



UNIVERSITAS
Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche
Grado en Derecho Semipresencial

Trabajo Fin de Grado
Reforma Constitucional

Curso académico 2021/2022

Alumno: Juan José Aparicio Anierte

TUTOR: Francisco Javier Sanjuán Andrés

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo el análisis de la figura de la reforma constitucional en el ordenamiento jurídico español. Para ello, se comenzará analizando cuál es la finalidad de los procedimientos de reforma, con comparación con los de otros países de nuestro entorno, para posteriormente pasar a analizar su regulación en la Constitución Española de 1978. Finalmente, se establecerán propuestas de mejora en la materia.

Palabras clave: Reforma, Constitución, modernización, rigidez.

ABSTRACT

This work aims to analyze the figure of the constitutional reform in the Spanish legal system. To do this, we will begin by analyzing the purpose of the reform procedures, in comparison with those of other countries in our environment, to later go on to analyze their regulation in the Spanish Constitution of 1978. Finally, proposals for improvement will be established in the matter.

Keywords: Reform, Constitution, modernization, rigidity.

LISTADO DE ABREVIATURAS

AP: Audiencia Provincial

Art: Artículo

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Constitución Española

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

UCD: Unión de Centro Democrático



ÍNDICE

Introducción	5
1. La reforma constitucional	6
1.1 Concepto y finalidad	6
1.2 Constituciones rígidas y flexibles	9
1.3 Breve análisis de Derecho Comparado	11
2. La reforma constitucional en la CE de 1978	13
2.1 Características de la CE	13
2.2. El procedimiento del art. 167	16
2.3 El procedimiento agravado del art. 168	18
2.4 Las reformas de 1992 y 2011	20
3. Análisis crítico y propuestas de mejora	25
4. Conclusiones	31
5. Fuentes consultadas	36
5.1 Bibliografía	36
5.2 Recursos webs	37
5.3 Legislación	37
5.4 Jurisprudencia	38

INTRODUCCIÓN

Tras más de 40 años de vigencia de la Constitución Española de 1978, puede decirse que esta ha permitido a nuestro país lograr un importante proceso de modernización en los ámbitos político, económico, social y cultural¹.

No obstante, y teniendo en cuenta la necesidad de que el Derecho se adapte a la realidad que pretende regular, en los últimos años oímos argumentos a favor de la necesidad de reforma de ciertos aspectos de nuestro texto constitucional. Con el fin de arrojar más luz sobre este tema, el presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objetivo el estudio de los mecanismos de reforma constitucional que contempla nuestra Constitución.

En concreto, se plantean los siguientes objetivos de carácter específico:

- Estudio de sobre la finalidad de los mecanismos de reforma constitucional, con breve análisis de Derecho Comparado.
- Análisis de los arts. 167 y 168 de nuestra Constitución y de los procedimientos en ellos previstos, tratándose también las dos reformas constitucionales que se han dado en la historia de nuestra democracia.
- Aportación de propuestas de mejora en la materia.

Desde el punto de vista metodológico, se lleva a cabo una revisión bibliográfica junto con un análisis legislativo y jurisprudencial. Los artículos y obras consultadas se han localizado principalmente a través de portales como Dialnet, y las sentencias analizadas se han obtenido a partir del buscador oficial del Tribunal Constitucional.

¹ Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, (1), p. 93

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1.1 Concepto y finalidad

En primer lugar, hemos de partir de la base de que la Constitución es la norma superior del ordenamiento, estableciendo y regulando los fundamentos de la vida del Estado. Para Ruipérez Alamillo, esta definición de Constitución llevaría implícita la idea de estabilidad, en tanto que no es posible desarrollar las citadas funciones si no existe cierta estabilidad. Por tanto, puede decirse que es inherente a una Constitución que esta sea una norma de carácter duradero, aprobada con pretensiones de perdurar y ser estable².

Precisamente por estas razones se irían desarrollando las Constituciones escritas, en tanto que el elemento escrito aportaría notas de veracidad y estabilidad. De esta forma, teniendo en cuenta que el constitucionalismo nace en oposición al poder absolutista del Antiguo Régimen, puede afirmarse que la escritura es elemento clave para asegurar al gobernado la limitación de poder del gobernante, siendo posible que el primero pueda exigir del último el cumplimiento de unos mandatos fácilmente demostrables. Igualmente, el hecho de que la Constitución conste en un documento formal y solemne también está relacionado con el hecho de que su contenido devenga estable³.

Indica en este sentido García Atance que el carácter de la Constitución como *lex superior* supone la nota de estabilidad, de forma que los distintos poderes constituidos quedan condicionados a sus mandatos, sin poder modificarlos sin seguir las directrices contenidas en el propio texto constitucional⁴.

2 Ruipérez Alamillo, J. (1992). Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional. *Revista de estudios políticos*, (75), p. 234

3 *Ibidem*, p. 235

4 García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), p. 86

No obstante, una defensa a ultranza de la estabilidad del texto constitucional no queda exenta de problemas. Señala en este sentido Ruipérez Alamillo que ya en la Convención de Filadelfia de 1787 se introdujeron procedimientos tendentes a la reforma del texto constitucional, ya que la Constitución no puede entenderse como una ley eterna. De esta forma, y sin negar la necesidad de estabilidad y firmeza de una Constitución, debe también indicarse que esta debe ser necesariamente modificable⁵.

Así, una Constitución pétrea que no permite su modificación supone que esta tenga mayor riesgo de sucumbir, en tanto que acaba fomentando acontecimientos de carácter revolucionario, con ruptura del orden constitucional previo⁶. Así, ya célebres figuras como Jefferson indicaron que sería absurdo que la Constitución fuese un instrumento que hiciese prevalecer a ultranza la voluntad de los muertos sobre la de los vivos. Podemos por ello decir que, sin perjuicio de su estabilidad, no puede entenderse una Constitución como una norma permanente y eterna⁷.

Por tanto, ya en los textos del siglo XVIII se establecerían procedimientos de modificabilidad de los textos constitucionales, admitiéndose que un pueblo siempre tiene derecho a reformar su Constitución, sin que una generación pueda imponer sus leyes a ultranza a las generaciones futuras⁸.

Indica en este sentido Agudo Zamora que la Constitución no es documento sagrado o intocable por naturaleza, y que el hecho de que el texto no pudiese modificarse llevaría a que esta quedase obsoleta, implicando ello en la práctica su inaplicación efectiva y su fracaso. Por tanto, una Constitución debe establecer mecanismos tendentes a su actualización con el fin de evitar que acabe convirtiéndose en una herramienta ineficaz⁹.

5 Ruipérez Alamillo, J. (1992). Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional. *Revista de estudios políticos*, (75), p. 236

6 García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), p. 88

7 De Vega García, P. (2006). La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia. *II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la reforma de la Constitución*, p. 6

8 Ruipérez Alamillo, J. (1992). Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional. *Revista de estudios políticos*, (75), p. 236

9 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 88

De forma sintética, podrían así señalarse las siguientes razones que justificarían la necesidad del establecimiento de mecanismos de reforma constitucional¹⁰:

- Garantía de adaptación del texto constitucional a la realidad que se pretende regular, en tanto que esta queda sometida a una continua evolución.
- Evitar el ineludible envejecimiento de la norma por el paso del tiempo y por los cambios semánticos.
- Permitir solventar las lagunas que se detectan en la aplicación práctica del texto constitucional.

De esta forma, la modificabilidad de la Constitución es necesaria para que esta pueda ser eficaz y alcanzar sus fines. Podemos así decir que el texto constitucional es fruto del acuerdo de unas fuerzas sociales y políticas en unas determinadas circunstancias históricas, y que solo seguirá siendo eficaz si se adecúa a la realidad social subyacente: como la realidad social y política no es estática, sería necesario el establecimiento de mecanismos de reforma con el fin de evitar un desfase entre realidad y Constitución¹¹.

En cuanto a la forma de ejercer tal reforma, el carácter de la Constitución como norma suprema exige que esta solo pueda ser modificada de acuerdo a los procedimientos en ella previstos¹². Llegados a este punto podemos establecer la siguiente definición de la reforma constitucional: *“aquella actividad normativa tendente a modificar, parcial o totalmente, una Constitución a través de órganos especiales, o procedimientos particulares diversos de los establecidos para la legislación ordinaria, y que, en la medida en que por ella se colman lagunas o se complementan y derogan determinados preceptos, producirá siempre una alteración, expresa o tácita, del documento constitucional”*¹³.

10 García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), p. 89

11 Ruipérez Alamillo, J. (1992). Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional. *Revista de estudios políticos*, (75), p. 238

12 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 89

13 Ruipérez Alamillo, J. (1992). Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional. *Revista de estudios políticos*, (75), p. 239

Tras esta primera aproximación a la materia, procede ahora pasar a tratar las tensiones entre la permanencia y el cambio, y la diferenciación entre textos constitucionales rígidos y textos constitucionales flexibles.

1.2 Constituciones rígidas y flexibles

Como antes se dijo, y sin perjuicio de su estabilidad, no puede entenderse una Constitución como una norma permanente y eterna¹⁴. Podríamos por tanto hablar de la tensión entre la necesidad de garantizar cierta permanencia de la Constitución y la necesidad de garantizar su modificabilidad.

En este sentido señala Agudo Zamora que la excesiva flexibilidad llevaría a que la Constitución no pudiese realmente llevar a cabo sus funciones como norma superior del ordenamiento, con pretensiones de estabilidad, pero la excesiva rigidez llevaría a que, ante la gran dificultad práctica de lograr cambios a través de los cauces formales, los distintos actores optasen por otras vías (como por ejemplo la revolucionaria)¹⁵.

Teniendo en cuenta estos problemas, podríamos ya aquí diferenciar entre Constituciones flexibles y rígidas:

- Las flexibles serían aquellas en las que cabe reforma del texto constitucional a través del procedimiento legislativo ordinario.
- Las rígidas serían aquellas en las que se establece un procedimiento especial y más exigente para lograr la reforma pretendida¹⁶.

14 De Vega García, P. (2006). La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia. *II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la reforma de la Constitución*, p. 6

15 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 89

16 *Ibidem*, p. 90

En la práctica, hay que indicar que apenas quedan constituciones flexibles. Por ejemplo, la Constitución de Andorra dejó de serlo en el año 1993. Indica por ello García Roca que puede decirse que, en general, hablamos de constituciones rígidas en el contexto de una fase más avanzada del constitucionalismo¹⁷. Puede por tanto decirse que la casi totalidad de constituciones actuales tienen carácter rígido, con procedimientos de reforma más o menos agravados¹⁸.

Tal y como indica Tajadura Tejada, y sin perjuicio del análisis más detallado que llevaremos a cabo posteriormente, podemos indicar que en el caso español estaríamos ante una Constitución rígida, en tanto que se establecen en su arts. 167 y 168 de la Constitución Española –en adelante, CE- procedimientos de reforma distintos al procedimiento legislativo ordinario, exigiéndose en ellos requisitos y mayorías más exigentes¹⁹.

Eso sí, es pertinente indicar que, dentro de las constituciones rígidas, el grado de rigidez puede variar entre una y otra, o incluso dentro de la misma. Volviendo al caso español, y como luego veremos, puede indicarse que, si bien en todo caso hablamos de Constitución rígida, la reforma por la vía del art. 168 CE exige mayorías más exigentes que las previstas para la reforma por la vía del art. 167 CE²⁰.

Para finalizar este primer epígrafe del trabajo, es adecuado llevar a cabo un análisis de derecho comparado que nos permitirá encontrar puntos de encuentro y diferenciación con la regulación de la reforma constitucional en el ámbito español.

1.3 Breve análisis de Derecho Comparado

17 García Roca, J. (2018). De la revisión de las Constituciones: Constituciones nuevas y viejas. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (40), p. 199

18 Álvarez Conde, E. & Tur Ausina, R. (2016). *Derecho Constitucional*. España: Tecnos, p. 117

19 Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, (1), p. 105

20 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 89

Tal y como antes se dijo, en la práctica la mayoría de las constituciones modernas son rígidas, siendo una excepción relevante el caso de Reino Unido²¹. Por ejemplo, si acudimos al caso de la alemana Ley Fundamental de Bonn podemos ver como el específico procedimiento de reforma se regula en su art. 79.

En él se señala que la reforma constitucional se lleva a cabo mediante una ley que contenga la reforma, debiendo esta ser aprobada por una mayoría reforzada en comparación con el procedimiento legislativo ordinario: “*mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat*”. Puede en principio observarse como solo se establece un procedimiento de reforma frente a los dos que existen en el caso español.

Es bastante reseñable señalar que el precepto también prevé una cláusula de intangibilidad material, pues señala que “*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*”.

Quando hablamos de cláusulas de intangibilidad estamos aludiendo a límites materiales a la reforma. Es decir, aludimos a la existencia de ciertas cuestiones que no pueden ser reformadas por entenderse que afectan a derechos o instituciones que tienen la consideración de intocables. En el caso alemán, se prohíbe reforma del modelo de división Federal de los Estados²². Como luego veremos, en el caso de la Constitución española no existe ningún límite material a la reforma o cláusula de intangibilidad material.

Por otro lado, en la Constitución francesa la reforma se regula en el art. 89, existiendo también un único procedimiento de reforma sin diferenciarse con base en las materias objeto de la misma. La iniciativa de la reforma correspondería o al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro o los miembros del Parlamento.

21 García Roca, J. (2018). De la revisión de las Constituciones: Constituciones nuevas y viejas. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (40), p. 199

22 Durango Álvarez, G. (2015). Cláusulas de intangibilidad. *Análisis Político*, (84), p. 108

Desde el punto de vista procedimental, se indica que tendrá que darse votación en Asamblea Nacional y Senado en idénticos términos, dándose posteriormente referéndum. Eso sí, se indica que se dará el citado 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”*.

Debe hacerse alusión igualmente al hecho de que se prohíbe que se acuda el procedimiento de reforma *“mientras sufra menoscabo la integridad del territorio”*. Vemos aquí que estamos ante una limitación temporal, como la que se da en el caso de España cuando está vigente, por ejemplo, el Estado de Alarma.

Finalmente, también encontramos una cláusula de intangibilidad, en tanto que se indica que *“no podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma”*. Es decir, en ningún momento se permite que se cambie la forma republicana de gobierno, siendo imposible, por ejemplo, la instauración de una monarquía.

Como último ejemplo podemos acudir a la Constitución italiana de 1948. Como elemento común a la francesa, hay que indicar que también contiene una cláusula de intangibilidad con relación a la forma república, que no podrá en ningún caso ser objeto de revisión (art. 139). Se prevé también un procedimiento único, indicándose que la revisión de la Constitución debe ser adoptada *“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”*.

El referéndum posterior sería facultativo, dándose si así lo pide en los 3 meses siguientes 1/5 parte de cualquiera de las Cámaras o, alternativamente, 500.000 electores o 5 Consejos Regionales. Tal referéndum sería vinculante. Eso sí, no cabría celebrar este *“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”*.

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

2.1 Características de la CE

La CE de 1978 fue ratificada por parte del pueblo español en referéndum popular celebrado el 6 de diciembre de 1978, siendo fruto del consenso político. Por estas razones, señala la STC 11/1981, de 8 de abril, que estamos ante un marco de coincidencias de suficiente amplitud como para que dentro del mismo sean posibles opciones políticas de muy distinto signo.

Señala en este sentido Del Águila Tejerina que estamos ante un texto constitucional fruto del consenso político, ante un “acuerdo de mínimos” que tiene carácter polivalente para facilitar la convivencia²³. Desde el punto de vista de la reforma, y como ya habíamos antes adelantado, estamos ante una Constitución rígida que en su Título X establece procedimientos específicos de reforma, procedimientos que establecerían exigencias más duras que las propias del procedimiento legislativo ordinario.

Así, como se ha dicho, en el Título X es donde encontramos las disposiciones relativas a la reforma constitucional, y hemos de destacar varios elementos. El primero de ellos es que el art. 166 CE indica que ostentan iniciativa de reforma constitucional los sujetos previstos en los dos primeros incisos del art. 87 CE.

Por tanto, se remite a los sujetos que gozan de iniciativa legislativa, con exclusión eso sí de la iniciativa legislativa popular²⁴. Esto implica que tendrían iniciativa para la reforma

23 Del Águila Tejerina R. (1982). La transición a la democracia en España. *Revista de estudios políticos*, (25), p.115

24 Álvarez Conde, E. & Tur Ausina, R. (2016). *Derecho Constitucional*. España: Tecnos, p. 120

constitucional el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas²⁵.

Desde el punto de vista de los límites materiales, la CE de 1978 no contiene ninguna cláusula de intangibilidad²⁶. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con los ejemplos de textos constitucionales de otros países antes citados, no se prevé en la CE que exista ninguna cuestión “sagrada” o “intocable”. Es decir, cualquier cuestión puede ser susceptible de reforma constitucional siempre que concurren las mayorías necesarias para ello.

En este sentido se pronuncia la STC 48/2003, de 12 de marzo, indicando en su FJ 7º que *“la Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento”*.

Por tanto, no existiría ningún núcleo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional, indicando en este sentido la STC 42/2014, de 25 de marzo, que no habría problema alguno en admitir la posibilidad de reformas que modificasen los mismos fundamentos del orden constitucional vigente, siempre que se diese respeto a los procedimientos de reforma constitucionalmente establecidos.

Podemos decir por tanto que toda cuestión es susceptible de modificación (pasar de monarquía a república, independencia de alguna parte del territorio nacional) siempre que se siguiesen las vías constitucionalmente establecidas, cumpliéndose los requisitos del art. 168 CE, que sería el aplicable a tales casos²⁷.

Sí que podríamos hablar de límites temporales como los que se preveían en la Constitución francesa. Indica en este sentido el art. 169 CE que *“no podrá iniciarse la reforma*

25 García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), p. 100

26 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 92

27 Álvarez Suárez, J. (2020). La modificación del artículo 168 de la Constitución Española a través del procedimiento ordinario de reforma. *Revista De Derecho Político*, (108), p. 225

constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116”.

Esto implica que, además de en tiempo de guerra, no sería posible acudir a la reforma constitucional en vigencia de Estado de Alarma, de Excepción o de Sitio (art. 116 CE). Estamos así ante límites temporales dirigidos a evitar reforma en tiempos convulsos, aunque no se prevé ningún otro límite temporal. Por ejemplo, la CE de 1812 exigía que hubiesen pasado al menos 8 años desde su entrada en vigor para proponer una reforma. Vemos como en el caso de la CE de 1978 no existe previsión alguna en este sentido²⁸.

De esta forma, y al margen del límite temporal señalado, debe indicarse que la reforma obedece a razones de oportunidad política, señalando Agudo Zamora que los sujetos con iniciativa de reforma pueden poner en marcha el procedimiento cuando deseen²⁹. Eso sí, en el caso de celebración de un Tratado internacional que contenga disposiciones contrarias a nuestro texto constitucional el art. 95.1 CE sí que exige necesariamente la previa reforma constitucional.

Por ello, y como luego se tratará en otro epígrafe, si nuestro país quiere celebrar un Tratado cuyas disposiciones resultan contrarias a la CE, es preciso siempre salvar tal contradicción con carácter previo mediante reforma de la Constitución.

Por último, desde el punto de vista procedimental se han de seguir necesariamente los cauces previstos en el Título X CE, que son art. 167 y art. 168. Vemos así como, a diferencia de los tres ejemplos de otros países antes citados, en España no existe un único procedimiento, sino dos procedimientos diferentes en función de la materia que sea objeto de la reforma.

Desde este punto de vista procedimental, existe trato común e igualitario desde el punto de vista de la iniciativa. Es decir, el procedimiento es siempre el mismo sin importar quién sea el sujeto que ejerza la iniciativa de reforma. Por tanto, puede hablarse de trato común e

28 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 93

29 *Ibidem*, p. 94

igualitario hacia los sujetos legitimados antes tratados, teniendo estos la capacidad de activar la función de reforma en un plano de igualdad³⁰.

El referéndum solo resultaría obligatorio en los casos de reforma por la vía procedimental del art. 168 CE. Por el contrario, en el caso de reforma por la vía del art. 167 CE el referéndum es facultativo, señalando el precepto que “*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*”. Por tanto, si no se da esta solicitud no habrá referéndum, siendo ello lo que ha ocurrido en la práctica en las reformas constitucionales que en nuestro país se han producido.

2.2. El procedimiento del art. 167

Continuando lo antes expresado, debe indicarse que se acude a un procedimiento u otro en función de las cuestiones que resultan ser objeto de la reforma. En el art. 167 CE encontraríamos el denominado como “procedimiento ordinario”, siendo posible una delimitación negativa del mismo: se acude al art. 167 CE siempre que no se pretenda reformar alguna de las cuestiones expresamente reservadas al “procedimiento agravado” del art. 168 CE³¹.

En concreto, este último debe seguirse cuando se pretenda revisión total de la CE o “*una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1.ª del Título I, o al Título II*”. Por tanto, siempre que no estemos ante reforma de alguna de estas materias deben seguirse los trámites procedimentales del art. 167 CE, siendo posible decir que el art. 167 CE

30 García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), p. 100

31 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 93

establece un procedimiento ordinario del que queda sustraída la posibilidad de modificar ciertos contenidos constitucionales, que se reservan a la vía del art. 168 CE³².

Dado el nivel de exigencias del art. 168 CE, autores como Álvarez Conde y Tur Ausina indica que, en la práctica, el procedimiento de reforma del art. 167 CE es el único que realmente puede utilizarse³³.

En los casos en los que procede seguir sus disposiciones, el art. 167 exige que el proyecto de reforma se apruebe por mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Es decir, tendría que darse mayoría de tres quintos en el Congreso y también mayoría de tres quintos en el Senado. En caso de desacuerdo entre las Cámaras, se remite a la constitución de una Comisión de composición paritaria con Diputados y Senadores, presentando esta un texto conjunto que sería de nuevo votado por ambas Cámaras.

Eso sí, es importante indicar que, si ello no logra resultados, bastará con simple mayoría de dos tercios en el Congreso si hay aprobación por mayoría absoluta en el contexto del Senado. Tras todo lo indicado, habría referéndum facultativo en los términos antes expuestos: hay referéndum sí en el plazo de 15 días así lo solicita una décima parte del Congreso o del Senado, y en caso contrario no lo hay. En la práctica, no se ha dado este referéndum en las dos reformas constitucionales que se han dado desde la entrada en democracia, habiéndose seguido en ambos casos este procedimiento ordinario del art. 167 CE.

2.3 El procedimiento agravado del art. 168

En el art. 168 CE encontramos el “procedimiento agravado” de reforma constitucional, utilizándose en este caso la expresión “revisión”. Aquí estaríamos ante reforma de las partes de la CE que se consideran “más importantes”, estableciéndose así requisitos mucho más exigentes, hasta tal grado que algunos autores consideran que, en la práctica, esta vía resulta

32 Contreras Casado, M. (2002). Un nuevo enfoque de la reforma constitucional y sus límites materiales. *Revista española de derecho constitucional*, (65), p. 383

33 Álvarez Conde, E. & Tur Ausina, R. (2016). *Derecho Constitucional*. España: Tecnos, p. 121

claramente imposible. Otros entienden que, dada la importancia de las materias objeto de la reforma, es razonable exigir un amplio consenso parlamentario³⁴.

En concreto, habrá que acudir al art. 168 CE cuando se pretenda revisión total de la CE o reforma de:

- Título Preliminar, donde encontramos elementos como que España es un Estado social y democrático de Derecho, o que la nación española es una e indivisible.
- Capítulo Segundo, Sección 1.^a del Título I. Es decir, reforma de los derechos fundamentales (arts. 14-29 CE).
- Título II, es decir, la Monarquía. Esto implica que, por ejemplo, si se quiere cambiar a la forma republicana sería necesario seguir la vía del art. 168 CE.

En estos casos, podemos ver como el art. 168 CE es realmente exigente. Se exige en primer lugar que el proyecto se apruebe por mayoría de dos tercios tanto en Congreso como en Senado, con disolución inmediata de las Cortes Generales tras ello.

A continuación, se dan elecciones generales y, otra vez, los nuevos integrantes de Congreso y Senado deben ratificar la decisión por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras³⁵. Finalmente, se somete obligatoriamente la reforma a referéndum vinculante para su ratificación. En este caso el referéndum no es facultativo, como sí que lo sería en el caso del art. 167 CE, sino obligatorio.

Señala García Fernández que nos encontramos ante un procedimiento con exigentes requisitos, de forma que incluso podemos hablar en la práctica de un *procedimiento “bastante disuasorio”*³⁶.

34 *Ibidem*, p. 94

35 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 307

36 *Ibidem*, p. 393

Por otra parte, autores como Contreras Casado plantean una cuestión interesante: la posibilidad de reformar el art. 168 CE a través de la vía del procedimiento ordinario del art. 167. Así, al menos desde el punto de vista de la estricta literalidad de los preceptos, nada impediría acudir al procedimiento ordinario del art. 167 CE para reformar el art. 168 y hacer que este exigiese requisitos menos duros para lograr la revisión de las materias en él previstas³⁷.

No obstante, podría alegarse fraude constitucional, señalándose que una actuación así iría contra el espíritu de la CE cuando tuviese como fin último la revisión de alguna de las materias del art. 168 CE. Así, puede considerarse que se estaría dando un verdadero fraude legal.

Señala en este sentido Álvarez Suárez que la finalidad del art. 168 CE sería la de evitar cláusulas de intangibilidad en nuestro texto constitucional, estableciendo una protección reforzada a elementos e instituciones que se consideran de especial importancia. Así, lo que se persigue es garantizar que, en tales casos, la reforma queda sujeta a unos requisitos mucho más estrictos³⁸.

Por ello, permitir acudir a la reforma del art. 168 CE por la vía del art. 167 siendo el fin último el de modificar indirectamente alguna de estas cuestiones fundamentales debería considerarse fraude constitucional. En todo caso, estamos ante una cuestión debatida por la doctrina.

2.4 Las reformas de 1992 y 2011

37 Contreras Casado, M. (2002). Un nuevo enfoque de la reforma constitucional y sus límites materiales. *Revista española de derecho constitucional*, (65), p. 383

38 Álvarez Suárez, J. (2020). La modificación del artículo 168 de la Constitución Española a través del procedimiento ordinario de reforma. *Revista De Derecho Político*, (108), p. 244

Tal y como señala García Atance, con frecuencia escuchamos comentarios sobre la necesidad de proceder a la reforma de la CE de 1978, y tales comentarios se han dado incluso poco después de su promulgación (en tal caso con respecto a la reforma del Senado)³⁹. Sin embargo, hoy en día, solo se han dado dos reformas constitucionales, siguiéndose en ambos casos los trámites del art. 167 CE.

La primera de ellas se daría en 1992, en el contexto del Tratado comunitario de Maastricht. En este caso, antes de la ratificación del mismo, se advirtió una posible contradicción con nuestro texto constitucional. Así, el original art.13.2 CE solo reconocía a los extranjeros derecho de sufragio activo en el contexto de las elecciones municipales, pero el Tratado suponía reconocerles también sufragio pasivo en las mismas⁴⁰.

En este sentido es pertinente acudir a la Declaración de 1 de julio de 1992 del TC. Hay que indicar que esta se emitió de acuerdo a la vía del art. 95.2 CE, que establece que el TC se pronuncie sobre posible contradicción entre la CE y un Tratado que aún no ha recibido el consentimiento del Estado español. Tal y como se indica en la declaración, el propósito de este precepto es preservar la CE y garantizar la seguridad y estabilidad de los compromisos que el Estado español pudiese alcanzar.

Así, está claro que se producirían importantes problemas si, tras ratificarse el Tratado, se declara incompatibilidad de alguna de sus disposiciones con nuestra Constitución. Por tanto, lo que se hace es acudir previamente a una declaración del TC y, en caso de apreciarse tal contradicción, no cabría ratificación del Tratado sin una previa reforma constitucional, tal y como establece el art. 95 CE.

39 García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), p. 109

40 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 93

En este caso, tal y como antes se ha indicado, se consultó al TC sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 8 del Tratado comunitario de Maastricht y el art. 13.2 CE.

Indicó el Tribunal que *“la conclusión que se impone es, pues, la de que existe una contradicción, irreductible por vía de interpretación, entre el art. 8 B, apartado 1, del Tratado de la Comunidad Económica Europea, según quedaría el mismo redactado por el Tratado de la Unión Europea, de una parte, y el art. 13.2 de nuestra Constitución, de otra; contradicción que afecta a la parte de aquel precepto que reconocería el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales –a un conjunto genérico de personas (los nacionales de otros países miembros de la Comunidad) que no tienen la condición de españoles”*.

Así, teniendo en cuenta la existencia de esta contradicción, y de acuerdo a lo previsto en el art. 95 CE, sería preciso proceder a la reforma del art. 13.2 CE antes de que fuese posible la ratificación del Tratado. Teniendo en cuenta que el art. 13.2 CE no se enmarca desde el punto de vista sistemático en ninguno de los contextos reservados al art. 168 CE, el propio TC indicaba en su Declaración que sería suficiente acudir al procedimiento ordinario del art. 167 con el fin de extender a los extranjeros el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales.

Esto es lo que se hizo, ejerciéndose en este caso la iniciativa de reforma por parte del Congreso. Así, el 7 de julio de 1992 varios grupos parlamentarios presentaron de forma conjunta proposición de reforma del art. 13.2 CE, admitiéndose esta a trámite el día siguiente y sometiéndose a deliberación del Pleno posteriormente⁴¹. En concreto, la reforma suponía meramente añadir al art. 13.2 CE el inciso “y pasivo”, reconociendo así el sufragio pasivo a extranjeros en las elecciones municipales⁴².

41 Congreso. (Consultado el 20 de mayo de 2022). *Primera Reforma Constitucional*. Recuperado de https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm

42 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 93

El debate en el Pleno del Congreso de los Diputados se dio el 22 de julio de 1992, con 332 votos favorables. Posteriormente, y sin enmienda alguna, el texto fue aprobado por el Senado el 30 de julio de 1992. Como antes se indicó, en el caso del art. 167 CE el referéndum resulta preceptivo, siendo necesario que lo exija una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. En este caso nadie lo solicitó en plazo de 15 días, por lo que no se celebró referéndum, y la reforma se sancionó por el rey se promulgó el 27 de agosto de 1992, publicándose en el BOE el día siguiente⁴³.

En el año 2004 volvería a plantearse la posibilidad de reforma constitucional, aunque esta no llegó a darse. En primer lugar, se solicitó Declaración del TC con relación a posibles contradicciones entre la CE y algunos preceptos del Tratado de Roma de 29 de octubre de 2004. En este caso, la opinión mayoritaria del TC era que no existía contradicción, siendo el art. 93 CE suficiente para la prestación del consentimiento del Estado español a tal Tratado.

Por otra parte, indica García Fernández que el PSOE anunció la reforma constitucional en su programa electoral de 2004. Esta reforma afectaría a distintos puntos, tales como los siguientes:

- Reforma del Senado.
- Reforma de las reglas de sucesión a la Corona, que a día de hoy siguen dando preferencia al varón sobre la mujer.
- Reconocimiento expreso de las CCAA y Ciudades Autónomas existentes en el texto constitucional.
- Inclusión de referencias a la “Constitución Europea”⁴⁴.

No obstante, en este caso no se lograría consenso político suficiente para la reforma. El hecho de que se pretendiese reformar lo relativo a la preferencia del varón sobre la mujer en el

43 Congreso. (Consultado el 20 de mayo de 2022). *Primera Reforma Constitucional*. Recuperado de https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm

44 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 303

contexto de la sucesión a la Corona supondría modificación de un precepto contenido en el Título II CE, lo que exigiría necesariamente acudir a la vía del procedimiento agravado del art. 168 CE.

Como antes dijimos, esto implicaría no solo exigencia de relevantes mayorías, sino disolución inmediata de las Cortes, con convocatoria de nuevas elecciones y, tras nueva aprobación en ambas Cámaras, sometimiento de la reforma a referéndum popular. Indica García Fernández que en este caso fue un relevante obstáculo la perspectiva de disolver Cortes y convocar nuevas elecciones, por lo que puede señalarse que tal requisito supone en la práctica un elemento bastante disuasorio⁴⁵.

Sí que se daría otra reforma constitucional en el año 2011, en este caso con relación a dar carácter constitucional al principio de estabilidad presupuestaria en el art. 135 CE, todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad económica de España en el contexto de su pertenencia a la UE⁴⁶ en un escenario de profunda crisis económica.

Dada la ubicación sistemática del precepto, en este caso sí que sería posible acudir al procedimiento ordinario del art. 167 CE, siendo ello lo que hizo. Destaca García Fernández que esta reforma se tramitó con bastante rapidez: el presidente Rodríguez Zapatero propuso en debate parlamentario reformar la CE para la inclusión de mecanismos de estabilidad presupuestaria, y tan solo 3 días tras ello la proposición de reforma se publicó en el BOE como iniciativa conjunta de los grupos parlamentarios de PSOE y PP. Esto ciertamente contrasta con los obstáculos que se pusieron en el año 2004⁴⁷.

En este caso, el debate sobre la reforma se dio en el Pleno del Congreso el 2 de septiembre de 2011. Se emitirían un total de 321 votos, siendo 316 a favor y solo 5 del total en contra.

45 *Ibidem*, p. 307

46 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 93

47 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 310

Pasando la cuestión al Senado, se dio votación en el Pleno de este el día 7 de septiembre de 2011, emitiéndose un total de 236 votos, de los cuales 233 serían a favor y solo 3 en contra⁴⁸.

Al igual que en el caso de 1992, la reforma no se sometería a referéndum popular por no haber sido ello solicitado por al menos una décima parte de miembros del Congreso o del Senado. La reforma acabaría siendo sancionada y promulgada el 27 de septiembre de 2011, indicando el vigente art. 135 CE que “*todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*”.

En definitiva, señala García Fernández que llama la atención la urgencia de la tramitación y el acuerdo de los grandes grupos parlamentarios (PSOE y PP) en comparación con los enfrentamientos y bloqueos que se dieron en el contexto de las propuestas del año 2004⁴⁹. Tras este análisis, procede tratar las posibles propuestas de mejora en el contexto de la reforma constitucional.



48 Congreso. (Consultado el 22 de mayo de 2022). *Segunda Reforma Constitucional*. Recuperado de https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

49 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 311

3. ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS DE MEJORA

Lo primero que cabe indicar es que otros países de nuestro entorno sí que han emprendido en las últimas décadas numerosas reformas constitucionales, como sería el caso de Alemania, Francia o Italia. Por el contrario, en España solo hemos acudido a la reforma en los dos casos antes citados, dándose reformas de meros aspectos puntuales⁵⁰.

Indica en este sentido Tajadura Tejada que parece existir en nuestro país cierto recelo político a la hora de contemplar la reforma, y esto es algo que se debe superar, en tanto que estamos ante un instrumento de defensa de la Constitución: se reforma lo que se quiere conservar, y la supervivencia de una Constitución depende de su adecuada adaptación a las circunstancias históricas, sociales y políticas⁵¹.

Así, como señalamos al inicio del trabajo, la falta de reforma de un texto constitucional puede llevar a que este quede obsoleto, implicando ello en la práctica su fracaso y su inaplicación efectiva. La falta de actualización puede suponer que la CE acabe convirtiéndose una herramienta ineficaz, por lo que debe superarse el citado recelo político⁵².

A la hora de explicar este recelo, autores como García Fernández señalan que el procedimiento agravado del art. 168 CE resulta bastante disuasorio, especialmente por el requisito de disolución inmediata de las Cortes, con convocatoria de elecciones generales⁵³. De hecho, hay autores que consideran que, en la práctica, las exigencias del art. 168 CE son tan altas que no es razonable pensar que será posible una reforma constitucional por tal vía⁵⁴.

50 Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, (1), p. 99

51 *Ibíd.*, p. 199

52 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 88

53 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 307

54 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 93

Esto resulta aún más cierto si tenemos en cuenta la polarización política que se vive en nuestra sociedad⁵⁵, siendo difícil pensar que en el futuro cercano podrán darse las mayorías que exige el art. 168 CE.

En todo caso, entendemos que debe buscarse un equilibrio adecuado que, evitando excesiva rigidez, evite una flexibilidad tal que devenga en inestabilidad constante. Así, no parece a priori que sea algo negativo que se exijan altas mayorías y consenso parlamentario para acordar la reforma de los aspectos más esenciales de la CE. Si comparamos con el caso alemán, pudimos antes ver que en la Ley Fundamental de Bonn también se exige mayoría de dos tercios en ambas Cámaras.

El requisito que sí puede considerarse excesivo es que, tras lograrse tal mayoría, se exija disolución de las Cortes Generales, nuevas elecciones y de nuevo acuerdo por dos tercios en cada Cámara. No existe una exigencia así en las constituciones de nuestro entorno que hemos analizado, siendo la convocatoria de elecciones el elemento que más puede disuadir al poder político con relación al procedimiento de reforma.

Por ello, podría plantearse la pertinencia de eliminar este requisito, bastando con mayoría de dos tercios en el Congreso de los Diputados y en el Senado, con ratificación posterior en referéndum popular obligatorio. De esta forma, se sigue exigiendo amplio consenso y se garantiza que la voluntad popular sea expresada, eliminándose al mismo tiempo un obstáculo a la reforma que puede considerarse excesivo.

Otra solución de menor alcance, que exigiría compromiso político, sería bastante más simple: se puede soslayar este obstáculo “formidable” si simplemente se acuerda con la oposición aprobar la reforma justo antes de disolver las Cortes por estar cerca el final de la legislatura⁵⁶.

55 Teruel Rodríguez, L. (2016). El impacto de la crisis política y económica sobre la polarización de los medios españoles. *Historia y comunicación social*, (21), p. 205

56 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 307

Ya que hemos hablado de referéndum, también procede tratar este extremo. Como se ha indicado en el trabajo, el referéndum es obligatorio cuando se da reforma por la vía del art. 168 CE, pero facultativo por la vía del art. 167 CE. En la práctica, en las dos reformas constitucionales que se han dado por la vía del art. 167 CE no se ha dado previo referéndum popular por no haberlo solicitado en plazo suficientes miembros del Congreso de los Diputados o del Senado.

Entendemos que ello supone permitir la modificación de la norma suprema de nuestro ordenamiento sin que se permita expresión directa de la voluntad popular. Existen así partidos que han exigido que siempre se de celebración de referéndum, sin importar que la reforma sea puntual y limitada⁵⁷.

De hecho, con el sistema actual asistimos a reformas en cuestiones tan relevantes como la de la estabilidad presupuestaria del art. 135 CE sin que se permita que la ciudadanía se pronuncie. Así, las dos reformas constitucionales que se han dado han estado relacionadas con la pertenencia de España a organizaciones internacionales, dándose rápido acuerdo de los grandes grupos parlamentarios sin permitirse en caso alguno pronunciamiento ciudadano directo⁵⁸. Por ello, nos parece razonable modificar el art. 167 CE en el sentido de que el referéndum sea obligatorio también cuando se acuda a tal vía.

Como indica Tajadura Tejada, es cierto que los referéndums tienen relevante potencial desestabilizador, y esta es la razón por la que países como Alemania ni siquiera prevén la posibilidad de referéndum en el procedimiento de reforma⁵⁹. Sin embargo, entendemos que la posibilidad de la norma suprema del ordenamiento sea modificada sin pronunciamiento directo de la ciudadanía podría suponer la deslegitimación de nuestro texto constitucional.

57 Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, (1), p. 111

58 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 307

59 Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, (1), p. 111

Parece así razonable exigir un referéndum obligatorio también en la vía del art 167 CE o al menos, como se hace en el caso italiano, permitir que sea solicitado no solo por integrantes de las Cámaras legislativas, sino también a través de la iniciativa popular. Señalamos así antes que en el caso italiano habrá referéndum si así lo solicitan 500.000 electores, algo que nos parece bastante razonable.

Procede también tratar la cuestión de la iniciativa popular: mientras que nuestro ordenamiento proclama la soberanía popular y prevé esta iniciativa en el procedimiento legislativo, la excluye expresamente en el caso de la reforma del texto constitucional⁶⁰. Recordamos así que se remite en materia de iniciativa para la reforma a los mismos sujetos que ostentan iniciativa legislativa, pero expresamente se excluye la iniciativa popular.

Según García Atance, esto no estaría justificado porque ni siquiera puede hablarse de peligro de utilización demagógica de tal mecanismo: la iniciativa popular solo activaría el procedimiento, siendo perfectamente posible que Congreso y Senado rechacen la proposición⁶¹. Así, esta regulación muestra tensiones entre los mecanismos de democracia representativa y democracia directa, y entendemos que parece razonable modificar la regulación actual para permitir la iniciativa popular en el ámbito de la reforma constitucional.

Así, para garantizar siempre la actualización del texto constitucional y su legitimidad, entendemos que la facultad de activar el procedimiento de reforma debe estar lo más distribuida posible, debiendo permitirse la iniciativa popular en este ámbito, pues a fin de cuentas no tiene sentido excluirla aquí cuando sí que se permite en el ámbito legislativo⁶².

En cuanto a materias concretas que deberían reformarse, estaríamos ante un debate distinto, existiendo distintos elementos en los que se ha propuesto la necesidad de mejora. Por ejemplo, uno de los ámbitos en los que parece existir cierto consenso político sobre la

60 García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), p. 106

61 *Ibidem*, p. 107

62 *Ibidem*, p. 108

necesidad de reforma sería el relativo a la preferencia que el art. 57.1 CE da al varón sobre la mujer en el contexto de la sucesión a la Corona.

Señala así el vigente art. 57.1 CE que *“la sucesión en el trono 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; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menor”*.

Obviamente, esta preferencia que se otorga al varón sobre la mujer no parece justificada en el contexto de la realidad social y política que hoy vivimos, siendo posible hablar de incompatibilidad con los principios de igualdad y no discriminación. Estamos así ante una cuestión en la que distintos grupos políticos se han manifestado a favor de la necesidad de reforma, por lo que entendemos que sería pertinente lograrla para garantizar que la monarquía actual es coherente con los valores democráticos, evitándose argumentos sobre que es una institución anticuada⁶³. Eso sí, el reto se encontraría en el hecho de que, al regularse esta cuestión en el Título II CE, habría que seguir los trámites del procedimiento agravado del art. 168 CE.

De forma sucinta, otras materias sobre las que se ha planteado desde distintas posiciones políticas la necesidad de reforma serían las siguientes:

- Reforma del Senado.
- Reconocimiento expreso en el texto constitucional de las CCAA existentes.
- Mención a la integración de España en el ámbito de la UE⁶⁴.

63 Díaz Revorio, F. (2014). Los retos de la monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencia legitimadora constitucional. *Parlamento y Constitución. Anuario*, (16), p. 176

64 García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), p. 303

En definitiva, debe indicarse que los textos constitucionales que no se reforman acaban pereciendo, pues no se ajustan adecuadamente a la realidad social que pretenden regular. Por tanto, con el fin de evitar la devaluación de la supremacía normativa de la CE y garantizar que sigue siendo una herramienta flexible, es preciso que cese el recelo político existente hacia la reforma: es algo positivo y necesario para garantizar la efectividad de nuestro texto constitucional⁶⁵. Por tanto, se precisa flexibilidad y voluntad política para facilitar reformas sobre materias con relación a las cuales existen los consensos necesarios, garantizándose así la modernización de la CE de 1978 y su adecuación a la realidad social y política de nuestro país⁶⁶.



65 Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, (1), p. 99

66 Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos, p. 89

CONCLUSIONES

Tras la realización del presente Trabajo de Fin de Grado, se han alcanzado las siguientes conclusiones:

PRIMERA. - La Constitución es la norma superior del ordenamiento, estableciendo y regulando los fundamentos de la vida del Estado. Precisamente por ello, debe llevar necesariamente asociada la idea de estabilidad, siendo inherente a un texto constitucional las pretensiones de tener carácter duradero. Sin embargo, ello no implica que el texto constitucional deba ser intocable, pues una Constitución pétrea que no permite su modificación supone que esta tenga mayor riesgo de sucumbir, en tanto que acaba fomentando acontecimientos de carácter revolucionario, con ruptura del orden constitucional previo. Por tanto, no es razonable que la Constitución, en palabras de Thomas Jefferson, haga prevalecer la voluntad de los muertos sobre la de los vivos. Puede por tanto afirmarse que, sin perjuicio de su estabilidad, no puede entenderse una Constitución como una norma permanente y eterna, siendo preciso que toda Constitución disponga mecanismos tendentes a su actualización con el fin de evitar que acabe convirtiéndose en una herramienta ineficaz.

SEGUNDA. - Podemos definir la reforma constitucional como la actividad normativa tendente a modificar, parcial o totalmente, una Constitución a través de órganos especiales, o procedimientos particulares diversos de los establecidos para la legislación ordinaria, y que, en la medida en que por ella se colman lagunas o se complementan y derogan determinados preceptos, producirá siempre una alteración, expresa o tácita, del documento constitucional. Podemos así decir que el texto constitucional es fruto del acuerdo de unas fuerzas sociales y políticas en unas determinadas circunstancias históricas, y que solo seguirá siendo eficaz si se adecúa a la realidad social subyacente: como la realidad social y política no es estática, sería necesario el establecimiento de mecanismos de reforma con el fin de evitar un desfase entre realidad y Constitución. Así, el Derecho debe adaptarse a la realidad que

pretende regular, y lo mismo ocurre con el texto constitucional como norma jurídica suprema que es.

TERCERA. - Hemos diferenciado entre constituciones flexibles y rígidas: las primeras serían aquellas en las que cabe reforma del texto constitucional a través del procedimiento legislativo ordinario, mientras que las segundas serían aquellas en las que se establece un procedimiento especial y más exigente para lograr la reforma pretendida. En la práctica, hay que indicar que apenas quedan constituciones flexibles.

CUARTA. - En el caso español nos encontramos ante una Constitución rígida, en tanto que se establecen en su arts. 167 y 168 procedimientos de reforma distintos al procedimiento legislativo ordinario, exigiéndose en ellos requisitos y mayorías más exigentes. Eso sí, es pertinente indicar que, dentro de las constituciones rígidas, el grado de rigidez puede variar entre una y otra, o incluso dentro de la misma. Volviendo al caso español, puede indicarse que, sí bien en todo caso hablamos de Constitución rígida, la reforma por la vía del art. 168 CE exige mayorías más exigentes que las previstas para la reforma por la vía del art. 167. Es así característico de los mecanismos de reforma de la CE de 1978 el establecimiento de dos procedimientos, mientras que otras constituciones de nuestro entorno europeo prevén un procedimiento único.

QUINTA. - Es en el Título X CE donde encontramos los mecanismos relativos a la reforma constitucional. Desde el punto de vista de la iniciativa para instar la reforma, hay que indicar que, de acuerdo al art. 166 CE, ostentarían la misma los sujetos previstos en los dos primeros incisos del art. 87. Por tanto, se remite a los sujetos que gozan de iniciativa legislativa, con exclusión eso sí de la iniciativa legislativa popular. Esto implica que tendrían iniciativa para la reforma constitucional el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

SEXTA. - Es también pertinente señalar que el Título X CE no prevé ningún tipo de cláusula de intangibilidad o límite material a la reforma. Así, a diferencia de lo que ocurre en países como Alemania, Francia o Italia, no existe ninguna cuestión intocable en nuestro texto constitucional, ningún precepto que no pueda ser modificado si concurren los requisitos procedimentales de los arts. 167 y 168 CE. En este sentido se pronuncia la STC 48/2003, de 12 de marzo, indicando en su FJ 7º que la CE no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento. Por tanto, no existiría ningún núcleo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional, indicando en este sentido la STC 42/2014, de 25 de marzo, que no habría problema alguno en admitir la posibilidad de reformas que modificasen los mismos fundamentos del orden constitucional vigente, siempre que se diese respeto a los procedimientos de reforma constitucionalmente establecidos. Sí que podríamos hablar de límites temporales, pues no cabe reforma constitucional en período de guerra ni en Estado de Alarma, de Excepción o de sitio.

SÉPTIMA. - En el art. 167 CE encontramos el procedimiento ordinario, y en el art. 168 CE el agravado, debiendo seguirse este último cuando se pretenda revisión total de la CE o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1.ª del Título I, o al Título II”. Por tanto, siempre que no estemos ante reforma de alguna de estas materias deben seguirse los trámites procedimentales del art. 167 CE. Como hemos visto, el art. 168 establece unos requisitos mucho más exigentes, tan exigentes que algunos autores consideran que en la práctica resulta imposible lugar una reforma constitucional a través de esta vía. Por otra parte, mientras que en los casos de reforma por la vía del art. 168 CE el referéndum es obligatorio, en el caso de reforma por la vía del art. 167 CE es meramente facultativo, de forma que solo se dará cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros del Congreso de los Diputados o del Senado. Por tanto, si no se da esta solicitud no habrá referéndum, siendo ello lo que ha ocurrido en la práctica en las reformas constitucionales que en nuestro país se han producido.

OCTAVA. - Como hemos visto, solo se han dado en España dos reformas constitucionales muy puntuales, y por la vía del art. 167 CE, sin referéndum alguno: una en 1992 y otra en 2011. Mientras que otros países de nuestro entorno sí que han emprendido en las últimas décadas numerosas reformas constitucionales, parece existir en nuestro país cierto recelo político a la hora de contemplar la reforma, y esto es algo que se debe superar, en tanto que estamos ante un instrumento de defensa de la Constitución: se reforma lo que se quiere conservar, y la supervivencia de una Constitución depende de su adecuada adaptación a las circunstancias históricas, sociales y políticas.

NOVENA. - Este recelo político podría explicarse en parte por las exigencias del art. 168 CE en materia de disolución de las Cortes Generales y convocatoria de elecciones generales. No encontramos en otros países de nuestro entorno un requisito similar, y entendemos que podría plantearse la pertinencia de eliminar este requisito, bastando con mayoría de dos tercios en el Congreso de los Diputados y en el Senado, con ratificación posterior en referéndum popular obligatorio. De esta forma, se sigue exigiendo amplio consenso y se garantiza que la voluntad popular sea expresada, eliminándose al mismo tiempo un obstáculo a la reforma que puede considerarse excesivo. Otra solución de menor alcance, que exigiría compromiso político, sería bastante más simple: se puede soslayar este obstáculo “formidable” si simplemente se acuerda con la oposición aprobar la reforma justo antes de disolver las Cortes Generales por estar cerca el final de la legislatura.

DÉCIMA. - Por otro lado, también proponemos exigir un referéndum obligatorio también en la vía del art 167 CE o al menos, como se hace en el caso italiano, permitir que sea solicitado no solo por integrantes de las Cámaras legislativas, sino también a través de la iniciativa popular. Señalamos así antes que en el caso italiano habrá referéndum si así lo solicitan 500.000 electores, algo que nos parece bastante razonable. De esta forma, siempre se garantiza participación popular directa en la modificación de la norma suprema de nuestro ordenamiento.

UNDÉCIMA. - Para garantizar siempre la actualización del texto constitucional y su legitimidad, entendemos que la facultad de activar el procedimiento de reforma debe estar lo más distribuida posible, debiendo permitirse la iniciativa popular en este ámbito, pues a fin de cuentas no tiene sentido excluirla aquí cuando sí que se permite en el ámbito legislativo. No existiría justificación legítima para excluir la iniciativa popular en el ámbito de la reforma constitucional.

DUODÉCIMA. - Por último, merece señalarse que se han cumplido los objetivos específicos y generales del trabajo fin de grado para la obtención del grado en derecho en la Universidad Miguel Hernández.



FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Agudo Zamora, M. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. España: Editorial Tecnos

Álvarez Conde, E. & Tur Ausina, R. (2016). *Derecho Constitucional*. España: Tecnos

Álvarez Suárez, J. (2020). La modificación del artículo 168 de la Constitución Española a través del procedimiento ordinario de reforma. *Revista De Derecho Político*, (108), 219-246

Contreras Casado, M. (2002). Un nuevo enfoque de la reforma constitucional y sus límites materiales. *Revista española de derecho constitucional*, (65), 381-386

Del Águila Tejerina R. (1982). La transición a la democracia en España. *Revista de estudios políticos*, (25), 101-128

De Vega García, P. (2006). La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia. *II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la reforma de la Constitución*, 1-27

Díaz Revorio, F. (2014). Los retos de la monarquía parlamentaria en España: adaptarse a los tiempos sin renunciar a su sentido histórico simbólico y a su esencia legitimadora constitucional. *Parlamento y Constitución. Anuario*, (16), 141-184

Durango Álvarez, G. (2015). Cláusulas de intangibilidad . *Análisis Político*, (84), 102-114

García Fernández, J. (2012). Reformas constitucionales posibles y reformas constitucionales imposibles. Notas previas a la reforma de la constitución. *Teoría y realidad constitucional*, (30), 301-314

García Atance M. (2017). Algunas Consideraciones Sobre La Reforma Constitucional: Garantía De Permanencia O Ruptura De Consenso. *Estudios De Deusto* 65 (2), 85-118

García Roca, J. (2018). De la revisión de las Constituciones: Constituciones nuevas y viejas. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (40), 181–222.

Ruipérez Alamillo, J. (1992). Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional. *Revista de estudios políticos*, (75), 233-258

Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, (1), 91-113

Teruel Rodríguez, L. (2016). El impacto de la crisis política y económica sobre la polarización de los medios españoles. *Historia y comunicación social*, (21), 203-220

Recursos web

Congreso. (Consultado el 20 de mayo de 2022). *Primera Reforma Constitucional*. Recuperado de https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm

Congreso. (Consultado el 22 de mayo de 2022). *Segunda Reforma Constitucional*. Recuperado de https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

Legislación

Constitución Italiana de 1947. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Constitución Francesa de 1958. Disponible en el siguiente enlace:
https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

Constitución Española de 1978. Disponible en el siguiente enlace:
<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Jurisprudencia

STC 11/1981, de 8 de abril. Disponible en el siguiente enlace:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/11>

Declaración 1/1992 del Tribunal Constitucional. Disponible en el siguiente enlace:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1992-17448.pdf>

STC 48/2003, de 12 de marzo. Disponible en el siguiente enlace:
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4823>

Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional. Disponible en el siguiente enlace:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2005-111>

STC 42/2014, de 25 de marzo. Disponible en el siguiente enlace:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3885