simple aplazamiento del propósito de reformar la Constitución.

Sin embargo, a la vez que la permite, el Título X agrava sobremanera el método a seguir para su reforma hasta el punto de que no pocos autores consideran que la modificación no es más que una utopía irrealizable<sup>56</sup>.

La doctrina<sup>57</sup> también defiende la existencia de límites implícitos al poder de reforma. Por ejemplo, al artículo 10.1, así como la Sección 1º del Capítulo II del Título I, que contiene los derechos fundamentales y libertades públicas de todos los españoles<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> “La exclusión de las fórmulas de intangibilidad en la Constitución de 1978 puede explicarse por el recelo existente hacia éstas debido a la declaración de perpetuos e inmodificables que hacía la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional respecto de éstos”.

Lidia García Fernández, (2003). Página oficial del Congreso de los Diputados: Sinopsis artículo 168. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=2>

<sup>56</sup> “Pasando a analizar el procedimiento, De Vega ha señalado que más bien parece un procedimiento encaminado a impedir la reforma, lo que no deja de ser lógico si se tiene en cuenta que las materias para cuya modificación está establecido son las que otros textos constitucionales declaran irreformables”.

Lidia García Fernández, (2003). Página oficial del Congreso de los Diputados: Sinopsis artículo 166. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=166&tipo=2>

<sup>57</sup> Entre estos autores podemos destacar, por ejemplo, a JAVIER PÉREZ ROYO y J. JIMÉNEZ CAMPO. TORRES DEL MORAL. 1988. Pag 450.

<sup>58</sup> ANTONIO TORRES DEL MORAL. *Principios del Derecho Constitucional Español, Tomo II*. Segunda Edición. Madrid. Átomo Ediciones S.A. 1988. P. 449.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

El artículo 10.1 reconoce “la dignidad del hombre, los derechos inviolables inherentes a toda persona, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

Si la misma Constitución proclama a esos derechos como inherentes, ninguna revisión a la CE podría vulnerarlos, lo cual colisionaría con la misma esencia del régimen democrático que se estableció en 1978. Por tanto, esta intangibilidad también se extendería a la Sección 1º.

En este sentido, Jiménez de Campo sostiene que, aunque la Constitución parece adoptar una postura de impasibilidad o indiferencia ideológica (que tiene como inconveniente permitir su propia destrucción), ello no es óbice que impida que en ella se plasme “una idea de Derecho”.

Por ello defiende al artículo 10.1 como un límite implícito a cualquier reforma constitucional, ya que la propia Constitución define la dignidad de la persona como “fundamento del orden político y de la paz social”<sup>59</sup>.

Ignacio de Otto defiende la existencia de otro límite implícito: la supresión del sistema democrático (aun siendo por procedimientos democráticos). La sociedad no tiene la facultad de renunciar a su propia libertad.

Tal supuesto sería una enorme contradicción con las tesis primigenias del constitucionalismo, por lo que cabe afirmar que proceder de esa manera sería tan perjudicial como absurdo para esa misma sociedad. Pero no es ingenuo, y reconoce que ningún límite, explícito o implícito, puede evitar cambios radicales del ámbito político.

Lo que sí es exigible a toda reforma constitucional (o al menos a toda reforma no violenta) es que se lleve a cabo por el procedimiento previsto en el Título X., aunque no por ello puede interpretarse al proceso de reforma como un límite a la misma, sino más bien es el trámite a seguir.

Por más que la doctrina teorice, lo cierto es que, al menos en principio, el Título X permite que la Constitución sea reformada completamente. Sin embargo, comparando con la puesta en práctica de lo que podríamos denominar “la dinámica constitucional”, no deja de ser un “brindis al sol”, dado que aún no hemos visto una auténtica reforma constitucional en el sentido que este trabajo ha venido desarrollando.

---

<sup>59</sup>JUAN MARÍA BILBAO, FERNANDO REY, JOSÉ MIGUEL VIDAL. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. LEX NOVA. Segunda Edición. 2011. P. 131.

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES**

### **4.3 LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Pese a lo que se ha venido comentando a lo largo del trabajo, lo cierto es que la Constitución de 1978 ha sido reformada en dos ocasiones. Sin embargo, la motivación no ha provenido ni por parte de los partidos políticos españoles ni por parte de la sociedad española, sino que han sido consecuencia de la situación de España como miembro de la Unión Europea.

#### **4.3.1 LA REFORMA DE 1992**

La primera reforma se produjo por el procedimiento ordinario del artículo 167. Su finalidad era adaptar la Constitución al Tratado de Maastricht y su artículo 8, que establecía el derecho al sufragio pasivo y activo de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un país distinto al de su nacionalidad en las elecciones municipales.

Este precepto contradecía el artículo 13.2 CE, que otorgaba ese derecho de forma aparentemente exclusiva a los españoles, y se remitía al artículo 23 para otorgar el sufragio activo “atendiendo a criterios de reciprocidad”.

El gobierno, de acuerdo con el artículo 95.2 CE (que dispone que “el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción [con un tratado internacional]”), requirió al Tribunal Constitucional para que resolviera si existía realmente esa contradicción. El Tribunal afirmó posteriormente que ambos preceptos colisionaban y por tanto era imposible la adhesión al tratado. Se formó una comisión con representación de todos los grupos políticos, que elaboró una proposición de reforma que añadía al sufragio activo que concedía el artículo 23 el derecho al sufragio pasivo.

La reforma se presentó a comienzos de julio y a finales del mismo mes ya había sido aprobada (sin que se hubiera convocado referéndum por ningún partido), y demostrando la posibilidad de lograr un acuerdo unánime en las Cortes españolas.

#### **4.3.2 LA REFORMA DE 2011**

El objeto de la reforma de 2011 fue introducir el principio de estabilidad presupuestaria en el artículo 135; Al igual que la anterior; también se llevó a cabo por el procedimiento ordinario.

La segunda reforma pretendía “garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social", como respuesta a la aguda crisis económica que atravesaba el país (la más larga, compleja y de devastadores efectos en muchas décadas), así como obligación por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Zona Euro, que buscaba evitar todo déficit presupuestario entre los miembros de la Unión Europea.

Estas condiciones suponían graves presiones al gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, que previamente se había comprometido a rebajar el déficit público, decidió seguir el ejemplo de Francia e Italia y consagrar la limitación de la deuda estatal en la propia Constitución.

Fue llevada a cabo mediante un pacto entre los dos partidos mayoritarios, el PSOE y el PP (que en aquel entonces reunían los escaños suficientes como para proceder en solitario), de forma sorprendentemente rápida tratándose de una materia tan importante y compleja como la norma fundamental, y esta vez sin contar con el acuerdo del resto de partidos (como Izquierda Unida, PNV, UPyD o Coalición Canaria, que se mostraron muy críticos con la forma de llevarse a cabo, así como el propósito de la reforma, por la limitación que supondría al Estado Social).

Además, fue aprobada por la vía de urgencia, sin haber sido convocado el referéndum<sup>60</sup>, (algo que, por otra parte, seguramente hubiera tenido más eficacia que limitarse a oponerse a la reforma).

### 4.4 LA POSIBILIDAD DE LA REFORMA DE LA CE 1978

#### 4.4.1. LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA: CONSIDERACIONES SOBRE SU CONTENIDO.

Con la crisis institucional a la que ha desembocado el conflicto independentista catalán, el grupo parlamentario socialista impulsó una comisión destinada al estudio del modelo territorial, así como al análisis de la adopción de un modelo territorial federal como alternativa al modelo autonómico actual.

La propuesta de reforma del PSOE plantea varios aspectos de gran relevancia<sup>61</sup>:

---

<sup>60</sup>Vera Gutiérrez Calvo, 2011, 23 de agosto. "Reforma exprés y sin referéndum". *El País*.

<sup>61</sup> PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL: Reforma Constitucional. Consultado el 10 de enero de 2018: <http://www.psoe.es/propuestas/reforma-constitucional/>

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Como solución a la crisis catalana, proponen una reforma territorial de España, de acuerdo con “los principios y técnicas del federalismo”: por ejemplo, reformando el Senado para que ejerza como una auténtica Cámara de representación territorial, “introducir el principio de lealtad federal” entre el Estado y las CCAA, así como definir y separar claramente sus competencias, y reflejando la nueva estructura federal en la financiación de las CCAA.

Otro aspecto de la reforma es la mejora de la calidad democrática de las instituciones españolas: por ejemplo, permitir y fomentar la participación ciudadana tanto en la actividad política como dentro de los partidos políticos, o acrecentar la proporcionalidad de la composición del Congreso, y, destacando entre estas medidas, “reformar el alcance y el procedimiento para la reforma constitucional con el objetivo de deshacer la gran rigidez de la regulación actual”.

También defienden la incorporación de mecanismos que fortalezcan los derechos sociales y garanticen el Estado del Bienestar, como reformar de nuevo el polémico artículo 135 con el fin de asegurar un gasto público dirigido a financiar servicios y prestaciones sociales, o proclamar como fundamentales los derechos a la protección de la salud y a la protección por la Seguridad Social ante situaciones de necesidad

Para modernizar el texto de 1978, proponen una ampliación de los derechos y libertades fundamentales, otorgando su titularidad a todas las personas -no solo a los ciudadanos españoles-, o regular expresa y detalladamente la igualdad de sexo, especificando aquellos ámbitos en los que ha de reflejarse (como, por ejemplo, empleo, salario, protección frente a la violencia de género)

Por último, como gran novedad, se plantean la introducción de referencias a la condición de España como miembro de la Unión Europea (reconociendo la eficacia vinculante y primacía del derecho europeo, y garantizar la participación de las CCAA en la Unión), así como reforzar la conexión con los países iberoamericanos, reflejando tal vinculación en el mismo Preámbulo de la Constitución.

Sin embargo, más allá de la propuesta del PSOE, la mayoría de los juristas que han opinado al respecto han limitado sus valoraciones a la modificación del modelo autonómico o a la conveniencia o no de proceder a la reforma. Se puede utilizar como un ejemplo de ello los dictámenes de los presidentes del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y del Consejo de Estado.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Benigno Pendás, presidente del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, opina que "no merece la pena" abordar la reforma como un medio para actualizar el modelo territorial, salvo que exista un gran consenso para ello. No obstante, no considera la reforma como una solución adecuada al conflicto catalán, ya que modificar la Constitución no podrá satisfacer las aspiraciones de los independentistas<sup>62</sup>.

A su juicio, solo deberá procederse a la reforma cuando sea la mayoría de los españoles quienes la entiendan necesaria, y no una minoría, como sería la sociedad catalana.

A su vez, se muestra partidario de ampliar las competencias del Senado como cámara territorial y foro de cooperación entre las Comunidades Autónomas, pero sin entender como necesario acudir a la reforma constitucional para ello.

El presidente del Consejo de Estado, José Manuel Romay Beccaría, considera que el modelo territorial "se puede mejorar", pero toda reforma debe ser independiente de las aspiraciones de unos y otros elementos de nuestra política, sino que su propósito ha de ser hacer más transparente y eficaz el sistema.

Apoya que, de llevarse a cabo la reforma, se busque la forma de reflejar más adecuadamente el principio de solidaridad entre las CCAA, pero rechaza cualquier intento de despostrar al Estado de más competencias. Al igual que Benigno Pendas, aprueba que la reforma modifique el papel de la Cámara Alta para convertirlo en un "espacio de concertación de las Comunidades Autónomas con el Estado".<sup>63</sup>

### 4.4.2 LA POSIBLE INVOLABILIDAD ACTUAL DE LA REFORMA

Tan solo ha habido una propuesta de reforma durante la legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero, en el programa electoral de 2004, referida a eliminar la preferencia del sexo masculino en la sucesión a la Corona española; la introducción del proceso de construcción de la Unión Europea en el texto constitucional, así como de las denominaciones de las Comunidades Autónomas, y la reforma del Senado, imitando el modelo del "Bundesrat"

---

<sup>62</sup> 2018, 17 de enero: "Pendás no apoya reformar la Constitución salvo que existiera alto consenso" La Vanguardia.

<sup>63</sup> Miquel Arberola, 2018, 17 de enero, "Romay defiende ante una reforma territorial "no despostrar más al Estado". El País.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

alemán<sup>64</sup>, labor que fue encargada al Consejo de Estado, pero, sabiendo el Gobierno que no obtendrían la mayoría necesaria para proceder con éxito la reforma, ni siquiera aprobaron el proyecto de ley<sup>65</sup>. Pese a no tratar ningún ámbito demasiado conflictivo, no hubo consenso que permitiera iniciar su tramitación.

Actualmente, nos encontramos no solo con un problema de falta de voluntad real, sino también con un problema fáctico. Como ya hemos comentado, la CE 1978 nació como un fruto del diálogo, la concordia y del pacto, tal voluntad no existe entre nuestros políticos, ni es factible que vuelva.

Podemos ver como los cuatro partidos políticos principales (Podemos, PSOE, Ciudadanos y el Partido Popular, que podrían volver a representar la diversidad política de la Transición) ni siquiera formulan la voluntad de ponerse de acuerdo en materias tan elementales y básicas para nuestra sociedad como por ejemplo la educación. Menos aún deberíamos esperar que los protagonistas de este ambiente en el que reinan el rechazo y la discordia pudieran ponerse de acuerdo para reformar la Constitución.

El partido en el Gobierno, el Partido Popular, dispone (y es muy posible que siga disponiendo) de los escaños necesarios para poder llevar a cabo la reforma, pero, tal y como afirma JAVIER PÉREZ ROYO que “El PP puede perder los escaños suficientes como para no poder formar gobierno, pero no para dejar de disponer de la minoría de bloqueo de la reforma constitucional. Mientras el PP no se convenza de que es preciso reformar la Constitución, el instituto permanecerá en desuso”<sup>66</sup>.

Recientemente, Pedro Sánchez, secretario General del PSOE, pactó<sup>67</sup> con Mariano Rajoy, presidente del Partido Popular la creación de una Comisión parlamentaria que estudie y analice una posible reforma de la Constitución para su actualización y solución de graves problemas institucionales (como, evidentemente, la crisis catalana).

---

<sup>64</sup> *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*.: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2006.

<sup>65</sup> JAVIER PÉREZ ROYO. *La Reforma Constitucional inviable*. Los Libros de la Catarata. Segunda Edición. Madrid. 2015. P. 27.

<sup>66</sup> JAVIER PÉREZ ROYO. *La Reforma Constitucional inviable*. Los Libros de la Catarata. Segunda Edición. Madrid. 2015. P. 29.

<sup>67</sup> 2017, 11 de octubre “Sánchez anuncia un acuerdo con Rajoy para abrir el debate de reforma de la Constitución en seis meses”. El Economista

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Sin embargo, con el paso del tiempo y el apoyo del PSOE a la aplicación del artículo 155 (que prevé la suspensión de la autonomía de una Comunidad Autónoma) en Cataluña por parte del Gobierno para frenar los intentos independentistas, el Partido Popular ha ido postergando el inicio del procedimiento de reforma. El mismo presidente del Gobierno, Mariano Rajoy ha llegado a anunciar que “Yo nunca he sido partidario de hacer reformas de la Constitución”<sup>68</sup>, prefiriendo mantener el sistema actual.

Tal indiferencia ante la oportunidad de reformar la Constitución no es sino la peor noticia posible. Supone ignorar todas las ventajas que podría suponer la reforma propuesta por el PSOE, así como aquellas que podrían descubrirse tras un estudio profundo y un análisis sobre las diferencias con Constituciones de países de nuestro entorno que podrían salvarse con la oportuna modificación.

No solo por parte del Partido Popular vienen los obstáculos: Podemos también se muestra escéptico y distante al resto de partidos, excusándose en la falta de participación posible de la sociedad en el procedimiento de reforma<sup>69</sup>. Aunque no es fácil discutir tal consideración (se debe recordar que el artículo 166 excluye la posibilidad de que se inicie el proceso por iniciativa legislativa popular), se puede considerar que tal respuesta no contribuirá de ninguna manera en la que pudieran corregirse esos errores, sino que garantiza su continuidad.

Ante todas estas dificultades y la escasa esperanza de que puedan ser superadas en un futuro cercano, puede predecirse, (tal y como apuntan varios parlamentarios y medios de prensa<sup>70</sup>) que seguiremos sin ver una reforma constitucional.

### 4.4.3 COMENTARIOS DE LOS “PADRES DE LA CONSTITUCIÓN”

Para considerar este trabajo como un estudio completo, se precisa añadir las declaraciones de aquellos juristas que participaron en la elaboración de nuestra Carta Magna hace prácticamente cuatro décadas.

---

<sup>68</sup> 2017, 14 de noviembre: “Rajoy no es partidario de una reforma constitucional porque el Estado autonómico *“ha funcionado razonablemente bien”*”. La Vanguardia.

<sup>69</sup> 2017, 27 de noviembre. “Podemos rechaza la *“vía parlamentaria”* para una reforma constitucional con PP”. La Vanguardia.

<sup>70</sup> Ignacio Escolar, 2017, 07 de diciembre. “*La reforma constitucional que no será?*”. El Diario.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Los tres han coincidido en la posibilidad de que existan elementos de la Constitución que puedan haber quedado obsoletos con el paso del tiempo, pero admiten que no se dan las circunstancias para poder llevar a cabo la reforma. Afirman que se optó por una redacción del texto constitucional ambigua en determinados ámbitos, de manera que pudiera ser interpretada de acuerdo con las necesidades y circunstancias de cada momento.

Pasando a valorar sus opiniones individuales, **Miquel Roca Junyent**, tras analizar las circunstancias del conflicto entre el gobierno y la Generalitat de Catalunya, opinó que la solución no es la reforma del modelo autonómico, sino la implementación de “medidas concretas” que satisfagan las aspiraciones de Catalunya. Rechaza la conveniencia de una reforma actualmente, afirmando que “con el tiempo, la Carta Magna se adaptará a la actualidad”<sup>71</sup>.

**José Pedro Pérez-Llorca** calificó a la unidad con la que se redactó la Constitución como la gran virtud de la CE 1978<sup>72</sup>. Pronosticó<sup>73</sup> que es "difícil" conseguir un nuevo "proyecto común" como el que se alcanzó en el momento de su redacción; a su juicio “no es el momento" de embarcarse en un asunto tan complejo como cambiar algún punto de la Constitución, alegando que en España "ahora hay mucha ira". Por este motivo, opina que es imposible poder proceder en este momento a una reforma de esta envergadura.

**Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón**, antiguo diputado de UCD afirma<sup>74</sup> que “la actual Constitución funciona adecuadamente, por lo que no hay por qué abrir un proceso constituyente, que siempre es un salto al vacío”. En lugar de una reforma constitucional, propone como solución a la crisis catalana la modificación de las instituciones por medio de la vía legislativa. También añadió que, para que la reforma pueda ser la deseada, antes de proceder deberán determinarse cuales son los defectos de la Constitución para poder proceder de forma concreta, y partiendo de un consenso imprescindible, que no está seguro de que pueda existir en las Cortes.

---

<sup>71</sup> 2018, 09 de enero. “*Así ven una eventual reforma de la Constitución sus tres ‘padres’ vivos*”. La Vanguardia.

<sup>72</sup> 2018, 09 de enero. “*Así ven una eventual reforma de la Constitución sus tres ‘padres’ vivos*”. La Vanguardia. Asimismo, en una entrevista de 2014 reconoció que “es evidente que vendrían bien unas reformas”: Revista TEMPO. 24 / 03 / 2014

<sup>73</sup> Ana I. Gracia, 2018, 11 de enero. “Los padres de la Constitución se oponen a su reforma y piden que se actualice por otras vías”. *El Español*.

<sup>74</sup> 2018, 09 de enero. “*Así ven una eventual reforma de la Constitución sus tres ‘padres’ vivos*”. La Vanguardia.

### 5. CONCLUSIONES

Como ya comentamos al principio, la Constitución es un producto del poder constituyente, que elabora la norma fundamental del régimen que la misma Constitución insta. El artículo 1 de la CE 1978 otorga la soberanía al pueblo español, lo cual convierte a los ciudadanos españoles en los titulares del poder constituyente, y, por tanto, en los propietarios de nuestra Constitución.

Sin embargo, ¿Cuál es nuestra responsabilidad como dueños de la norma suprema? ¿Cuál podría ser nuestro papel ante la perspectiva de una reforma constitucional? A mi juicio, la titularidad del poder constituyente significa que nosotros mismos somos quienes debemos comprometernos para cambiar la CE 1978. Es necesario que la sociedad española persiga el emblemático entendimiento del que surgió Constitución vigente para ahora proceder a realizar un “salto adelante”. De no ser así, permaneceremos encadenados a una concepción del pasado, sin más remedio que limitarnos a esperar a que los protagonistas de nuestro panorama político consigan no solo el compromiso, sino también el acuerdo para proceder con éxito a la reforma.

Podríamos decir, sin temor a estar del todo equivocados, que la Unión Europea nos ha demostrado no en una sino en dos ocasiones que tiene mayor peso en la decisión de la reforma constitucional que la misma sociedad española, a quien la misma Constitución otorga la soberanía en su primer artículo. Semejante perspectiva no puede ser pasada por alto.

Sin embargo, pese a que la sociedad española considerase como algo verdaderamente necesario, continuamos con la cuestión de que los partidos políticos tengan la misma consideración, y lo que es más importante, que muestren el talante y, sobre todo, la voluntad negociadora necesaria para llegar a un compromiso sobre la reforma que debiera efectuarse. Nos es fácil imaginar que los partidos políticos actuales puedan llegar a un acuerdo que consiga reunir el apoyo de los dos tercios de las dos Cámaras.

Todos tendrán opiniones muy distintas en cuestiones como el modelo territorial (federalistas como el PSOE, nacionalistas como el PNV, centralistas como Ciudadanos y el PP, e incluso directamente independentistas como CiU y ERC), la educación (partidarios de la laicidad, como Podemos y PSOE, y de la libertad de enseñanza, como el PP), o el blindaje de los derechos sociales mediante cláusulas de intangibilidad.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

Ahora bien, largo y tendido he argumentado sobre la necesidad de reformar la Constitución para adaptarla a las nuevas circunstancias. Sin embargo, aún no se ha anunciado ninguna propuesta de reforma, o especificado aquellos ámbitos que pudieran beneficiarse de la reforma.

Serán muchas las propuestas sobre el objeto de una futura reforma; ya en 2006 el PSOE propuso la reforma del Senado o implantar la igualdad de sexo en la sucesión de la Corona; actualmente proponen la reforma del modelo territorial avanzando hacia un sistema federal, introducir garantías del Estado del Bienestar y el fortalecimiento de los derechos y libertades básicas.

Podemos suponer que no solo cada grupo parlamentario español, sino que cada ciudadano tendrá su propia opinión, y, por tanto, sus propias prioridades. Pero, en mi opinión, no resulta complejo algo que podría beneficiar al sistema político e institucional español: facilitar la propia reforma constitucional, tanto el procedimiento ordinario del artículo 167 como el agravado del 168, a la vez que se fortalece la iniciativa legislativa popular para iniciar la reforma, excluida en la remisión al artículo 87 al otorgar la iniciativa de la reforma al Gobierno, Congreso, Senado y Asambleas Legislativas autonómicas.

De esta forma podría incentivarse a las futuras generaciones a realizar una reforma constitucional cuando así se considerase necesario, tal y como ocurre en países de nuestro entorno (como por ejemplo Alemania o Austria).

Una vez se reformase la CE 1978 en este sentido, también considero necesario introducir cláusulas de intangibilidad que protejan cuestiones tan fundamentales como los derechos fundamentales y la división de poderes, a la vez que deberían definirse como fundamentales derechos tan básicos y primordiales, y sin embargo relegados a un papel ordinario, como el derecho al matrimonio del artículo 32, el derecho a las prestaciones sociales del sistema de Seguridad Social del artículo 41, o el derecho a la salud del artículo 43.

En este sentido podría usarse como modelo a tener en cuenta el artículo 290 de la Constitución portuguesa, que reconoce como no susceptibles de revisión “los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”, así como “los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales”.

### BIBLIOGRAFÍA

#### LIBROS

**Rubio Llorente, Francisco; Álvarez Junco, José:** *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. Pags 31-36.

**Enrique Álvarez y Rosario Tur Ausina:** *Derecho Constitucional.* 2016. Sexta Edición. Ed. Tecnos. Madrid. Pags 87-138.

**Rubio Llorente, Francisco; de Carreras Serra, Francesc; Jáuregui, Gurutz:** *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. Pags 17-41.

**Manuel Aragón Reyes,** *Estudios de Derecho Constitucional,* 2009. Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid. Pags 201-213.

**Javier Pérez Royo.** *La Reforma Constitucional inviable.* Los Libros de la Catarata. Segunda Edición. Madrid. 2015. Pags 25-32.

**Antonio Torres del Moral,** *Principios del Derecho Constitucional Español, Tomo II.* Segunda Edición. Madrid. Atomo Ediciones S.A. 1988. Pags 434-454.

**Carlos Vicente Antolín:** *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978),* 2004. Editorial Dilex. S.L. Madrid.

**Juan María Bilbao, Fernando Rey, José Miguel Vidal.** *Lecciones de Derecho Constitucional I.* Segunda Edición. 2011. LEX NOVA. Pags 181-236.

**Francisco Manuel García Costa.** *La Ciencia Española del Derecho Político-Constitucional en sus textos (1808-1939).* Tirant lo Blanch. Valencia. 2008. Págs. 67-81.

**Gabriel Tordella Casares, Casimiro Martí, José M.<sup>a</sup> Jover Zamora, José Luis García Delgado, David Ruiz** (dirigida por **Manuel Tuñón de Lara**). *Historia de España: Revolución Burguesa, Oligarquía y Constitucionalismo. Tomo VIII.* Editorial Labor. 2008. Págs 173-304.

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

### RECURSOS ELECTRÓNICOS

**Lidia García Fernández**, Letrada de las Cortes Generales: Sinopsis de los artículos del Título X de la CE 1978. Sitio web: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=166&fin=169&tipo=2>

**Muñoz Machado, Santiago; Aja Fernández, Eliseo; Carmona Contreras, Ana; de Carreras Serra, Francesc; Espadaler Fossas, Enric; Ferreres Coma, Victor... y Tornos Mas, Joaquín** “*Ideas para una reforma de la Constitución*”; Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 2017. Sitio web: [http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf)

**Manuel Fondevila Marón:** *Los límites a la reforma de la Constitución*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. 2015.

**Benito Aláez corral:** SUPREMACÍA Y RIGIDEZ CONSTITUCIONALES. Revista Española de Derecho Constitucional Año 16. Núm. 47. Mayo-Agosto 1996. Sitio web: <file:///C:/Users/olmos/Downloads/Dialnet-SupremaciaYRigidezConstitucionales-2005533.pdf>

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES**

### **DECLARACIÓN PERSONAL DE NO PLAGIO**

Don **ANDRÉS OLMOS MATUTE**, DNI 70258851S estudiante del Grado en Derecho de la Universidad de Valladolid, como autor de este documento académico, titulado:

#### **UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA**

y presentado como Trabajo Fin de Grado, para la obtención del título correspondiente,

DECLARO QUE es fruto de mi trabajo personal, que no copio, que no utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones diversas, sacadas de cualquier obra, artículo, memoria, etc., (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Segovia, a 2 de enero de 2018.

Fdo:

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES