



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**La reforma de la Constitución
Española**

**La reforma constitucional en el 40
aniversario de la Constitución Española**

Presentado por:

Álvaro Valdivieso García

Tutelado por:

José Miguel Vidal Zapatero

Valladolid, 5 de julio de 2018

ÍNDICE

1. RESUMEN	4
2. ABSTRACT	4
3. PALABRAS CLAVE	5
4. KEY WORDS	5
5. ESTADO DE LA CUESTION DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL 40 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	5
6. MARCO CONSTITUCIONAL	6
6.1 El procedimiento del 168	7
6.1.1 Fases del procedimiento	9
6.2 Reglamentos de Congreso y Senado.....	12
7. GESTACIÓN TÍTULO X SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	15
7.1 Procedimiento	15
7.1.1 Ponencia.....	15
7.1.2 Votos particulares y enmiendas al primer texto de la Ponencia	17
7.1.3 Nueva actividad de la Ponencia.....	19
7.1.4 Comisión de asuntos constitucionales.....	19
7.1.5 Congreso. Enmiendas.....	20
7.1.6 Senado. Enmiendas	21
7.1.7 Debates de la comisión de Constitución del Senado.....	22
7.2 ¿En qué procedimiento pensaba el constituyente?	24
7.3 ¿Cláusulas de intangibilidad?	25
7.4 ¿Se pensó en un control jurídico de la reforma?	26
8. ANTECEDENTES	26
8.1 La Constitución de la II República Española de 1931	26
8.2 Alemania.....	28
8.3 Italia.....	29
8.4 Francia.....	31
8.5 Conclusiones sobre las semejanzas y diferencias entre el sistema de reforma español y otros	33

9. LAS REFORMAS QUE NO SE HICIERON (REFORMA NON NATA).	34
9.1 Igualdad entre varón y mujer en la sucesión	35
9.2 Recepción del proceso de construcción europea	36
9.3 La inclusión de la denominación de las comunidades autónomas	39
9.4 Reforma del Senado	42
<i>9.4.1 Cuestión de la representación territorial</i>	<i>43</i>
<i>9.4.2 Composición del Senado</i>	<i>45</i>
<i>9.4.3 Posición institucional del Senado dentro de las Cortes Generales</i>	<i>47</i>
9.5 Procedimiento para la reforma	48
10. LAS REFORMAS YA REALIZADAS	48
10.1 Artículo 13	48
10.2 Artículo 135	49
10.3 Similitudes entre ambas reformas	50
10.4 Las mutaciones constitucionales	51
11. LA REFORMA DEL TÍTULO X, O LA REFORMA DE LA REFORMA	52
12. EL CONTROL DE LA REFORMA	53
13. LAS REFORMAS POR HACER	54
13.1 ¿Se plantea la posibilidad de reforma?	54
13.2 Nuevo horizonte: el pluripartidismo	56
13.3 Posibles materias a reformar	57
<i>13.3.1 Artículo 57.1</i>	<i>57</i>
<i>13.3.2 Incorporar el proceso de integración europea</i>	<i>58</i>
<i>13.3.3 Reforma de las Comunidades Autónomas</i>	<i>59</i>
<i>13.3.4 Encaje de Cataluña</i>	<i>62</i>
<i>13.3.5 Encaje del País Vasco</i>	<i>62</i>
<i>13.3.6 Reforma del Senado</i>	<i>63</i>
<i>13.3.7 Reforma del Título X</i>	<i>66</i>
<i>13.3.8 Reforma del Título Primero</i>	<i>66</i>
14. CONCLUSIÓN	67
15. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA	71

1. RESUMEN

El objeto de este trabajo es conocer el estado de cuestión de la reforma de la Constitución Española tras cuarenta años de vigencia de la misma. Con tal propósito, se analizan las reformas realizadas, las que se pudieron realizar y finalmente no se acometieron, y las que se podrían plantear para el futuro.

El análisis incluye el estudio de los artículos que tratan sobre la reforma constitucional, sus antecedentes, y los procedimientos de reforma en algunas Constituciones europeas.

La Constitución ha sido objeto desde su entrada en vigor a finales de 1978, solamente de dos modificaciones. Ello se ha debido a dos motivos fundamentales: el primero, la excesiva rigidez del procedimiento de reforma, especialmente el agravado del 168; y el segundo la falta de voluntad de los partidos políticos.

Como conclusión, en el actual clima de pluripartidismo y confrontación política y con los nacionalismos periféricos en su máximo apogeo, la reforma constitucional podría aparecer como una posible solución, con el objetivo fundamental de propiciar la renovación del pacto constitucional.

2. ABSTRACT

The aim of this work is to assess the state of the cuestión of the Spanish Constitution amendment forty years of its applicability. To that purpose, the reforms that came into force, those which did not, and those that should be approved in the future are taken into account in these pages.

The analysis includes the rules for de constitutional amendment, their historical precedent and other European Constitutions related to the Spanish one.

Spanish Constitution has only gone through two reforms since 1978, and it is because two reasons: the first one, is the rigidity of the reform system, especially the aggravated procedure of 168 article; the second one, is the lack of political will in the side of the Spanish political parties.

In Conclusion, in the current climate of multi-party and political confrontation, and with peripheral nationalisms at its peak, the constitutional amendment should be seen more

as a solution tan as a problema, with the main objective of renewing the constitutional agreement.

3. PALABRAS CLAVE

Reforma constitucional, cuarenta años, rigidez, pacto constitucional.

4. KEY WORDS

Constitutional amendment, forty years, rigidity, constitutional agreement.

5. ESTADO DE LA CUESTION DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL 40 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución Española de 1978 cumple el próximo 6 de diciembre 40 años. Durante gran parte de su vigencia fue alabada por prácticamente todos los grupos políticos y estratos sociales, pero en la actualidad está más discutida que nunca, y amplias capas políticas y sociales piden su reforma.

En un primer acercamiento se debe decir en todo caso, que la Constitución ha supuesto un marco satisfactorio para la sociedad española en estos años, ha habido claros avances políticos y sociales que han mejorado la vida de las personas y las comunidades. Al plantear el tema de la reforma se trata de decidir las materias que son mejorables dentro de la Constitución para un mejor funcionamiento del Estado y sus instituciones.

En este trabajo se va a tratar de hacer una explicación general de cómo se fraguaron los preceptos de la Constitución relativos a su reforma, sus antecedentes, así como sus semejanzas con otras constituciones de nuestro entorno. Se pasará revista a, las reformas practicadas, y a las que acaso se pudieron hacer y no se hicieron. Y se hará un análisis de las posiciones doctrinales sobre la reforma constitucional, y sobre de la posibilidad y viabilidad de una reforma en la actualidad.

El objeto, en definitiva de este trabajo es plantear el estado de la cuestión de la reforma de nuestra Constitución cuarenta años después de su entrada en vigor. Analizar el grado de dificultad de la reforma y la motivación original de este sistema de reforma. Preguntarnos porqué solo se han llevado a cabo dos modificaciones del texto constitucional, porqué ellas, y porqué solo ellas, y evaluar a la luz de esta experiencia si

resulta verosímil que en el futuro inmediato se aborde finalmente una reforma más ambiciosa, sobre una serie de elementos más o menos claros y en un marco político, pluripartidista, que ha cambiado en los últimos años.

6. MARCO CONSTITUCIONAL

El Título X de la Constitución regula el mecanismo de reforma de la misma, es el último Título constitucional y actúa como mecanismo de cierre a la Constitución.

Incluye en primer lugar, dentro del artículo 166¹ la iniciativa de la reforma, que se otorga al Gobierno el Congreso y el Senado, así como las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Se excluye de la iniciativa para la reforma la iniciativa legislativa popular.

Un detalle interesante sobre este precepto es que en las dos reformas que se han realizado en la constitución la iniciativa de reforma ha provenido de proposiciones de reforma del Congreso.

Tras este primer artículo se incluyen los verdaderos procedimientos de reforma, en la Constitución Española existen dos, uno que puede considerarse el ordinario, regulado en el artículo 167², y el procedimiento agravado que aparece en el artículo 168³.

Estos dos artículos se diferencian en varios aspectos, el primero de ellos las mayorías que requieren cada uno para proceder a la reforma constitucional: en el caso del procedimiento ordinario es una mayoría de 3/5 en cada Cámara (con la posibilidad de que

¹ Artículo 166.

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

² Artículo 167.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

³ Artículo 168.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

con 2/3 del Congreso se pueda proceder a la reforma siempre que exista mayoría absoluta en el Senado, esto es una manifestación del bicameralismo asimétrico que establece nuestra Constitución); mientras que en el caso del procedimiento agravado las mayorías recogidas en la Constitución son de 2/3 para la aprobación de la reforma, tanto en la aprobación del principio de reforma, como en la aprobación de la reforma en sí.

El segundo de estos aspectos diferenciadores entre estos dos artículos es que en el procedimiento agravado para llevar a cabo la reforma es necesaria la disolución de las Cortes, para que las nuevas Cortes pasen a estudiar el principio de reforma elaborado; mientras que para el procedimiento del 167 está disolución no es necesaria.

Un tercer elemento diferenciador es por las materias a las que se refiere cada uno, el artículo 168 establece que por su procedimiento debe producirse la reforma que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, así como cuando se prevea una reforma total de la Constitución; por el contrario el procedimiento ordinario no determina qué artículos deben reformarse por su procedimiento, aunque por descarte, podría decirse que los artículos que no se recogen en la lista del 168.

Un último elemento diferenciador entre el procedimiento ordinario y el extraordinario es la cuestión del referéndum: en el procedimiento ordinario el referéndum es facultativo, y solo se produce si lo pide una décima parte de cualquiera de las Cámaras. Por el contrario en el procedimiento agravado, el referéndum es preceptivo.

La complejidad del artículo 168 ha llevado a que nunca hasta el momento se haya llevado a cabo la reforma por su procedimiento, las dos reformas que se han producido hasta la fecha han sido por el procedimiento ordinario, y sin referéndum.

El último artículo de la Constitución también es el último de este Título X es el 169⁴, y establece una conclusión lógica para que no se pueda alterar el sistema constitucional en tiempo de guerra, alarma, excepción y sitio.

6.1 El procedimiento del 168

El procedimiento de reforma del artículo 168 afecta a unas materias específicas:

1. Una revisión total de la constitución. El voto particular de Alianza Popular relativo a la reforma de la Constitución decía “se entenderá por revisión

⁴ 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.

total la que afecte a más de la mitad de los artículos de la Constitución o a un título completo de la misma”.

Esta determinación de lo que es una revisión total no es totalmente aceptada en la doctrina.

2. Una revisión parcial que afecte:
 - a. Al Título Preliminar.
 - b. Capítulo segundo, Sección primera del Título I.
 - c. Título II

Durante la elaboración de la Constitución, en un primer momento se decía que el procedimiento agravado se aplicaría “cuando la reforma afecte a un Título completo de la Constitución o así lo determine el Tribunal Constitucional”. La primera parte del apartado fue sustituida por “revisión total” y la segunda por una enumeración de las partes de la Constitución concretas que requerían este procedimiento, porque se entendía que el Tribunal Constitucional no debía ser competente⁵ para ello.

La delimitación de los artículos constitucionales que deben ir por el procedimiento agravado que hace el artículo parece clara, pero una parte minoritaria de la doctrina entiende que algunos artículos comprendidos dentro de esos apartados no es necesario que se reformen por ese procedimiento. Por el contrario, la mayoría de la doctrina se decanta⁶ por que cualquier reforma en que se vean involucrados los artículos mencionados dentro de los límites marcados por el artículo 168.1 debe hacerse siguiendo la tramitación del artículo 168.

Al final las materias que se deben reformar por el procedimiento del 168 son aquellas que otras Constituciones consideran irreformables como la forma política del Estado⁷ y los principios Constitucionales básicos.⁸ Al final estas materias podrían parecer cláusulas de intangibilidad encubiertas.

Además de esto, se mencionan los derechos y libertades fundamentales. Pero algunos artículos básicos sobre los derechos fundamentales como el 10 o el 14 quedan fuera, así como el Título X.

⁵ Alzaga en el Diario de Sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, nº 93, de 20 de junio de 1978.

⁶ Incluido el Consejo de Estado en su informe de 2005.

⁷ Por ejemplo, Francia o Italia, como ya hemos analizado.

⁸ Por ejemplo, Alemania.

6.1.1 Fases del procedimiento

La iniciativa para la reforma de la constitución según el artículo 166 la tiene el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Autonómicas.

El problema que encontramos en este momento es determinar las facultades que tiene el “principio” de reforma, si la iniciativa debe incorporar un texto articulado, o simplemente determinar los artículos que se quieren reformar, sin hacer un articulado específico. El Consejo de Estado y la doctrina, así como nuestro constitucionalismo histórico se posicionan en favor de la segunda opción.

Para iniciar los trámites de reforma constitucional, tanto en los procedimientos del 167 como del 168 hay que contar con los límites marcados en el 169 y por tanto no podrá iniciarse en tiempo de guerra o en cualquiera de los estados del artículo 116.

Tras haberse tomado la iniciativa de la reforma, debe admitirse a trámite, y a continuación debe determinarse cuál es el procedimiento que debe seguir la reforma, una vez hecho esto, se debe aprobar el principio de reforma en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

A continuación, parece que sería necesario el trámite de toma en consideración del principio de reforma por el Congreso de los Diputados, incluyendo un debate sobre la toma en consideración y una votación de la toma en consideración, se necesita mayoría simple para su aprobación, y una vez aprobada esta toma en consideración se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Si se rechaza la toma en consideración terminaría el camino de la reforma en este punto.

En cuanto a la presentación de enmiendas al principio de reforma en el Congreso, no queda claro por los reglamentos de las Cámaras, pero parece positivo que se puedan presentar enmiendas al principio de la reforma. Después de este trámite se produciría un debate del principio de reforma, y a continuación una votación, la forma de votación sería la ordinaria en principio, y la mayoría necesaria como establece el art. 168 es de dos tercios de las Cámaras. En primer lugar la votación se produciría en el Congreso.

A continuación, la tramitación pasa al Senado, donde según los reglamentos de la Cámara no se pueden hacer enmiendas, pero se produce un debate y después la votación, y debe aprobarse por una mayoría de dos tercios, no hay una previsión como en el 167 de

creación de prevalencia del Congreso sobre el senado, así que, ambas cámaras deben aprobar el principio de reforma con una mayoría de dos tercios.

El 168 en su última frase establece que tras la aprobación del principio de reforma se disolverán las Cortes de un modo inmediato. Podría decirse que la disolución es automática cuando el Senado aprueba el principio de reforma, pero ha de hacerse conforme a los procedimientos legales previstos. Esta disolución haría entrar en vigor el art 115.3 por lo que tras esa disolución no podría producirse otra por el periodo de un año.

A continuación, se convocarían y celebrarían elecciones, por un procedimiento ordinario, pero estas elecciones evidentemente tendrían un tema fundamental para los votantes, el relativo a la reforma de la Constitución.

Las Cortes elegidas serían unas Cortes ordinarias, pero con capacidades constituyentes, ya que deben pronunciarse poco después de su formación sobre la reforma.

El problema que encontramos en estas nuevas Cámaras es su función, cuánto pueden cambiar la iniciativa de reforma. Hay diversas posturas: la postura por la que la verdadera reforma empieza en estas nuevas cámaras⁹ y la postura por la que la aprobación del principio de reforma limita las facultades de las nuevas cámaras¹⁰. Parece la segunda opción más acorde con la literalidad y los objetivos de la Constitución.

A continuación, debe procederse a la ratificación de la decisión de la modificación constitucional, pero no se prevén unas mayorías específicas para la ratificación en el artículo 168.2, pero en el art. 159 del Senado se prevé que debe aprobarse por mayoría absoluta. Hay diferentes posturas para la mayoría requerida en este artículo 168.2, Santaolalla, Pérez Royo o García-Escudero consideran que es válida una mayoría simple, pero Aragón cree que se requiere una mayoría de dos tercios en cada Cámara. Tampoco se prevé ninguna solución para el caso de discrepancias entre Congreso y Senado.

Posteriormente, debe procederse al estudio de la reforma por las nuevas Cámaras. En cuanto a “estudio” de la reforma puede entenderse que debe continuar con la base que ya estaba realizada, o que en estas nuevas cámaras debe hacerse un verdadero texto

⁹ Postura defendida por autores como Pérez Royo en: *Artículo 168: la revisión de la Constitución*, según la cita de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. El procedimiento agravado reforma de la Constitución de 1978. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

¹⁰ Así se recoge en el informe del Consejo de Estado del año 2005. Y también en los debates sobre la elaboración de la Constitución como por ejemplo el discurso de Alzaga en el Diario de Sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, nº 93, de 20 de junio de 1978.

articulado con los límites, los artículos y los objetivos marcados en el principio de reforma. La segunda opción es la que prefiere la doctrina y el informe del Consejo de Estado.

Las cámaras, el Gobierno o una ponencia en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso en este caso serían las capacitadas de elaborar el articulado de la reforma.

Las cámaras recibirían el proyecto de reforma. En primer lugar pasaría por el Congreso y a continuación por el Senado. Se podrían presentar enmiendas al proyecto, pero éstas no podrían ser a la totalidad, ni podrían atentar contra los principios básicos del principio de reforma.

Para aprobar la reforma se requiere una mayoría de dos tercios en ambas cámaras. En principio esta mayoría de dos tercios debe ser sobre el conjunto del texto de reforma.

El problema que encontramos en el momento de aprobación de la reforma es que puede haber discrepancias entre el Congreso y el Senado, situación que sí se regula en el 167, pero no en el 168, y podría ocurrir que en el Senado no se consiguiera la mayoría de dos tercios. En este último caso, parece que no se aprobaría la reforma, porque no prevé otra cosa la Constitución; o que se hayan introducido enmiendas en el Senado, y se acabe aprobando con la mayoría requerida de dos tercios, pero con un contenido diferente al que se aprobó en el Congreso.

En este punto hay diferentes soluciones: la creación de una Comisión mixta por analogía del 167.¹¹, que el texto continúe reformándose en ambas cámaras hasta lograr un texto unificado¹², o que en un reglamento de las Cámaras se recoja esta situación y se determine en este reglamento la creación de una Comisión mixta, y su modo de actuación¹³.

La opción que en la doctrina parece más asentada, y que es más útil para continuar por el procedimiento de reforma, es la de aplicar por analogía el artículo 167 y crear una comisión mixta para llegar a un acuerdo sobre el texto.

¹¹ Tesis defendida por autores como Aragón en *Reforma constitucional*, Santaolalla en *Comentario al artículo 168* o Pérez Royo en *Artículo 168: La revisión de la Constitución*. Según la cita de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *El procedimiento agravado reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

¹² Tesis defendida por Punset en unas Jornadas en 2006 en la Universidad de Navarra.

¹³ Tesis defendida por García-Escudero en *El procedimiento agravado reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

Después de la aprobación por las Cámaras, es obligatorio proceder a refrendar la reforma por el pueblo, así lo indica el art. 168.3. Este referéndum es una segunda posibilidad que se da a los votantes para que tomen posición sobre la reforma efectuada.

El problema que se podría suscitar es si partes diferentes reformadas de la Constitución podrían someterse a un único referéndum o a varios. Parece más positivo que un único referéndum sea el que se aplique para toda la reforma. La convocatoria de referéndum se hace de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica 2/1980 sobre las distintas formas de referéndum.

Una vez ratificada la reforma, se promulgará por el rey, y se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

6.2 Reglamentos de Congreso y Senado

En los Reglamentos de Congreso y Senado se recoge el proceso que debe seguir en cada Cámara la revisión Constitucional.

En el caso del Congreso, estas previsiones aparecen en los artículos 146¹⁴ y 147¹⁵ del Reglamento del Congreso.

¹⁴ Artículo 146.

1. Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley, si bien éstas deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados.

2. El texto aprobado por el Pleno deberá someterse a una votación final en la que, para quedar aprobado, se requerirá el voto favorable de los tres quintos de los miembros de la Cámara.

3. Si no hubiere acuerdo entre el Congreso de los Diputados y el Senado, se intentará obtenerlo por medio de una Comisión Mixta paritaria. Si ésta llegase a un acuerdo, el texto resultante será sometido a votación en la que debe obtener la mayoría señalada en el apartado precedente.

4. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

¹⁵ Artículo 147.

1. Los proyectos y proposiciones de ley que postularen la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, el Capítulo II, Sección 1ª. del Título I, o al Título II de la Constitución, serán sometidos a un debate ante el Pleno, que se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

2. Terminado el debate, se procederá a la votación. Si votan a favor del principio de revisión las dos terceras partes de los miembros de la Cámara, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Senado.

3. Si en esta Cámara recibiera también la mayoría de las dos terceras partes de los Senadores, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno para que someta a la sanción del Rey el Real Decreto de disolución de las Cortes Generales.

4. Constituidas las nuevas Cortes, la decisión tomada por las disueltas será sometida a ratificación. Si el acuerdo del Congreso fuera favorable, se comunicará al Presidente del Senado.

5. Una vez tomado el acuerdo por ambas Cámaras, el Congreso, por el procedimiento legislativo común, tramitará el nuevo texto constitucional, que para ser aprobado requerirá la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. De obtener dicha aprobación, se remitirá al Senado.

6. Aprobada la reforma constitucional por las Cortes Generales, el Presidente del Congreso de los Diputados lo comunicará al del Gobierno, a los efectos del artículo 168, 3, de la Constitución.

El 146 hace referencia al procedimiento que debe seguir la reforma para los artículos 167 y 168, centrándose después más específicamente en las materias del 167. Lo que cabe destacar de este artículo es que la tramitación en el Congreso de los Diputados de una reforma de la Constitución en todo caso se hará según las normas reglamentarias sobre los proyectos o proposiciones de ley, pero esas propuestas de reforma deben ir apoyadas en dos Grupos Parlamentarios diferentes o por una quinta parte de los miembros del Congreso. El resto del artículo 146 del Reglamento del Congreso prácticamente reproduce textualmente el artículo 167 de la Constitución.

El artículo 147 reproduce lo establecido en el artículo 168 de la Constitución, incluyendo siempre el deber del Presidente del Congreso de comunicar al del Senado el sentido de las votaciones en el Congreso.

En el caso del Senado, el Reglamento regula el tema de la reforma constitucional en los artículos 152¹⁶, 153¹⁷, 154¹⁸, 155¹⁹, 156²⁰, 157²¹, 158²² y 159²³.

¹⁶ Artículo 152.

Cincuenta Senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo parlamentario podrán presentar proposiciones articuladas de reforma constitucional.

¹⁷ Artículo 153.

Presentada una proposición de ley de reforma constitucional será sometida al trámite de toma en consideración conforme a lo previsto en el artículo 108. En todo caso, los plazos y el número y duración de los turnos de palabra serán los que determine el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

¹⁸ Artículo 154.

1. Cuando el Senado reciba un proyecto de reforma constitucional, presentado y aprobado previamente por el Congreso de los Diputados, la Mesa dispondrá su inmediata publicación y fijará el plazo para la presentación de enmiendas.

2. La Comisión de Constitución podrá designar una Ponencia encargada de informar el proyecto y las enmiendas presentadas al mismo y elaborará el correspondiente dictamen que será elevado al Pleno de la Cámara para su debate y votación. La Comisión y, en su caso, la Ponencia observarán los plazos que se fijen por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

¹⁹ Artículo 155.

1. El debate en el Pleno se iniciará con una discusión sobre el conjunto del dictamen de la Comisión, con dos turnos a favor y dos en contra, expuestos en forma alternativa, y la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

2. Después se discutirán las enmiendas o votos particulares presentados a cada artículo, mediante dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios.

3. La duración de los turnos será fijada de antemano por el Presidente, de acuerdo con la Mesa.

²⁰ Artículo 156.

1. La aprobación de la reforma constitucional requerirá la obtención de una mayoría favorable de tres quintos de Senadores en una votación final sobre el conjunto.

2. Si el Senado aprobase la reforma constitucional con el mismo texto recibido del Congreso de los Diputados se comunicará a esta última Cámara.

3. Cuando el texto aprobado por el Senado difiriese del aprobado previamente por el Congreso, la Cámara elegirá los Senadores que hayan de representarla en la Comisión Mixta paritaria encargada de elaborar un texto común, que será posteriormente votado por ambas Cámaras.

4. El texto elaborado por la Comisión a que se refiere el apartado anterior, deberá ser aprobado por una mayoría de tres quintos de Senadores. Si no se alcanzase dicho número, pero fuese votada favorablemente

El artículo 152 regula el número de Senadores que pueden plantear una reforma constitucional, y ese número es 50, siempre y cuando no todos pertenezcan al mismo grupo parlamentario.

El artículo 153 del Reglamento establece que el procedimiento a seguir para la reforma es el de las proposiciones de ley.

El 154 trata de cómo seguir el procedimiento una vez que el Congreso ha remitido una propuesta de reforma ya aceptada en aquella Cámara, se establece que se fijará un plazo para la presentación de enmiendas, y que la Comisión Constitucional del Senado podrá conformar una ponencia para informar sobre la reforma y podrá elaborar un dictamen sobre la reforma, que se llevará a pleno.

El 155 del reglamento trata del debate en el pleno del dictamen elaborado anteriormente y de la discusión sobre las enmiendas presentadas a la reforma.

En el artículo 156 del Reglamento se regulan las mayorías necesarias para la aprobación de reformas para el caso del artículo 167. Lo más destacable de este artículo es que en su apartado tercero se establece que el Senado elegirá a los miembros de la Comisión Mixta que representen al senado para el caso en que el texto aprobado por el Congreso fuera diferente al aprobado en el Senado. Los tramites siguientes serían los

por la mayoría absoluta del Senado, el Presidente lo comunicará al del Congreso a los efectos previstos en el apartado segundo del artículo 167 de la Constitución.

²¹ Artículo 157.

Aprobada una reforma constitucional por las Cortes Generales, y dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros del Senado podrán requerir, mediante escrito dirigido al Presidente, la celebración de un referéndum para su ratificación. En este caso, el Presidente dará traslado de dicho escrito al del Gobierno para que se efectúe la oportuna convocatoria.

²² Artículo 158.

1. Tratándose de una revisión total de la Constitución o de una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, sección primera, del Título I, o al Título II, el proyecto recibido del Congreso de los Diputados o la proposición presentada en el Senado serán elevados directamente al Pleno.

2. El debate consistirá en dos turnos a favor y dos en contra, de treinta minutos cada uno, expuestos en forma alternativa, y en la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen, por el mismo tiempo.

3. La aprobación del principio de reforma constitucional requerirá el voto favorable de dos tercios del número de Senadores. Si se obtuviere esta mayoría, el Presidente del Senado lo comunicará al del Congreso para que, si en esta Cámara se hubiese alcanzado el mismo resultado, se disponga la disolución de las Cortes Generales. Acordada la disolución, el Presidente lo comunicará al del Gobierno a efectos de que se convoquen elecciones.

²³ Artículo 159.

La nueva Cámara que resulte elegida deberá ratificar, por mayoría absoluta de sus miembros, la reforma propuesta. Acto seguido se abrirá plazo de presentación de enmiendas y se seguirán los mismos trámites previstos en los artículos anteriores. La aprobación de la reforma requerirá el voto favorable de dos tercios del número de Senadores en una votación final sobre el conjunto del texto.

aparecidos en el artículo 167 de la Constitución, que se reproducen en el 156 del Reglamento.

El artículo 157 del Reglamento reproduce textualmente lo establecido en el 167.3 en lo relativo al referéndum, una décima parte de los senadores podrán pedir al Presidente del Senado la necesidad de celebrar un referéndum.

El artículo 158 regula los trámites a seguir cuando se trate de una reforma del artículo 168, lo más destacable es que en el apartado segundo se trata minuciosamente de los turnos de palabra en el seno de la Cámara. En caso de que se obtuviese la mayoría de dos tercios necesaria para la aprobación del principio de reforma el Presidente de la Cámara informara al del Gobierno para la disolución de las Cortes. Cabe destacar, que no se habla de ninguna comisión mixta para obtener las mayorías necesarias para el caso de reformas del artículo 168.

El artículo 159 introduce algunos elementos que es necesario destacar: el primero de ellos es que establece que la ratificación de la decisión de reforma se debe hacer por mayoría absoluta, ni la Constitución ni el reglamento del Congreso establecen la mayoría necesaria, y ya hemos analizado las diferencias de la doctrina en este punto. El segundo aspecto destacable es que la aprobación de la reforma se hace con una mayoría de dos tercios, pero no se establece nada sobre una posible comisión paritaria Congreso-Senado, en este caso nos remitimos a lo establecido anteriormente, por lo que lo más positivo en caso de que el texto aprobado por el Senado fuera diferente al aprobado por el Congreso, sería crear una comisión mixta por analogía con lo que establece el artículo 167 de la Constitución, y siguiendo los tramites del artículo 156.3 del Reglamento del Senado.

7. GESTACIÓN TÍTULO X SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

7.1 Procedimiento

7.1.1 Ponencia

Los trabajos de la Ponencia trataron por primera vez la cuestión de la revisión constitucional el 8 de noviembre de 1977.

En esta fecha se aprueba un embrionario artículo número 126, que es el embrión del actual 176²⁴, al que AP anuncia que va hacer un voto particular porque no se introduce la iniciativa popular. También se aprueba un artículo 127- este artículo introduce los procedimientos embrionarios que ahora aparecen disgregados entre el 177 y 178²⁵-sobre la base del documento de AP, al que UCD y el grupo comunista anuncian un voto particular, por lo que afecta al sometimiento de reforma al referéndum y disolución de la cámara.

Por otra parte, se rechaza una propuesta de cláusula de intangibilidad presentada por AP acerca de la unidad nacional.

El 10 de noviembre de 1977 se sigue estudiando el tema de la reforma constitucional, Al final el que en ese momento se llama artículo 128-que trata de las discrepancias entre Congreso y Senado²⁶- se basa en el proyecto de AP, en contra de este artículo vota el grupo comunista y se abstiene UCD.

El art 129 también proviene del proyecto de AP, en este caso este artículo es respaldado por todos los grupos y trata sobre supuestos en los que no puede haber reforma constitucional, sería el actual 169²⁷.

Se ve que AP fue la que más incidencia tuvo en la regulación de la reforma, más allá de que presentara votos particulares. PSOE y la minoría catalana aprobaron los artículos sin votos particulares ni abstenciones.

Tras este primer contacto con la reforma constitucional hay un momento en que se pierde la pista al tema de la reforma, y desaparece el procedimiento agravado del articulado

²⁴ Artículo 126.

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo... (80).

²⁵ Artículo 127.

1. Las propuestas de reforma constitucional cuando fueren de carácter parcial, deberán ser aprobadas por la mayoría de los dos tercios de cada Cámara y sometidas a referéndum.
2. Cuando se propusiera la revisión total, se procederá a la aprobación del principio por la mayoría de los dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de las Cortes.
3. Las nuevas Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional. Este deberá ser aprobado por mayoría absoluta de ambas Cámaras y sometida a referéndum.
4. Se entenderá que es revisión total la que afecte a más de la mitad de los artículos de la Constitución o a un título completo de la misma.

²⁶ Artículo 128.

1. En caso de desacuerdo entre las Cámaras, se intentará resolverlo en una conferencia conjunta, integrada por miembros de las (dos Cámaras), en proporción a su número.
2. De no lograrse el acuerdo, resolverá en definitiva el Congreso por mayoría de dos tercios.
3. De no lograrse dicho quórum, quedará sin efecto la reforma.

²⁷ Artículo 129.

No procede a la reforma constitucional, ni trámite alguno de los indicados, en tiempo de guerra o de declaración de alguno de los estados de excepción.

presentado por la Ponencia. No se menciona en las minutas de la Ponencia su supresión, y en la presentación de los trabajos de la Ponencia directamente no aparece²⁸.

7.1.2 Votos particulares y enmiendas al primer texto de la Ponencia

Se presentan votos particulares al anteproyecto de Constitución por algunos de los Ponentes:

1. Voto particular Fraga Iribarne de Alianza Popular:
-Para el art 158 se propone el siguiente texto, que es el que había sido aprobado en primera lectura)²⁹:
-Se propone un "artículo nuevo" después del art. 159, que contenga una cláusula de intangibilidad por la unidad del territorio nacional.³⁰
2. Voto particular Solé Tura del Partido Comunista: se propone una nueva redacción del art 158 del texto originario, que no otorga prioridad al parlamento en caso de no acuerdo entre las cámaras, e incorpora un referéndum³¹:

²⁸ El título en el informe de la Ponencia queda de la siguiente manera, con fecha 5 de enero de 1978

TITULO X

De la reforma constitucional

Artículo 157.

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta.

Artículo 158.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión mixta, de composición proporcional, integrada por Diputados y Senadores, que procurará presentar un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta en el Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Artículo 159.

No procede la reforma constitucional ni trámite alguno de los indicados en tiempo de guerra o de declaración de alguno de los estados de excepción.

²⁹ Artículo 158 (Voto particular).

1. Las propuestas de reforma constitucional, cuando fueren de carácter parcial, deberán ser aprobadas por la mayoría de los dos tercios de cada Cámara y sometidas a referéndum.

2. Cuando se propusiere la revisión total, se procederá a la aprobación del principio por la mayoría de los dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de las Cortes.

3. Las nuevas Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional. Este deberá ser aprobado por mayoría absoluta de ambas Cámaras y sometido a referéndum.

4. Se entenderá que es revisión total la que afecte a más de la mitad de los artículos de la Constitución o a un Título completo de la misma.

³⁰ Artículo 160 (Voto particular).

Ningún proyecto de reforma constitucional podrá afectar a la integridad del territorio o a la unidad política del Estado.

³¹ Artículo 158 (Voto particular)

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión Mixta, de composición proporcional, integrada por diputados y senadores. Esta presentará un texto

Además de estos votos particulares de algunos de los padres de la constitución se presentan enmiendas de Diputados del Congreso al anteproyecto presentado. Las enmiendas más destacadas de entre las que se presentaron sobre el Título X son las siguientes:

1. Enmienda (nº 2) presentada por Antonio Carro Martínez al art. 159, propone Añadir un párrafo que disponga: La unidad política de España y su integridad son inmodificables.
2. El grupo parlamentario socialista presenta una enmienda (nº 371) del siguiente tenor al art 158.1 (del anteproyecto):
“Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentara obtenerlo mediante una comisión integrada por Diputados y Senadores, en número proporcional al de los miembros de cada Cámara, que procurará presentar un texto a votar por el Congreso y por el Senado.”
3. En nombre del grupo parlamentario Socialista del Congreso se presentó una enmienda (nº 373) al artículo 158.3 del anteproyecto de Constitución del siguiente tenor:
“Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo solicite, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una quinta parte de los miembros de una de las Cámaras”
La motivación es que la exigencia de referéndum para cualquier reforma no parece necesario, sino que solo sería necesario para algunas situaciones, y en este caso lo deberían pedir una quinta parte de las cámaras.
4. Raúl Morodo Leoncio, portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, presenta la enmienda (nº 581) al Anteproyecto de Constitución al artículo 158.3:
Supresión de este apartado. El motivo es para dar mayor flexibilidad en las reformas.

que será votado por el Congreso y el Senado. El texto aprobado con la mayoría citada entrará en vigor sin más requisito que la debida sanción del Rey.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, el proyecto de reforma constitucional precisará la mayoría absoluta de ambas Cámaras y la ratificación posterior por referéndum.

7.1.3 Nueva actividad de la Ponencia

A continuación hay una nueva actividad en la Ponencia que examina todas las enmiendas presentadas, y reelabora el texto constitucional.

Se recoge en las actas que se aprueba un texto sobre la base del texto contenido en el voto particular del Grupo de Alianza Popular. Se aprueba con los votos en contra del grupo Comunista a los apartados 3, 4 y 5, es un nuevo un artículo numerado como 158, que volvía a introducir el procedimiento agravado de reforma. Además se introduce una modificación en el artículo 159 organizando mejor su contenido. El texto es el texto final de la reforma dentro de la actividad de la Ponencia se publica el 17 de abril de 1978³².

7.1.4 Comisión de asuntos constitucionales

La comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas el 20 de junio de 1978 examina el tema de la reforma de la Constitución. En primer lugar, aquí UCD plantea una enmienda *in voice* en el texto constitucional, para que la iniciativa de reforma de la Constitución no la ostente la iniciativa popular. Es aprobada la enmienda.

En segundo lugar, sobre el viejo artículo 158 –ahora 160- hay tres enmiendas que se analizan, la primera para modificar los apartados 1 y 2 “de” por “en” en la frase “de ambas cámaras”, la segunda, del grupo socialista, que modifica el apartado 3, y la tercera de UCD, para crear un nuevo artículo 160 bis que es el que recogería el procedimiento agravado con referéndum obligatorio.

³² TITULO X

De la reforma constitucional
(157) Artículo 158.

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta.
(158) Artículo 160.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de 3/5 en cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta en el Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Cuando se propusiere la revisión total o en parte sustancial de la Constitución, se procederá a la aprobación del principio por la mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

4. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de ambas Cámaras. 5. Se entenderá, que es de aplicación el apartado 3 de este artículo cuando la reforma afecte a un título completo de la Constitución o así lo determine el Tribunal Constitucional.

6. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.
(159) Artículo 161.

No procede la reforma constitucional ni trámite alguno de los indicados en tiempo de guerra o de declaración de alguno de los estados previstos en el artículo 108.

A continuación, se resuelve sobre una enmienda para que el artículo 161.1 diga “vigencia” en lugar de declaración, esta enmienda es defendida tanto por AP, como por el PCE, al final se aprueba la enmienda presentada por el PCE, y el artículo dice vigencia.

Por otro lado, una enmienda presentada por AP, con el objetivo de introducir una cláusula de intangibilidad acerca de la unidad de España es rechazada.

El 1 de julio de 1978 se publica en el BOE, el dictamen de la Comisión de Asuntos constitucionales y libertades públicas³³.

7.1.5 Congreso. Enmiendas

La undécima sesión del pleno del Congreso de los Diputados, sobre el tema de la Constitución, celebrada el 20 de julio de 1978 trata sobre la reforma de la Constitución.

Sobre el art. 160, el grupo AP presenta una enmienda con el objetivo de que la iniciativa popular también de lugar a un procedimiento de reforma de la Constitución. Se rechaza, y el 160 se acepta tal y como aparecía en el dictamen.

Se pasa a tratar el art 161, y hay una enmienda de AP, que se pretende defender conjuntamente con una enmienda al art. 162. El objetivo de esta enmienda es que cualquier reforma constitucional sea consultada en referéndum. Se rechaza la enmienda.

Se vota el art 161 propuesto en el dictamen. Se aprueba sin variaciones.

³³ El Título X a fecha 1 de julio de 1978 dice así:

Artículo 160.

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 81.

Artículo 161.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 162.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Artículo 163.

No procede iniciar la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 109.

Se pasa a tratar el art. 162, y existen enmiendas del grupo Alianza Popular. El objeto de la enmienda es delimitar cuando estamos ante el procedimiento de revisión total, o parcial de la constitución. Se dice que cuando se trata de la modificación de un título entero, o del cambio de la forma de estado debe denominarse revisión total, así como, cuando la modificación afecte a la mitad de los artículos. La enmienda es rechazada. Se pasa a votar el art 162 del dictamen, se aprueba.

A continuación, se pasa a valorar el art 163, hay una enmienda de Alianza popular, Se intenta introducir en este artículo un nuevo para introducir una cláusula de intangibilidad sobre la unidad de España, la cual sería inmodificable. No se aprueba.

Se pasa a votar el 163 del dictamen que es aprobado sin ninguna modificación.

Se aprecia en esta sesión parlamentaria que sobre la reforma no hay un interés especial, se pasa por encima, solo existen enmiendas de AP, y ninguna de ellas es respondida por otros parlamentarios, y todas quedan muy lejos de ser aprobadas.

7.1.6 Senado. Enmiendas

Las enmiendas más significativas de las presentadas en el Senado son las siguientes:

1. Enmiendas presentadas, por Progresistas y socialistas independientes, Cacharro Pardo, del Grupo Mixto, Xirinacs Damians, del grupo Mixto, Agrupación Independiente, Progresistas y socialistas independientes al art. 160 para no excluir la iniciativa legislativa popular de la reforma constitucional.
2. Enmiendas presentadas al 161 por María Belén Landáburu González, del Grupo Mixto, y Cacharro Pardo, del Grupo Mixto también, para incluir referéndum en todo caso cuando haya reforma constitucional.
3. 8º Enmienda presentada por Agrupación independiente al art. 161.4 (nuevo) para que diga “Toda propuesta de reforma de la Constitución indicara expresamente el texto que se pretende modificar o completar”.
El objetivo es evitar reformas constitucionales tácitas y que no se cree confusión.

4. Enmiendas del Grupo Socialista y de Progresistas y Socialistas Independientes con el objetivo de suprimir el 162, es decir, el procedimiento agravado³⁴.
5. Enmienda de Martín-Retortillo Baquer, de Socialistas y Progresistas Independientes al art 163 para que en vez de decir “No procede iniciar la reforma” se diga “No podrá iniciarse la reforma”.
6. Enmienda de Cacharro Pardo, del grupo mixto, para introducir un segundo apartado al art 163 “La unidad política de España y su integridad territorial son en todo momento inmodificables”
Se reitera una enmienda que se había producido anteriormente. Se apuntilla, que esto no se opondría a una posible anexión de Gibraltar.

7.1.7 Debates de la comisión de Constitución del Senado

En la decimocuarta reunión de la comisión, celebrada el 8 de septiembre de 1978, se trata el tema de la reforma.

En primer lugar, trata el art 160, la mayoría de las enmiendas trataban de que se permitiera a la iniciativa legislativa popular iniciar una reforma constitucional, pero no se aceptan estas enmiendas. Algunas de las enmiendas en este sentido se mantienen para el pleno del senado, en otros casos se desiste de la enmienda

Por otro lado, se presenta una enmienda *in voice*, de UCD para que se ponga en el 160, que la reforma se iniciará en los términos de los apartados 1 y 2 del art. 81. Esta enmienda se debe a una modificación que se había hecho al art 81. Se aprueba esta reforma.

En segundo lugar, Se pasa a tratar el art 161, no se acepta ninguna de las enmiendas, la mayoría de ellas relativas a la obligatoriedad de referéndum, pero se mantienen para el pleno.

A continuación, se pasa al debate del 162. Una cosa curiosa que ocurre aquí es que el PSOE retira su enmienda de supresión del artículo, pero PSI la mantiene, vuelve a insistir este grupo, y en boca de Villar Arregui, se dice que se podría modificar el 162 por la vía del 161, cuestión que posteriormente será analizada. Al final, se rechaza esta enmienda y PSI la retira del pleno

³⁴ Es especialmente interesante la justificación de Progresistas y Socialistas Independientes porque consideran que mantener este artículo hace casi imposible, en aquellas materias que contempla, la reforma, y además que el procedimiento del 161 es suficientemente rígido. Por otro lado dicen que este artículo 162 es inútil, porque se podría reformar por el 161, asunto que discutiremos después.

Por último se trata el 162. Se acepta la enmienda de estilo con el objetivo de sustituir “no procede iniciar la reforma” por “no podrá iniciarse la reforma”.

La enmienda relativa a la cláusula de intangibilidad sobre la unidad de España, es rechazada, pero se mantiene para el pleno.

Tras las reuniones de la comisión, se elabora un dictamen de la Comisión Constitucional del Senado. Se publica un nuevo texto constitucional, con las modificaciones incorporadas³⁵. En este punto, los artículos de la reforma ya no se tocan más, quedan así hasta la versión final del texto constitucional, salvo la numeración.

Se mantienen algunas enmiendas para debatir en el pleno del Senado, que tratan sobre los temas ya debatidos anteriormente, como la iniciativa legislativa popular, la necesidad de referéndum, o la cláusula de intangibilidad sobre la unidad de España.

En la décima sesión de Pleno en el Senado, el día 5 de octubre de 1978, se debaten las enmiendas a los artículos de la reforma. Pero al no estar presentes algunos de los Senadores que habían presentado enmiendas, y otros al retirar las suyas, apenas hay debate, y se aprueban los artículos del Título X sin ninguna modificación.

³⁵ TITULO X

De la reforma constitucional

Artículo 165.

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los párrafos primero y segundo del artículo 86.

Artículo 166.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 167.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Artículo 168.

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 115.

En el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado, se produce una numeración definitiva de los artículos de la Constitución, y ya queda el Título X tal y como lo conocemos, y con la numeración actual³⁶.

Una vez analizado el procedimiento de elaboración del Título X de la Constitución debemos hacernos algunas cuestiones:

7.2 ¿En qué procedimiento pensaba el constituyente?

El constituyente parecía tener una cosa clara en cuanto al procedimiento de reforma: la rigidez. Todas las fuerzas políticas parecían buscar la rigidez del texto constitucional frente a una posible mayoría que pudiera acabar con el sistema democrático creado en la Constitución.

Eso sí, hay distintos puntos de vista sobre el grado de rigidez a establecer, se observa que principalmente el grupo de Alianza Popular, dirigido por Fraga Iribarne es el que busca una mayor rigidez en el texto constitucional. El esqueleto del Título X proviene del texto de Fraga Iribarne, aunque con variaciones incluidas por los otros grupos. AP fue el precursor del procedimiento agravado de reforma constitucional.

El procedimiento agravado de reforma acabó siendo aceptado por el resto de grupos, a cambio de ciertas concesiones: por ejemplo, UCD consigue que el Título II,

³⁶ TITULO X

De la reforma constitucional

Artículo 166.

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

Artículo 167.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 168.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1.ª del Título 1, o al Título 11, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

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.

relativo a La Corona, deba ser reformado por el procedimiento agravado. Por otra parte, los partidos de izquierda consiguen que el Estado social y democrático de derecho, y los derechos fundamentales y libertades públicas también sean únicamente reformables por el procedimiento del 168. Así como los partidos regionales y nacionalistas se aseguran su derecho a autonomía porque el artículo 2, que consagra este derecho se encuentra dentro de las materias que únicamente se pueden reformar por el artículo 168.

Sin embargo, se puede observar, que principalmente los partidos de izquierda, creían que el procedimiento del 168 era demasiado duro, y así lo expresó el Partido Comunista en un primer momento votando contra este procedimiento agravado; incluso el PSOE planteo una enmienda en el Senado para la supresión de este procedimiento. También otros partidos como Progresistas y Socialistas Independientes lo presentaron, sin embargo, al final sin una excesiva oposición el procedimiento agravado de reforma de la Constitución fue aprobado. Probablemente porque todos los partidos estaban en parte contentos, con las materias que debían reformarse por ese procedimiento.

Es cierto que en el informe de la primera Ponencia solo se incluye un procedimiento de reforma -lo que sería el actual 167- porque se entendía en ese momento que la rigidez necesaria se alcanzaba con ese precepto, pero al final se aceptó con naturalidad el procedimiento más agravado.

Una cuestión a debatir sobre este aspecto, es la necesidad de referéndum para referendar una reforma. En este debate, resultan curiosas las posturas, los partidos de izquierda eran los menos partidarios al referéndum, mientras que la derecha era la que buscaba que se recogiera el referéndum. El miedo de los partidos de izquierdas a los referéndums provenían de los que había hecho Franco en la última etapa de la dictadura.

Al final se llega a una solución intermedia, en la que para las grandes cuestiones – procedimiento del 168- es obligatorio referéndum, y para las otras, solo es necesario cuando lo soliciten un determinado porcentaje de Diputados o Senadores.

7.3 ¿Cláusulas de intangibilidad?

No se introduce ninguna cláusula de intangibilidad en la Constitución Española. En un primer momento, todos los grupos políticos consideran que no deben incorporarse estas cláusulas porque no se pueden imponer límites al poder constituyente.

Sin embargo, posteriormente AP trata de introducir una cláusula de intangibilidad, relativa a que la unidad de España sea inmodificable, pero esta cláusula no se incorpora en la Constitución.

A pesar de que no existan cláusulas de intangibilidad, el procedimiento del 168 parece introducir unas cláusulas de intangibilidad enmascaradas en un procedimiento muy agravado de reforma.

7.4 ¿Se pensó en un control jurídico de la reforma?

El constituyente no pensó en ningún control sobre la reforma: no se trata este tema en los debates, ni se menciona al Tribunal Constitucional con capacidades para hacer este control. Prácticamente el tema de la reforma es visto por el constituyente como un tema accesorio en la Constitución, que no requería de un estudio profundo, y que no tenía una importancia fundamental.

Las discusiones sobre la reforma son repetitivas y sin que los Parlamentarios y Senadores muestren un excesivo interés en la materia.

8. ANTECEDENTES.

8.1 La Constitución de la II República Española de 1931

En la Constitución Española de 1931, elaborada durante la II República española, el procedimiento de reforma constitucional se recoge en el artículo 125, que se encuadra dentro del Título IX que trata sobre las garantías y la reforma de la Constitución. Este artículo establece lo siguiente:

“La Constitución podrá ser reformada:

- a) A propuesta del Gobierno.
- b) A propuesta de la cuarta parte de los miembros del Parlamento.

En cualquiera de estos casos, la propuesta señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse; seguirá los trámites de una ley y requerirá el voto, acorde con la reforma, de las dos terceras partes de los Diputados en el ejercicio del cargo, durante los cuatro primeros años de vida constitucional, y la mayoría absoluta en lo sucesivo.

Acordada en estos términos la necesidad de la reforma, quedará automáticamente disuelto el Congreso y será convocada nueva elección para dentro del término de sesenta días.

La cámara así elegida, en funciones de asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma propuesta, y actuará luego como Cortes ordinarias.”

En primer lugar, este artículo establece que la iniciativa de reforma constitucional corresponde al Gobierno y al Parlamento, en la actualidad en el artículo 166 se da esta facultad a Gobierno, Congreso, Senado y CC.AA. En esta primera apreciación, los sistemas de ambas constituciones son similares.

Propone un único modo de reforma, en esto, la Constitución de 1931 se diferencia de la de 1978.

Para su aprobación, se requiere una mayoría de dos tercios los cuatro primeros años de vigencia de la constitución, y de mayoría absoluta a partir de ese momento. La mayoría de dos tercios, que se establece durante los cuatro primeros años es la que en la actualidad se requiere para el procedimiento del 168, y en el del 167 para el Congreso cuando no se alcancen los tres quintos en las dos Cámaras. La mayoría que se establece para a partir del cuarto año de vigencia constitucional es de mayoría absoluta, en la regulación actual se recoge esta mayoría en el 167 para la votación en el Senado, siempre que en el Congreso se hubieran alcanzado dos tercios, esta posibilidad solo entraría en juego si no se alcanzaran los tres quintos anteriormente en el senado y Congreso. Por lo tanto, la mayoría exigida con carácter general, después de pasados cuatro años de vigencia constitucional es inferior a la que exige la Constitución de 1978.

El artículo 125 establece una obligatoria disolución de cortes y convocatoria de elecciones una vez pasado este trámite de aprobación de la reforma. Este trámite de disolución de las cortes aparece en el actual artículo 168 tras la aprobación del inicio de reforma.

La solución que aparece de que la cámara salida de las elecciones decidirá sobre la reforma propuesta recuerda al artículo 168, porque en este artículo actual se dice que tras la convocatoria de elecciones las nuevas cortes deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional. La diferencia en este aspecto es que en el 168 debe volver a haber aprobación por dos tercios de cada una de las cámaras, y en el 125 no se

establece votación, solo se dice que las nuevas cámaras decidirán sobre la reforma, lo cual supone una cláusula muy abierta.

El procedimiento del artículo 125 de la Constitución Republicana de 1931 es en cuanto a su iniciación casi el mismo que en el Título X de la Constitución de 1978, y en cuanto al resto recuerda al del artículo 168, con dos salvedades:

1. Las mayorías, que son inferiores que en el actual sistema constitucional,
2. El referéndum, que no se establece en la Constitución de 1931, y en la de 1978 es obligatorio para la reforma agravada del 168, y para el 167 se debe llevar a cabo cuando lo pida una décima parte de cualquiera de las Cámaras.

En conclusión, la reforma tal y como aparece regulada actualmente parece encontrar un antecedente en la Constitución inmediatamente anterior a la de 1978, es decir, la Constitución de la II República. Lo que ocurre es que el procedimiento en la actualidad se desgaja en dos, uno de ellos más agravado, y además se introduce un referéndum decisorio sobre la reforma, que el caso de las materias del 168 y en el caso del 167 se debe producir si lo pide una décima parte de los diputados o los senadores.

8.2 Alemania

“Artículo 79. Reforma de la Ley Fundamental

1. La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

2. Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.

3. No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.”

Aparece recogido en el Título VII de la Ley Fundamental, en un único artículo, no hay un título especial sobre la reforma.

El sistema de reforma constitucional en Alemania incluye un único procedimiento para la reforma, que en cuanto a sus mayorías son las mismas que en el 168 de la Constitución Española; eso sí, aquí no se incluye que primero debe aprobarse el principio de reforma, a continuación se disuelven las cortes, y posteriormente, por la misma mayoría de dos tercios se aprueba definitivamente la reforma.

Por otro lado, existe otra diferencia sustancial en este procedimiento de reforma, y esta es que no existe referéndum, al contrario que en el caso español, donde en el 167 es obligatorio si lo pide una décima parte de cada cámara, y en el procedimiento del 168 se debe producir siempre.

Tiene una importancia relevante la existencia en la Constitución Alemana de cláusulas de intangibilidad, es decir, materias que no se pueden modificar en una reforma; ya hemos destacado que en la Constitución Española esto no ocurre.

Las cláusulas de intangibilidad que incluye la Constitución Alemana son la organización del territorio en Länder, la protección de la dignidad humana y los derechos humanos y el principio democrático, y de sometimiento del poder al derecho.

Por otra parte, se debe destacar que en la reforma alemana tanto el Bundestag como el Bundesrat participan en la reforma, y debe aprobarse la reforma con idéntica mayoría de dos tercios en cada caso, no se hace mención a una posible comisión mixta entre ambas cámaras.

8.3 Italia

“Art. 138

Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 (quinientos mil) electores o 5 (cinco) Consejos Regionales. La ley

sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidos. No habrá lugar a referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación en cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes.”

“Art. 139

No podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana.”

Aparece dentro del Título VI de la Constitución, relativo a las garantías constitucionales, se habla en primer lugar del Tribunal Constitucional y luego de la reforma constitucional.

Sobre el procedimiento de reforma italiano, hay varios aspectos a destacar, el primero que llama la atención, es que la reforma de la constitución se vota dos veces, con un intervalo superior a tres meses, y en la segunda votación debe haber mayoría absoluta. Este procedimiento tiene cierto parecido con el sistema del 168, ya que en el 168 se establece que primero se aprueba el principio de reforma, aunque con una mayoría de dos tercios, se disuelven las cámaras y convocan elecciones y posteriormente la reforma propuesta, de nuevo con una mayoría de dos tercios debe aprobarse en las nuevas cámaras.

En el sistema italiano en primera votación parece que no es necesaria ninguna mayoría para que el procedimiento siga adelante; el único objetivo es que en segunda votación se obtenga la mayoría absoluta en cada cámara.

Hay que tener en cuenta las mayorías: en Italia se determina que la reforma de la constitución se aprueba con mayoría absoluta, mientras que en España para el procedimiento del 167 la mayoría es de tres quintos en cada cámara, y excepcionalmente podría ser de dos tercios en el Congreso y mayoría absoluta en el senado. En el caso del artículo 168 las mayorías son en todo caso de dos tercios. En ambos procedimientos muy por encima de las mayorías pedidas en Italia.

Es necesario poner de relieve que en Italia solo existe un procedimiento de reforma para toda la Constitución, en España existen dos.

En cuanto al referéndum, en Italia solo debe celebrarse cuando la aprobación haya sido por un porcentaje menor de dos tercios, es decir, solo hay referéndum en los casos en que la reforma se apruebe con una mayoría comprendida entre la mayoría absoluta, y los

dos tercios de parlamentarios de cada cámara. Pero este referéndum no es preceptivo, solo se produce si lo pide una quinta parte de los miembros de una cámara, quinientos mil electores, o cinco consejos regionales. El tema del referéndum es más laxo que en el caso español: en España en el procedimiento del artículo 167 existe referéndum si lo pide una décima parte de cada una de las cámaras, y en el procedimiento del 168 siempre hay referéndum.

Aparece también en Italia una cláusula de intangibilidad, que es la forma republicana de gobierno. En España no existen cláusulas de intangibilidad.

8.4 Francia

“ARTICULO 89. La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o proposición de reforma deberá ser examinado en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42, y votado por ambas Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

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

En este caso, la reforma aparece regulada en el Título XVI de la Constitución francesa que trata sobre la reforma.

En cuanto a la iniciativa para la reforma, en la Constitución francesa se otorga esta facultad al presidente de la República, a propuesta del primer ministro, y al Parlamento. En España, se otorga esta facultad al gobierno y a cualquiera de las dos cámaras. En esto a grandes rasgos se parece a la iniciativa francesa, pero en España, en congruencia con nuestro modelo territorial, también se confiere la iniciativa a los parlamentos de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al procedimiento de reforma, en Francia se requiere un lapso de seis semanas desde que se presenta el proyecto en la primera cámara, y en la segunda cámara un plazo de cuatro semanas desde que les es trasladado el proyecto. En España no se prevé nada parecido.

Una vez examinado y aprobado en los mismos términos por las cámaras requeridas, se aprobará la reforma en referéndum. En este caso el referéndum sería preceptivo y vinculante en todo caso, como ocurre en España con el procedimiento del 168, en el 167 solo ocurriría cuando lo pidan una décima parte de diputados o senadores.

Hay problemas en determinar qué mayoría es necesaria para aprobar la reforma en los términos ahora expresados, porque no se establecen mayorías ni en el artículo 89, ni en el 42 de la constitución francesa, lo más lógico es entender que se necesita mayoría simple. En España esta mayoría no permitiría en ningún caso que se produjera una reforma constitucional.

Se da la posibilidad al Presidente de la República de eludir el referéndum si convoca al Parlamento en Congreso, y se aprueba la reforma con una mayoría de tres quintos. Esta mayoría de tres quintos es la que se establece en España para el procedimiento del 167, pero en España sí que podría haber referéndum en todo caso si lo pide una décima parte de diputados o senadores.

Por tanto en Francia aparecen dos procedimientos de reforma diferentes, el aprobado por ambas cámaras con posterior referéndum, y el que aprueba el Parlamento convocado el Congreso con una mayoría de tres quintos, y sin referéndum. En que haya dos procedimientos posibles para la reforma se parece al sistema establecido en la Constitución Española, pero los procedimientos son muy diferentes, aunque el procedimiento de aprobación por el Parlamento convocado en Congreso con una mayoría de tres quintos sí sería similar al del artículo 167 español.

Hay una similitud entre la Constitución Francesa y la española, cuando la francesa dice que no podrá haber reforma cuando sufra menoscabo su territorio. Esto es parecido a lo establecido en el 169 de la Constitución Española, cuando se dice que no puede haber reforma en los estados de guerra, sitio excepción y alarma.

Por último en la Constitución Francesa aparece una cláusula de intangibilidad, que es la forma republicana de gobierno. En España no hay cláusulas de intangibilidad.

8.5 Conclusiones sobre las semejanzas y diferencias entre el sistema de reforma español y otros

Tras analizar los procedimientos de reforma en la Constitución republicana de 1931, en la Ley Fundamental de Bonn alemana, en la Constitución italiana y en la Constitución francesa, podemos concluir que el procedimiento establecido en la Constitución Española es el más completo de todos.

En la Constitución Española se regula claramente quién puede iniciar la reforma, las mayorías requeridas, y sobre todo para muchas ocasiones obliga a que exista referendo popular, lo que es un elemento muy positivo de participación ciudadana.

El mayor parecido del Título X actual lo encontramos con la Constitución Española de 1931. El artículo 125 de esta incorporaba un único procedimiento de reforma que recuerda mucho al actual 168, porque una vez aprobado el principio de reforma habrían de disolverse las Cámaras para que las nuevas Cortes continuaran con la reforma. Eso sí, en este caso no era necesario referéndum, y la mayoría para proceder a efectuar la reforma era de dos tercios los primeros cuatro años de vigencia constitucional, y posteriormente bastaba la mayoría absoluta, una mayoría menos exigente.

Los procedimientos de reforma constitucional evidentemente tienen ciertos parecidos con la reforma en España, pero se puede decir que el procedimiento español es innovador, que no trata de seguir el procedimiento establecido en estos otros países de nuestro entorno.

Un hecho a tener en cuenta es que solo la Constitución francesa regula una situación similar a la que aparece en el artículo 169, que es la prohibición de reforma constitucional cuando el territorio francés está sufriendo un menoscabo, el artículo 169 se refiere a guerra, sitio, excepción o alarma. En Alemania e Italia sería posible realizar una reforma constitucional en cualquiera de estas circunstancias.

De nuevo se debe hacer referencia al referéndum. La *affectio constitutionis* del pueblo es importante para que el apoyo a la Constitución sea grande, y esto se puede conseguir mediante el referéndum. Y salvo en unos supuestos muy limitados de las constituciones italiana y francesa, no se establece que deba hacerse referéndum en ninguno de los cuatro casos analizados.

Otro elemento que debe ser analizado es la existencia en las Constituciones alemana, italiana y francesa de cláusulas de intangibilidad. Los constituyentes españoles optaron acertadamente por no incorporarlas³⁷, porque en el fondo estas cláusulas son inútiles; no se pueden poner límites al poder constituyente, por mucho que las cláusulas de intangibilidad persigan objetivos adecuados.

Por último, debe ponerse de relieve que el procedimiento de la Constitución Española, fundamentalmente el del artículo 168, es un procedimiento mucho más garantista, pero también más complejo que el de Alemania, Francia o Italia, y esto por la disolución automática de las Cortes y por la obligatoriedad de referéndum.

Por lo tanto, y a ésta es la principal conclusión del Derecho comparado a extraer, los obstáculos que introduce la Constitución Española hacen mucho más difícil a priori, su reforma que la de sus hermanas europeas.

9. LAS REFORMAS QUE NO SE HICIERON (REFORMA NON NATA).

El 4 de marzo de 2005, el Gobierno de la Nación por acuerdo del Consejo de Ministros planteó una serie de cuestiones al Consejo de Estado sobre una posible reforma de la Constitución Española. Los extremos que querían reformarse eran:

1. Supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono.
2. Recepción en la constitución del proceso de construcción europea.
3. La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas.
4. La reforma del senado.

El Consejo de Estado de acuerdo con el art. 2.3 de su Ley Orgánica, tras la reforma establecida a tal efecto en diciembre de 2004, “realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende”. En virtud de lo

³⁷ Actualmente, algunos constitucionalistas como Tajadura Tejada en su artículo Los procedimientos de reforma constitucional, especial estudio del artículo 168 de la Constitución dentro del libro de ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y VIDAL PRADO, Carlos. La Constitución Española: 1978-2018. Madrid: Francis y Taylor, 2018, defiende la incorporación de una cláusula de intangibilidad en nuestra constitución que se refiera en grandes líneas a la cláusula de estado social y democrático de derecho.

establecido en este artículo el Consejo de Estado emitirá, a solicitud del Gobierno, su informe³⁸.

Esta posible reforma, que llamamos non nata, es la única ocasión en la que se ha tratado de reformar la Constitución en profundidad, pero al final por una falta de consenso político de base no se pudo llevar a cabo.

9.1 Igualdad entre varón y mujer en la sucesión

En España, el sistema medieval establecía una regulación en la sucesión al trono, similar a la que existe actualmente en el art. 57.1 CE, pero con la llegada de los borbones se aprobó la ley sálica que quitaba derechos a las hijas del Rey, en favor de los hermanos del Rey, y que tantos problemas dio a España durante el Siglo XIX.

En cuanto a la necesidad del establecimiento de la igualdad entre el varón y la mujer en la sucesión al trono en el mismo grado de parentesco con el monarca, se debe aludir en primer lugar a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer suscrita en Nueva York en 1979. España ratificó este tratado con la salvedad de la cláusula constitucional de preferencia del varón sobre la mujer.

Por otro lado, el establecimiento de la igualdad en la línea sucesoria se ha promulgado en diferentes estados europeos como Suecia, Países Bajos, Noruega o Bélgica, y en estos dos últimos casos se introducía una cláusula por la que el príncipe heredero mantenía sus derechos como heredero, y a partir de su estirpe se aplicaba la reforma.

La igualdad es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente y además es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico. La preferencia del varón sobre la mujer en el mismo grado no supone sin embargo una vulneración de este derecho porque es una excepción constitucional establecida por el propio poder constituyente.

La posible reforma para igualar al varón y a la mujer en la sucesión al trono se debería hacer según la solicitud del Informe presentada por el Gobierno en 2005 al Consejo de Estado, respetando los derechos del entonces Príncipe heredero, Felipe de Borbón, ahora Rey. Estos derechos del Príncipe heredero se habían reconocido en otras democracias europeas.

³⁸ RUBIO LLORENTE, Francisco y 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. Este punto ha sido elaborado a partir del informe emitido por el Consejo de Estado.

La propuesta de reforma del Consejo de Estado sobre esta materia solo modificaría el art. 57.1 eliminando la frase “en el mismo grado, el varón a la mujer”, y quedaría de la siguiente forma “La corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono corresponde a su hijo, el Príncipe heredero Don Felipe de Borbón, y después seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; y en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos.”

Otro problema que habría que abordar dentro de esta reforma en la sucesión al trono, para que fuera una reforma integral sobre ese punto, es el de que todas las menciones al Rey o al Príncipe heredero en la Constitución se hicieran extensivas a una Reina o Princesa heredera. La forma que según el Consejo de Estado debe tener esta reforma es la introducción de un nuevo apartado en el art. 57 que diga lo siguiente: “Las menciones que hace la Constitución al Rey y al Príncipe se entenderán referidas indistintamente al Rey o a la Reina y al Príncipe o a la Princesa según sea el caso.

Por último, en el Informe del Consejo de Estado se establece el procedimiento necesario para proceder a la reforma de esta materia, este procedimiento sería el del artículo 168 por estar el art. 57 comprendido en el Título II de la Constitución.

9.2 Recepción del proceso de construcción europea

En cuanto a la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, hay que tener en cuenta que el artículo 93 de la Constitución ya alude a una organización o institución internacional, pensando en las Comunidades Europeas, a las que España ya había solicitado su adhesión.

Bajo la cobertura de este artículo 93 se han ido ratificando los diversos Tratados de la Unión Europea. Si bien hay que poner de relieve que las dos únicas reformas que se han producido en la Constitución Española tiene que ver con nuestra incorporación en la Unión Europea. Así había ocurrido obligadamente, por mor de nuestra propia Constitución (art. 95), y, con el artículo 13, y, para reforzar nuestro compromiso con la Unión económico y monetaria y extenderlo inequívocamente a todas nuestras administraciones públicas con el 135, unos años después, en este último caso, de emitirse el informe del Consejo de Estado. Sin embargo, no aparece una mención a las competencias que tiene la Unión Europea ni a la capacidad de la Unión sobre España.

En el derecho comparado, la mayoría de los países de la Unión Europea han reformado sus constituciones para introducir la integración europea en su Constitución. En España, con la citada reforma del 135 CE, se introduce ya una mención a la Unión, pero sin incorporarse una cláusula general de recepción del proceso de construcción europea.

De acuerdo con los referidos arts. 93 y 95 CE, es posible ceder competencias derivadas de la Constitución a la Unión Europea, requiriéndose, no obstante, la reforma de aquella cuando el Tratado a suscribir choque frontalmente con un precepto constitucional (Declaración 1/1992 del Tribunal Constitucional). El problema que existe es si, más allá de estos ajustes concretos, hay límites a la transmisión de competencias derivadas de la Constitución. En principio no existirían límites, con la salvedad de que una materia cedida a la Unión Europea provoque la quiebra de principios básicos constitucionales, o que el tratado que se trate incorporar sea contrario a la constitución, en cuyo caso, habría que cambiar la Constitución en primer lugar, y en tal caso seguramente por la vía del 168 (Declaración 1/2004).

La primera cuestión planteada por el Gobierno, en su solicitud de Informe al Consejo de Estado, es la posibilidad de plasmar en la Constitución la voluntad del pueblo español de participar en la construcción de la Unión Europea.

La cláusula que incorpore Europa a la Constitución debería servir, ante todo, para refrendar los principios comunitarios.

Además, para que esta cláusula tuviera la importancia debida, debería aparecer en la parte dispositiva de la Constitución. También hay que tener en cuenta el modo y el lugar de la Constitución donde se establecería esta cláusula, podría ser en un nuevo Título, o incluso en el Título Preliminar.

La segunda cuestión planteada por el Gobierno es la posibilidad de incluir en la constitución una cláusula que integre el derecho europeo dentro del sistema de fuentes. Para introducir la cláusula el método recomendado por el Consejo de Estado es incluir una cláusula que otorgue primacía al derecho comunitario, y supremacía al derecho nacional.

La tercera cuestión planteada es la posibilidad de introducir un procedimiento específico para la ratificación de los tratados de la Unión Europea. Se llega a proponer que para la ratificación de los tratados sea necesario cumplir con los requisitos de la reforma constitucional: normalmente valdría con el trámite del 167, pero en ocasiones sería

necesario el 168. Pero este sistema no le parece el más conveniente al Consejo de Estado, porque además las reformas constitucionales deben ser expresas. Por lo tanto, se podría explorar un nuevo método de ratificación de los tratados, diferente al ordinario, pero sin vinculación a la reforma.

Al final, el Consejo de Estado en su dictamen dice que se podría llegar a hacer mención a la Unión Europea en el preámbulo de la Constitución, e introducir una cláusula específica en un supuesto artículo 93 bis, dentro del Capítulo III del Título III, o también podría crearse un Capítulo IV con el artículo 93 bis que llevara por título “De la Unión Europea”.

Sin embargo, en opinión del Consejo de Estado, la mejor solución sería incluir un nuevo Título VII u VIII bis que introdujera todo lo relativo a la participación de España en la Unión Europea, con una rúbrica que aludiera a la Unión Europea.

En este Título se incluirían referencias a las tres cuestiones planteadas:

1. Referencia a la participación de España en la Unión y compromiso con ella, estableciendo condicionantes a la participación basados en el respeto a los derechos fundamentales y a la estatalidad española.
2. Se establecería el sistema por el que los tratados de la Unión Europea deben ser aprobados. Podría optarse por mayoría absoluta en ambas cámaras, y si no la hay en el Senado, el Congreso con mayoría de tres quintos podría aprobar la reforma.
3. Referencia a la interrelación entre el ordenamiento español y el comunitario, estableciendo la aceptación de los principios comunitarios.

Se debe hacer mención también a otros aspectos que tienen importancia en relación con el proceso de integración europea.

En primer lugar a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, en muchos países de la Unión Europea aparecen modos de control por parte de los Parlamentos de las decisiones que pudiera tomar el Gobierno sobre materias comunitarias. Por lo tanto podría constitucionalizarse de alguna manera un mayor control parlamentario sobre las decisiones del Gobierno sobre la Unión Europea.

En segundo lugar, debe ponerse de relieve la situación de los jueces españoles, los cuales deben velar por el respeto del Derecho comunitario. Según el Consejo de Estado

mediante una ley, no en la Constitución se debería regular la forma en la que un juez ordinario puede inaplicar leyes por ser contrarias al Derecho comunitario.

En tercer lugar, es necesario tratar la cuestión del papel de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea. Las Comunidades Autónomas deberían tener un papel más importante a la hora de decidir sobre las materias que más directamente las afectan, esta participación según el Consejo de Estado debería hacerse por Ley Orgánica y una manera de aumentar el nivel de participación de las Comunidades Autónomas es a través de conferencias sectoriales.

El Consejo de Estado en su Informe, destaca la necesidad de que las comunidades Autónomas asuman responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. En materia financiera y de deuda al menos, este problema se ha resuelto constitucionalmente con la reforma del artículo 135 producida en 2011, en otras materias, no hay esa vinculación total por parte de las Comunidades Autónomas recomendada por el Consejo de Estado.

9.3 La inclusión de la denominación de las comunidades autónomas

El régimen autonómico fue uno de los aspectos más rompedores con la dictadura anterior a la Constitución. De acuerdo con el principio dispositivo, la Constitución se configura como un punto de partida de las autonomías, sin dibujar un mapa de las regiones españolas.

La introducción de la denominación de las autonomías haría que las CC.AA constituidas fueran un sujeto constitucional, y no una simple posibilidad permitida por la Constitución.

Las cuestiones que se plantean al Consejo de Estado sobre esta materia son las siguientes: qué artículo es el más idóneo para incorporar la denominación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, qué criterios son los más adecuados para enumerarlas y qué consecuencias tiene la introducción de denominaciones en el resto de los preceptos constitucionales.

En primer lugar se analiza qué artículo o artículos son los más idóneos para mencionar las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas existentes. El Consejo de Estado en su informe dice que se podría incorporar la mención en el Título Preliminar, dentro de los artículos 3 o 4, y en el Título VIII, Capítulos I o III. El Consejo de Estado

considera que la mejor solución es hacer una mención expresa y clara a la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, y en el Título VIII enumerarlas, junto con las Ciudades Autónomas.

En cuanto a los artículos en los que se debería hacer esta mención, los señalados serían el artículo 2 dentro del Título Preliminar, y el 137 o 143 dentro del Título VIII. Si se decidiera prescindir de la modificación del título preliminar, la solución sería introducir la mención y la consagración del principio de división del Estado en Comunidades Autónomas en el Título VIII, el principio de división territorial en el 137, y la enumeración en el 143. Con estos cambios, se producen algunas alteraciones de otros preceptos del Título VIII, pero estos artículos podrían continuar vigentes.

Como se ha explicado, podrían existir dos posibilidades de reforma, la primera que se va a analizar es la de modificación constitucional sin alterar el Título Preliminar, con una modificación reducida de los artículos 143 y 137. En este caso en el artículo 137 se sustituiría la frase “las Comunidades Autónomas que se constituyan” por “Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas”. En el 143 se incluiría la denominación de las Comunidades Autónomas en un apartado, y de las Ciudades Autónomas en otro.

Una segunda opción sería una modificación más extensa de estos dos artículos, en este caso, en el 137 se aludiría a la especial trascendencia de las Comunidades y Ciudades Autónomas en los términos previstos en la Constitución y sus Estatutos, mientras que en el artículo 143 se incluirían los términos nacionalidades y regiones, que antes no aparecían mencionados. Dentro de esta opción, se propone que en el artículo 143 no solo se incluya una mención a las nacionalidades y regiones constituidas en Comunidades Autónomas, sino que se agreguen menciones relativas a la gestión de los intereses de la comunidad y garantizar la solidaridad entre las Comunidades.

Habría una tercera opción, que modificaría los artículos 2, 137 y 143. El artículo 2 se encuadra en el Título Preliminar, y por ello haría necesaria una reforma por el procedimiento del 168, para la modificación de este artículo se mantendría la estructura básica, pero se pondría que se reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, constituidas en Comunidades Autónomas, así como la solidaridad entre todas ellas”, en lugar de “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.” Esta

modificación del artículo 2 debería ir unida en todo caso a la modificación simultánea del 137 y 143 en cualquiera de las dos modalidades antes expuestas.

El Gobierno también trasladó al Consejo de Estado una cuestión relativa a la incidencia de esta reforma en otros preceptos constitucionales. El Consejo de Estado en su respuesta se refiere a la posibilidad de modificar el nombre del Título VIII por un simple “De la organización territorial”, por otro lado se habla de que la sistemática de los Capítulos que integran el Título VIII no es la más adecuada.

En cuanto a los artículos afectados directamente se debe aludir al 144, 146, 148, 151 y 152:

1. Artículo 144: los apartados a) y c) tratan sobre la creación de una comunidad Autónoma de una sola provincia, las Comunidades ya se han creado, por lo que ha quedado obsoleto y deberían ser derogados estos apartados. El apartado b) trata del otorgamiento de Estatuto de Autonomía para territorios no integrados en una provincia, se podría actualizar el contenido para que se hablara de “territorios que no estén integrados en ninguna Comunidad Autónoma”. Y este apartado sería el único que se mantendría vigente en el artículo 144.
2. Artículo 146: este precepto debería ser derogado, por la imposibilidad fáctica de que se de esta situación, a pesar de que en el futuro se pudiera crear una nueva autonomía, según el Consejo de Estado.
3. Artículo 148: debe ser derogado según el Consejo de Estado, porque las competencias de las CC.AA son las recogidas en el art 149.3, porque este artículo se encuentra derogado por la reforma.
4. Artículo 151: debe ser derogado, porque para la situación histórica que se creó ya ha agotado sus efectos, y no va a volver a producirse en el futuro.
5. Artículo 152: el apartado primero debería modificarse en el sentido de que lo establecido en el mismo se pueda aplicar a todas las autonomías, no solo a las que adquirieron la autonomía del modo más rápido. En el apartado segundo sería recomendable la eliminación del referéndum preceptivo para la modificación de los Estatutos de Autonomía. El apartado tercero se podría mantener.

A parte de artículos, las siete primeras Disposiciones Transitorias que se ven afectadas por la reforma.

1. Las disposiciones transitorias Primera, Segunda, Tercera y Sexta podrían ser derogadas porque son vestigios históricos sin interés para el futuro.
2. La Disposición Transitoria Cuarta prevé una posible incorporación de Navarra “al Consejo General Vasco o al régimen autonómico que lo sustituya”. Esta previsión, con la reforma que se ha analizado en el Consejo de Estado, no puede mantenerse sin modificación, porque supondría una nueva reforma la Constitución.
3. La Disposición Transitoria Quinta permite que Ceuta y Melilla se convirtieran en Comunidades Autónomas. La norma ha perdido utilidad por la conversión de estas ciudades como Ciudades Autónomas, pero la previsión de esta Disposición Adicional es convertirlas en Comunidades Autónomas. Para que se mantuviera esta posibilidad y Ceuta y Melilla se convirtieran en Comunidades Autónomas, con la reforma que se está analizando sería necesaria una reforma de la Constitución, como en el caso de Navarra.

9.4 Reforma del Senado

Con la excepción del régimen de la II República, España ha tenido en su constitucionalismo un sistema bicameral. En la actualidad el Congreso y el Senado representan al pueblo español, pero el senado tiene la especialidad de que en el art. 66.1 de la Constitución se le denomina “cámara de representación territorial”. Actualmente cuenta con senadores elegidos directamente con un sistema mayoritario de circunscripción provincial y otros que son elegidos por los parlamentos autonómicos.

Hay algunas materias como la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, o la autorización de las medidas del 155 CE en las que el Senado tiene una mayor importancia, pero generalmente es una cámara de segunda lectura, es decir, existe bicameralismo imperfecto en favor del Congreso de los Diputados.

Pero no es este el único problema del Senado, quizá el mayor problema es la escasa representatividad territorial del senado, aspecto que se ha puesto de manifiesto por la doctrina, e incluso por los propios senadores. Por ello, el Gobierno solicitó al Consejo de Estado un informe para pronunciarse sobre: las funciones que debe ejercer el Senado como

cámara de representación territorial, la composición idónea de la Cámara y su posición respecto de las Cortes Generales a consecuencia de una eventual reforma.

9.4.1 Cuestión de la representación territorial

En cuanto a la cuestión de la representación territorial, en primer lugar hay que aludir al propio significado de la representación territorial. En principio parece indicar una participación de los entes territoriales en la política del Estado en General. Un ejemplo de esta representación es el Bundesrat alemán, como modelo de representación territorial en los Estados federales o compuestos. También en este momento hay que hablar de la problemática para otorgar escaños en estas cámaras de representación territorial, es decir, si se otorgan por territorios, o se otorgan por población.

Dentro de la cuestión de las funciones que debe ejercer el Senado como cámara de representación territorial subyace la idea de que las Comunidades Autónomas formen parte en las tomas de decisiones del Estado. Parece que el Senado podría tener unas mayores competencias en lo que respecta a los intereses de las Comunidades Autónomas, es decir, unas competencias especializadas. En cuanto a las mayores competencias en algunas materias, éstas deberían ser las que tuvieran relevancia para las autonomías, pero sin eliminar la preeminencia del Congreso completamente.

Las modificaciones planteadas por el Consejo de Estado son las siguientes:

1. Una primera opción en la que se unificarían los artículos 88 y 89 sobre proyectos de ley y proposiciones de ley en el artículo 88, mientras que el 89 pasaría a determinar casos en los que la primera lectura se hiciera en el Senado, que serían las leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 157.3 y 158.2, así como aquellas materias que tuvieran relevancia autonómica, a juicio del Gobierno.

Con esta reforma habría que adecuar el art. 90.1 para que diga que aprobado un procedimiento por la Cámara que hubiera iniciado un procedimiento, se dará cuenta a la otra Cámara, para que esta delibere.

Si el Senado se opusiera al proyecto de ley, el Gobierno se dirigirá al Congreso con un mensaje motivado, diciendo que el proyecto rechazado por el Senado es necesario para el programa político del Gobierno. Y en ese caso, si el Congreso lo acuerda, el procedimiento legislativo ordinario se iniciaría en el Congreso y se seguirá por todos sus trámites.

En esta situación, también sería necesaria una modificación del artículo 74.2 para que se incluyera que en los procedimientos legislativos que aparecen en el art. 89 (reformado), si se inician en el Senado, y no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se creará una comisión mixta, si no hubiera acuerdo, decidiría el Congreso por mayoría absoluta.

2. Una segunda posibilidad para afrontar esta reforma sería incluir un apartado 74.3 para hablar de la iniciativa legislativa del Senado. Si se opta por esta posibilidad sería necesario proceder a la reforma del 90.1 de todos modos, el problema de esta reforma es que el art. 74 se encuentra en el Capítulo Primero del Título III, y no en el Capítulo II, que es el que trata de la elaboración de las leyes.
3. Otra posibilidad sería incluir la primera lectura del Senado en un nuevo artículo 90.4, modificando así mismo el art. 90.1. el problema es que no se separa la iniciativa del Congreso y Senado.
4. Una última posibilidad sería incluir en los artículos 88, para los proyectos de ley, y 89 para las proposiciones de ley, las situaciones en las que el Senado tiene la iniciativa.
5. Una nueva modificación para adaptar la iniciativa del Senado, sería la que hay que hacer con respecto al artículo 87.2 sobre la iniciativa de las CC.AA para que estas puedan presentar la iniciativa al Senado y no solo al Congreso.
6. También sería necesaria la modificación del artículo 89.2, para que se estableciera que la tramitación sería la que proceda, sin que sea necesario remitir al Congreso la proposición para una primera lectura.

En otro sentido, el Senado como Cámara de representación territorial puede ser un espacio idóneo para tejer unas relaciones de cooperación especial entre las diferentes CC.AA y el Estado. Por ello, el Consejo de Estado propone un apartado tercero en el artículo 110 para que los miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas puedan acudir al Senado.

En algunas materias, como la cooperación en la adaptación de las normas de la Unión Europea más allá de las conferencias sectoriales, podría ser importante esta actuación de los Consejeros de las CC.AA. Además el Consejo de Estado establece en su

Informe que otras formas de participación de las CC.AA en el Senado serían posibles con una reforma del reglamento de la Cámara.

En cuanto a la relación entre el Senado y otros órganos constitucionales, se entiende que los nombramientos y funciones que realiza no deben producir una modificación constitucional por aumentar su significado como cámara territorial, salvo en el caso en que se disminuya el número de senadores, porque debería descender también el número de Senadores mínimo para interponer un recurso de inconstitucionalidad, cosa que se regula en el art. 162.

9.4.2 Composición del Senado

En cuanto a la composición del Senado, debería tenerse como base las Comunidades Autónomas para ordenar la composición de la Cámara Alta, pero sin olvidar otros entes territoriales como municipios o provincias para garantizar la representación de todo el territorio. Para su composición, el objetivo podría ser una reducción en el número de Senadores, pero esto podría llevar a una menor proporcionalidad en la Cámara.

Para su composición hay diferentes soluciones aportadas por la doctrina:

1. Un mismo número de Senadores a cada Comunidad Autónoma. El problema serían las desigualdades poblacionales, y la posible pérdida de senadores de algunas Comunidades Autónomas.
2. Flexibilizar el principio anterior con una introducción de Senadores en atención a la población de cada territorio. En el art. 69.5 actual se prevé un senador por cada millón de habitantes.
3. Un tercer criterio que se podría introducir es atribuir un número de Senadores por provincia. En el actual art 69.2 se prevé la elección de cuatro Senadores por provincia; este número podría reducirse.
4. En cuanto a la situación de las islas, a las cuales se les asignan un número especial de Senadores, regulado en el art 69.3, esta especialidad se debería ver revocada por el cambio de sentido que pudiera tomar el Senado.
5. En el Caso de Ceuta y Melilla, sí que sería necesario mantener su especialidad al no estar integradas en ninguna CC.AA. Se podría mantener su número de Senadores en 2 para cada una.
6. Se podría fijar un máximo de diferencia entre la CC.AA que más Senadores obtenga, con la CC.AA que menos Senadores obtenga.

A continuación, el Consejo de Estado trata de determinar el número de Senadores que se debería atribuir en virtud a todos los criterios expuestos. Al final la opción más acertada según el Consejo de Estado es otorgar 6 Senadores por cada CC.AA, uno por provincia y otro por cada millón de habitantes. En total quedarían 190 escaños. Si se otorgara un Senador por cada medio millón de habitantes, habría 234 senadores y se producirían diferencias respecto de la composición actual del senado.

En cuanto al procedimiento de elección de los Senadores, puede haber diferentes soluciones, la primera de ellas, la elección por las Asambleas autonómicas, la segunda la elección directa, y la tercera una fórmula mixta.

Además, el Consejo de Estado hace unas sugerencias para la elección de los senadores:

1. Elección de los Senadores por el pueblo en la misma jornada que las elecciones autonómicas.
2. Elección de la mayoría de los Senadores por la Asamblea autonómica, que podría ir desde un sistema mayoritario, pero no absoluto, hasta uno proporcional.

Los Senadores provinciales se elegirían por el pueblo mediante circunscripción provincial siguiendo un sistema mayoritario.

Para los Senadores de Ceuta y Melilla, se podría optar por un sistema de elección directa de sus senadores.

El Senado al final sería una Cámara permanente con renovaciones parciales y sucesivas, provocadas por las elecciones autonómicas. Habría que reformar algunos artículos por todas las modificaciones que se han presentado:

El artículo más afectado por la reforma es el artículo 69. Se mantiene el texto en el apartado primero, pero en el segundo se establece la decisión final del Consejo de Estado que es que se eligen 6 Senadores por Comunidad Autónoma, otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia.

Respecto de los apartados 3, 4 y 5 se hablan de dos posibilidades. En la primera de ellas, el apartado tercero establece que la elección de los representantes autonómicos se hace coincidir con las elecciones autonómicas, salvo que las cortes se disuelvan por causa del 168, en cuyo caso, la elección coincidiría con las elecciones al Congreso. La segunda

opción para este apartado introduce la posibilidad de que los Senadores autonómicos sean elegidos por la Asamblea autonómica, y solo los provinciales sean elegidos por los electores.

En el apartado cuarto, en las dos opciones presentadas se establece que Ceuta y Melilla eligen cada una a dos Senadores, del mismo modo, y con la misma salvedad que en las Comunidades Autónomas.

El apartado quinto establece que el mandato de los Senadores finaliza con la toma de posesión de los nuevos Senadores, o en la fecha de disolución de la Cámara.

9.4.3 Posición institucional del Senado dentro de las Cortes Generales

Sobre la cuestión de la posición institucional del Senado en el seno de las Cortes Generales como cámara de representación territorial, esta posición varía como consecuencia de la modificación constitucional propuesta, porque la elección de sus miembros no coincide con la de los miembros del Congreso, por ello la disolución del Senado prevista en el artículo 99.5 en el caso de que el un candidato a Presidente del Gobierno, no obtenga el apoyo del Congreso debe ser eliminada, la modificación debería establecer que el Congreso sería el único que se disolvería.

Por la misma razón, se debe eliminar la previsión de disolución del senado aparecida en el art. 115.1 para el caso de convocatoria anticipada de elecciones, diciendo solamente que se disuelve el Congreso. Sin embargo, el Consejo de Estado considera que se debería mantener la previsión de disolución del Senado del 168.1.

También considera el Consejo de Estado que debería modificarse el art. 73.1 con el objetivo de establecer que las sesiones del Senado se suspenden hasta que se constituya un nuevo Congreso.

También habría que modificar el art. 72.2 para que disponga que la elección del Presidente del Senado se haga tras haberse constituido el Congreso de los Diputados.

Las modificaciones introducidas en el Senado potencian algunas funciones que tenía ya anteriormente, como ser una cámara territorial, y atribuyen nuevas competencias, por lo que se fortalecen sus funciones como Cámara Parlamentaria, pero manteniendo en todo caso el bicameralismo imperfecto en favor del Congreso.

Otro efecto de la reforma del Senado, es que podría ser beneficioso modificar el art. 162.1.a para reducir el número de senadores necesarios para plantear un recurso de inconstitucionalidad.

9.5 Procedimiento para la reforma

El Consejo de Estado analiza que procedimiento deberían seguir las reformas planteadas, se dice que si la reforma fuera de todas las cuestiones conjuntamente, el procedimiento sería la del artículo 168, el procedimiento agravado, esto debido a que la reforma del artículo 57 debe hacerse por ese procedimiento, al estar en el Título II.

El procedimiento del 168 ejercería una especie de vis atractiva sobre el conjunto de las modificaciones para preservar la unidad de la reforma.

Hemos comenzado indicando que esta reforma planteada por el Gobierno a través del Consejo de Estado fracasó por falta del consenso político necesario para iniciar siquiera el procedimiento. Lo que se hizo hasta entonces fue solo su preparación, pero se ha destacado, tanto desde el mundo de la doctrina como por algunos actores políticos, el valor de este Informe para abordar futuras reformas constitucionales que lleguen a buen puerto o al menos superen la barrera de su iniciación formal. De ahí el espacio que le hemos dedicado al Informe en este trabajo.

10. LAS REFORMAS YA REALIZADAS

10.1 Artículo 13

La reforma del artículo 13 es consecuencia del Tratado de Maastricht de 1992, para que nuestro país pudiera ratificarlo hubo que reformar la Constitución. En el artículo 8-B de ese tratado se establecía que los ciudadanos de otros países de la Unión Europea podían ser elegidos en las elecciones municipales del Estado donde residan, de la misma forma que los nacionales de ese estado.

Hay un precedente curioso sobre esta reforma, que aconteció en el Pleno del Congreso celebrado el 6 de julio de 1978 en este pleno se estaba procediendo a discutir el articulado de la constitución. Al analizar el Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución. Entonces se produce un interesante debate en relación a los derechos de los extranjeros, en el que se habla de una posible reforma constitucional en el futuro en caso de limitar en exceso estos derechos en favor de los españoles.

Este debate fue premonitorio, de la reforma que se tuvo que hacer en 1992. El problema en relación a esta reforma, es que en un primer momento no se sabía si era necesaria una reforma constitucional. El Consejo de Estado en el dictamen solicitado por el Gobierno dijo que no era necesaria esta reforma constitucional para garantizar el derecho a los ciudadanos de la Unión Europea, porque se habría producido una reforma tácita por la vía del 93 CE.

Posteriormente el Tribunal Constitucional se pronuncia nítidamente en la Declaración 1/1992 en favor de la necesidad de la reforma constitucional, por la vía del 167 para poder ratificar el Tratado de Maastricht.

La reforma se inicia por una proposición de reforma del Congreso, mediante el procedimiento de lectura única y urgencia, y es técnicamente simple: consiste en añadir en el artículo 13.2 que los ciudadanos extranjeros tienen derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales. Es decir, añadir “y pasivo” detrás de “activo”.

El proyecto de reforma constitucional tenía un consenso de base, y fue aprobado por unanimidad en el Congreso, y casi unanimidad en el Senado.

10.2 Artículo 135

El objetivo fundamental con la reforma de este artículo fue introducir constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todos los poderes públicos, para fortalecer la confianza en la economía española.

El momento –año 2011- en el que se produjo la reforma fue uno de los de máximo apogeo de la crisis, con algunos países ya intervenidos, y con España bajo la espada de Damocles.

La reforma se inicia por una proposición del Congreso, mediante el procedimiento de urgencia y lectura única, y con el soporte del PSOE y PP, a los que se añade en la votación UPN. No hay unanimidad, como en la anterior reforma.

Que se utilizara el procedimiento de lectura única y urgencia en el procedimiento de reforma constitucional para la reforma del 135 motivó la presentación de un recurso de amparo por algunos parlamentarios, que entendieron violado su derecho de participación política, recogido en el artículo 23 de la Constitución. El Tribunal Constitucional mediante ATC 9/2012 inadmitió el recurso al entender que no hubo tal vulneración.

El procedimiento utilizado para esta reforma es el 167, porque el artículo 135 se encuentra en el Título VII de la Constitución, fuera del ámbito, por tanto, del artículo 168.

Técnicamente, la reforma es de más calado que la operada en 1992, porque modifica completamente un artículo, dando como resultado uno de los más largos del texto constitucional, y porque hace menciones expresas a la Unión Europea, así como llama a una obligación directa, tanto a las Comunidades Autónomas, como a los Entes Locales, de respeto de la regla de estabilidad presupuestaria.

El objetivo principal de la reforma es, en efecto asegurar la estabilidad presupuestaria. Para ello se prohíbe incurrir en un déficit estructural al estado y Comunidades Autónomas, mientras que los entes locales deben tener equilibrio presupuestario. El límite de este déficit para el Estado y Comunidades Autónomas sería fijado por la Unión Europea, y por una Ley Orgánica en relación a su PIB.

Por otra parte, se establecen límites a la emisión de deuda pública, y se prescribe, que el pago de la deuda goza de prioridad absoluta.

Eso sí, en casos de catástrofes, emergencias o recesión se podrían superar los límites marcados.

Un elemento fundamental de esta reforma es que por primera vez se menciona directamente a la Unión Europea en nuestro texto constitucional asumiendo obligaciones en relación con ella (obligaciones, pues, directamente constitucionales y no ya solo en virtud de la exigencia derivada de la ratificación de los Tratados ex art. 93 CE).

Por otro lado, con esta reforma, se consigue vincular, por si hubiera alguna duda, a las Comunidades Autónomas para que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, legitimando los controles a establecer sobre las mismas para asegurar esa vinculación.

10.3 Similitudes entre ambas reformas

1. Ambas derivan de la pertenencia de España a la Unión Europea³⁹.
2. Las dos reformas se aprobaron en un plazo inferior al mes, por una proposición de reforma –no de ley- del Congreso, y mediante el procedimiento de urgencia y lectura única.

³⁹ Señalado por Pérez Tremps en *Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

3. Antes de iniciarse la reforma ya había un consenso de base, que hacía que la reforma llegara a buen puerto. Si bien es cierto, que en la reforma del artículo 13.2 hubo unanimidad, mientras que en la reforma del 135 hubo una amplísima mayoría.
4. Las dos reformas se hicieron por el procedimiento del artículo 167.

10.4 Las mutaciones constitucionales

A pesar de que formalmente solo se han producido dos reformas de la Constitución por los procedimientos previstos en el Título X, a lo largo de los 40 años de vigencia de la norma fundamental, hay quien sostiene que además se han producido unas reformas que pueden denominarse tácitas, o más específicamente mutaciones constitucionales⁴⁰.

La vía fundamental de producción de estas mutaciones ha sido la de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en cuanto que este órgano Constitucional ha desempeñado la fundamental función de establecer el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁴¹, así como de actualizar en otras materias el contenido de la Constitución⁴². En este sentido, la altura de miras del Tribunal, así como la propia conciencia de su importancia dentro del Estado constitucional, habrían permitido que sin hacer una reforma expresa de la Constitución se hubiera podido extender el contenido de las normas constitucionales a supuestos para los que en origen no estaban pensadas.

La otra indudable vía de mutación constitucional es la de los Tratados Internacionales, fundamentalmente los Tratados de la Unión Europea, que mediante el procedimiento del art. 93 han atribuido competencias que originalmente eran del Estado a esta organización supranacional. Pero además de la Unión Europea otros Tratados Internacionales han supuesto modificaciones constitucionales tácitas⁴³.

Según esta tesis, se podría sostener entonces que el procedimiento de reforma constitucional establecido en el Título X no es el único modo por el que la Constitución ha

⁴⁰ Cuestión señalada por Tajadura Tejada en el artículo *Los procedimientos de reforma constitucional, especial estudio del artículo 168 de la Constitución* dentro del libro ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y VIDAL PRADO, Carlos. *La Constitución Española: 1978-2018*. Madrid: Francis Lefebvre, 2018

⁴¹ Esta función de organizador de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido denominada por algunos autores como “Estado jurisdiccional autonómico” sirva como ejemplo Aragón. ARAGÓN REYES, Manuel en el artículo *Cuarenta años de Constitución*, dentro del libro ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y VIDAL PRADO, Carlos. *La Constitución Española: 1978-2018*. Madrid: Francis Lefebvre, 2018. Esta denominación es recurrente en este autor, quizá el primero en utilizarla en 1985.

⁴² Sirva como ejemplo la STC 198/2012 relativa al matrimonio entre personas del mismo sexo. En la cual el Tribunal constitucional estableció que el matrimonio homosexual no era contrario al art. 32.1 de la Constitución, en un claro ejemplo de actualización de la norma constitucional.

⁴³ Un ejemplo de estos tratados es Protocolo n^o 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos, por el que se modifica el artículo 15, en el sentido de que se prohíbe en cualquier caso la pena de muerte.

sufrido variaciones: a través de la interpretación constitucional se habrían llevado a cabo determinadas actualizaciones del texto no incorporadas expresamente al mismo.

11. LA REFORMA DEL TÍTULO X, O LA REFORMA DE LA REFORMA

La reforma de la reforma ha sido objeto de debate incluso por filósofos del derecho como Alf Ross, que decían que estos artículos no se podrían reformar porque supondría reformar las normas básicas del sistema, las que lo sujetan, y porque reformar los artículos de la reforma supone un caso de autorreferencia⁴⁴.

Esta visión supondría que existen unas cláusulas de intangibilidad implícitas en la Constitución. Pero esta visión no puede ser compartida, porque la propia Constitución no pone límites a su reforma.

Otra posibilidad que se ha planteado es la de permitir reformar los artículos del Título X por la vía del 167⁴⁵, y esto porque la Constitución en el artículo 168 no incluye dentro de su ámbito de aplicación el Título X. Los defensores de esta idea dicen además que el artículo 168 debe interpretarse restrictivamente y no extender en exceso su vigencia.

Pero otro sector de la doctrina, entiende que esta parte de la Constitución debe reformarse por los trámites previstos en el artículo 168⁴⁶, porque el objetivo del artículo 168 es proteger a una parte de la Constitución, sus valores fundamentales, y además porque la Constitución al prever que el artículo 168 se aplique a la revisión total, incluiría en ella la reforma de la reforma. Una revisión del título X por el procedimiento del 167 sería un fraude constitucional⁴⁷.

⁴⁴ Otros autores españoles, como De Vega en *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, según cita de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad en *El procedimiento agravado reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007; o Alaez en *Los límites materiales a la reforma de la Constitución de 1978*, según cita de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad en *El procedimiento agravado reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. también defienden la imposibilidad de reforma de estos artículos.

⁴⁵ Esta tesis es defendida por Alzaga, Laporta o Pérez Tremps. En este sentido, Pérez Tremps en “*Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*” Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. dice textualmente “la voluntad del constituyente no ha sido la de proteger la regulación de la reforma constitucional mediante el mecanismo agravado, sino por el ordinario”.

Esta teoría es defendida también por García Roca en el artículo *De la revisión de las constituciones: constituciones nuevas y viejas*. Pero con reservas.

⁴⁶ Tesis defendida por Ruiz Miguel o De Otto

⁴⁷ García-Escudero en *El procedimiento agravado reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2007. Expone que de una interpretación literal, podríamos pensar que la reforma

Podemos concluir, por tanto, que la revisión del Título X debe hacerse por el procedimiento del 168, porque la reforma de la Constitución afecta directamente a los derechos fundamentales y libertades públicas, fundamentalmente al principio de soberanía popular del art 1.2 CE, porque los artículos de reforma de la Constitución son como el titán griego Atlas: suponen el sostén del sistema constitucional y de la soberanía popular, son la última ratio de defensa del estado constitucional.

El hecho de que los artículos de la reforma, todos, no solo el artículo 168, deban ser modificados por el procedimiento del 168 no deja de ser un elemento más de rigidez en la reforma constitucional.

12. EL CONTROL DE LA REFORMA

Una cuestión recurrente cuando se entra al estudio de la reforma constitucional es si existen controles para la reforma constitucional. Como ya se indicó anteriormente, el constituyente no previó expresamente en control de la reforma constitucional.

Sin embargo, la doctrina se ha planteado esta cuestión y sostiene que la reforma de la Constitución no puede ni debe ser un ámbito exento control. Por lo tanto, pese a no haber una regulación concreta en este sentido, debe producirse un control sobre la reforma constitucional.

Se coincide fundamentalmente en dos aspectos sobre este control, en primer lugar que en caso de que existiera control este debería ser realizado por el Tribunal Constitucional; y, en segundo lugar que el control que se pudiera hacer no debe versar específicamente sobre la constitucionalidad de la reforma efectuada, es decir, sobre la reforma en sí misma considerada, sino sobre el procedimiento de reforma, sobre la regularidad procedimental⁴⁸.

En este sentido, la vía para el control de constitucionalidad del procedimiento más idónea sería el recurso de constitucionalidad, e incluso el recurso de amparo, pero no mediante cuestión de inconstitucionalidad⁴⁹. La única vez que se planteó al Tribunal

se debe hacer por el procedimiento del 167, pero si se añaden “ingredientes de índole metajurídica” la reforma se debe hacer por el 168.

⁴⁸ En este sentido se manifiesta de Vega en *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* y García-Escudero en *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*.

⁴⁹ Esta exclusión de la cuestión de constitucionalidad es defendida por Aragón Reyes en *Reforma constitucional* según la cita de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad en *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, y por BILBAO UBILLOS, Juan M^º, REY MARTÍNEZ, Fernando y VIDAL ZAPATERO, José Miguel en *Lecciones de Derecho*

Constitucional un control sobre la reforma fue por la vía de un recurso de amparo parlamentario, por el procedimiento seguido en la reforma del artículo 135⁵⁰.

13. LAS REFORMAS POR HACER

13.1 ¿Se plantea la posibilidad de reforma?

La posibilidad de la reforma lleva varios años sobre la mesa política. En las últimas elecciones generales de junio de 2016 se trató el tema por varias fuerzas políticas. Aunque es verdad que una vez que la legislatura echó a andar otros problemas han cobrado mayor importancia que la reforma constitucional, y de nuevo la cuestión de la reforma parece haberse guardado en un cajón.

Basándonos en estudios demoscópicos, la sociedad parece dispuesta a afrontar una reforma constitucional: la reforma es considerada como una posible solución a los problemas sociales y territoriales actuales.

El problema que siempre surge al hablar de la reforma constitucional es el del consenso, los grupos políticos que son menos partidarios a la reforma buscan un consenso en el origen de la reforma, es decir, un consenso total antes de empezar a tratar el tema de la reforma.

Esta opción conduce al estancamiento porque solo puede haber consenso de origen en cuestiones superficiales o de escasa trascendencia política y social, porque en el resto de materias las posturas estarían más encontradas.

Pero ciñéndonos a la cuestión que nos compete, la de si la reforma se considera conveniente por los actores políticos, la respuesta es que sí: la reforma constitucional es un tema recurrente en casi todos los grupos políticos.

De hecho, en el acuerdo de investidura de M. Rajoy en 2016, acordado entre el Partido Popular y Ciudadanos, en su punto 101 se dice que en la legislatura se debería tratar el tema de conformar el Senado como una Cámara territorial con el objetivo de articular y cohesionar el sistema autonómico, este nuevo Senado garantizaría una igualdad de servicios entre las autonomías.

Constitucional I. Pamplona, Lex nova, 2014. Esta exclusión se debe a que no se puede dejar abierto por un periodo indefinido la posibilidad de impugnación.

⁵⁰ El TC en el ATC 9/2012, de 13 de enero de 2012 inadmite el recurso de amparo, pero a la vez determina que el procedimiento seguido en la reforma de este artículo fue correcto.

Tras la moción de censura de P. Sánchez, este documento de investidura queda vaciado de contenido, pero el nuevo Gobierno también tiene entre sus fines la apertura de un proceso de reformas, fundamentalmente en lo que se refiere a la dimensión territorial.

Además, tras la “declaración unilateral de independencia de Cataluña” el 15 de noviembre de 2017 se ha creado una Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico en el seno del Congreso de los Diputados. En esta Comisión se han tratado aspectos sobre la reforma de la Constitución principalmente en lo que corresponde al Título VIII, si bien el recorrido de esta Comisión todavía está por ver.

Por otro lado, la cuestión de la reforma de la Constitución se puede considerar como la consecución de dos objetivos a la vez, por un lado para mejorar el sistema actual y por otro como una bolsa del oxígeno para nuestro sistema constitucional.

La reforma por sí misma denotaría salud democrática en España, ya que un problema del constitucionalismo en la historia de España es que nunca ha habido reformas constitucionales. Las diferentes Constituciones se fueron sustituyendo por otras tras la correspondiente quiebra política. En definitiva, una reforma del sistema es algo por explorar en la historia constitucional española, que sería positiva y podría considerarse como un fin en sí mismo.

Pero una reforma debe tener más objetivos que el de ser expresión de la salud democrática de un Estado: debe justificarse por los cambios concretos cuya incorporación al texto constitucional se proponga.

El bienestar de la sociedad debe ser el fundamento último de cualquier reforma, y el apoyo de la sociedad a la misma el mejor indicio de que así es. No tendría mucho sentido celebrar la salud democrática de nuestro país por haber sido capaz de reformar una Constitución que inicia la cuarentena, si en el referéndum posterior, la participación fuera inferior a un 40% o, el porcentaje de votos a favor de la reforma fuera inferior a un 70%.

Por ello, la función de la reforma de la que tanto se habla debe ser unir a la sociedad con el objetivo de mejorarla, de mejorar la sociedad mediante una modificación, satisfactoria para una amplia mayoría, de la Constitución.

Se debe poner de manifiesto que la reforma de la Constitución no es imprescindible, puesto que la Constitución se ha ido actualizando por vía jurisprudencial. Pero sí resulta conveniente para salir al paso de unas insuficiencias destacadas a lo largo del

tiempo y percibidas como tales mayoritariamente, como la de mejorar el modelo autonómico, encauzar la crisis territorial, revalorizar el Senado, incluir nuevos derechos, y así renovar el sentimiento de afecto de los ciudadanos hacia la Constitución.

13.2 Nuevo horizonte: el pluripartidismo

Actualmente la situación en que nos encontramos en el Congreso de los Diputados es la siguiente: cuatro partidos de ámbito nacional, con una fuerza importante, como son el Partido Popular (PP), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Unidos Podemos-En Comú-En Marea-Compromís (UP) y Ciudadanos (Cs); y una serie de partidos regionalistas y nacionalistas como son Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), el Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCAT), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Unión del Pueblo Navarro (UPN), Euskal Herria Bildu (EH Bildu), Coalición Canaria (CC), Foro Asturias y Nueva Canarias.

En esta situación, está claro que hay que hablar de pluripartidismo, en el ámbito nacional no existía un sistema con cuatro partidos con una cierta fuerza prácticamente desde las primeras elecciones democráticas, las que fueron las Cortes que promulgaron la Constitución. Esto supone una similitud entre el año 1978 y la actualidad.

Desde el punto de vista de los partidos nacionalistas, estos partidos se encuentran en auge, y la postura de la mayoría de ellos está muy distante de la de los partidos de ámbito nacional.

No se puede negar que en una situación de pluripartidismo tan marcado es más complejo, pero más necesario llegar a acuerdos, porque un único partido, por supuesto, y tampoco dos, pueden sacar adelante con garantías ninguna propuesta. En una situación como la actual ningún partido conseguirá la reforma perfecta de acuerdo a sus pretensiones pero puede que en un juego de pesos y contrapesos todos consigan al menos alcanzar sus objetivos de mínimos.

Probablemente sea cierto que durante los años de bipartidismo más fuerte, sin tantos problemas territoriales, sin crisis económica, la reforma de la Constitución habría sido más propicia que en la actualidad, y que actualmente la situación no es lo suficientemente sosegada como para acometer una reforma constitucional.

Pero quizá también por eso sea en el momento actual cuando tiene más sentido abrir de una vez el melón de la reforma constitucional. Una crisis económica, territorial,

política e institucional de la envergadura que aún vivimos, debe ser enfrentada con una reforma constitucional que mire a la cara a estos problemas.

El problema para acometer la reforma es, claro está, como fraguar el consenso necesario. Hoy se ve casi inalcanzable una reforma territorial en la que puedan estar de acuerdo simultáneamente el Partido Popular y Esquerra Republicana de Cataluña, pero a la vez es necesario que en una reforma territorial para solucionar estos problemas haya una casi unanimidad con el objetivo de que la reforma sea satisfactoria.

El consenso es una cuestión que se debe trabajar, es difícil de conseguir. Si ningún actor político está dispuesto a modificar un ápice su postura es imposible que una reforma constitucional salga adelante. Es más, si una reforma sale adelante, pero sin el favor de un actor político determinante para que la reforma sea positiva, será una reforma fallida, y por tanto un gran fracaso, que en lugar de mejorar la situación, introduciría a España en una crisis aún mayor.

13.3 Posibles materias a reformar

13.3.1 Artículo 57.1

Este artículo es el que regula la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono. Está totalmente desfasado, hay unanimidad en la doctrina⁵¹ e incluso dentro de los grupos políticos de la falta de sentido de la previsión que determina que el hombre se sitúe por delante de la mujer⁵².

Esta reforma se enfrenta a dos problemas:

1. Se encuentra dentro del Título II de la Constitución, y por ende, dentro del ámbito de aplicación material del artículo 168. Se debería seguir el procedimiento agravado (referéndum incluido) para la modificación de este artículo.
2. El referéndum al que obliga el artículo 168 podría ser *vendido* como un referéndum monarquía o república, y esta seguramente es una de las causas por la que este artículo no ha sido todavía modificado.

⁵¹ Además del informe del Consejo de Estado, respaldan esta postura PÉREZ TREMPES, Pablo, en *Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2018 entre otros.

⁵² Posturas republicanas no abogarían por la reforma de este artículo, en el sentido de que tratarían de eliminar todo el Título II, y por ello no sería necesaria la reforma de este artículo. Esta postura se defiende por IGLESIAS TURRIÓN, Pablo y PÉREZ ROYO, Javier en *Crisis constitucional e impulso constituyente. Diálogos sobre España*. Madrid: Fundación instituto 25 de mayo para la democracia, 2018.

A pesar de ello debería existir la valentía suficiente de partida, incluida la de la Corona, para acometer la reforma de este artículo, porque si bien la desigualdad que opera en este artículo no es inconstitucional, por estar incluida en la Constitución, es un vestigio del pasado, que hoy resulta simplemente inaceptable y la reforma sería una manera de refrendar la igualdad entre hombres y mujeres.

Por otro lado, como se desprende del Informe del Consejo de Estado, la reforma sería tan sencilla como sustituir en el artículo 57.1 la frase “en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.” por “en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos”.

13.3.2 Incorporar el proceso de integración europea⁵³

La Unión Europea es una organización supranacional que ha modificado y limitado la forma de actuar de los Estados que forman parte de ella, de España también. Sin embargo, en la Constitución no se hace mención a ella, salvo en el reformado artículo 135, y de esta forma la Constitución no regula específicamente esta institución, regulación que es necesaria.

El Informe del Consejo de Estado es la base para proceder a la integración europea dentro de nuestra Constitución. Las medidas que debería incorporar la Constitución para integrar a la Unión Europea dentro de nuestro sistema constitucional son los siguientes:

1. Una alusión a la UE dentro del preámbulo de la Constitución donde se hagan constar los valores democráticos comunes entre Europa y España.
2. Un Título VII bis u Título VIII bis que trate sobre la Unión Europea donde se prevén las siguientes cuestiones:
 - De nuevo introducir una cláusula que manifieste compromiso de España con la integración europea.
 - Articular las relaciones entre el derecho nacional y el comunitario declarando la primacía del Derecho Comunitario, y la supremacía del Derecho nacional.
 - Establecer un nuevo sistema especial, diferente del artículo 93 CE para la ratificación de los tratados comunitarios.
 - Incorporar una cláusula para que el gobierno informe al parlamento sobre los temas tratados en las instituciones comunitarias.

⁵³ Esta inclusión de la Unión Europea también tiene una gran acogida en la doctrina, sirva de ejemplo PÉREZ TREMPES, Pablo. *Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

- Incorporar constitucionalmente una participación de las Comunidades Autónomas en las materias de la Unión Europea que sean de su interés.

La incorporación de la Unión Europea dentro de la Constitución parece necesaria en la medida en la que exista voluntad de adaptación de la Constitución a los nuevos tiempos. La Unión Europea es un lugar donde se deciden en parte los presupuestos, donde se crean legislaciones que unifican las normas de todos los Estados miembros, entre otras muchas cosas, y no tiene sentido que la Constitución de la espalda a una institución con tanta importancia para el funcionamiento del Estado y que pudiera dar nuevos pasos.

13.3.3 Reforma de las Comunidades Autónomas⁵⁴

La reforma sobre el modelo autonómico parece ser la más urgente y decisiva para nuestro país en la actualidad, pero esta reforma se debe hacer de un modo sosegado e interrelacionado con la reforma del Senado y de otras disposiciones legislativas.

Para que la reforma de las Comunidades Autónomas sea satisfactoria se pueden tomar como base los estudios del Consejo de Estado, y también se pueden incorporar novedades al sistema. Los objetivos de la reforma serían actualizar y mejorar la regulación, así como corregir algunas disfuncionalidades actuales. Las reformas que se pueden proponer son:

1. Modificación del artículo 137 para que la frase “las Comunidades Autónomas que se constituyan” se sustituya por “Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas”.
2. Inclusión en el artículo 143 de la denominación de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas⁵⁵. En este caso, los apartados segundo y tercero de este apartado del artículo deberían derogarse.

⁵⁴ La reforma en las Comunidades Autónomas es probablemente la que más esté interesando en estos últimos tiempos, son muchos los trabajos que tratan este tema, en muchos de los casos se plantea la cuestión de si se debe avanzar en un sentido federal. El problema que tiene este modelo es que los territorios que más interesados están en el avance de sus competencias, no solo quieren tener más competencias, sino a la vez diferenciarse del resto, por lo que aquí se plantea el debate del federalismo asimétrico, o autonomismo asimétrico. Algunos de los trabajos que tratan sobre la reforma de las Comunidades Autónomas se encuentran en los siguientes libros: PÉREZ TREMP, Pablo. *Las reformas de la Constitución bechas y no bechas*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2018; Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009 o ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y VIDAL PRADO, Carlos. *La Constitución Española: 1978-2018*. Madrid: Francis Lefebvre, 2018, concretamente dentro del artículo firmado por Aragón Reyes *Cuarenta años de Constitución*.

⁵⁵ Esta inclusión además de por el Informe del Consejo de Estado, también es defendida por los Letrados del Tribunal Constitucional en las Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009

3. Supresión de los párrafos a) y c) del artículo 144 por haber quedado obsoletos, se mantendría el apartado b) de dicho artículo para una posible circunstancia excepcional, pero se actualizaría la última frase, sustituyendo “que no estén integrados en la organización provincial” por “que no estén integrados en ninguna Comunidad Autónoma”.
4. Derogación del artículo 146 por ser un artículo obsoleto.
5. Derogación del artículo 148, porque las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son las que no se consideran competencia exclusiva del Estado en el 149.1, como bien establece el 149.3.
6. Modificación del artículo 149.1 con el objetivo de clarificar las competencias exclusivas del Estado⁵⁶, para de esta forma establecer con mayor claridad las competencias de las Comunidades Autónomas. Esta determinación se puede hacer a través de la práctica constitucional, las sentencias del Tribunal Constitucional, así como por otras causas de utilidad que se consideren.

Dentro de este artículo 149, debería hacerse una definición de lo que significa una ley de bases estatal, para establecer la extensión de esta norma y determinar del mismo modo la competencia autonómica.

También en este artículo debería establecerse las competencias y funciones estatales y autonómicas dentro del proceso de integración europeo.

7. Derogación del artículo 151 por ser un artículo obsoleto.
8. Modificación del artículo 152 para que lo que se dispone en su apartado primero sea de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, en el apartado segundo se puede incorporar una cláusula que establezca que el referéndum en caso de modificación del Estatuto de Autonomía se regule en el propio Estatuto. El apartado tercero se mantendría.
9. Incorporación en el artículo 156 en unos nuevos apartados los principios de la financiación de las CC.AA, ahora regulados en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas⁵⁷.
10. Introducir un nuevo artículo, que puede ser un 158 bis, con el objetivo de constitucionalizar las instituciones e instrumentos para para la cooperación

⁵⁶ Esta eliminación de la doble lista de competencias unas para el Estado, y otras para las Comunidades Autónomas, es defendida por la gran mayoría de la doctrina, sirva como ejemplo el texto “*Ideas para una reforma de la Constitución*” MUÑOZ MACHADO, Santiago y otros, 2017.

⁵⁷ Esta incorporación de principios de financiación autonómica se recoge en el texto “*Ideas para una reforma de la Constitución*” MUÑOZ MACHADO, Santiago y cia, 2017.

entre las Comunidades Autónomas, como la Conferencia de Presidentes o las Conferencias sectoriales.

11. Introducir un nuevo artículo, que podría incorporarse en el desaparecido 146 o en un 158 ter que regule la posible creación de una nueva Comunidad Autónoma, con provincias o municipios de una o varias Comunidades Autónomas, fusión de Comunidades Autónomas, o fusión de Comunidades y Ciudades Autónomas o cambio de una provincia de Comunidad Autónoma. Se incorporaría un determinado procedimiento, iniciado en su caso por la Diputación Provincial, agrupación de municipios o el órgano legislativo de la Comunidad Autónoma, y debería ser finalizado mediante reforma de la Constitución en su artículo 143, para la incorporación de la denominación de la nueva Comunidad Autónoma, o la supresión de una autonomía que hubiera quedado eliminada.

El objetivo de este artículo sería no dejar cerrado para siempre el mapa autonómico, y de paso se eliminaría la Disposición Transitoria Cuarta.

12. Derogación de las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera y Sexta, por haber quedado obsoletas.
13. Derogación de la Disposición Transitoria Cuarta, porque la posible incorporación de Navarra al País Vasco queda auspiciada por el nuevo artículo 158 ter.
14. Derogación de la Disposición Transitoria Quinta, porque Ceuta y Melilla ya se han constituido como Ciudades Autónomas.⁵⁸

Es posible, que los artículos modificados no sirvan en concreto para profundizar y ampliar las Competencias de las Comunidades Autónomas, pero sí que sirven para determinar de un modo más claro y eficaz las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, así como para eliminar artículos obsoletos, y actualizar el contenido de otros.

Del mismo modo, la constitucionalización de las Conferencias sectoriales y de la Conferencia de Presidentes, y su reunión con los órganos del Estado puede servir para limar asperezas, y profundizar en la cooperación entre todos los territorios.

⁵⁸ Las derogaciones, tanto de artículos, como de Disposiciones Transitorias, además de por el Informe del Consejo de Estado de 2006, también están avaladas por los Letrados del Tribunal Constitucional en Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009

13.3.4 Encaje de Cataluña

Siendo la situación de Cataluña uno de los fundamentales problemas políticos de España, es necesario que desde el texto constitucional se dé respuesta a él. No se puede incorporar el derecho de autodeterminación de algunas partes del territorio, como algunos políticos catalanes actuales parecen pretender, pero sí se pueden incorporar en un texto constitucional como el nuestro algunas previsiones que permitan una mayor autonomía a Cataluña, en materias de su interés, pero siempre respetando la unidad de España.

1. Incorporación de una Disposición Adicional⁵⁹ donde se establezca a Cataluña como una nacionalidad, con un sentimiento singularmente arraigado y una cultura y tradiciones propias, que serán potenciadas y defendidas en el marco de la Constitución. En esta disposición adicional se podrían incluir algunas materias que en desarrollo del artículo 150.2 podrían cederse preferentemente, sin cerrar la posibilidad de ceder otras.

Parece adecuado poner de manifiesto tratando el tema del encaje de Cataluña el problema del federalismo asimétrico. Cataluña no parece querer un avance de por sí en las competencias autonómicas, lo que parecen buscar sus políticos nacionalistas e independentistas es conseguir mayores competencias exclusivamente para Cataluña, es decir, que las mayores competencias que consiga su territorio luego no puedan ser aprovechadas también por el resto de autonomías.

Otorgar más competencias a un territorio sin dar la posibilidad a los demás de que extiendan las suyas llevaría a un autonomismo asimétrico, que en parte ya existe, por la pervivencia de los derechos forales y por el sistema de Concierto y Convenio. Pero puede ser la solución política de conveniencia en este momento, siempre y cuando exista la debida lealtad institucional.

13.3.5 Encaje del País Vasco

El problema del independentismo vasco, parece haberse reducido en parte con el cese de actividad y la reciente disolución de ETA⁶⁰, y con el pragmatismo nacionalista mostrado estos años con el PNV, pero es muy difícil imaginar que los partidos nacionalistas vascos y la sociedad vasca aceptaran una reforma de la Constitución donde se incluyera una especial situación para Cataluña, sin que simultáneamente se hiciera para el

⁵⁹ Esta posibilidad de creación de una Disposición Adicional sobre Cataluña se recoge en el texto “*Ideas para una reforma de la Constitución*” MUÑOZ MACHADO, Santiago y cia, 2017.

⁶⁰ ETA firma su disolución el día 3 de mayo de 2018

País Vasco. De este modo podría ser necesaria una cláusula similar a la de Cataluña, pero sin una atribución de competencias específicas, porque lo más importante, su sistema de concierto, ya está garantizado.

2. Incorporación de una Disposición Adicional donde se establezca al País Vasco como una nacionalidad, con un sentimiento singularmente arraigado y una cultura y tradiciones propias, que serán potenciadas y defendidas en el marco de la Constitución. En cuanto a competencias, no es necesario introducir nada nuevo, puesto que el sistema de las haciendas forales se mantiene, y el artículo 150.2 seguiría siendo en todo caso de aplicación.

13.3.6 Reforma del Senado⁶¹

En primer lugar se debería poner de manifiesto que el Senado o se reforma en profundidad, o se suprime y se sustituye por un nuevo sistema de relacionar a las Comunidades Autónomas entre ellas y el Estado.

Parece que la opción de reforma del Senado sin su supresión puede ser la que más beneficie al Estado Constitucional, con el objetivo fundamental de integrar a las Comunidades Autónomas en la política general y convertir al Senado en una Cámara con una posición singular dentro de las Cortes Generales, y dejar de ser solamente una Cámara de segunda lectura.

Para la reforma del Senado vamos a tener en cuenta fundamentalmente las previsiones del Informe del Consejo de Estado, por considerarlas las más adecuadas para la reforma. En primer lugar, las reformas que deben hacerse para convertir al Senado como una Cámara de representación territorial podrían ser las siguientes:

1. Modificación del artículo 87.2 para que las Comunidades Autónomas puedan presentar ante el Senado una proposición de ley, y que esta facultad no se pueda ejercer solo ante el Congreso.
2. Reforma del artículo 88 para que diga que los proyectos de ley generalmente sean sometidos al Congreso, pero cuando se trate de las leyes recogidas en los artículos 150, 156.2, 157.3, 158.2 y aquellas materias con especial trascendencia autonómica, la cuestión será sometida en primer lugar al Senado.

⁶¹ La reforma del Senado también es un tema recurrente, la doctrina con casi unanimidad se pronuncia en favor de su reforma, sirva de ejemplo el Artículo *Cuarenta años de Constitución* de Manuel Aragón Reyes enmarcado dentro del libro ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y VIDAL PRADO, Carlos. *La Constitución Española: 1978-2018*. Madrid: Francis Lefebvre, 2018.

3. Reforma del artículo 89.1 para que diga que las proposiciones de ley generalmente sean sometidos al Congreso, pero cuando se trate de las leyes recogidas en los artículos 150, 156.2, 157.3, 158.2 y aquellas materias con especial trascendencia autonómica, la cuestión será sometida en primer lugar al Senado.

Reforma del artículo 89.2 para que no se diga que las proposiciones de ley deben ser remitidas al Congreso, es decir, que se establezca que las cuestiones que tome en consideración el Senado seguirán su trámite habitual.

4. Modificación del artículo 90.1 para que en vez de decir que tras ser aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica en una Cámara sea sometido a la otra para su deliberación, se establezca en qué supuestos que tras ser aprobada la norma por el Congreso pasa al Senado.

Modificación del artículo 90.2 para que establezca que la Cámara que reciba el texto puede, en el plazo de dos meses mediante mensaje motivado oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El proyecto no puede ser sometido al Rey para sanción sin que la Cámara de la que proviene el texto ratifique por mayoría absoluta el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple. En caso de que la Cámara originaria del texto sea el Senado, la ratificación en caso de veto debe ser en todo caso por mayoría absoluta, mientras que el pronunciamiento sobre las enmiendas debe producirse por mayoría simple.

Modificación del artículo 90.3 para que se establezca que el plazo de dos meses para vetar o enmendar puede corresponder tanto al Congreso como al Senado.

5. Introducción de un apartado tercero en el artículo 110 para que los miembros del Gobierno de una CC.AA puedan acudir a las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones y se les de la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de los departamentos. Esta modificación es algo más amplia que la propuesta del Consejo de Estado, porque aquí se incluye la posibilidad de que acudan también al Congreso.

Las reformas del Senado en cuanto a su composición, también están extraídas en su mayor parte del Informe del Consejo de Estado, y podrían ser las siguientes:

1. Reforma del artículo 69.2 para que establezca que cada Comunidad Autónoma elegirá seis senadores, cada provincia de la Comunidad Autónoma a uno, y se designará uno más por cada millón de habitantes de la Comunidad Autónoma.
2. Reforma del artículo 69.3, para que se diga, que los senadores autonómicos y provinciales serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por lo votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una Ley Orgánica, esta elección coincidiría con las elecciones autonómicas, salvo que las Cortes se disolvieran por causa del actual 168, en cuyo caso la elección coincidiría con la del Congreso. La elección de los Senadores por cada millón de habitantes debe ser realizada por la asamblea autonómica.
3. Reforma del artículo 69.4 para que establezca que las Ciudades Autónomas elijan cada una de ellas dos Senadores.
4. Reforma del artículo 69.5 para que se aclare que los Senadores por cada millón de habitantes se eligen por la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las modificaciones provocadas como consecuencia de las reformas producidas en el Senado, también se debería seguir lo establecido por el Consejo de Estado en su Informe:

1. Reforma del artículo 99.5 para que el Senado no sea disuelto en caso de que ningún candidato a Presidente hubiera conseguido la confianza del Congreso.
2. Reforma del artículo 115.1 para que el Senado no sea disuelto en el supuesto de convocatoria anticipada de elecciones, y que solo se pueda disolver el Congreso.
3. Modificación del artículo 73.1 para que se establezca que las sesiones del Senado quedan suspendidas en el lapso de tiempo en el que no exista Congreso.
4. Modificación del artículo 162.1 a) para que se establezca que pueden interponer el recurso de inconstitucionalidad, a parte de los otros organismos que ya se mencionan 1/7 de los Diputados y 1/7 de los senadores, para no fijar un número específico, y que puedan variar sin afectar a este artículo el número de Diputados y Senadores.

La reforma del Senado la convertiría en una verdadera Cámara territorial si los Senadores tienen en cuenta a los electores y los intereses de su territorio, por encima de los intereses partidistas.

Por otro lado, la reforma sería satisfactoria en la medida que los partidos nacionalistas no tendrían la necesidad de ir al Congreso con unos objetivos meramente territoriales, sino que podrían acudir con una visión más de conjunto del Estado, para pasar los factores territoriales a ser discutidos en el Senado.

13.3.7 Reforma del Título X

Por la dificultad del procedimiento del artículo 168, puesto de manifiesto durante este trabajo, es necesaria una reforma de este artículo para facilitar una modificación constitucional, siempre respetando que la constitución debe ser rígida y estable, fundamentalmente para propiciar la permanencia de algunos preceptos constitucionales. Por ello, se mantiene el artículo 168⁶², modificando las materias que se sujetan a él, y estableciendo un procedimiento más fácilmente realizable. En definitiva se podría proponer para el artículo 168 lo siguiente:

1. Establecer que se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 168 para las reformas de la Constitución que afecten al Título Preliminar, artículo 10, artículo 14, Sección 1ª del Capítulo II del Título I, el Título X y cuando se prevea una revisión total de la Constitución.

En este caso la reforma debe aprobarse con una mayoría del 2/3 en ambas Cámaras; y si no fuera posible obtener dicha mayoría en ambas Cámaras, el Congreso por una mayoría de 3/4 podría aprobar la reforma siempre que en el Senado se hubiera logrado una mayoría de 3/5.

Además, en estos casos sería necesario referéndum para la ratificación de la reforma.

13.3.8 Reforma del Título Primero⁶³

En cuanto a la reforma de la parte dogmática de la Constitución, se han apuntado desde diversos sectores algunas modificaciones en esta materia, es muy complejo establecer

⁶² En una publicación reciente TAJADURA TEJADA en el artículo *Los procedimientos de reforma constitucional, especial estudio del artículo 168 de la Constitución*, dentro del libro de ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y VIDAL PRADO, Carlos. *La Constitución Española: 1978-2018*. Madrid: Francis Lefebvre, 2018, plantea que en este artículo 168 se elimine un procedimiento agravado y sea sustituido por una cláusula de intangibilidad que se refiera a los siguientes temas “La existencia del Estado de Derecho, la vigencia del principio democrático, y la plena eficacia de los Derechos Fundamentales”. Esta cláusula de intangibilidad como otras que se proponen son muy problemáticas, y no son deseables como ya se ha explicado. Además de la reforma de este artículo incorporando una cláusula de intangibilidad, otro sector de la doctrina aboga por la eliminación de este artículo.

⁶³ Algunos elementos de reforma de este Título son tomados de la reciente ponencia *La reforma constitucional en serio* del profesor Juan M^a Bilbao Ubillos en el congreso ACE de Málaga de este año 2018.

qué nuevos derechos necesitan recogerse en la Constitución, aquí solo se van a aportar algunas ideas:

1. Reformar el artículo 15 para abolir la pena de muerte en todo caso⁶⁴.
2. Actualizar del artículo 14 para introducir otros parámetros por los que no puede haber discriminación como pueden ser la edad, la identidad sexual o la discapacidad.
3. Actualizar el contenido del artículo 18 declarando de un modo específico la protección de los datos de carácter personal fundamentalmente en el ámbito de las tecnologías, así como el secreto de las comunicaciones por vía telemática, salvo resolución judicial.
4. Actualizar el artículo 24 declarando otros derechos del proceso, como el derecho a un intérprete o a la doble instancia.
5. Reforma del artículo 27 con el objetivo de que se establezca que los niveles postobligatorios serán gratuitos para aquellos estudiantes que no alcancen un determinado nivel de renta familiar establecido por ley, y esta gratuidad se garantizaría mediante un sistema de becas suficientes.
6. Actualización del artículo 32.1, para que en lugar de hablar de “El hombre y la mujer” establezca que toda persona tiene derecho a contraer matrimonio.
7. Introducción en el artículo 41 de la salvaguarda expresa de que en las prestaciones que otorgue la seguridad social no puede haber distinciones entre las Comunidades Autónomas.
8. Actualización del artículo 45 para introducir unos nuevos derechos y compromisos sobre el medio ambiente.

14. CONCLUSIÓN

Las conclusiones que se pueden extraer a grandes rasgos de este trabajo son las siguientes:

1. La Constitución de 1978 ha sido un marco satisfactorio durante los 40 años que lleva vigente, el progreso de España durante el tiempo de la democracia es innegable, y la Constitución ha jugado un papel fundamental en este tiempo.

⁶⁴ De facto, como ya se ha señalado, la pena de muerte está abolida en España por el Protocolo nº 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero incorporarlo a la Constitución declarararía de un modo más adecuado esta abolición.

Han podido gobernar partidos de diferente ideología sintiéndose cómodos con la Norma Fundamental, y esta ha sabido adaptarse a los tiempos de una forma satisfactoria; el Tribunal Constitucional ha sido, fundamentalmente, el artífice de esta adaptación de la Constitución.

2. Durante el procedimiento de elaboración de la Constitución, el constituyente pensó en un modelo rígido y estable de Constitución. Para ello, se creó un Título X rígido, inspirándose en parte en el procedimiento de reforma de la Constitución de 1931, en mayor medida que en las Constituciones de otros países de nuestro entorno como Alemania, Italia o Francia.
3. El constituyente no dio de todos modos, una especial relevancia dentro de sus debates al tema de la reforma de la Constitución, considerándolo un tema accesorio.

Los debates sobre otros artículos eran los que centraban la atención de la Ponencia y luego de los Parlamentarios y Senadores, tratando el tema de la reforma como un tema secundario, sin darle la trascendencia que verdaderamente tiene.

4. El grado de rigidez con la que se establece la reforma constitucional en nuestra Constitución ha sido un factor determinante por el cual solo se han producido dos reformas constitucionales a lo largo de 40 años.

Debe ponerse de relieve que las dos reformas que se han practicado han sido en unas circunstancias muy concretas y con unas finalidades específicas relacionadas con la Unión Europea. Por lo tanto, no se pueden considerar como verdaderas reformas internas.

5. El mayor obstáculo para hacer una reforma constitucional de calado en España es, sin duda, el artículo 168 de la Constitución, un artículo que dificulta en exceso el procedimiento de reforma, tanto jurídica como políticamente.

Durante la fase de elaboración de este artículo hubo discusión, pero al final salió adelante porque fue una especie de *carta de los reyes magos* para la rigidez reforzada de los diversos partidos que formaban parte de las Cámaras Constituyentes: UCD defendió la monarquía, los partidos de izquierdas consiguieron la defensa de los derechos fundamentales y los partidos nacionalistas consiguieron que se consagrara su derecho a la autonomía. De esta forma, aunque teóricamente había partidos en contra del artículo todos consiguieron algo positivo con su implantación.

6. Solo ha habido un intento de reforma en profundidad de la Constitución, en el año 2005. No salió adelante por un problema de consenso de origen, pero su preparación deparó la redacción de un Informe bastante exhaustivo y lleno de sugerencias por parte de un órgano estatal con relevancia constitucional, el Consejo de Estado. Más allá de este intento ha habido algunas proposiciones o ideas sobre la reforma constitucional, pero tampoco estas han logrado la trascendencia necesaria.
7. La situación política actual, es decir, el pluripartidismo que se ha instalado en la política nacional, puede tener efectos positivos y negativos para una reforma constitucional.

Los efectos negativos son evidentes: todas las fuerzas políticas se encuentran frontalmente enfrentadas entre sí, además parece que el único objetivo actual de los partidos políticos es posicionarse en este nuevo escenario más complejo y competitivo, con lo que parece difícil alcanzar un objetivo de mayor trascendencia como la reforma constitucional.

El efecto positivo es que en unas cámaras tan fragmentadas, sin unas mayorías claras, puede producirse un momento idóneo para llegar a pactos. Las Cámaras en el momento constituyente también estaban fragmentadas, y los partidos muy enfrentados entre sí, pero el espíritu del consenso consiguió sacar adelante un proyecto constitucional.

Los partidos políticos deberían dejar de lado las diferencias, y sacar fuerzas de flaqueza, como se hizo en 1978, para llegar a un nuevo pacto que revitalice el texto constitucional y consiga afrontar los problemas actuales.

8. Aunque la Constitución Española es probablemente más rígida de lo deseable, sobre todo para introducir modificaciones que caen bajo la órbita del 168, no impone mayorías abrumadoras que conviertan la reforma en tarea imposible de acometer.

El elemento que produce mayores problemas es la disolución automática de las Cámaras que impone el artículo 168 tras la aprobación del principio de reforma. Los partidos políticos no quieren asumir el riesgo de ir a unas elecciones y perder representación, esta es la causa fundamental por la que es muy difícil que se reforme la constitución por la vía del artículo 168.

Pero debe decirse de todas formas que el procedimiento del 168 no es infranqueable, la falta de voluntad de los partidos políticos es la que hace que no se haya producido una reforma por la vía del 168.

9. De todos modos, se debe poner de manifiesto que todavía es posible la continuidad de la Constitución sin reformas. La vitalidad de la Constitución se mantiene, y además solo es un marco amplio que no impone límites absolutos a la actuación de los poderes públicos.

Es decir, se puede estirar todavía algún tiempo la vigencia sin cambios de la Constitución, sobre todo porque una reforma que no tenga el consenso político y social necesario no será una reforma adecuada.

10. Pero la reforma debe verse como una oportunidad de unir, de mejorar, de profundizar en los aspectos positivos de la Constitución. Por lo tanto, es deber de los partidos políticos y de sus líderes salir de su enroque actual y conseguir un pacto con el más amplio consenso posible (un consenso idílico al que se debe aspirar es a la unanimidad en la aprobación de la reforma constitucional) y así enfrentar los problemas de Estado que existen.

En la actualidad, el problema más importante de cariz político-constitucional es el problema de Cataluña, pero aprovechando la solución de ese conflicto se deberían tener en cuenta otros que son señalados por la doctrina y por la voluntad popular.

15. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

RUBIO LLORENTE, Francisco y 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

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BILBAO UBILLOS, Juan M^a, REY MARTÍNEZ, Fernando y VIDAL ZAPATERO, José Miguel. *Lecciones de Derecho Constitucional I*. Pamplona, Lex nova, 2014.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988

Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009

PÉREZ TREMP, Pablo. *Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2018

CASAS BAAMONDE M^a Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER Miguel. *Comentarios a la Constitución española XXX Aniversario*. Añover de Tajo (Toledo): Fundación Wolters Kluwer, 2008

ÁLVAREZ VÉLEZ, M^a Isabel y VIDAL PRADO, Carlos. *La Constitución Española: 1978-2018*. Madrid: Francis Lefebvre, 2018

FREIXES SANJUÁN, Teresa y GAVARA DE CARA, Juan Carlos. *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte segunda*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2018

CASTELLÁ ANDREU, Josep M^a. *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional ¿Quién y cómo participa?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2018.

IGLESIAS TURRIÓN, Pablo y PÉREZ ROYO, Javier. *Crisis constitucional e impulso constituyente. Diálogos sobre España*. Madrid: Fundación instituto 25 de mayo para la democracia, 2018.

BILBAO UBILLOS, Juan M^a. *La reforma constitucional en serio*. Ponencia realizada dentro del XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrada los días 26 y 27 de abril de 2018 en Málaga.

GARCÍA ROCA, Javier. *De la revisión de las constituciones: constituciones nuevas y viejas*. Artículo jurídico. Publicado en 2017.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, CARMONA CONTRERAS, Ana, DE CARRERAS SERRA, Francesc, FOSSAS ESPADALER, Enric, FERRERES COMA, Víctor, GARCÍA ROCA, Javier, LÓPEZ BASAGUREN, Alberto, MONTILLA MARTOS, José Antonio, TORNOS MAS, Joaquín. *Ideas para una reforma de la Constitución*. Artículo jurídico, publicado el 20 de noviembre de 2017.

<http://www.congreso.es>. Congreso, Congreso de los Diputados, Consulta: varios días, año 2018.