

**UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ**  
**Facultad de Ciencias Sociales y**  
**Jurídicas de Elche**



**Grado en Derecho**  
**Trabajo de Fin de Grado**  
**Curso académico 2015/2016**

**El sentido de la Reforma Constitucional:  
experiencia española**

**Estudiante: Adrián Molina Sabuco**

**Tutora: Rosario Tur Ausina**

# ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LA REFORMA.....	7
1. La Reforma Constitucional como mecanismo de defensa. La rigidez de la Reforma.....	7
2. Figuras afines a la reforma constitucional.....	9
3. La mutación constitucional.....	11
4. La rigidez constitucional.....	13
5. Procedimientos de reforma constitucional en España. Límites de la reforma constitucional.....	15
SEGUNDA PARTE: ESTUDIO PORMENORIZADO DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	27
1. Primera reforma. Reforma constitucional de 1992.....	27
2. Informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de reforma de la Constitución en 2006.....	30
3. Segunda reforma. La Reforma Constitucional de 2011.....	41
TERCERA PARTE: LOS PLANTEAMIENTOS DE REFORMA A PARTIR DE 2015.....	53
1. En los programas electorales.....	53
2. Proyectos de Reforma incluidos en los pactos, tras las Elecciones de 2015.....	62
CONCLUSIONES.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	71
WEBGRAFÍA.....	73
ANEXO NORMATIVO.....	75
ANEXO JURISPRUDENCIAL.....	75



## ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BNG	Bloque Nacionalista Gallego
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDS	Centro Democrático y Social
CE	Constitución Española de 1978
CiU	Convergència y Unió
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds
IU	Izquierda Unida
LO	Ley Orgánica
NaBai	Nafarroa Bai (Navarra sí)
PIB	Producto Interior Bruto
PNV	Partido nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SM	Su Majestad
TCCEE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea

TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
UPyD	Unión Progreso y Democracia



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se desarrolla entorno a uno de los elementos esenciales mediante el cual se ha consolidado España, en el último tercio del siglo XX, como un Estado Social y Democrático de Derecho: La Constitución Española de 1978. Es bien sabido, que nuestra Carta Magna, supuso un punto de inflexión en la realidad, ciertamente convulsa, que venía desarrollando durante la transición española. Con el paso de las décadas, el Estado Social y Democrático de Derecho ha evolucionado sistemáticamente con la realidad social y política de cada momento, mediante el desarrollo de un complejo sistema legislativo bajo el marco y el respeto de la Constitución.

La Constitución Española de 1978, en sus casi cuatro décadas de existencia, apenas ha sido objeto de “actualización” o reforma. ¿Estamos ante una norma anacrónica? ¿Qué preceptos deberían ser revisados y/o derogados? La discusión doctrinal está servida.

No obstante, este trabajo plantea una cuestión meridianamente distinta a la reforma de la Constitución en su sentido puramente material. No pretende desarrollar un catálogo de irregularidades, muchas de ellas sin la mayor cabida de duda, sobre el pilar de nuestro ordenamiento, sino que vendrá a dilucidar cuestiones que se suelen plantear en menor medida, pero, no por ello carecen de merecida importancia: ¿Cómo Reformar? ¿Por qué Reformar? ¿Cuándo Reformar?

En este trabajo se reflejará, en primer lugar, una aproximación al significado de “Reforma Constitucional”: se buscará definir el marco del mecanismo de reforma, diferenciándolo de otras figuras afines y situándolo frente a ellas. Asimismo, se abordarán los existentes mecanismos y procedimientos de Reforma Constitucional, sobre los cuales se puede modelar la Carta Magna.

Seguidamente, se realizará un estudio pormenorizado de los momentos en los que la Constitución de 1978 se ha visto sometida al cambio por la reforma (la primera reforma ocurrida en 1992 y la de 2011) o inducida al mismo, como en el Informe del Consejo de Estado de 2006 referente al Proyecto de Reforma de la Constitución.

Por último, se efectuará un análisis sobre los Proyectos de Reforma surgidos en los Programas Electorales de los Partidos Políticos en el fin de la décima Legislatura, en los Pactos de Gobierno surgidos tras las Elecciones del 20 de diciembre de 2015, concretamente con el Pacto de Gobierno acontecido entre PSOE y Ciudadanos.



## PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LA REFORMA

### 1. La Reforma Constitucional como mecanismo de defensa. La rigidez de la Reforma

Por todos los conocedores, en mayor o menor medida, del Derecho podemos definir el concepto de Constitución, la intensidad que emana de éste. Etimológicamente, la palabra Constitución proviene del latín “constitutere” donde el significado que se le confiere es el del establecimiento de algo definitivo. Tal y como la entendemos ahora, es la ley fundamental de un Estado, con rango superior al resto de las leyes, que define el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política. Partiendo de esta base, podemos emprender una primera clasificación de los distintos modelos de Constitución desde el prisma que nos ofrece el filósofo alemán Karl Loewenstein, el cual nos ofrece una visión estructurada sobre los tipos de textos constitucionales en función de su eficacia. Así Loewenstein distinguía entre constituciones normativas, nominales y semánticas. Las primeras son aquellas en las que su contenido e inspiración responden a las directrices democráticas que la rigen. La Constitución de los Estados Unidos sería un ejemplo de ellas. Loewenstein la compara con “un traje a la medida de la persona que lo usa”. Las constituciones nominales se identifican porque su contenido no siempre responde a las directrices democráticas sobre las que se asienta, sea por su contenido, sea por la realidad local. La mayoría de las Constituciones del mundo son en cierto modo nominales, en tanto en cuanto las realidades políticas y sociales sobre las que se erigieron han ido cambiando. Son aquellas que “aun poseyendo un cierto valor jurídico, no rigen la dinámica del proceso político puesto que no se adapta a sus normas y, por tanto, la Constitución carece de realidad existencial” (1). El símil que establece Loewenstein es con “un traje mal cortado”. Por último, las constituciones semánticas también llamadas pseudoconstituciones, son leyes fundamentales con las cuales los gobiernos dictatoriales disfrazan su autoritarismo. Un ejemplo sería la de China. Es comparada por Loewenstein con “un disfraz”.

---

<sup>1</sup> De Esteban Alonso, J., “De Constitución Normativa a Nominal”, *Revista Teoría y realidad Constitucional*, 2011, núm. 27, pág. 190.



No obstante, en aras de clarificar de la mejor forma posible, el elemento sobre el que girará todo el trabajo, conviene precisar el término reforma (2). De esta forma podemos otorgarle un primer sentido al sintagma “Reforma Constitucional”, como un proceso mediante el cual un texto constitucional puede mejorarse, adaptarse y sincronizarse con la realidad que le rodea. De una forma más pedagógica, en palabras del Prof. José Manuel Vera Santos “La reforma constitucional (...) podría ser definida como la actividad normativa tendente a modificar una Constitución a través de órganos especiales o procedimientos diferentes de los establecidos para la legislación ordinaria y que produce siempre una alteración expresa de dicho documento constitucional” (3). Haciendo hincapié en una única palabra de la definición anterior, el hecho que la reforma constitucional suponga una “mejora” del texto normativo, de forma implícita viene a situarnos ante otro hecho clave del significado de la reforma constitucional: la idea de mejora de la Constitución acarrea el hecho que la reforma de una constitución no suponga la desaparición de la misma por otra nueva (como veremos más adelante) si no que otorga a la ya existente un cariz de permanencia en el tiempo.

El mecanismo de la reforma constitucional es un medio al cual no se puede acceder de forma arbitraria. Nos encontramos ante un auténtico mecanismo de defensa de la Constitución mediante el cual se pretende, desde el propio texto constitucional, dotar de protección al mismo frente a posibles reformas improcedentes o ataques deliberados contra el texto. El mecanismo de la reforma constitucional “implica el establecimiento de un procedimiento *ad hoc* para su modificación, lo cual supone que la Constitución queda configurada como Ley suprema” (4) dejando al resto de textos legislativos supeditados al control de la misma.

Este marco de rigidez y flexibilidad de reforma constitucional en el que juegan las constituciones, puede llevar, de forma inequívoca al desplazamiento de la constitución a dos extremos opuestos:

Un exceso de flexibilidad en el proceso de reforma constitucional, podría llegar a suponer una defensa vaga o muy laxa para con el contenido del texto normativo. Salvo que se contara con la existencia de un conjunto de mecanismos para la salvaguarda de los principios básicos – como es el

---

<sup>2</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española, reforma significa «1. Acción o efecto de reformar o reformarse 2. Aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de algo».

<sup>3</sup> Vera Santos, JM., *La Reforma de la Constitución en España*, La Ley, Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2007, pág. 34.

<sup>4</sup> Álvarez Conde, E.; Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2015, pág. 110.

caso del Ordenamiento británico – esta situación, abocaría a una Constitución débil, incapaz de ejercer de Norma Suprema, a mercede de los devenires e intereses políticos y cada vez más lejos de su esencia, quedando relegada a un mismo nivel que la Ley ordinaria.

Un exceso de rigidez en el mecanismo de reforma constitucional, por el contrario, supondría la existencia de demasiadas trabas en el proceso de reforma, las cuales conducirían a una cristalización o petrificación del texto normativo. Un procedimiento excesivamente agravado sitúa a la Constitución en un plano estático desde el cual arrastra al resto de fuentes del derecho a cierto estancamiento, salvado en mayor o menor medida mediante la interpretación de la Constitución.

Desde un punto de vista de Derecho Comparado, en la gran mayoría de las Constituciones, de la misma forma que en el caso de España, los mecanismos de reforma están sometidos a una rigidez alta. De otra parte, las diversas Constituciones que afloraron a lo largo de la historia de España, devinieron entre etapas de flexibilidad constitucional, como en la Constitución de 1845 o la Constitución de 1876, o la rigidez existente en el liberalismo primigenio de la Constitución de 1812 o en el liberalismo democrático de la Constitución de 1931.

## **2. Figuras afines a la reforma constitucional**

En la realidad jurídica nos situamos ante supuestos en los que se acontecen alteraciones de una Constitución, pero no nos encontramos ante lo que puramente entendemos como una reforma constitucional. En sentido estricto sí suponen cambios en el texto normativo, pero por el contrario en estos supuestos radican caracteres que difieren de la reforma: nos referimos a la sustitución, la suspensión, el quebrantamiento, la supresión y la destrucción constitucional

### **a) La sustitución constitucional**

Este mecanismo supone la reforma total de la constitución de forma que se altera la totalidad o a gran parte de los preceptos que en ella se recogen, no obstante, siguiendo los procedimientos constitucionales establecidos. Materialmente, se ha de considerar que “una revisión total de la Constitución, si incide en la mayoría de su contenido o en sus principios esenciales, no es en realidad

un caso de reforma constitucional en el sentido estricto, sino más bien la sustitución de la Constitución existente por otra nueva” (5).

#### b) La suspensión constitucional

Este supuesto tiene lugar en el caso de que uno o varios preceptos recogidos en el texto constitucional devinieran, de forma provisional, no vigentes. La suspensión de la Constitución supone “la puesta fuera de vigor de determinadas prescripciones legal-constitucionales, con carácter provisional” (6). En España, este supuesto se recoge para los casos en los que se suspenden ciertos derechos, a la generalidad de la población, tras la declaración de los estados de excepción o sitio de la forma legalmente establecida art. 116 CE (7) o para casos de investigación judicial de la actividad de bandas armadas u organizaciones terroristas, tal y como se recoge en el artículo 55 de la CE (8).

#### c) El quebrantamiento constitucional

Hacemos referencia al quebrantamiento constitucional cuando se produce una trasgresión de la Constitución vigente en un Estado, de tal modo que se produzca una variación en uno o varios preceptos de la misma, pero sin reparar, en ningún momento, en los mecanismos legalmente establecidos por la norma a tales efectos. Es decir, el quebrantamiento constitucional supone una violación de uno o varios supuestos recogidos en una Constitución, sin que el resto del texto normativo deje de tener eficacia o validez. “El quebrantamiento constitucional (...) es difícilmente aceptable en Estados de Derecho donde la vigencia del principio de supremacía constitucional no puede ser puesta en cuarentena ni con carácter general ni, tampoco, excepcionalmente (9).

#### d) La supresión constitucional

---

<sup>5</sup> De Esteban, J. y González-Trevijano, P., *Curso de Derecho Constitucional español*, T. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1996, pág. 738.

<sup>6</sup> Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1982, pág. 115.

<sup>7</sup> Art. 116 CE: “1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”.

<sup>87</sup> Art. 55 CE: “1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas”.

<sup>9</sup> Vera Santos, JM., *La Reforma de la Constitución en España*, La Ley, Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2007, pág. 36.

En el supuesto de la supresión de la Constitución se produce una abolición o eliminación del texto constitucional vigente en el momento, pero en todo caso, este hecho se desarrolla manteniendo en todo momento la subsistencia del poder constituyente. En otras palabras, el poder constituyente que dio origen a esa Constitución se conserva, manteniendo “la continuidad jurídico-constitucional” (10).

e) La destrucción constitucional

De otra parte, el término “destrucción constitucional” alude a esa misma destrucción o desaparición de una Constitución, pero acompañada a su vez de la desaparición del poder constituyente del cual surgió. Este supuesto suele venir ligado de situaciones de inestabilidad social, surgiendo a consecuencia de algún proceso revolucionario o el triunfo de un golpe de Estado. En estos casos lo que aflora es un nuevo poder constituyente, el cual establece un nuevo texto constitucional, con nuevos principios fundadores, desapareciendo el, hasta aquel entonces, vigente.

### 3. La mutación constitucional

Este supuesto que se sitúa de forma colindante a la reforma constitucional, hace referencia a la circunstancia en la que la Constitución, como realidad plasmada por el poder constituyente-constituido, se ve sometida a cambios en sus mandatos sin alterar, no obstante, su redacción. La Constitución se ve afectada por una modificación tácita en su aplicabilidad efectiva, sin que el texto haya sido sometido de forma expresa a una reforma. Por tanto, nos encontramos ante una forma de realizar cambios, sin afrontar el procedimiento más agravado establecido para la reforma constitucional.

A modo de síntesis debemos entender por mutación “el cambio o alteración de los mandatos constitucionales sin alterar su redacción (frente a la reforma constitucional, en la que se altera la letra de los artículos constitucionales, bien directamente, sustituyéndolos por otro texto, bien indirectamente, mediante la adición de enmiendas, yuxtapuestas al texto de la Constitución). La mutación constitucional equivale así a un cambio de sentido de los mandatos de la Constitución” (11).

---

<sup>10</sup> Vera Santos, JM., *La Reforma de la Constitución en España*, La Ley, Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2007, pág. 37.

<sup>11</sup> López Guerra, L., *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 57.

Así pues, la Constitución se verá reflejada en los cambios que se produzcan en el devenir del Estado, variando según los equilibrios políticos y económicos o la situación social que se esté viviendo. De esta forma, se producirán variaciones de significado de la Norma, conservando el mismo texto.

Si la mutación constitucional se considera desde un punto de vista amplio, sin centrarnos en su ámbito de aplicabilidad, puede suponer la existencia de infinidad de perspectivas interpretativas válidas y distintas, lo cual supondría una pérdida de eficacia y valor del concepto: se produciría una devaluación del concepto de la mutación constitucional, carente de seguridad jurídica. Y es por esta seguridad jurídica por lo que la mutación ha de verse sometida a limitaciones en su ámbito de aplicabilidad, de modo que la mutación converja en una única vertiente que le otorgue sentido y cierta seguridad jurídica.

Pero toda Constitución contiene, por encima de una mayor o menor necesidad de interpretación, elementos firmes respecto de los cuales, y a pesar de los intereses y posturas opuestas, no cabe discusión. Por un elemental “principio de supervivencia” la Norma constitucional no puede permitirse que la tensión entre facticidad y normatividad se convierta en un conflicto social, político y jurídico. Esta concepción es vital para evitar que la Constitución pierda su fundamentabilidad, de modo que aquellos principios fundadores del Texto normativo sean cambiados o transformados. En estos casos o la mutación se convierte en texto expreso de la Constitución por la puesta en marcha del procedimiento de reforma, o simplemente se niega la validez y efectividad de la mutación en base al principio de supremacía constitucional.

De este modo, la interpretación constitucional es el único modo en que, a día de hoy, se puede admitir la existencia de mutaciones, pues se garantiza cierta seguridad jurídica sobre su existencia y contenido concreto, y se mantiene el respeto, en cierta medida, de los principios de supremacía y rigidez constitucional.

De esta forma se plantearía una reinterpretación de la Constitución, mediante la cual se produciría la alteración del significado de los mandatos que la contienen. Para que la interpretación constitucional tenga verdadera validez y suponga un cambio fruto de la generalidad y no de una minoría, esta ha de residir en la aceptación de la misma por la jurisprudencia constitucional.

El concepto de mutación constitucional se repite en la mayor parte del panorama internacional; viniendo a ser admitido por la mayor parte del Derecho Constitucional Comparado, justificado por la necesidad política o por las manifestaciones de vitalidad de un Estado en continua evolución.

Respecto a los “tipos de mutación constitucional, varían desde los que simplemente implican una reinterpretación de la norma constitucional, hasta los de mayor importancia, los que suponen el cambio constitucional; sin olvidar las “convenciones constitucionales, convenciones inglesas o *constitutional conventions*, las cuales actúan como sustituto de la Constitución escrita (por lo que, en el Derecho constitucional británico, reforma y mutación son dos términos coincidentes)” (12)

A modo de conclusión abierta: ¿Por qué sistema optar? ¿Reforma o mutación? ¿Tienen carácter excluyente? ¿Qué efectos prácticos puede tener la existencia de un mecanismo agravado de reforma si éste puede ser sorteado por otro método menos dificultoso?

A mi parecer, podemos decir que ambos mecanismos no tienen por qué ser excluyentes entre sí, en tanto en cuanto la propia mutación permite otorgar cierta flexibilidad al texto constitucional, pero siempre bajo la limitación de actuar sobre aquellos elementos fundadores de la Constitución, los cuales son amparados bajo el marco normativo que sostiene el mecanismo de la reforma constitucional. Esto viene a contestar también la última pregunta que nos formulamos: el mecanismo de reforma constitucional constituye una frontera que limita la modificación de aquellos preceptos recogidos en la Constitución que poseen un carácter fundador o esencial en la misma.

#### **4. La rigidez constitucional**

Entendemos que una Constitución es rígida cuando su modificación solo es posible a través de un procedimiento más complejo que el procedimiento legislativo ordinario, al contrario de lo que ocurre con una Constitución flexible. Existen ciertos factores que determinan la mayor o menor rigidez de una Constitución.

Un primer factor a tener en cuenta es el número de instituciones políticas cuyo consentimiento debe concurrir para poder reformar la Constitución. Un ejemplo lo encontramos en América, ya que para poder “modificar la Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, se

---

<sup>12</sup> Vera Santos, JM., *La Reforma de la Constitución en España*, La Ley, Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2007, pág. 41.

requiere, no sólo el consentimiento del Congreso federal (o de una convención convocada por éste, a instancias de los legisladores de dos terceras partes de los Estados), sino también el de los legisladores (o convenciones) de tres cuartas partes de los Estados” (13), lo que la convierte en una Constitución más rígida que la que pueden tener, por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea, ni siquiera en aquellos que han adoptado un sistema federal o similar.

Un segundo factor corresponde al tamaño de las mayorías que se requieren para llevar a cabo un proceso de reforma. Algunas Constituciones requieren una “supermayoría” parlamentaria, como es el caso de España, o en otros Estados únicamente se necesita una mayoría simple tras la realización de un referéndum. La necesidad de establecer una mayoría muy amplia es un síntoma de rigidez constitucional, mientras que aquellas mayorías simples denotan flexibilidad constitucional.

Un tercer factor relevante es la exigencia o no de la participación del pueblo. La participación se puede visualizar de forma directa (a través de un referéndum) o indirecta (mediante elecciones para una nueva asamblea que ratificará la reforma)

Por otro lado, el sistema de partidos políticos que se desarrollen en el presente de un Estado es una variable importante en la rigidez de una Constitución. “Cuanto más disciplinados sean los partidos, y cuanto más arraigada esté la cultura de la coalición (como ocurre en las llamadas «democracias consociativas»), tanto más fácil será satisfacer de alcanzar una «superdemocracia» parlamentaria. (14)

También es relevante la historia del país. Realizando un análisis comparativo, la Constitución española no es tan rígida como la estadounidense desde un punto de vista formal, salvo cuando hacemos referencias al procedimiento agravado de reforma del 168 CE, aunque no obstante la idea de reformar la Constitución es una especie de “tabú”. La Constitución española de 1978 supuso un compromiso o consenso entre las principales fuerzas políticas a fin de zanjar, durante la transición, todo lo pasado durante la Guerra Civil y la posterior Dictadura que se aferró en España. Dado este trasfondo, ha existido hasta hace poco un interés estratégico entre los principales líderes y partidos para que la Constitución se «toque» lo menos posible.

---

<sup>13</sup> Ferreres Comella, V., *La relevancia del derecho: ensayos de filosofía jurídica, moral y política*, Gedisa Editorial, Madrid, 2002, págs. 227-246.

<sup>14</sup> Ferreres Comella, V., “*La relevancia del derecho...*” cit., págs. 227 ss.

Por último, también puede darse el caso de que las tradiciones políticas del país sean conservadoras, en tanto en cuanto la sociedad en general considere que para producirse una reforma constitucional deben darse antes razones de mucho peso. Esta actitud de cautela puede proteger fuertemente a una Constitución frente al cambio, aunque se trate de una Constitución flexible desde el punto de vista jurídico-formal (15).

En definitiva, la rigidez efectiva de la Constitución depende del juego de exigencias jurídico-formales, por un lado, y de las circunstancias políticas, históricas y sociales, por otro.

## **5. Procedimientos de reforma constitucional en España. Límites de la reforma constitucional**

### **5.1. Procedimientos de reforma constitucional en España**

Nuestra Constitución recoge en su seno dos vías mediante las cuales poder proceder a su reforma: la vía del artículo 167, o “procedimiento ordinario de reforma constitucional”, y la del 168 o “procedimiento especial/agravado de reforma”. La necesidad de actuar mediante una u otra vía radica en el criterio material, dado que hay materias reservadas al procedimiento reforzado que, de ninguna forma podrán tratarse mediante el procedimiento ordinario de reforma, actuando pues, en contra de la Constitución misma.

La reforma constitucional prevé de forma anterior a su iniciación, la concurrencia de un procedimiento de iniciativa mediante el cual se dará comienzo a la propia reforma del Texto.

Este proceso previo denominado “iniciativa de reforma”, se encuentra recogido en la Constitución, en el artículo 166, como preludeo a los propios procedimientos de reforma establecido. Este precepto señala que “La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87” (16). Esta remisión a otro precepto del articulado,

---

<sup>15</sup> Ésta era la tesis de James Bryce con respecto a la «Constitución inglesa». Véase: Bryce, J., *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2015.

<sup>16</sup> Según el artículo 87: “1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una Proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.”



parece afirmar la intención del constituyente de “concebir la reforma constitucional como una auténtica ley, la iniciativa de reforma con la iniciativa legislativa” (17).

De esta forma, la iniciativa de reforma es común para ambos supuestos de reforma, y desde el momento de su declaración, se entiende iniciado el procedimiento de revisión del texto constitucional. Solamente tienen reconocida la propuesta de iniciativa aquellos organismos señalados por la propia Constitución en el artículo 87.1 y 87.2: el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Cabe destacar la exclusión de la proposición de la iniciativa de reforma constitucional por parte de una iniciativa popular, de modo que “Resulta casi unánime la opinión doctrinal desfavorable a esta exclusión. Así, es clasificada como de indebida e incongruente con el principio de soberanía popular (art. 1.2 CE), y con el principio participativo que se pretende fomentar en otros preceptos de nuestra Constitución; se trata de una contradicción notable que no se justificaría ni en la tensión entre democracia representativa y democracia directa, ni en el intento de excluir o frenar iniciativas demagógicas” (18).

a) El procedimiento ordinario de reforma del art. 167 CE

Este es el procedimiento por excelencia de reforma de la Constitución de 1978, debido en mayor medida a la dificultad procedimental de la vía de reforma agravada recogida en el artículo 168. De esta forma el procedimiento ordinario vendrá a ser utilizado en mayor medida que el procedimiento reforzado de reforma. Es tal esta afirmación que todas las reformas constitucionales que ha sufrido nuestra actual Norma, han venido dispuestas a través del procedimiento ordinario de reforma. “Es en este artículo donde hay que buscar la idea del constituyente español del 78 acerca del grado de rigidez del que debería dotarse a la Constitución, de qué obstáculos debían establecerse para preservar-renovar el «consenso» constitucional alcanzado y no dejarlo a disposición de cualquier futura mayoría parlamentaria (...). En buena medida se podría decir que el artículo 167 constituye el «núcleo esencial» del Título X de la Constitución. Y es así porque, en realidad, es el único artículo absolutamente imprescindible y al que se podía haber quedado perfectamente reducido el Título completo (19).

---

<sup>17</sup> Álvarez Conde, E.; Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional*, cit., pág. 113.

<sup>18</sup> Vera Santos, J.M., *La Reforma de la Constitución en España*, cit., pág. 223.

<sup>19</sup> Pérez Royo, J. *La Reforma de la Constitución, Publicaciones del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1987, pág. 157.

El supuesto de reforma constitucional recogido en el artículo 167, se desarrollará de la siguiente forma:

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 Senado.

2) De no haberse logrado la aprobación (...), y siempre que el texto hubiese 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”.

Tras la aprobación por mayoría de tres quintos por parte del Congreso, se realizará la misma operación en el caso del Senado. No se especifica el tiempo del que dispone la Cámara Alta para debatir sobre la reforma en trámite y su aprobación, pero, debido al objeto de la reforma, no es de aplicabilidad lo dispuesto en el artículo 90 de la CE respecto a los plazos para la aprobación (20). Estas notas que se observan en el procedimiento de reforma, nos sugieren el mayor protagonismo que adquiere el Senado en el proceso de reforma, que el que tiene como norma general en el actuar del Poder Legislativo. No obstante, el Senado sigue sin tener derecho de veto, por lo que únicamente podrá mostrarse disconforme con la proposición; en consecuencia, la actuación de la Cámara Alta se ve conducida a la aprobación por tres quintos del texto de la reforma o a la enmienda del mismo. Dado el último supuesto mencionado, el de la enmienda, el texto enmendado no volvería al Senado,

---

<sup>20</sup> Art. 90 CE: 1. “Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto, deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, 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.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados”.

si no que se crearía una “comisión de conciliación” mediante la cual se intentaría recoger una postura.

Esta comisión elaboraría un texto de transacción, el cual sería sometido a una nueva votación, por parte del Congreso y Senado, que debería ser aprobado, nuevamente, por mayoría de tres quintos. De no conseguirse la requerida mayoría, la iniciativa de reforma deberá considerarse como infructuosa, salvo que haya obtenido una mayoría de dos tercios en el Congreso y la mayoría absoluta en el Senado.

Tras la aprobación de la reforma por parte de ambas Cámaras, como ya hemos mencionado en el artículo 167.3 CE, se procederá, en el caso de que dentro de los quince días siguientes a la aprobación del proyecto de reforma un décimo de Diputados o igual proporción de Senadores lo solicite, a la celebración de un referéndum; un referéndum facultativo. La institución del referéndum, aunque como hemos señalado en el procedimiento de reforma del 167 CE es de carácter no obligatorio, se entiende como un elemento garantista de la legitimidad de la reforma, como garantía de que la decisión de la reforma adoptada por las Cámaras tiene su extensión en la propia ciudadanía. Asimismo, el referéndum constituye un mecanismo de defensa de las minorías parlamentarias, ya que para su iniciación se requiere únicamente la aprobación del referéndum por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, tal y como ya hemos mencionado anteriormente. Por ende, nos encontramos ante “una medida de prudencia y equilibrio del constituyente en su deseo de no rigidizar más el procedimiento de reforma y que, en todo caso (...) no supone la exclusión expresa del referéndum” (21).

Cabe decir que parte de la doctrina sostiene que la solicitud de referéndum debería limitarse a casos determinados. Así, J. De Esteban y P. González Trevijano defienden que la realización de este referéndum debería limitarse a las enmiendas constitucionales de cierta importancia política, como las recogidas en el procedimiento agravado de reforma del 168 CE, dado lo costoso de su realización.

#### b) El procedimiento reforzado de reforma del art. 168 CE

El segundo mecanismo de reforma constitucional recogido en nuestra Carta Magna, lo situamos en el artículo 168, correlativamente al procedimiento general de reforma. Algo sobre lo que

---

<sup>21</sup> García-Atance, M<sup>a</sup>. V., *La Reforma y permanencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pág. 272.

debemos incidir, previamente al estudio del mencionado medio de reforma, es la apreciación, por parte de la doctrina, que este procedimiento adolece de una excesiva rigidez y complejidad que, para proceder a su aplicación, en tanto en cuanto “aparece concebido para no ser nunca utilizado” (22).

El precepto recoge que “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”.

Es tal el grado de profundidad por el que el art. 168 puede actuar sobre la Constitución, que su aplicación puede determinarse incluso para la realización de una revisión a la totalidad del Texto, lo que supondría, de forma paradójica, la “destrucción” de la Constitución misma en favor de una nueva Ley Suprema, contradiciendo el sentido propio que se le atribuye al mecanismo de reforma constitucional como “Mecanismo de defensa de la Constitución”.

Además, podrá objetarse que la reforma total, al tratarse de un procedimiento normado jurídicamente, es la manifestación de un poder limitado. De ahí que sea difícil catalogarlo como auténtico poder constituyente originario, pues éste no es un concepto jurídico sino únicamente político, que se resiste a todo intento de juridificación.

Al ser las Cortes el órgano encargado de realizar la reforma, podemos asegurar que nos encontramos ante un poder constituido, sometido a la Constitución.

Aunque de igual manera cabe la posibilidad de defender que del artículo 168, emana un «poder» diferente al del artículo 167, en tanto en cuanto se prevé en el propio precepto la disolución de las Cámaras con la consecuente convocatoria de elecciones, otorgando al procedimiento cierta manifestación de poder constituyente y constituido, aunque, en palabras de Aragón Reyes “juridificado”. Es más “el hecho de que sean unas Cortes nuevas las encargadas de acometer la

---

<sup>22</sup> Álvarez Conde, E.; Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional* cit. pág. 115.

reforma, cuya función será elaborar una Constitución nueva afectando a la configuración misma del orden constitucional, unido a la participación del cuerpo electoral para la formación de aquéllas y el posterior referéndum obligatorio, pudiera llevar a sostener que estamos más próximos a una Asamblea constituyente que a una constituida. (...) esta modalidad permite transformar la Constitución en un texto nuevo y, por lo tanto, modificar también el Orden constitucional” (23).

Esta apreciación supone igualar la reforma constitucional con la supresión constitucional, careciendo, en sí mismo, de lógica alguna. Es por ello, que la reforma solo debe derivar en modificaciones parciales de la Constitución; debiéndose acudir al verdadero poder constituyente, para efectuar una reforma total, sin olvidar, claro está los límites tácitos a los que se somete la reforma constitucional, tal y como hablaremos más adelante (24).

Respecto al procedimiento, como ya hemos hecho referencia al hablar del proceso ordinario de reforma constitucional, tanto un proceso de reforma como su homónimo agravado tienen un procedimiento de iniciativa común, recogido en el artículo 166 CE. No obstante, la complejidad del proceso subyace, en principio, en el desarrollo del mismo a lo largo de dos legislaturas. Sin embargo, el ejecutivo, en consenso entre las distintas fuerzas políticas, puede hacer coincidir la reforma constitucional con el final de la legislatura vigente, de modo que la misma disolución de las Cortes para los comicios marcados en el calendario sirva para solventar la necesidad de convocar elecciones *ad hoc* para la realización de la reforma constitucional mediante el procedimiento agravado.

De una parte, las Cámaras existentes en la primera legislatura tienen encomendada la misión de iniciar el procedimiento mediante la aprobación del proyecto de reforma, por mayoría de dos tercios en cada Cámara. En esta primera fase no se entrará a discutir sobre la redacción definitiva del precepto llamado a ser modificado, si no que se expondrá a debate es sobre la conveniencia de proceder con la revisión de la Constitución. A mi parecer, resulta excesivo que para la primera parte del proceso de reforma se requiera una mayoría de dos tercios de las Cámaras, tal y como apunta parte de la doctrina constitucional que, a este respecto, señala que “resulta una mayoría demasiado elevada e inusual en el Derecho comparado, pues lo normal es establecer una mayoría simple. Parece

---

<sup>23</sup> Aragón Reyes, M., *Constitución y democracia*, Tecnos Madrid, 1989, pág. 130.

<sup>24</sup> Vid. el último apartado de este punto, “Límites de la reforma constitucional”.

más correcto reservar una mayoría tan cualificada para la definitiva aprobación de la reforma por las segundas Cámaras” (25).

Por otro lado, las nuevas Cámaras surgidas tras la disolución de las Cortes y la convocatoria de Elecciones Generales, deberán disponer la ratificación del consenso adquirido durante la primera legislatura. Acto seguido, deberán proceder al análisis, valoración, debate, examen, discusión y, por ende, enmienda de la propuesta de reforma constitucional. Es en esta segunda legislatura donde se procede a concretar la revisión de la Constitución, ya que las nuevas Cortes vienen reforzadas por el Electorado, el cual otorga tras su voto, una legitimidad reforzada a los Senadores y Diputados. El consenso llegado entre los distintos grupos políticos antes de las elecciones, se debe reflejar nuevamente tras la realización de las mismas de forma que éstos sigan reagrupados en torno a la reforma.

Tras la ratificación por parte de las Cámaras de la segunda Legislatura, se procederá a la elaboración de la propuesta de reforma de forma acorde con las normas empleadas en el procedimiento legislativo ordinario, pero, nuevamente no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 90.2 CE referente al plazo de dos meses que dispone el Senado para vetar o enmendar la proposición, tal y como sucede en el procedimiento de reforma constitucional del art. 167 CE.

La final aprobación de la propuesta de reforma deberá ser refrendada por dos terceras partes de los miembros de la sesión plenaria de cada Cámara. En ese caso, sí que entendemos la necesidad de la aprobación de la propuesta por mayoría de dos tercios, al contrario de lo que comentábamos sobre la votación en la primera legislatura.

Una vez la reforma propuesta ha sido aprobada, se recoge, por último, la realización de un referéndum de carácter obligatorio, previo a la aprobación y entrada en vigor de la reforma propuesta.

La principal diferencia que mantiene el procedimiento agravado del 168 CE respecto del general del 167 es el carácter obligatorio de dicho referéndum, ya que, en el caso del procedimiento del 167 CE, éste es voluntario, a petición de una décima parte de cualquiera de las Cámaras. Así pues, el referéndum obligatorio supondrá la segunda intervención del Electorado en el proceso de reforma, tras la celebración de Elecciones Generales después de la disolución de las primeras Cámaras.

---

<sup>25</sup> De Esteban, J., y González-Trevijano, P., *Curso de...* cit., pág. 740.

La necesidad de un referéndum obligatorio ha sido puesta en duda por parte de la doctrina, sobretudo la aparecida durante el inicio de la democracia en España, por el hecho de que debería ser más que suficiente la intervención que realiza el Electorado, precisamente durante la práctica de las Elecciones Generales. De este modo sostienen que “Al menos debió evitarse la consulta directa en referéndum obligatorio pues supone una doble convocatoria popular para el mismo fin en un breve espacio de tiempo” (26).

Este mecanismo, además de afectar a la economía procesal, supone un coste económico añadido al que ya de por sí supone el procedimiento.

Otro sector defiende la necesidad de la realización del referéndum obligatorio, ya que el fin que representa es el de otorgar mayor seguridad al ciudadano que, en el proceso Electoral, tuvo que tomar su decisión basándose en aspectos generales o trazadas de la reforma constitucional que se pretendía llevar a cabo y después el resultado de la reforma materializada por las Segundas Cortes ha podido ser distinto al que se planteó inicialmente. En palabras de Piedad García-Escudero “(...) creemos acertada la inclusión de un referéndum final de ratificación de la reforma, porque da al electorado la posibilidad de pronunciarse sobre el resultado definitivo de la misma” (27).

Si el resultado del referéndum es positivo para la reforma, ésta se entenderá como aprobada, debiendo ser promulgada por el Rey y publicada en el BOE.

A modo de conclusión, el constituyente, en términos generales, optó por plasmar en el texto constitucional un mecanismo de protección de la Constitución, de modo que se garantizara su perdurabilidad en el tiempo y a su vez sentara unas bases que otorgaran la posibilidad de reformar el texto en una situación de normalidad institucional.

## **5.2. Límites de la reforma constitucional**

Sabemos que las Constituciones pueden ser rígidas o flexibles. Pero también sabemos que diga lo que diga una Constitución, hay aspectos que deben ser inalterables ya que, de modificarse,

---

<sup>26</sup> Fariás García, P., “Consideraciones sobre la reforma constitucional”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. LXX-VIII, núm. 246, 1979.

<sup>27</sup> García-Escudero, P., “Consideraciones sobre el procedimiento agravado de reforma de la Constitución”, *Cuadernos de derecho público*, núm. 27, 2006, págs. 147-161.

desvirtuarían la esencia misma del Texto. Nuestra Constitución Española de 1978, contiene dos mecanismos de reforma, y en ninguno de los dos procedimientos encontramos ninguna limitación o excepción sobre su aplicabilidad (más allá de las propias que tiene un procedimiento respecto al otro), no se dice que haya algo que queda excluido de la posible reforma, por una u otra vía. No obstante, tampoco podemos afirmar lo contrario, que todos los preceptos contenidos en la Constitución puedan ser alterados o suprimidos.

Sin embargo, nuestra Constitución contiene dos tipos de preceptos o pronunciamientos. Hay preceptos, por ejemplo, los de la Corona, los del Gobierno, que son establecidos u otorgados por la Constitución. Pero hay otros, por ejemplo, la libertad de expresión, la propiedad, la libertad de educación, la libertad de reunión..., que no se “otorgan”, sino que “se reconocen”. “Los derechos que se reconocen, implican un pronunciamiento constitucional de que son preconstitucionales, meta-constitucionales. No corresponden al Poder Ordinario, ni al Poder Constituido reformados; porque tampoco fueron nunca del Poder constituyente” (28).

Lo cual significa –hablando en términos de Derecho Positivo, puramente jurídico-constitucionales- que la propia Constitución no permite eliminar o ignorar esos derechos mediante la reforma de artículos de su texto, pues esos derechos existen antes y al margen de la Constitución. Por ejemplo, una reforma de la Constitución que suprimiera la libertad de enseñanza, aunque se aprobara con todos los sacramentos previstos y con todas las mayorías y refrendos establecidos, sería inconstitucional.

Para poder proteger estos contenidos constitucionales, existen diversos mecanismos, los denominados límites de la reforma constitucional. Según la clasificación acuñada por el jurista austríaco Walter Jellinek, podemos realizar una distinción entre límites autónomos y límites heterónomos.

Los límites autónomos son los que vienen establecidos en la propia Constitución. Pueden ser procesales, o relativos al procedimiento a seguir en la reforma, y materiales, referidos al contenido de la Constitución.

---

<sup>28</sup> Otero Nova, J., *Los límites de la Reforma Constitucional*, Ponencia del Aula Política de la Universidad San Pablo, Madrid, 2006.



Los límites procesales, a su vez, pueden ser formales (sobre órganos y procedimientos) y temporales (sobre plazos en los que la Constitución no puede ser reformada). Los materiales pueden ser expresos (las cláusulas de intangibilidad que prohíben la reforma de determinados preceptos constitucionales) y también implícitos, que afectan al contenido sustancial del texto constitucional.

Por su parte, los límites heterónomos derivan de una norma jurídica extraña o ajena a la Constitución. En este sentido, un ejemplo clásico son las reglas y límites que una Constitución federal impone a las Constituciones de los Estados miembros de la Federación.

Según algunas opiniones, siempre existirían límites implícitos o tácitos a la reforma, en tanto en cuanto los elementos esenciales de un sistema constitucional determinado no podrían reformarse, ya que ello daría lugar a un cambio o supresión del propio sistema constitucional.

Nuestra Constitución no contiene ningún límite explícito. Sin embargo, la doctrina se ha pronunciado con frecuencia a favor del reconocimiento de límites implícitos a la reforma. En este sentido, se ha apuntado por ejemplo que la inviolabilidad de los derechos reconocida el artículo 10.1 de la norma fundamental sería un límite textual implícito a su reforma (29), o se han señalado otros principios que podrían actuar como límites implícitos, como la imposibilidad de suprimir la democracia, los valores superiores, la dignidad de la persona, la indisoluble unidad de la Nación española, el Estado de Derecho, democrático y social o el Estado autonómico, entre otros. Sin embargo, quienes apuntan la existencia de estos límites implícitos no siempre defienden la imposibilidad jurídica de su reforma, admitiendo en ocasiones la dudosa eficacia jurídica de los mismos, o su carácter relativo y no absoluto.

Otro sector de la doctrina, alude a la existencia de límites materiales expresos -cláusulas de intangibilidad en el Título X de la CE-, haciendo alusión tanto a lo contenido en el artículo 169 CE (30), como a los mismos procedimientos para la reforma constitucional.

Puede responderse, en estos casos, que dichos límites no existen. Los aparentes límites expresados en el Título X, se sitúan en el art. 169 CE y se refieren únicamente a una prohibición de iniciar el proceso de reforma, cuando España se encuentre en guerra, o haya tenido que ser aplicado

---

<sup>29</sup> Jiménez Campo, J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, *Revista de derecho político*, núm. 7, 1980, págs. 95 ss.

<sup>30</sup> Art. 169 CE: “No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116”.

el art. 116 CE, que posibilita la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio. Habría que matizar que lo que este precepto trata no consiste en la limitación de la reforma, sino de impedir su comienzo. Es por ello que el art. 169 CE no limita la reforma porque simplemente describe una situación en la que la misma no se efectúa, luego no condiciona sus límites.

Por otro lado, cabe señalar desde este mismo prisma, que no procede el considerar los procedimientos de reforma recogidos en los arts. 167 y 168 como límites materiales de la reforma constitucional. “Lo dispuesto en estos preceptos en torno a las mayorías, disoluciones, convocatoria de referéndum, etc., no tienen la finalidad de delimitar ni dificultar la reforma, sino de garantizar que el proceso de cambio se efectúa con sometimiento a la voluntad del constituyente y con respeto a la preeminencia en el sistema de fuentes que ostenta la norma a reformar.” (31)



---

<sup>31</sup> Belda, Pérez-Pedrero, E., “Los Límites a la Reforma Constitucional ante Propuestas más Propias de una Revolución”, Revista *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 266.



## SEGUNDA PARTE: ESTUDIO PORMENORIZADO DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Como hemos podido apreciar en la primera parte, la reforma constitucional supone un mecanismo de defensa que promueve la permanencia en el tiempo del Texto. A rasgos generales, la mayoría de los Estados europeos han sufrido en mayor o menor medida procesos de reforma constitucional. No obstante, nuestra Constitución es uno de los Textos constitucionales en los que menos reformas se han llevado a cabo. En sus casi cuarenta años de vida, únicamente se ha llegado a cambiar algún precepto constitucional en dos ocasiones: hubo una primera reforma constitucional en el año 1992 y otra hace relativamente poco tiempo, en el año 2011. Ambas reformas, llevadas a cabo en virtud del procedimiento general recogido en el art. 167 CE, por lo que, en toda la vigencia de nuestra Carta Magna, no se ha efectuado ninguna reforma por el procedimiento agravado del artículo 168.

### 1. **Primera reforma. Reforma constitucional de 1992**

La primera reforma constitucional de nuestra Constitución, tuvo lugar en pleno proceso de apertura del Estado a Europa. El 7 de febrero de 1992, España firma el Tratado de Maastricht, quedando vinculada al nacimiento, no mucho más tarde, de la Unión Europea que conocemos en nuestros días. En este contexto, España se encontró en una posición en la cual se debía ratificar el Tratado de la Unión Europea, pero éste era contrario en un aspecto con la Constitución. El hecho de ratificar este Tratado, suponía otorgar a cualquier ciudadano de la Unión Europea residente en nuestro país el Derecho al sufragio pasivo en los comicios municipales. Es decir, se les otorgaba la posibilidad a los ciudadanos de la Unión residentes en el Estado español de participar en las elecciones municipales, no sólo como parte del Electorado, sino también como candidatos objeto de elección por parte de sus conciudadanos. Este supuesto se recoge en el artículo 8 B.1 del Tratado CEE (32), que conculcaba directamente la Constitución Española, concretamente los preceptos recogidos en el Título Preliminar (art. 1.2.); en el Capítulo Primero del Título primero (art. 13 CE) y en la Sección Primera, Capítulo Segundo, del Título primero (art. 23 CE).

---

<sup>32</sup> Artículo 8 B.1. Tratado CEE: "Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado".

El Gobierno, que en aquel entonces estaba presidido por Felipe González, procedió primeramente a realizar una consulta al Consejo de Estado, el cual en su resolución sostuvo en su dictamen 850/91 que en el artículo 93 de la CE (33) “se rompe (...) la rigidez propia de los mecanismos de reforma constitucional, pues basta una ley orgánica para celebrar un tratado que ha de afectar a competencias que se derivan de la Constitución (...). Ahora bien, esa posibilidad de eludir la rigidez constitucional no es ilimitada (...) una ley orgánica de las previstas en el artículo 93, aprobadas por unas Cortes ordinarias, puede autorizar un tratado que atribuya a una organización internacional competencias derivadas de la Constitución siempre que dicha atribución no afecte a materias constitucionales cuya reforma sólo puede efectuarse mediante el poder de revisión del artículo 168 de la Constitución, que está excluido de la competencia de unas Cortes ordinarias” (34).

Además, en este dictamen también se resolvió que el artículo 93 de la CE no puede por sí mismo alterar los elementos constitucionales que, de forma expresa por el artículo 168 de la CE requieren una revisión constitucional. Respecto a la cuestión sobre si simplemente con la promulgación de una Ley Orgánica sería suficiente para autorizar un tratado que autoriza a un ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional a ser elector y elegible en las Elecciones municipales en que resida, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales de dicho Estado, el Consejo de Estado se plantea en qué parte de la CE incide el citado precepto del Tratado, indicando en el Dictamen 850/91 que “el artículo 13.2 no se encuentra ni en el Título preliminar, ni en la Sección primera del Capítulo segundo del Título primero de la Constitución (...)”.

De este modo, podemos extraer que la función que desarrolla el artículo 13.2 consiste en limitar, por razón de extranjería, el ámbito subjetivo de los derechos reconocidos en el artículo 23, precepto que si ve protegida su modificación por el procedimiento agravado de reforma constitucional.” (35)

---

<sup>33</sup> Art. 93 CE: Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

<sup>34</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 850/91, Sección 2ª, de 20 de junio de 1991 acerca de la consulta planteada por el Gobierno sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales, a favor de los ciudadanos en el Estado miembro donde residan.

<sup>35</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 850/91... cit.

El artículo 13.2 no hace referencia al contenido esencial de los derechos que reconoce el artículo 23, sino al conjunto de sujetos titulares de tales derechos, conjunto que el apartado 2 del artículo 13 restringe por un principio de organización política y no por razones inherentes al régimen de los derechos en cuestión, que queda intacto en su sede del artículo 23

“Y de ello se sigue que la celebración del Tratado podría lícitamente ser autorizada mediante ley orgánica aprobada en los términos previstos en el artículo 93 de nuestra Ley fundamental” (36).

De igual forma, también se solicitó al Tribunal Constitucional que se pronunciara sobre la constitucionalidad del ya sobradamente citado precepto del TCCEE, en una Declaración emitida el 1 de julio de 1992 por la cual declara en el fallo la existencia de inconstitucionalidad entre el art. 8 B.1 del TCCEE y el artículo 13 de la CE y, a su vez, dicta que el procedimiento adecuado para llevar a cabo la reforma constitucional es el indicado en el artículo 167 CE “ el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la nación española, declara: 1º Que la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles. 2º Que el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su art. 167.” (37).

Respecto al desarrollo de la tramitación de la reforma del artículo 13.2, la iniciativa se produjo el 7 de julio de 1992 por parte de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (Convergència i Unió), de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, del CDS, Vasco (PNV) y Mixto, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. Una vez la proposición de reforma llegó al seno del Pleno del Congreso, se acordó la toma en consideración de la misma, así como su tramitación directa y en lectura única. En el debate en el Pleno que tuvo lugar el 22 de julio de 1992, se procedió a la votación de la propuesta de reforma mediante la modalidad pública por llamamiento. El proceso se desarrolló sin ningún contratiempo y con el resultado positivo por unanimidad de los miembros del Congreso.

---

<sup>36</sup> Dictamen del Consejo de Estado núm. 850/91... cit.

<sup>37</sup> Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/1992, de 01 de julio de 1992. (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1992).

Remitido al Senado el texto aprobado por el Congreso, la Proposición de Reforma se publicó el día 23 de julio, pasando a la Comisión de Constitución y abriéndose plazo de presentación de enmiendas, cuyo límite se estableció para el día 27 de julio. Como era de esperar con el quórum existente, ningún grupo parlamentario propuso enmienda alguna. En el Pleno del Senado se alcanzó de forma más que sobrada la mayoría prescrita en el artículo 167.1 de la Constitución, con la salvedad de una abstención y un voto en contra. Una vez concluida la votación, se acabó aprobando el Texto sin que el Senado considerara procedente la realización de enmienda alguna.

En aplicación, de lo dispuesto en el artículo 167.3 de la Constitución, a partir de la fecha de aprobación de la Proposición de Reforma, se abrió el plazo para que, bien una décima parte de los miembros del Congreso, bien una décima parte de los miembros del Senado, solicitaran que la reforma aprobada por las Cortes Generales fuera sometida a referéndum para su ratificación. Transcurrido el plazo sin que se hubiera solicitado someter la reforma a referéndum, se publicó el texto definitivo de la Reforma del artículo 13, apartado 2 de la Constitución española en el BOCG.

Para finalizar, constatar que la motivación que llevó al legislador de 1992 a llevar a cabo una reforma del texto constitucional, fue más allá de lo que conocemos como una reforma constitucional interna, o debida a la decisión de los órganos con competencia para llevar a cabo la iniciativa legislativa: en este caso nos encontramos ante la situación en la que un Tratado Internacional ha “obligado” al Estado a modificar aquellas prescripciones que eran contrarias al mismo, de modo que una circunstancia externa al Estado ha sido la responsable de un cambio constitucional, no obstante amparada bajo el precepto, en este caso, recogido en el artículo 95 CE.

## **2. Informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de reforma de la Constitución en 2006**

Doce años después de la primera reforma constitucional de la democracia española, surgió en España un movimiento de reforma constitucional, que podríamos denominar como “pseudo-proceso”, en tanto en cuanto no llegó a instaurarse materialmente como reforma constitucional. La reforma en cuestión no tendría parangón con la llevada a cabo en el año 1992, pues trataba diversas materias y suponía un amplio espectro de reforma, si lo comparamos con el primer proceso de reforma que hubo en España. También es de destacar que la situación y el contexto en el que se

desarrollaron ambas reformas fueron bien distintas: en la reforma efectivamente realizada en el año 1992, se buscaba una conciliación entre un Tratado Internacional y la Constitución Española, y esa misma conciliación se vio reflejada en el consenso que se obtuvo en ambas Cámaras, otorgando una aprobación casi por unanimidad tanto en el Congreso como en el Senado; además de no requerir por ningún Parlamentario la celebración del referéndum voluntario al Electorado. En esta infructuosa reforma, el único precepto constitucional en el que por parte de todos los partidos políticos había una opinión homogénea, un consenso, era en lo referente a la modificación del régimen de sucesión a la Corona, por el que el orden de prelación en la sucesión esta se sexualiza en un flagrante detrimento de la mujer. Nada más lejos de la realidad, éste era el único precepto en el que coincidían todas las formaciones políticas, generando una clara incertidumbre y heterogeneidad para con el resto de grandes bloques de reformas que se plantearon en el 2004.

Uno de los motivos que auspiciaron al ahora expresidente José Luis Rodríguez Zapatero, a ser investido como Presidente, fue la promesa electoral de proyectar ante la Carta Magna una reforma de marcado carácter, lejos del sintagma “y pasivo” que se decidió añadir en 1992. En palabras del, en aquel entonces Presidente del Gobierno “En el Debate de investidura, propuse una reforma limitada de la Constitución. Afirmé entonces, y reitero hoy, que la Constitución es patrimonio de todos; que cada generación tiene derecho, manteniendo su esencia, a pretender adaptarla a sus necesidades y aspiraciones; que el mejor síntoma de su fortaleza es la naturalidad con que se aborda su reforma. Con esa naturalidad, hemos solicitado al Consejo de Estado un informe sobre los contenidos y concreciones de la reforma constitucional con el fin de elaborar el correspondiente Proyecto y proceder a su tramitación parlamentaria en el curso de 2006. La Reforma versará sobre los cuatro aspectos contenidos en el programa electoral y expuestos hace ahora un año en esta Cámara: primero, igualdad de la mujer en el acceso a la Jefatura del Estado; segundo, transformación del Senado en una Cámara de representación territorial; tercero, inclusión de las CCAA en nuestro enunciado constitucional y cuarto, consagración de nuestra integración en Europa” (38).

Una vez es nombrado Presidente del Gobierno, el Consejo de Ministros solicitó al Consejo de Estado, un dictamen sobre la reforma que se pretendía plantear. Desde este punto, el Ejecutivo de

---

<sup>38</sup> Rodríguez Zapatero, J., “Debate sobre el Estado de la Nación”, Diario El Mundo, 11 de mayo de 2005. <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/11/espana/1115813488.html>.



aquel entonces estaba disponiendo una vía, un camino desde el cual plantear una iniciativa de reforma.

El Informe del Consejo de Estado se emite el 16 de febrero de 2006, y supone un texto de gran importancia constitucional, fruto del propio proceso de elaboración del mismo, por la implicación en el estudio y discusión doctrinal durante su creación. Este clima se vio favorecido por la reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado a través de la LO 3/2004, dado que esta reforma permite que, en materia de reforma constitucional, el Consejo de Estado pueda ser requerido a la elaboración de propuestas legislativas a este respecto, así como pueda realizar estudios, memorias e informes sobre esta materia. La LO 3/2004 propició la elaboración del Informe consultivo del Consejo de Estado.

No obstante, esta reforma del Consejo de Estado mediante la LO 3/2004 también fue objeto de posturas escépticas o al menos prudentes, sobre la responsabilidad que se le está otorgando “Parece que el Gobierno solicitara al Consejo de Estado que le diga qué es lo que el Gobierno quiere hacer o, al menos, por ser más ponderado, que le diga cómo se puede hacer lo que quiere hacer” (39).

Por lo que respecta a las tareas que se le encomendaron al Consejo de Estado, cabe sintetizar que la finalidad con la que el Gobierno solicita los servicios del Consejo, es la de realizar la reforma para conseguir la culminación, para poder completar el texto constitucional de 1978, no para realizar rectificaciones del mismo. Si bien el Consejo de Estado expresa sobre el documento del Gobierno en el que solicita su cooperación sobre el tema en cuestión, que su posición jurídica le impide responder bajo algunos extremos del prisma con el que el Ejecutivo presenta la reforma: mientras que, por un lado, puede trabajar desde la óptica del respeto a los principios, valores y derechos que se presentan como opciones fundamentales de la Constitución en el art. 1 CE y en el Título I, y abordar sus propuestas de reforma desde la limitación y la prudencia apropiadas, por otro lado no puede, sin embargo, poder otorgar a su respuesta sobre la capacidad de dar soluciones a demandas consistentes, de cerrar problemas, o de procurar un diálogo permanente y sostenido ante la reforma «No es, ciertamente, función propia del Consejo de Estado la de valorar los cambios cuya introducción se

---

<sup>39</sup> Fernández-Miranda Campoamor, A., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (eds.), Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2006, pág. 754.

plantea para asegurar que “responden a demandas consistentes y (...) buscan resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas”, pues tanto la valoración como el juicio son competencia de los poderes políticos. Por el contrario, sí debe el Consejo tomar en consideración la voluntad del Gobierno de que los cambios “sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional”» (40).

De este modo, es el 4 de marzo de 2005 cuando el Gobierno realiza la solicitud del dictamen referente a la reforma constitucional. En este documento, establece los requisitos sobre los cuales deberá de asentarse el procedimiento de reforma, quedando determinados en 4 puntos clave:

“El acierto en los procesos de revisión constitucional depende de la conjunción de varios factores, a saber:

a) que los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas,

b) que sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional,

c) que las alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y con la sociedad,

d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar” (41).

De este modo, lo que el Gobierno sugiere en la petición que realiza al Consejo de Estado para la realización del informe, son unas premisas básicas a tener en cuenta durante la fase previa a la iniciativa de reforma, antes del envío de un proyecto al Congreso, de forma que se garantice en todo momento los preceptos constitucionales “(...) es condición imprescindible que las reformas se lleven a cabo respetando escrupulosamente los mecanismos establecidos en la Constitución, pues el respeto a las reglas y a los procedimientos prefigurados forma parte de la esencia misma de la democracia.” (42).

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado, *Informe sobre las Modificaciones de la Constitución Española*, nº E 1/2005, 2006, pág. 15.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, *Informe sobre las...* cit., pág. 7.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, *Informe sobre las...* cit., pág. 8.

Una vez establecidos los puntos sobre los que, según el Gobierno, debía girar el procedimiento de reforma constitucional, cabe que nos planteemos la siguiente cuestión: ¿Se cumplen estas premisas en la reforma alentada por el Ejecutivo a partir de abril de 2004?

Siguiendo el orden que el propio Ejecutivo nos ofreció en el Informe, procederemos a analizar cada uno de los cuatro puntos que se deducen a tratar:

a) Una “demanda consistente”. En las cuatro líneas sobre las que discurre la propuesta de la reforma constitucional, parece dirimirse la existencia de dicha demanda consistente o necesidad de resolución.

En referencia a la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la misma línea de sucesión a la corona, no cabe mención alguna en el Estado social y democrático de derecho en el que nos encontramos, sobre la necesidad de demoler esta premisa cuanto menos anacrónica. Tanto las fuerzas políticas, como las Instituciones, y el propio Rey SM Juan Carlos se manifestaron públicamente en esta línea.

En cuanto al segundo de los temas, la recepción de las exigencias derivadas del proceso de constitución europea, se deduce una primera necesidad de proceder a la armonización del marco jurídico y de las fuentes del derecho, lo que supone una inquietud social que pese a que como es lógico “permanece ajena a la complejidad del juego entre normas jurídicas, pero que sí percibe en su actividad diaria una notoria presencia de las normas y las decisiones políticas emanadas de los órganos de la Unión Europea” (43).

El tercero de los temas a debate objeto de propuesta de reforma, el de la mención de las Comunidades Autónomas en la Carta Magna, más allá del alcance práctico que tuviera esta pretensión, supone la materialización de un panorama social e institucional distinto del existente en 1978, y es el propio cumplimiento del Título VIII, el que ha llevado a la institucionalización de otra realidad en los elementos territoriales que integran España.

Por último, respecto a la reforma del Senado, independientemente de lo que ya hemos comentado sobre la proximidad que tiene la misma a la totalidad de la opinión pública, la preocupación y el interés por la reforma del Senado tiene lugar en el seno de la representación del

---

<sup>43</sup> Belda Pérez-Pedrero, E., *La fallida reforma de la Constitución Española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2008, pág. 61.

pueblo, esto es, en las Cortes Generales, así como en la doctrina científica, la cual ha debatido largo y tendido sobre la reforma de dicho Órgano.

Pese a que el Gobierno señale al Consejo de Estado como necesaria la necesidad de responder a cambios con la búsqueda de resolución de los problemas, ambas finalidades revisten distinta naturaleza. “Cuando, por ejemplo, el Gobierno pretende mencionar las Comunidades Autónomas, sin más consecuencias que su expresión nominativa en la Constitución, se puede estar resolviendo una necesidad normativa fruto de la lógica constitucional del desarrollo de estos años, terminando con el período transitorio y variable que ha presidido la multiplicidad de caminos del sistema autonómico (...). Pero esa mención no solventará (ni parece pretenderlo) ningún problema del sistema, ni teórico ni práctico” (44). Es por ello que el hecho de que exista una necesidad en la reforma, no siempre viene ligado con que esta necesidad venga dirigida con una utilidad material. Por este motivo podemos referir que este primer precepto buscado por el Ejecutivo comenzaría a quebrarse. En el propio Informe del Consejo de Estado se realiza la consideración de que fijar en la Carta Magna un contenido no es sinónimo de que éste vaya a resultar materialmente eficaz, tal y como sostienen al hacer una referencia sobre la posibilidad la creación de una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas en el Senado “Se ha sostenido por algunos que con la previsión constitucional de estas funciones del Senado se podría incluir la referencia a su posible condición de sede de la Conferencia de Presidentes de Ejecutivos de las Comunidades Autónomas o de Presidentes de las Asambleas autonómicas, como elementos de cooperación orgánica y funcional y de encuentro político. Parece preferible evitar su reconocimiento constitucional por la propia naturaleza de tales reuniones y la necesaria flexibilidad de su régimen. La negociación entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas a fin de alcanzar posiciones comunes y con el Presidente del Gobierno para llegar a acuerdos y directrices que faciliten la cooperación son muy convenientes, pero su éxito y eficacia dependen de la voluntad política existente al respecto y de la conciencia de la necesidad de una actuación conjunta más que de su plasmación en el texto constitucional.” (45)

No obstante respecto a los otros tres pilares de la iniciativa del proceso de reforma encabezado por Rodríguez Zapatero no parece tan difícil extraer los motivos de su pertinencia: tanto

---

<sup>44</sup> Belda Pérez-Pedrero, E., *La fallida reforma...*, cit., pág. 61.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, *Informe sobre las...* cit., pág. 262.

la irrefutable necesidad de abolir la preferencia del varón sobre la mujer en el trono; la recepción del proceso de integración europea, que supone un mecanismo de evitación de posibles futuras confrontaciones en el ámbito de aplicación normativa; así como de la numerosamente cuestionada Cámara del Senado que, a tal punto llega su situación que parte de la doctrina llega a proponer su supresión “En España, por el contrario, seguimos empeñados en otorgar más poder político al Senado, transformándolo en una “verdadera” Cámara de representación territorial. Pero son esfuerzos manifiestamente estériles, porque una reforma del Senado en ese sentido, además de resultar insólita en el contexto comparado actual, es inviable, innecesaria e inútil.” (46).

b) El segundo punto a tener en cuenta es el de que los cambios sean “limitados y prudentes”. El término «prudente» tiene un “incierto acomodo en su traslación jurídica” dando lugar a una interpretación subjetiva según lo que entiendan quienes van a plantear la reforma y de lo que admiten quienes la respalden.

Por lo que respecta al término «limitado» ¿Hasta dónde alcanza esta limitación? En principio ésta tan sólo se realiza respecto a la delimitación de temas sobre los que va a versar la propuesta de reforma, en el documento aprobado por Consejo de Ministros el 4 de marzo de 2005. Esto es, nos encontramos ante una delimitación temática, pero no normativa. La reforma del Senado podría afectar a un único precepto o incluso podría llegar a influir al Título VIII, pasando por cualquiera de los preceptos en los que se mencionara a la Cámara Alta.

Jurídicamente, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero limitó en la petición al Consejo de Estado, los temas sobre los que giraría la reforma. No obstante, en la esfera política acabó por ampliar los temas a tratar en el proceso de reforma declarando su voluntad de proponer al resto de los partidos políticos la modificación del artículo 49 de la CE de modo que se sustituya el término “disminuido” por el de “discapacitados” (47). En esta misma línea actuó Zapatero incluso más de cinco meses después de finalizar el Informe del Consejo de Estado cuando durante un mitin en Vizcaya, declaró su intención de reformar el preámbulo de la Constitución para reconocer en él a

---

<sup>46</sup> Garrido López, C., Royo Sáenz, E., “Razones para plantear la supresión del Senado”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 7, 2014, págs. 57-69.

<sup>47</sup> “Zapatero propone cambiar el término “disminuido” por “discapacitado” en la Carta Magna”, *Diario El País*, 3 de diciembre de 2005, [http://elpais.com/elpais/2005/12/03/actualidad/1133601418\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2005/12/03/actualidad/1133601418_850215.html).

las víctimas del terrorismo en España (48). No obstante, no hubo traslado de dichas declaraciones a ningún acto que las juridificara, tal y como el Informe del Consejo pretendía hacer con las propuestas que el entonces Presidente expuso.

c) En tercer lugar, también se solicita que se proceda de forma que las diferentes medidas que se propongan hayan sido previamente maduras y llevadas a debate entre los distintos partidos políticos y a su vez hayan sido objeto de diálogo con la sociedad. Aquí podemos distinguir dos partes sobre las que centrar el análisis. Primeramente, el hecho de que las medidas que se propongan sean “maduras”, se deban haber sometido previamente a un proceso de estudio y maduración no es otra cosa que lo que el Ejecutivo ha buscado solicitando al Consejo de Estado el Informe sobre la reforma constitucional, delimitada en los cuatro aspectos temáticos con los que fue abordada, ya que, dado el caso, el mismo Ejecutivo no habría tenido la necesidad de recurrir a ningún otro órgano para poder llevar a cabo un proyecto de reforma constitucional, bastándose de sí mismo para su elaboración y presentación ante las Cortes Generales. No obstante, su “debate” con las fuerzas políticas y con la sociedad en general, supone el hecho determinante para que pueda surgir una propuesta de reforma constitucional firme y con una base fortalecida por el consenso surgido del diálogo entre el abanico de los diferentes sectores sociales y las distintas fuerzas políticas.

Esta reflexión sobre la necesidad del diálogo y el consenso entre las distintas fuerzas que posteriormente deberán conformar las mayorías que legitimen el avance del proceso de reforma, excluye de forma inequívoca la posibilidad de que la reforma de la Constitución suponga un evento puramente político e individualizado de, en este caso, el Gobierno. No obstante, pese a esta postura de diálogo que defendía el Gobierno, esta situación no tuvo lugar más allá que con el otro partido político mayoritario interesado en proceder a la reforma constitucional, el Partido Popular: “(...) el clima de acuerdo fue desde un principio inexistente, e incluso interferido por minorías con peso suficiente para decantar el sentido de la confianza parlamentaria” (49). Un ejemplo lo encontramos en el Partido Nacionalista Vasco que ya en 2004 -en palabras de su presidente Josu Jon Imaz- negaba la posibilidad de apoyar cualquier reforma constitucional que no reconociera la autodeterminación del País Vasco “Los vascos sólo aceptaremos participar en un proyecto de Estado en el que podamos participar voluntariamente desde nuestra libre decisión. No fue posible en 1812, ni en 1931 ni

---

<sup>48</sup> “Zapatero da por bueno el alto el fuego y en junio pedirá apoyo para dialogar con ETA”, Diario *El País*, 22 de mayo de 2006, [http://elpais.com/diario/2006/05/22/espana/1148248802\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/05/22/espana/1148248802_850215.html).

<sup>49</sup> Belda Pérez-Pedrero, E., *La fallida reforma...*, cit., pág. 64.

tampoco en 1978, y por ello la mayoría de la sociedad vasca no aceptó el texto constitucional. Nunca aceptaremos una Constitución que no nos reconozca este derecho” (50).

Por lo que respecta al reconocimiento social y a la repercusión y diálogo que tuvo el proceso con la misma, no tuvieron lugar ningún tipo de consultas populares a este respecto, por lo que únicamente se puede hacer alusión a los representantes directos de la sociedad, esto es, el Parlamento, dicho lo cual, tampoco tuvo excesiva repercusión, ni el suficiente refrendo social. Como destaca el Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza, D. Manuel Ramírez “No conozco ninguna encuesta o sondeo en el que el tema de una reforma constitucional ocupe lugar prioritario” (51).

d) El último aspecto a tener en cuenta, según se formuló al Consejo de Estado, es el de la necesidad, a la hora de proceder a la propuesta de modificaciones, de la existencia de un consenso “asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar”. Esto es, según el Ejecutivo las propuestas de las modificaciones debían ir acompañadas de un sentimiento de unidad similar al del constituyente durante la redacción de la Constitución de 1978. A este respecto, reafirmar lo expuesto arriba sobre la imposibilidad de encontrar el consenso entre los distintos partidos políticos, dirigido sobre todo en lo que respecta a la falta de consenso en lo referente al Senado y a las Comunidades Autónomas. En palabras de Manuel Ramírez “la reforma no evitará los males que los mismos partidos crean y que no estarán en ninguna propuesta reformativa por la cuenta que les trae en su absoluta hegemonía cercana a la partitocracia. Están a la vista: reinado de los grupos parlamentarios con minusvaloración del debate en el hemiciclo, férrea disciplina de voto diga lo que diga el contrincante, tradicional recurso al «y más tú» en cualquier debate, nula libertad del ciudadano a la hora del voto” (52).

Por lo que respecta al ámbito procedimental de la posible reforma, el propio Consejo de Estado recoge en su tramo final aquellas consideraciones referentes al procedimiento que considera oportunas. Tras señalar que “la iniciativa de reforma constitucional, sea cual fuere la diversidad de los temas a los que se extiende, ha de ser entendida siempre como una decisión única. (...) De esa

---

<sup>50</sup> “Imaz apela al voto masivo al PNV para conseguir que prospere el plan Ibarretxe”, Diario La Vanguardia, 27 de septiembre de 2004. <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2004/12/06/pagina-13/33682299/pdf.html?search=reforma%20constitucional>.

<sup>51</sup> Ramírez Jiménez, M., “Los riesgos de una Reforma Constitucional”, Diario ABC, 29 de diciembre de 2006, pág. 3 <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2006/12/29/003.html>.

<sup>52</sup> Ramírez Jiménez, M., Los riesgos de una Reforma... cit.

naturaleza unitaria de todo proyecto o proposición de reforma constitucional, se sigue la necesidad de tramitarla de acuerdo con un procedimiento único” (53). Esta afirmación, sumada que la naturaleza de un precepto – el 57 CE relativo a la Corona – devienen en la necesidad de acometer la reforma, en caso de materializarse, por la vía del 168. El Consejo de Estado, resuelve en esta misma postura, indicando que “Si las proyectadas modificaciones constitucionales sobre las que versa este Informe dieran lugar a una iniciativa de reforma que las abordase conjuntamente, como el Gobierno anuncia en la consulta, toda ella debería tramitarse en la forma prevista en el artículo 168 de la Constitución, ya que es este procedimiento agravado el que ha de aplicarse para la reforma del artículo 57, en el que se contiene la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono.” (54)

El avance de la VIII Legislatura hizo cada vez más patente el distanciamiento entre los distintos grupos políticos en lo concerniente a la reforma constitucional. Tras una reunión mantenida el 22 de diciembre de 2006 entre el Presidente del Gobierno y el Presidente del Partido Popular, resultó de forma más que notoria y evidente la imposibilidad de abordar una reforma constitucional en los términos deseados durante esa Legislatura, aun menos con la vuelta a las calles de la violencia terrorista de ETA pocos días antes. En palabras de Mariano Rajoy tras ser preguntado sobre la posibilidad de poder afrontar la reforma de la Constitución durante la Legislatura, tal y cómo aseguraba Zapatero al inicio de la misma “A ninguno nos parece posible que en esta legislatura se pueda hacer una reforma” (55).

Por último, el apunte que realiza el Gobierno en el Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, pidiendo que se siguieran las normas y procedimientos recogidos en la Constitución para acometer el proceso de reforma, decayó en cierta medida al abordar en las Sesiones de la VIII Legislatura los procesos de reformas de varios Estatutos de Autonomía, como puede ser el de Cataluña o el famoso “Plan Ibarretxe”, el cual situaba a la C.A. del País Vasco como una Nación europea, defendiendo el derecho a la autodeterminación de sus habitantes. El plan Ibarretxe obtuvo la negativa de los partidos mayoritarios en el Parlamento, los cuales invocaban la inconstitucionalidad del Estatuto. El propio Presidente del Gobierno “apeló al «respeto a la razón democrática» y a la necesidad de «velar por los principios constitucionales» para considerar «inaceptable» el proyecto de reforma del Estatuto vasco (...). Preguntado por la influencia de los próximos comicios

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado, *Informe sobre las...* cit., pág. 331.

<sup>54</sup> Consejo de Estado, *Informe sobre las...* cit., pág. 332.

<sup>55</sup> “La negociación ETA-Gobierno: Consecuencias de la reunión”, Diario *ABC*, 23 de diciembre de 2006, pág. 12.



autonómicos, Zapatero admitió que todo proceso electoral «tiene algo de referéndum», pero insistió en que el plan sería «inconstitucional antes y después de las elecciones y con o sin mayoría» (56).

La vía catalana de reforma estatutaria, aprobada por LO 6/2006, tampoco estuvo exenta de contrariedades, tanto por la falta de consenso entre todos los partidos políticos, como por las irregularidades desde el punto de vista jurídico, las cuales fueron corregidas durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, mediante la realización de no pocas modificaciones: “la calificación de Cataluña como nación (que pasa al Preámbulo); el tema de los derechos históricos; el reconocimiento de la oficialidad del castellano (...) etc.” (57). Todas estas carencias en el proceso de reforma se ven reflejadas en los recursos interpuestos tanto por los partidos políticos (recurso de amparo contra la Mesa del Congreso o recurso de inconstitucionalidad, por parte del PP) como por organismos e instituciones públicas (el Defensor del Pueblo y los Gobiernos de Aragón, Baleares, La Rioja, Murcia y Valencia)

El resto de reformas estatutarias se realizaron siguiendo un esquema similar, con el consenso entre PP y PSOE.

En definitiva, el proceso de cambio constitucional que supondría una reforma en común del plano territorial, se vio sustituido por la aparición de los distintos procesos de reforma estatutaria, ocasionando como hemos visto numerosos conflictos políticos y jurídicos, alcanzando incluso el ámbito de la inconstitucionalidad. Se acometió un procedimiento de reforma “a la inversa” ya que “lo lógico, en buena técnica jurídica, hubiera sido proceder en primer lugar a una reforma constitucional, que afectara en profundidad al Título VIII, más allá de las actuales previsiones del Gobierno, y luego proceder a la reforma de los Estatutos. Todo ello dentro del mayor acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas” (58).

A modo de conclusión, la propuesta de reforma originada por Zapatero en la VIII Legislatura, no fue más allá de una intención de volver a unir, a situar a la par la Constitución de 1978 con la realidad social que devenía en 2004. Todas las materias sobre las que la propuesta de reforma

---

<sup>56</sup> “Zapatero afirma que el plan Ibarretxe será «inconstitucional antes y después de las elecciones y con o sin mayoría»”. Diario *ABC*, 06 de enero de 2005, [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-01-2005/abc/Ultima/zapatero-afirma-que-el-plan-ibarretxe-sera-inconstitucional-antes-y-despues-de-las-elecciones-y-con-o-sin-mayoria\\_9631316004621.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-01-2005/abc/Ultima/zapatero-afirma-que-el-plan-ibarretxe-sera-inconstitucional-antes-y-despues-de-las-elecciones-y-con-o-sin-mayoria_9631316004621.html).

<sup>57</sup> Álvarez Conde, E.; Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional*, cit., pág. 170.

<sup>58</sup> Álvarez Conde, E.; Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional*, cit., pág. 167.

iba a versar se situaban de lleno en esta situación de necesidad de “actualización”, ya que eran -y son- objeto de debate tanto por los representantes del pueblo como por la doctrina y la propia opinión pública. No obstante, esta necesidad de reforma, no se vio materializada en las condiciones requeridas para poder llevar adelante un proceso de reforma constitucional. Por un lado, la falta de soluciones efectivas – es el caso del tema de las CC.AA. – por otro la falta de diálogo entre los diferentes grupos políticos, lo cual no propiciaba de forma alguna la búsqueda de un consenso y, por ende, la materialización de una propuesta de reforma. Considero que uno de los principales condicionantes sobre el que se demoró la propuesta de reforma hasta su desaparición fue la necesidad de acometer la reforma por la vía del 168, debido a las dificultades que entraña y la rigidez que le confiere a la Carta Magna, tal y como declara Zapatero “el constituyente fue extraordinariamente precavido a la hora de establecer el método de reforma y es una Constitución muy rígida” (59). Además, la aparición en el plano parlamentario de los Estatutos de Autonomía no hizo más que acentuar la “procastinación” de la culminación de una propuesta de reforma. A esta situación se sumó otro motivo de distanciamiento con la propuesta de reforma: el nacimiento del período de crisis económica a finales de la legislatura.

En definitiva, todos estos condicionantes dieron lugar a que la propuesta de reforma constitucional quedara en “agua de borrajas” y constatará que la necesidad material de una reforma constitucional no se vio acompañada del compromiso político ni de un sentimiento de unidad.

### **3. Segunda reforma. La Reforma Constitucional de 2011**

Para encontrarnos con la segunda reforma de la Constitución de 1978 debemos situarnos en el año 2011. Diecinueve años después de la primera reforma constitucional y tras el fallido intento de propuesta de reforma acontecido durante la VIII Legislatura, se presentó en el Congreso de los Diputados la que hasta ahora sería la última reforma constitucional en la etapa final del Gobierno de J. Luis Rodríguez Zapatero. España se encontraba inmersa en una terrible crisis económica mundial - de la que hoy podemos decir que aún no hemos atisbado la salida-, en la que se vieron afectados todos los componentes de la sociedad. La prima de riesgo rozaba los 400 puntos y el nivel de desempleo batía records con más de cinco millones de personas en paro; además sobre el sistema

---

<sup>59</sup> “Zapatero: «Nuestra generación verá la reforma de la Constitución»”, Diario *El Mundo*, 31 de agosto de 2008, <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/08/31/espana/1220141660.html>.

económico español se elevaba cada vez más la sombra del rescate bancario por parte de Europa. En la llamada “eurozona” la crisis financiera también afectaba en mayor o menor medida a la totalidad de Estados, aunque mayormente en los del sur.

Esta reforma constitucional destaca por la brevedad en su aprobación ya que fue presentada por Zapatero el 23 de agosto de 2011 y culminó con su sanción y publicación el 27 de septiembre de ese mismo año. Tal fue así que los medios de comunicación la calificaron de “Reforma Exprés” (60), beneficiada en gran parte por el consenso entre los dos partidos mayoritarios, el PSOE y el Partido Popular.

En cuanto al objeto de la reforma, el objetivo que planteaba era el de situar el «principio de estabilidad presupuestaria» por encima del nivel legislativo ordinario mediante el establecimiento de límites al déficit y a la deuda en la propia Constitución. En definitiva, la propuesta de reforma presentada en el Congreso afectaba al artículo 135 CE (61). Es por ello que, en la exposición de motivos de la reforma constitucional, se hace referencia a la importancia del principio de estabilidad presupuestaria en el Estado, sobre todo a tenor de la situación de crisis financiera y económica en la que nos situamos.

La exposición de motivos justifica procedencia de la reforma en base a una doble necesidad: por una parte, la exigencia de dar respuesta, mediante la consagración de los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública nacional, a la actual situación de crisis económica y financiera y, por otro, en el fortalecimiento de la confianza, aunque “no queda claro en el preámbulo de quién, si de la Unión Económica y Monetaria Europea de la que España forma parte, de toda la Unión Europea, o de terceros, aunque en los discursos oficiales se ha hablado de la «confianza de los mercados»”(62) en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo. En la literalidad del texto podemos observar los motivos a los que aludió el legislador para promover la reforma “(...) la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la

---

<sup>60</sup> Gutierrez Calvo, V., Muñoz, R., “Reforma exprés y sin referéndum”, Diario *El País*, 23 de agosto de 2011, [http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715\\_080054.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715_080054.html).

<sup>61</sup> Art 135 CE vigente hasta el 27 de septiembre de 2011: “1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito. 2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”.

<sup>62</sup> Enériz Olaechea, F.J., “La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, Revista *Aranzadi Doctrinal*, núm. 8/2011 parte Tribuna, 2011.

capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social (...). Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos (...). La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.” (63).

Esta reforma viene precedida por una tendencia de las potencias miembros de la Unión de establecer en sus Normas Supremas una referencia sobre el techo del gasto. Tanto Alemania como Francia realizaron reformas constitucionales en este sentido y otros Estados miembros ya empezaban a debatir los cambios. Todo indica a que nuevamente es la Unión Europea la que incitó a la reforma del 135. Gran parte de la doctrina constitucional se postula en esta postura: “La reforma se justificó en la necesidad de «lanzar» señales a los mercados que favorecieran la confianza en la economía española y, asimismo, en el deseo de reforzar el compromiso de España con la UE. Apadrinada por el eje franco-alemán, que en los últimos tiempos pugna por la extensión de este tipo de cláusulas en todas las constituciones de los Estados miembros de la UE, la necesidad de la reforma podría aparecer en la carta con las condiciones que el Banco Central Europeo impone y manda a los Estados cuya deuda compra (Revista española de Derecho Constitucional núm. 93: Álvarez Conde, 2011 págs. 160 y ss.; Rubio Llorente, 2011, págs. 203 y ss.)” (64). Las opiniones sobre la incidencia de la UE en la reforma constitucional se reafirmaron cuando el 2 de marzo de 2012 se firmó por los países de la zona del euro el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica u Monetaria en cuyo art. 3 “obliga a los firmantes a incluir en sus respectivos Derechos nacionales -preferentemente, en disposiciones de rango constitucional- un conjunto de normas dirigidas a promover la disciplina presupuestaria” (65).

Una vez desarrollado el preámbulo de la reforma, la nueva regulación del art. 135 quedaría redactada de la siguiente forma:

---

<sup>63</sup> *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011*, BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011.

<sup>64</sup> Escudero Alday, R., “Texto y Contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 2, 2012, pág. 87.

<sup>65</sup> Escudero Alday, R., “Texto y Contexto de la reforma... cit., pág. 88.

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.” (66)

En su redacción originaria, el art. 135 CE hacía referencia por un lado a la emisión de deuda pública del Estado y por otro a la contracción de crédito; supuestos en los que hacía falta autorización por ley como manifestación más específica del principio de legalidad. Con respecto al contenido de la reforma, la actual redacción cambia notablemente el contenido del precepto. No estamos ante una modificación del mismo supuesto de hecho (la autorización de la deuda pública del Estado y su condición contable de gasto presupuestario) para darle una redacción diferente, sino ante dos supuestos diferentes y más amplios:

Por un lado, se introducen límites a la potestad presupuestaria de los poderes públicos, que se concreta, para el Estado y las Comunidades Autónomas, en el deber de no incurrir en un déficit excesivo, en relación con su producto interior bruto, y para las entidades locales, en el deber de presentar equilibrio presupuestario, en todos los casos en los márgenes de las previsiones que haya establecido la Unión Europea y sean exigibles a España; por otro, se opera una regulación más completa de la deuda pública, que ahora se extiende a la deuda del Estado y a la de las Comunidades Autónomas y a la que se fijan límites en cuanto a su volumen que luego una ley precisará numéricamente.

Por lo que respecta a su tramitación, como ya hemos mencionado antes, esta discurrió de forma sorpresiva y acelerada. El 26 de agosto, los grupos parlamentarios socialista y popular, presentaron de forma conjunta la proposición de reforma económica, solicitando para ello su tramitación por el procedimiento de urgencia. De este modo, la propuesta de reforma fue admitida a trámite y se convocó el Pleno para su deliberación a efectos de su toma en consideración. En consecuencia, el 30 de agosto, el Pleno del Congreso acordó la toma en consideración de la Propuesta, así como su tramitación directa y en lectura única. El día siguiente, la Mesa del Congreso daría apertura del plazo para presentar enmiendas a la reforma, el cual finalizaría el 1 de septiembre.

---

<sup>66</sup> Art. 135 CE, redacción vigente desde el 27 de septiembre de 2011.

Todas las enmiendas presentadas que conllevaban el sometimiento de la reforma al procedimiento agravado del 168 – 18 – el resto fueron inadmitidas en el debate Pleno del Congreso el día 2 de septiembre por el grupo formado entre PP y PSOE, salvo una única enmienda consistente en una corrección gramatical. Este blindaje a la propuesta de reforma fue duramente criticado por los partidos minoritarios del hemiciclo que llegaron a tachar -en palabras de Rosa Díez- de una “expropiación de la Constitución” señalando que “PP y PSOE han cercenado -la participación política- en esta ocasión al vetar un buen número de enmiendas de las presentadas por los grupos pequeños” (67). Por parte de la doctrina, esta “reforma de dos” ha supuesto que “El consenso constitucional, uno de los valores esenciales de la Constitución de 1978, que le proporcionaba un signo distintivo (...) ha quedado dañado. Y quizá no tanto por el hecho de que no se haya podido reunir una mayoría similar a la de 1978, sino porque da la impresión de que no se han hecho los esfuerzos necesarios para conseguirla. Probablemente ello no sea en sí mismo catastrófico, pero sí lo sería si se acabara imponiendo la idea de que la Constitución, en España, a partir de ahora, es cosa sólo de dos” (68)

Una vez la propuesta de reforma fue llevada al Senado, las enmiendas que se presentaron corrieron la misma suerte que las presentadas en el Congreso: las que no fueron inadmitidas fueron votadas en contra en la sesión del Pleno del Senado el 6 de septiembre. Al día siguiente, el Senado debatió el Dictamen sobre la propuesta de reforma, el cual fue admitido por una amplia mayoría. Como señala Enériz Olaechea “En todo momento anidó en el Senado el propósito de no modificar el texto recibido del Congreso con el fin de agilizar al máximo la aprobación de la reforma, pues cualquier diferencia introducida en el texto remitido por el Congreso hubiera obligado a constituir un comisión mixta paritaria entre ambas cámaras encargada de elaborar un texto común y a someter nuevamente este a la posterior votación por ambas cámaras, con el consiguiente retraso sobre los plazos previamente pactados entre los dos grupos parlamentarios mayoritarios” (69).

Tras esta aprobación, se abrió un plazo de quince días para la solicitud -con el quórum pertinente señalado en el art. 167.3 CE- del sometimiento de la reforma al referéndum facultativo que reconoce el procedimiento general de reforma constitucional. El día 21 de septiembre, Joan

---

<sup>67</sup> “El Congreso aprueba la reforma sin que PP y PSOE logren sumar más apoyos”, Diario *El Mundo*, 2 de septiembre de 2011, <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/01/espana/1314911180.html>.

<sup>68</sup> Rovira Albertí, E., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, 2011, pág. 167.

<sup>69</sup> Enériz Olaechea, F. J., “La reciente reforma... cit.

Tardà y Joan Ridao (ERC), Uxue Barkos (NaBai); Francisco Jorquera (BNG), Gaspar Llamazares (IU); y Nuria Buenaventura (ICV) registraban en el Congreso la petición firmada por doce diputados, los cinco de ERC-IU-ICV, los dos de Coalición Canaria, los dos del BNG, la representante de Nafarroa Bai, la de UPyD y el del socialista Antonio Gutiérrez, quien votó contra la reforma del artículo 135 de la Ley Fundamental. El día 22 el PNV presentó su propia iniciativa y sumó a la solicitud de referéndum sus seis representantes en la Cámara baja, obteniéndose un total de 18 firmas. Por parte de CIU, se mostraron de acuerdo con la solicitud de un referéndum, no obstante, su apoyo quedó condicionado a que “sólo firmarían la propuesta si los demás grupos llegaban a 25 firmas y necesitaban las 10 suyas para completar las 35 mínimas” (70)

Por su parte, en el Senado, tan sólo se consiguieron 11 de las 27 firmas necesarias para solicitar el referéndum, por lo que el 27 de septiembre el Rey -con el refrendo del Presidente del Gobierno- sancionó y promulgó la reforma del art. 135. Por último, ese mismo día se procedió a la publicación en el BOE del texto de la reforma.

Realizado el seguimiento cronológico de la reforma del art. 135, conviene plasmar una valoración de la misma desde tres enfoques distintos: desde una perspectiva económica de las distintas concepciones estabilidad presupuestaria; desde un plano jurídico, en relación a la conveniencia de la realización de la reforma; y desde una visión del panorama político, sobre las consecuencias que se derivaron del proceso de reforma.

#### a) Perspectiva económica.

Entendemos como estabilidad presupuestaria como la pauta que fija que, las administraciones públicas deben cerrar en equilibrio sus finanzas a lo largo de un período de tiempo. En un ejercicio en el que el Estado ha recibido más ingresos que gastos, éste se encontrará con superávit, mientras que si sucede el caso contrario -más gastos que ingresos- se dice que se ha incurrido en déficit. Este concepto de estabilidad presupuestaria, es entendido desde distintos enfoques, en función del prisma ideológico sobre el que miremos.

Así, desde un punto de vista liberal, se pretende alargar los periodos de bienestar y algidez económica, lo cual se traduce en ciertos marcadores como el crecimiento del PIB, la creación de

---

<sup>70</sup> “No habrá referéndum sobre la reforma constitucional neoliberal”, Diario digital *Tercerainformación.es*, 23 de septiembre de 2011, <http://www.tercerainformacion.es/antigua/spip.php?article28996>.



empleo y la captación de inversiones. De otra manera, cuando acontecen periodos en los que se produce un exceso de déficit, se toman medidas encaminadas al aumento de los tipos impositivos en los impuestos, así como los tipos de interés. El crecimiento de la deuda repercute en una mayor desconfianza de los inversores de capital extranjero lo que dificulta la financiación exterior. Según el pensamiento liberal, “la elevación a norma constitucional de límites al déficit y a la deuda otorgaría confianza y credibilidad en el sistema a la vez que imprimiría la necesaria solvencia para la captación de financiación exterior. Esta filosofía económica se muestra, en fin, partidaria de lo que llama un «Estado eficiente» que gasta lo que tiene para poder pagar lo que debe.” (71).

Desde una perspectiva socialdemócrata, el «déficit cero» es “una manifestación de radicalismo ideológico que priva a los poderes públicos de todo margen de actuación ante el ciclo económico”. Por ello, se considera que el déficit público es un mecanismo de política económica al que no se debería renunciar constitucionalmente de una manera dogmática. Sin embargo, se comprende que una cierta estabilidad presupuestaria es una condición necesaria para garantizar el crecimiento sostenido a medio y a largo plazo, pues “los desequilibrios permanentes, el déficit estructural creciente y la deuda acumulada y, a la larga, impagable, arruinan el crecimiento, lastran la credibilidad como país y rompen la cohesión social tan arduamente pretendida en la época de bonanza” (72). Sería una corriente crítica con la inclusión del techo de gasto en la Carta Magna.

Haciendo un barrido del sector crítico que manifestó su rechazo hacia la reforma (la izquierda parlamentaria minoritaria, en general, los sindicatos o el aquel entonces Movimiento 15M), destacan que ésta anula o limita los márgenes para adecuar las políticas económicas y fiscales a las diferentes fases del ciclo económico, a la vez que conlleva un grave riesgo para la financiación de las prestaciones e instituciones básicas del Estado de Bienestar. La demás, la inclusión en las Constituciones de límites al déficit y a la deuda no supone un mecanismo del que se puedan percibir resultados a corto plazo.

#### b) Perspectiva jurídica.

Desde el punto de vista jurídico, cabe cuestionarse si la reforma constitucional se ha efectuado atendiendo a los principios de intervención mínima y preservación de la Constitución, los

---

<sup>71</sup> Cano Bueso, J., “Dudas y Certezas de la Reforma Constitucional Española de 2011”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 15, 2011, pág. 138.

<sup>72</sup> Cano Bueso, J., “Dudas y Certezas de...” cit., pág. 138.

cuales aluden a la necesidad de prever el desplazamiento a un segundo estadio la fijación de preceptos en la Constitución, instando a la flexibilidad de vía legislativa como primer recurso. La respuesta que cabe esperar es obvia: existe una desarrollada legislación, tanto ordinaria como orgánica, sobre esta materia, lo que nos puede llevar a dudar sobre las ventajas e inconvenientes de esta reforma:

Por lo que precede de su legitimación, cabe destacar que, la cercanía con las Elecciones Generales, recientemente convocadas, es motivo suficiente para postergar la reforma constitucional una vez finalizada la legislatura, de modo que todos los partidos políticos pudieran haber incluido la reforma en los programas electorales; habiendo conseguido “un «mandato constituyente» del electorado y, por consiguiente, una fuente de legitimación indudable para acometer la reforma” (73).

En segundo lugar, como ya hemos comentado, el contenido que se encuentra recogido en el art. 135 y su redacción bien podría pasar por los de un texto legislativo ya que, como apunta el profesor Cano “es más propio de la versatilidad y extensión de la ley que de la brevedad y el laconismo de las normas constitucionales”.

Por último, cabe afirmar que esta nueva redacción del art. 135 conlleva una situación en la que se debe cuestionar su cabida en el Texto constitucional. Si consideramos que en éste sólo se deben incluir los principios fundamentales de la convivencia y de la forma y organización del Estado, difícilmente podemos admitir este precepto, con un marcado cariz legislativo, en una norma con vocación de permanencia como es la Constitución.

De este mismo modo, este artículo puede llegar a enfrentarse con otros mandatos recogidos en la Norma, lo cual supone un desajuste en la estabilidad de la Constitución. Así pues, podemos llegar a afirmar que la reforma varía la libertad que ostenta el Ejecutivo para establecer el total del gasto público y sus modos de financiación, suponiendo un roce con el artículo 97 CE. El artículo 135, tras su reforma, supone una cesión de soberanía del Estado español a favor a de las prescripciones en materia financiera provenientes de la UE. Esta cesión de la soberanía, juntamente con la ausencia de un referéndum en el procedimiento de reforma, podría interpretarse como “una vulneración del art. 1.2. CE que residencia la soberanía nacional en el pueblo español” (74).

---

<sup>73</sup> Cano Bueso, J., “Dudas y Certezas de... cit., pág. 139.

<sup>74</sup> Cano Bueso, J., “Dudas y Certezas de... cit., pág. 140.

### c) Perspectiva política

Como era de esperar, la reforma del artículo 135 no fue bien recibida por las fuerzas políticas ajenas al pacto de la reforma, así como por los sindicatos mayoritarios:

Desde los partidos políticos contrarios a la reforma, se apeló contra la reforma las condiciones sobre las que ésta se efectuó, la brevedad en los plazos para plantear enmiendas y sin la búsqueda de un consenso entre la totalidad del arco parlamentario, gracias a la amplia mayoría de la que gozaron PP y PSOE, no derivó en otra cosa más que en la ruptura del consenso constitucional creado en 1978. En este tenor efectuaba sus declaraciones el Diputado del grupo parlamentario CiU Sánchez-Llibre cuando afirmó que la presentación de sus enmiendas al texto de la reforma tenía por finalidad "recuperar el consenso constitucional que ustedes (en referencia a los grupos parlamentarios PSOE y PP) han dinamitado en cuatro días" (75).

Por lo que respecta a los sindicatos mayoritarios, se volcaron en bloque contra la reforma constitucional, puesto que la entrada en vigor de ésta no suponía otra cosa que la sumisión del Estado a la economía, de los poderes públicos a los mercados financieros. Para el secretario de la Unión Insular de CCOO en Gran Canaria, Antonio Pérez, la reforma constitucional que han pactado el PSOE y el PP "plantea que la prioridad en los Presupuestos Generales del Estado es el pago de la deuda que se tiene con los bancos, en lugar del pago de la sanidad, la educación o el empleo" (76). Para el Movimiento 15M entienden que lo que se ha producido una reforma total de la Constitución, sin participación ciudadana, lo que supondría una violación del Texto Constitucional.

Por lo que respecta a la aceptación que tuvo esta reforma en la sociedad hemos de destacar que según las encuestas realizadas, si se da un apoyo en general a la reforma, pero no a la forma en la que esta se llevó a cabo, tal como señala el informe de Metroscopia: "Si hubiera habido un referéndum sobre la reforma (...), el sí hubiera ganado sin problemas, (...) en lo que sí hay rechazo notable es en la forma en la que se ha llevado a cabo, es decir, sin buscar consenso más allá de los dos grandes partidos, de forma rápida y, sobre todo, sin someterla a referéndum".

---

<sup>75</sup> "CiU: «Si no hay consenso, hoy va a salir una Constitución más débil»", Diario *La Vanguardia*, 2 de septiembre de 2011, <http://www.lavanguardia.com/politica/20110902/54209475113/ciu-si-no-hay-consenso-hoy-va-a-salir-una-constitucion-mas-debil.html>.

<sup>76</sup> "La marcha contra la reforma constitucional se tiñe de anarquía", Diario *Canarias7*, 7 de septiembre de 2011, <http://www.canarias7.es/articulo.cfm?id=228526>.

El 62% de los encuestados por Metroscopia asegura que si se hubiera sometido a consulta popular su voto hubiera sido un sí.

La reforma constitucional, la segunda desde 1978, debería haber sido consensuada con el resto de partidos, según el 73% de los españoles, de tal forma que quedara preservado el consenso con que fue aprobada en su momento. En este caso, no solo no hubo consenso, sino que la cúpula del PSOE y los parlamentarios que la aprobaron luego se enteraron cuando Zapatero anunció en la tribuna del Congreso lo que ellos iban a tener que votar.

Y el 64% (dos de cada tres encuestados) estaba a favor de que se sometiera a consulta popular, a pesar de que legalmente basta con la mayoría cualificada de las dos cámaras, al no estar dentro de los artículos especialmente protegidos de la Constitución (77).

En cuanto a mis consideraciones finales sobre esta reforma, si bien es cierto que la situación de crisis en la que se encontraba la sociedad y la propia estructura del Estado era motivo para la toma de medidas, éstas no se han adecuado ni en los mecanismos ni en la forma de aplicarlas. Por un lado, la reforma planteada en las condiciones de tempo, sin un consenso de todo el hemiciclo y de forma cuasi sorpresiva, le hacen perder la legitimidad debida a un proceso de reforma, aun cuando podamos decir que la reforma se ajusta, ley en mano. Por otro lado, el contenido de la reforma bien podría haberse despachado mediante la elaboración de una LO o la modificación de la legislación ya existente en esta materia. En apariencia, no deja de ser una “imitación” de lo que nuestros vecinos en Alemania y Francia ya realizaron en sus respectivos Textos Madre; por lo que todo apunta y así se hace saber en la doctrina y en la opinión pública que esta reforma es en buena parte una forma de “gratificar” a la Unión Europea en general y a los mercados exteriores en particular.

---

<sup>77</sup> “Sin rechazo a la reforma constitucional, pero sí al trámite urgente que se utilizó – Barómetro de Metroscopia”, *Diario El País*, 12 de septiembre de 2011, [http://elpais.com/diario/2011/09/12/espana/1315778402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/09/12/espana/1315778402_850215.html).



## **TERCERA PARTE: LOS PLANTEAMIENTOS DE REFORMA A PARTIR DE 2015**

### **1. En los programas electorales**

La reforma constitucional, pese a la escasez material en su aplicación en nuestra Constitución (como hemos podido comprobar solo se han efectuado dos reformas a lo largo de nuestra democracia), es un mecanismo cuya presencia siempre se encuentra en el panorama político, bien sea en el Parlamento, en los textos doctrinales o en los contenidos multimedia anidados en la red a la que tenemos acceso continuamente. Entre todos estos medios sobre los que emerge la actualidad constitucional referente a las reformas, hemos de destacar los programas electorales como vehículos en los que los diferentes partidos aspirantes a ocupar un puesto en el hemiciclo reflejan sus intenciones de cambio para con la Carta Magna.

Es por todos sabido, que el pasado 20 de diciembre de 2015 tuvieron lugar las Elecciones Generales de la 11ª Legislatura, en las cuales el Partido Popular obtuvo la mayoría de votos, aunque ésta resultó insuficiente para gobernar en solitario. Previo a los comicios, acontecieron los diversos actos de campaña electoral en los que los Partidos expusieron sus propuestas de gobierno ante los ciudadanos y el resto de grupos políticos. De sus programas electorales podemos extraer las distintas intenciones sobre la modificación, supresión e inclusión de preceptos en la Constitución. Destacaremos los de los que actualmente son los cuatro partidos mayoritarios:

Partido Popular:

El Partido Popular optó por un discurso de conservación y ensalzamiento de la Constitución. Es por ello que en su programa electoral no hace mención alguna a promover una reforma constitucional. Todo lo contrario, se posiciona en defensa de los valores constitucionales surgidos en 78 afirmando en su texto que “La Transición y nuestra Constitución son logros colectivos que nos han permitido vivir la mayor etapa de progreso de nuestra historia. Ha sido el mejor de nuestros éxitos y gracias a él somos herederos de una idea de Nación basada en el diálogo, la reforma y la apertura.” (78). Asimismo, otro pilar sobre el que se basa la defensa de la Constitución, es la lucha en la defensa de la unidad de la Nación y la superación de los movimientos separatistas “La unidad de la Nación española es un principio constitucional sobre el que se asienta nuestro bienestar.

---

<sup>78</sup> Partido Popular, *Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2015*, pág. 132.

Mejoraremos nuestro marco autonómico para reforzar la cohesión territorial, la unidad en torno a nuestra pluralidad y la solidaridad entre españoles. (...) La unidad en torno a la España de las Autonomías y a la Constitución de las libertades y derechos permite superar los desafíos rupturistas con una responsabilidad clara e inequívoca”. (79)

Partido Socialista Obrero Español (PSOE):

Sitúan la necesidad de la reforma en el contexto de la crisis económica existente en España desde 2008 y sobretudo con el cambio que ha sufrido tanto el país como la población desde 1975 “Es una España más en la que la mitad de la población no participó en la aprobación de la Constitución y hoy reclama su espacio” (80).

Cuatro son las razones en las que el PSOE justifica la necesidad de la reforma:

- La realidad – entendemos que hacen mención a lo que acabamos de comentar – se ha transformado de tal forma que es necesaria la extensión de los derechos fundamentales.
- La existencia de instituciones y mecanismos que no cubren de forma adecuada los objetivos del Estado democrático.
- La necesidad de ampliar la relevancia del modelo territorial en la Constitución, actualizando y relegitimándolo para mejorar la convivencia entre los ciudadanos
- El refuerzo del compromiso de la Unión Europea con la integración, el cual debe reflejarse en la Constitución.

En base a las razones arriba expuestas el PSOE, en caso de que su candidato Pedro Sánchez resultara electo como Presidente, afrontaría la misión de promover una reforma constitucional mayor si cabe que en la que se embarcó su ante-predecesor J.L. Rodríguez Zapatero. En vista a lo expuesto en su programa electoral, estos son los bloques que pretendería acometer así como sus medidas de reforma:

- Incorporar a la Constitución mecanismos garantes del Estado del Bienestar, fortaleciendo los derechos sociales.

---

<sup>79</sup> Partido Popular, *Programa Electoral ...* cit., pág. 139.

<sup>80</sup> Partido Socialista Obrero Español, *Programa Electoral Elecciones Generales 2015*, pág. 378.

Para ello proponen volver a modificar el art. 135 – el cual ya fue objeto de reforma por este partido en 2011 – de modo que se incorporen “condiciones de salvaguarda de la «Estabilidad Social»”

Pero también incluyen otras medidas entre las que destacamos “Reconocer como derechos fundamentales los derechos a la protección de la salud y a la protección por la Seguridad Social (...) Blindar el Sistema Público de Servicios Sociales como Cuarto Pilar del Estado del Bienestar, incorporando a la Constitución el derecho de los ciudadanos a acceder a servicios sociales que proporcionen una protección adecuada a toda la ciudadanía (...) dotar de contenido el derecho a la vivienda mediante la previsión de obligaciones concretas para los poderes públicos, especialmente en casos de desahucio” o “reforzar y ampliar el derecho a la educación” (81).

- Fortalecer y ampliar los derechos y libertades. Pretenden proceder a una actualización del catálogo de los derechos fundamentales.

Proponen la atribución a “las personas” y no solo a los españoles del derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación.

Asimismo, la regulación expresa de la igualdad entre mujeres y hombres, extendiéndose entre otros ámbitos al empleo y las condiciones de trabajo. La libertad a decidir sobre sí mismas, el desarrollo de una educación en valores cívicos y en igualdad, libre de sesgos de género y a la participación política.

Como ya se pretendió en el 2004, eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona.

Abolir la pena de muerte incluso en tiempos de guerra o mejorar la atención de los poderes públicos con discapacidad, suprimiendo la referencia a “disminuidos físicos psíquicos o sensoriales”, son entre otras medidas referidas a fortalecer los derechos fundamentales.

- Reformar la estructura territorial del Estado con los principios y técnicas del federalismo. De acuerdo a lo pactado entre socialistas en la “Declaración de Granada” en julio de 2013, resolvieron apostar por el modelo federalista de Estado. De esta forma, proponen la mediación de estas medidas.

---

<sup>81</sup> PSOE, *Programa Electoral...* cit., pág. 381.



Incluir en la Constitución a las CCAA por su nombre, incorporando la referencia a la autonomía de Ceuta y Melilla; reformar el Senado, convirtiéndolo en una auténtica Cámara territorial; incluir el principio de lealtad federal entre el Estado y las CCAA; actualizar el sistema de distribución competencial; reconocer las singularidades de distintas nacionalidades y regiones. Entre otras, estas serán las proposiciones que el PSOE establece para la constitución de un modelo federal de Estado en la Carta Magna.

- Por último, también buscan la adecuación de nuestro articulado a la UE en el ámbito social y frente a los países de América Latina. Con motivo de ello, proponen reafirmar en el Preámbulo de la CE “el compromiso de hacer realidad una Europa unida en su diversidad” (82); reconocer el carácter vinculante del derecho europeo y su primacía respecto del derecho interno; incluir la referencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, así como la necesidad de adecuar la interpretación del Título I a la jurisprudencia del TEDH y del TJUE; así como reflejar en el Preámbulo la especial vinculación con los países de América Latina.

Tal y como afirmábamos antes de acometer el contenido del programa electoral en materia de reforma constitucional, el nivel de amplitud que pretende abarcar el PSOE es incluso mayor al de la propuesta de reforma estudiada por el Consejo de Estado y que nunca llegó a materializarse. No cabe duda que de realizarse de una sola vez la reforma, esta habría de ventilarse por el procedimiento agravado del 168, ya que buena parte de las medidas propuestas se sitúan en la mira de las exclusiones recogidas por el art. 168.1. Es por ello que los socialistas en su programa electoral, reconocen la magnitud de sus propuestas de reforma y que estas “sólo (podrán) salir adelante si es fruto del pacto, si cuenta con el apoyo de la gran mayoría de las fuerzas políticas y de la ciudadanía” (83) admitiendo que “si la reforma concluye con éxito, no incluirá alguna de las propuestas que nosotros presentemos” (84). Además, tienden la mano a las negociaciones con el resto de partidos y a la sociedad para elaborar la reforma, exponiendo que “es una reforma abierta, llamada a completarse y discutirse con las que formulen el resto de los actores políticos y también la propia ciudadanía” (85).

---

<sup>82</sup> PSOE, *Programa Electoral...* cit., pág. 387.

<sup>83</sup> PSOE, *Programa Electoral...* cit., pág. 380.

<sup>84</sup> PSOE, *Programa Electoral...* cit., pág. 380.

<sup>85</sup> PSOE, *Programa Electoral...* cit., pág. 380.

Podemos:

Esta joven formación política, nacida en su mayor parte del movimiento ciudadano 15-M, se presentaba a sus primeros comicios no exenta de expectativa tanto por la promesa de cambio con la que entraban como por la fuerza social que habían alcanzado en apenas dos años. La “formación morada” en su programa electoral, no destina un bloque a la reforma constitucional, sino que la desglosa a lo largo del texto, integrándola en el conjunto de su programa. De este modo, los aspectos concernientes a la reforma constitucional se refieren a:

- Acuerdo por la financiación territorial, basado en el reconocimiento constitucional de la naturaleza plurinacional de España y nuevo acuerdo de financiación territorial en el marco de una reforma constitucional que reconozca esa dimensión plurinacional del Estado.
- Derogación de la modificación del artículo 135 CE producida en 2011, devolviendo el precepto al estado anterior al de su reforma.
- Modificación del artículo 53 de la CE de modo que se produzca una equiparación de los derechos económicos, sociales y culturales a los civiles y políticos.
- Introducción en la Constitución de una Cartera de Derechos Sociales de forma que estos sean garantizados a todos los ciudadanos.
- Reforma del art. 3 de la Constitución de modo que se incluyan como lenguas cooficiales a las lenguas de signos españolas.
- En vistas a luchar contra la discriminación por orientación sexual o identidad de género, proponen realizar una modificación del art. 14 CE de modo que se prohíba expresamente.
- Proponen la creación de un nuevo modelo territorial, basada en los principios de autonomía, subsidiariedad, eficiencia, responsabilidad y control democrático y en la supresión de niveles institucionales ineficientes. Expresamente hace referencia a la “Progresiva asunción de las competencias y recursos de las diputaciones provinciales hasta su supresión constitucional (...) coordinación autonómica de las actuales funciones

de las diputaciones provinciales”. (86) En general realiza una proposición de redistribución competencial y de gestión eficiente de las instituciones.

- En este punto, realizan la propuesta sobre la apertura al derecho de los ciudadanos a elegir. Desean proceder a la materialización de este concepto mediante el reconocimiento constitucional de la naturaleza plurinacional de España, el otorgamiento del derecho a la celebración de referéndums sobre el tipo de relación de una Comunidad con España y explícitamente sostienen el promover “la convocatoria de un referéndum con garantías en Cataluña para que sus ciudadanos y ciudadanas puedan decidir el tipo de relación territorial que desean establecer con el resto de España” (87). Asimismo, consideran el hecho de iniciar un proceso de cambio constitucional en torno al diseño territorial y estructural de España, basándose en el modelo de las experiencias de Reino Unido y Canadá.
- Reconocimiento de Canarias como Región Ultraperiférica en la Constitución española.

Este paquete de reformas vendría precedido dentro de su virtual mandato de una reforma de la ley electoral que quede plasmada en la Constitución. Así los cinco grandes bloques sobre los que se circunscribiría la reforma de la Carta Magna a lo largo de la legislatura supondrían el “«blindar» en la Constitución la reforma del sistema electoral, la independencia judicial, la lucha contra la corrupción, los derechos sociales y el derecho a decidir” (88) Como en el caso del PSOE, la formación de Pablo Iglesias estaría destinada a efectuar la reforma por la vía del 168, aunque en declaraciones ya mostró su deseo de establecer un consenso entre el resto de partidos políticos, tendiendo «la mano» de Podemos está «tendida» para «hablar con todos» sobre estas «cinco claves»” (89)

Ciudadanos:

Por último, hemos de detenernos ante Ciudadanos, el otro partido joven – fundado en 2006 – con un paquete de 30 medidas recogidas en el primer punto de su programa electoral, bajo la rúbrica de “regeneración democrática e institucional”. Nuevamente como en el caso del PSOE ensalzan la misión realizada por la Constitución en sus casi cuarenta años de vida pero que, con el

---

<sup>86</sup> Podemos, *Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015*, pág. 158.

<sup>87</sup> Podemos, *Elecciones Generales (...)* cit., pág. 189.

<sup>88</sup> “Podemos propone «blindar» en la Constitución cinco grandes acuerdos”, Diario digital *eldiario.es*, [http://www.eldiario.es/politica/Pablo-Iglesias-Constitucion-grandes-acuerdos\\_0\\_444805670.html](http://www.eldiario.es/politica/Pablo-Iglesias-Constitucion-grandes-acuerdos_0_444805670.html).

<sup>89</sup> “Podemos propone «blindar» en la Constitución cinco... cit.”.

paso de los años “existe un amplio estado de opinión – entre expertos y políticos, pero también entre los mismos ciudadanos - sobre la necesidad de reformar algunos de sus preceptos, imprescindibles para resolver determinados problemas institucionales” (90).

Todo seguido, Ciudadanos hace referencia a cuatro presupuestos los cuales les servirán como base para acometer la reforma. Distinguen dos de tipo técnico-jurídico y otros dos de tipo político.

Respecto a los dos primeros, el partido de Albert Ribera mantiene la necesidad de que las reformas a realizar deberán ser las estrictamente necesarias para alcanzar los fines que se pretenden, respetando el carácter estable de la Constitución. Además, advierte que el motivo principal de la reforma se atribuye al mal funcionamiento de algunas instituciones y las repercusiones sociales que derivan de ello. De este modo las medidas que se promueven en este apartado dedicado a la regeneración democrática e institucional, no solo derivan del ámbito constitucional, sino también del legislativo.

De otra parte, los dos presupuestos políticos sobre los que sientan las bases de su reforma son, de un lado, la necesidad de lograrlas mediante el consenso “entre las fuerzas políticas representativas de las amplias mayorías de ciudadanos, (...) de significativas minorías, así como de los ciudadanos mismos” (91). De otro lado las medidas a tomar han surgido en base a los problemas de funcionamiento que Ciudadanos ha detectado, planteando para ello medidas constitucionales y, en ocasiones legales para resolver estos problemas. Estos problemas los han agrupado en dos: la partidocracia como degeneración de la democracia y una organización política y territorial poco funcional. A su vez, las medidas que proponen se dividen en 5 bloques:

- En relación con los derechos fundamentales y sociales. Proponen la inclusión en el artículo 18 del derecho a la protección de datos; la inclusión en el art. 23 CE el derecho a la transparencia en relación con la información en manos de las AA.PP.; la reforma del artículo 57, tan solicitada por la sociedad, para eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión en el trono.

En relación a los derechos sociales, su intención es promover la inclusión de una tercera sección en el capítulo II del Título I de la CE, destinada a los derechos sociales en el que se incluyera: El derecho a la salud (actual art 43 CE); el derecho a los servicios

---

<sup>90</sup> Ciudadanos, *Programa electoral Elecciones Generales de 2015*, pág. 4.

<sup>91</sup> Ciudadanos, *Programa ... cit.*, pág. 5.

sociales; el derecho a la vivienda (actual art. 47); el derecho y deber de protección ambiental (art.45 CE); derecho de los consumidores y usuarios (art.51 CE); y los derechos recogidos en la CDFUE de acceso, en condiciones de igualdad, al disfrute de los servicios públicos y a los servicios económicos y de interés general, así como el derecho a la buena Administración.

Esta nueva sección, vendrá garantizada mediante la inclusión de la obligación de la “garantía presupuestaria” para la regulación de cualquier derecho, de modo que no existan “derechos nominales cuya frustración aliente a la desconfianza y el desapego” (92)

- En el segundo bloque, destinado al régimen de partidos y la ley electoral; debemos destacar tanto la modificación de la iniciativa legislativa popular, reduciendo el número de firmas para las proposiciones de ley a 250.000 firmas (art. 87 CE), como la supresión de los privilegios para los representantes públicos, destacando la eliminación de los aforamientos de los representantes públicos, concretamente el de los diputados (art. 71CE)
- El tercer bloque engloba medidas de reforma en relación con el Poder judicial, el Ministerio Fiscal, el Tribunal Constitucional, el Poder legislativo y el Poder ejecutivo. Las medidas referentes a una posible reforma constitucional que destacamos son:

La supresión del Consejo General del Poder Judicial. Sus funciones recogidas en el 122 CE, pasarían a ser asignadas al Presidente del TS y del Poder Judicial.

La materialización del procedimiento de nombramiento del Fiscal General del Estado en la Constitución.

La despolitización del Tribunal Constitucional, mediante la modificación de los arts. 159 y 179 CE, de modo que se produzca un reforzamiento de la independencia tanto del Tribunal como de los Magistrados que la integran

- El cuarto bloque se desarrolla en torno a la organización territorial del Estado, en el que la posición del Partido es clara al respecto de la unidad del Estado y a la eliminación de privilegios dentro de esta unidad “La diversidad cabe en la unidad gracias a la igualdad, cuando no hay privilegios de ningún tipo. Los ciudadanos somos, al mismo tiempo,

---

<sup>92</sup> Ciudadanos, *Programa ... cit.*, pág. 6.

iguales y distintos, porque los privilegios están prohibidos” (93). Para Ciudadanos, la nueva organización del Estado pasa por:

Fijar las 17 CCAA y las dos ciudades autónomas de forma definitiva y derogando los preceptos destinados para acceder a la autonomía, así como sus disposiciones transitorias.

Elaborar un listado de competencias exclusivas del Estado del art. 149 CE, así como un listado de competencias compartidas con las Comunidades. Además, se procederá a la supresión del art. 150.2 que posibilita la transferencia o delegación de facultades que competen al Estado para su realización por las CCAA.

La supresión del Senado, el cual lleva tiempo puesto en evidencia tanto por los distintos actores políticos como por los expertos y doctrina, sustituyéndolo mediante la creación de un Consejo de Presidentes de las CCAA.

Además, también se prevé la modificación del art. 140 para que, en caso de que los municipios que no cumplan las exigencias mínimas de sostenibilidad fijadas previamente por el Estado, puedan ser objeto de fusión municipal.

- En el último bloque, correspondiente a las relaciones con la Unión Europea, el discurso de Ciudadanos se focaliza en la necesidad de reconocimiento constitucional de la pertenencia de España a la Unión Europea, incluyendo el reconocimiento de la primacía del Derecho europeo en el ámbito de sus competencias; una correcta ejecución del Derecho europeo por parte de nuestras instituciones; así como el compromiso expreso de participación en todas las instituciones de la UE. Además, proponen una mayor apertura a la UE mediante la elaboración de un procedimiento especial para la transferencia de la soberanía a la Unión, “sin más límite que el respeto a los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho consagrado en el Título Preliminar de nuestra Constitución” (94).

En rasgos generales, la propuesta de Ciudadanos se sitúa en una línea más conservadora, no en cuanto a la cantidad de sus reformas, sino en el contenido de las mismas si lo comparamos con los otros dos partidos cuyos programas contienen la modificación de la Carta Magna. Sin ir más lejos,

---

<sup>93</sup> Ciudadanos, *Programa ... cit.*, pág. 12.

<sup>94</sup> Ciudadanos, *Programa ... cit.*, pág. 16.

esta postura menos liberal en su discurso, podemos observarlo en el modo de tratar el ordenamiento territorial del Estado frente al PSOE o Podemos.

Realizando una valoración final sobre los distintos programas electorales que hemos analizado en lo relativo a sus planteamientos constitucionales, podemos apreciar los diferentes matices del abanico ideológico, como si al realizar un corte transversal a los textos observáramos los distintos puntos de vista de los grupos parlamentarios. Así, comenzando por la derecha del PP, el cual opta por una postura centrada en el inmovilismo al decidir no introducir en su programa ninguna reforma de la Carta Magna, ni tan siquiera sobre aquellos temas en los que encontramos un consenso mayoritario como es la supresión de la primacía del varón en la sucesión al trono. El discurso de Ciudadanos – autodefinidos como de centro-izquierda – se denota un sentido de apertura en cuanto a los derechos sociales, la Unión Europea y sorprendentemente es el único de los partidos en solicitar la supresión del Senado, las Diputaciones y el CGPJ. No obstante, en el tema autonómico sugiere una mayor defensa de la unidad del Estado y defiende la organización autonómica. Por lo que respecta al PSOE, la mayor expectación en su programa la despierta quizá el modelo federalista de organización territorial por el que abogan, así como una mayor conciencia con los Derechos sociales. Destacar también la propuesta de reforma del art. 135 CE, pese a ser su partido el que promoviera la modificación de este mismo precepto en 2011. Las intenciones de Podemos para con la reforma de la Constitución está mucho más centrada en los Derechos sociales, en la despolitización de la justicia, en la lucha contra la corrupción y en la autodeterminación de las Comunidades.

Estas reformas arriba expuestas, revisten de una mayor dificultad si cabe, en materia de consenso y diálogo entre las partes, que la fallida propuesta de reforma constitucional de Zapatero; lo que a mi parecer requiere de un sentido de la tolerancia y el diálogo que hoy en día no tenemos. Además, un elemento clave para la consecución de estas reformas pasarían por solicitar la opinión de la ciudadanía, facilitándoles mediante el referéndum una verdadera vía para ser escuchada, esperando que los poderes políticos actúen en consecuencia

## **2. Proyectos de Reforma incluidos en los pactos, tras las Elecciones de 2015**

Las Elecciones Generales de 20 de diciembre de 2015, dejaron unos resultados poco esclarecedores sobre la fuerza política que alcanzaría la Presidencia. Los partidos mayoritarios, únicamente podrían gobernar mediante la realización de un pacto con otras fuerzas políticas que le otorgaran la mayoría

absoluta o mediante la abstención de la oposición. La negativa a la investidura por parte de Mariano Rajoy, dejó la responsabilidad de formar gobierno a PSOE, Ciudadanos y Podemos.

En febrero de 2016 PSOE y Ciudadanos firmaron un pacto de gobierno que, pese a que no les otorgaba la mayoría absoluta, si facilitaba la labor de consolidar acuerdo suficiente para la investidura de un nuevo Presidente del Gobierno. Como nuestro trabajo gira en torno a la reforma constitucional, extraeremos las premisas que a este respecto acordaron llevar a cabo ambas formaciones en caso de gobernar.

En el documento del pacto entre PSOE y Ciudadanos, dedican su último apartado a la reforma de la Constitución, bajo la rúbrica “Reformar la Constitución para asegurar eficazmente los derechos sociales y completar el funcionamiento federal de la organización territorial de nuestro Estado” (95)

Los motivos por los que ambos partidos deciden abarcar una reforma constitucional vienen a precisarse en la misma línea que en la propuesta de los Socialistas: la extensión de los Derechos fundamentales para adecuarse a la transformación que ha sufrido la realidad; la existencia de instituciones y mecanismos que no alcanzan a cubrir los objetivos del Estado; la regulación del modelo territorial y la apertura social como Estado miembro de la Unión Europea.

Ambos partidos coinciden en la creación de una Subcomisión para la reforma de la CE, para que, en un periodo de seis meses presente un acuerdo sobre el perímetro pactado en la reforma. Tras finalizar los trabajos la Subcomisión, se procedería a la creación de una Ponencia Constitucional mediante la cual se iniciaría la redacción de un proyecto de reforma.

Además, durante el primer mes del nuevo Gobierno, procederían a la realización de una reforma urgente de la Constitución, que afectaría a cinco puntos clave:

- La supresión de los aforamientos de diputados, senadores y miembros de las asambleas legislativas
- La reducción a 250.000 firmas, las necesarias para poder iniciar la proposición de ley por iniciativa popular

---

<sup>95</sup> PSOE y Ciudadanos, *Acuerdo para un Gobierno Reformista y de Progreso*, pág. 64.



- La limitación a dos legislaturas consecutivas – ocho años – los que puede ejercer su cargo el Presidente del Gobierno
- La reducción a diez los vocales del CGPJ, cuyo número recogido en el art. 122.3 CE es de veinte miembros.
- Y la supresión de las Diputaciones Provinciales, siendo sustituidas por Consejos Provinciales de Alcaldes

Por otro lado, la reforma constitucional que surja de la Ponencia Constitucional debería incluir los siguientes cinco bloques:

- El reconocimiento como Derecho fundamental del derecho a la protección de la salud
- El reconocimiento como Derechos constitucionales, el derecho de acceso a la información pública, los derechos digitales, los derechos a la seguridad social, a la atención en situaciones de dependencia y a los servicios sociales, el derecho a la vivienda y el derecho al medio ambiente
- Por lo que respecta al art. 135 CE, se procede, tal y como ya defendía el PSOE en su programa electoral a la modificación del precepto mediante la adición de condiciones de salvaguarda de la estabilidad social del Estado
- La transformación del senado en una auténtica Cámara Territorial, modificando para lograrlo, tanto su estructura como las competencias del mismo.
- Y en el ámbito del modelo territorial, proponen la revisión del título VIII, incorporar las denominaciones de las CCAA y Ciudades Autónomas; garantizar la igualdad de trato de todos los españoles; determinar las competencias del Estado y de las CCAA y establecer los principios del sistema de financiación autonómica y de cooperación; además, determinar el papel y la responsabilidad del estado y de las CCAA en relación con la pertenencia de España a la UE.

En líneas generales podemos observar que el pacto en el ámbito de la reforma constitucional se ha basado en una fusión de ambos programas electorales. Además, sorprende el hecho de que hayan optado por la realización de no una, sino dos reformas constitucionales. Este hecho supondría la iniciación de dos procedimientos y la búsqueda del pertinente consenso entre los partidos del arco

parlamentario en dos ocasiones, situación que en estos momentos parece improbable. En este acuerdo se han podido observar cesiones por ambos partidos, aunque, como era de esperar, el partido que más cesiones ha tenido que realizar es Ciudadanos. Por ejemplo, por lo que respecta al Senado, se ha optado por proceder a una reformulación del mismo en lugar de su supresión, tal y como defendía la formación de Albert Ribera. No obstante, esta cesión se ve mitigada por el compromiso de ambos partidos en que “en caso de que el Senado, tras el proceso de reforma constitucional, no se transforme en la Cámara Territorial que se describe más arriba (en el texto de la reforma), abogar por su supresión como Cámara de segunda lectura” (96).

Por otro lado, uno de los motivos por los que Podemos no se unió al pacto tras las negociaciones que tuvieron el mes de abril (pacto con el que lograrían la mayoría absoluta) reside en la modificación del art. 135 CE en lugar de su supresión, tal y como recoge el programa del partido de Pablo Iglesias que defiende que la no supresión del precepto “llevará, a su parecer, a que los servicios públicos y los derechos sociales sigan «sometidos» a los «intereses de los acreedores»” (97). Otro desencuentro de vital envergadura entre los firmantes del pacto y Podemos giró en torno al Derecho a la autodeterminación. Pablo Iglesias en el documento que entregó a PSOE y Ciudadanos durante las negociaciones solicitaba la modificación de la Constitución de modo que se permitiera una “reformulación del modelo territorial para que todas las naciones, comunidades políticas y territorios puedan encontrar su encaje dentro de España si así lo deciden” (98), mediante la “aceptación del derecho a decidir en aquellas naciones que lo hayan planteado con especial intensidad” (99). A este respecto, tanto PSOE como Ciudadanos dejaron por escrito en su pacto el compromiso bilateral de oposición a “todo intento de convocar un referéndum con el objetivo de impulsar la autodeterminación de cualquier territorio de España” (100).

La investidura fallida de Pedro Sánchez, al no acumular mayoría suficiente y no lograr la abstención de la oposición, sumado a los desencuentros con Podemos, para poder obtener la mayoría absoluta, desembocaron en una nueva convocatoria de elecciones en el mes de mayo. Una nueva muestra de la falta de consenso y apertura política en nuestro Estado.

---

<sup>96</sup> PSOE y Ciudadanos, *Acuerdo para ...* cit., pág. 66.

<sup>97</sup> “Las 8 razones de Podemos contra el pacto PSOE-Ciudadanos”, Diario *Huffington Post*, 26 de febrero de 2016, [http://www.huffingtonpost.es/2016/02/26/podemos-psoe-ciudadanos\\_n\\_9324312.html](http://www.huffingtonpost.es/2016/02/26/podemos-psoe-ciudadanos_n_9324312.html).

<sup>98</sup> Podemos, *20 Propuestas para Desbloquear la Situación Política y Posibilitar un Gobierno de Cambio*, pág. 14.

<sup>99</sup> Podemos, *20 Propuestas para ...* cit., pág. 14.

<sup>100</sup> PSOE y Ciudadanos, *Acuerdo para ...* cit., pág. 66.



## CONCLUSIONES

Tras desarrollar nuestro estudio, que ha girado en torno a la figura de la reforma constitucional desde el prisma de la forma, podemos extraer las siguientes conclusiones de cada uno de los hilos conductores del trabajo:

PRIMERA.- El mecanismo de la reforma constitucional, tal y como se plantea en la Constitución de 1978, supone un sistema basado en el otorgamiento de seguridad jurídica y protección al texto recogido en nuestra Carta Magna, de modo que se garantice su perdurabilidad en el tiempo y su estabilidad. Si bien a nuestro parecer, el constituyente revistió el procedimiento de una excesiva rigidez. Esta rigidez subyace, sin ninguna duda en las circunstancias políticas, históricas y sociales que se desarrollaron durante el s. XX en España y que avocaron al constituyente a revestir el procedimiento de reforma de unas exigencias jurídico-formales que proporcionaran el mayor amparo posible a la Constitución.

No obstante, la complementación con la figura de la mutación constitucional, permite otorgar cierta flexibilidad al Texto constitucional, siempre con el límite del respeto a los elementos fundadores de la Constitución, los cuales son amparados bajo el marco normativo que sostiene el mecanismo de la reforma constitucional. Estos dos instrumentos, supondrán una barrera frente a otras figuras afines como el quebrantamiento constitucional – figuras que, por otro lado, distan de verse aceptadas en un Estado Democrático de Derecho estable –.

Nuestra Constitución no contiene ningún límite explícito sobre el contenido de la reforma, esto es, deja una aparente plena libertad para modificar cualquiera de sus preceptos. No obstante, podemos defender la existencia de límites implícitos que imposibilitan la reforma de aquellos principios esenciales configuradores de la Carta Magna, así como el reconocimiento de los valores fundamentales de las personas. Es por ello que tanto el mecanismo de reforma contenido en el art. 167 como su homólogo agravado del 168 verían limitada su actuación a estos valores y principios esenciales.

SEGUNDA.- Por lo que respecta a la segunda parte de nuestro trabajo, la conclusión sobre la que nos vamos a centrar es la “lejanía constitucional” con respecto a la mayoría de nuestros vecinos europeos. Tan sólo dos reformas constitucionales en las casi cuatro décadas de vida de nuestra Constitución, son el reflejo de un sistema ya no tan joven que requiere con premura una

actualización, con una adecuación de sus preceptos a la sociedad cambiada en la que nos encontramos hoy en día. Además, los factores determinantes de las reformas y sus consecuencias denotan la falta de iniciativa reformadora por parte de los poderes políticos, limitando su actuación a situaciones de necesidad impuestas en el panorama europeo. Esto a su vez otorga una visión de falta de consenso y talante entre las distintas fuerzas políticas a la hora de abordar una reforma nacida en el seno político e institucional de nuestro Estado.

TERCERA.- La primera reforma constitucional se desarrolló en un contexto de europeización por parte de nuestro Estado, lo que facilitó el consenso de todas las fuerzas políticas para su aprobación; siendo un reflejo del consenso que tuvieron los constituyentes a la hora de elaborar nuestra Carta Magna. No obstante, coincidimos con la doctrina en el hecho del elemento volitivo que desencadenó la reforma, proviniera de un Tratado Internacional y que la modificación de la Constitución se realizara “con calzador” a través del mecanismo del 167, mediante la reforma de su artículo 13.2.

CUARTA.- Por lo que respecta al Anteproyecto de reforma acontecido durante la VIII Legislatura, lo que apuntaba como una “actualización” de nuestra Constitución, aparentemente envuelta en un marco de compromiso y de decisión acabo por volatilizarse y concluir en la nada. Tanto la falta de soluciones efectivas – el caso de las Autonomías – como la falta de consenso entre los distintos grupos políticos, sumado a la necesidad de abordar la reforma por la vía del 168 – a la que parecen tener fobia – y a la aparición de las reformas de los estatutos de autonomía, fueron los desencadenantes del distanciamiento de la propuesta de reforma.

QUINTA.- Por último, la reforma llevada a cabo en 2011 a propuesta de los grupos parlamentarios PSOE y PP, supuso nuevamente un “mandato europeo” tal y como pasó en la reforma de 1992, pero esta vez con la “espada” de la UE y del BCE por un lado y la “pared” de la crisis financiera por el otro. Pero, a diferencia con la primera reforma constitucional, esta se ha realizado sin un consenso real entre las distintas fuerzas políticas, debido sobre todo a la celeridad en la tramitación y el blindaje de la propuesta con la mayoría parlamentaria que disponían, lo que se tradujo en una imposibilidad de reacción del resto de partidos del arco parlamentario y a un infructuoso intento de presentación de enmiendas. Con una amplia mayoría, sí, pero sin un amplio acuerdo. Junto con estos aspectos procedimentales, cabe cuestionarse sobre la necesidad misma de acometer la fijación del techo de déficit en la Constitución, ya que esta materia haberse ventilado sin

dificultad – como ha ocurrido en otros Estados de la eurozona – mediante una Ley Orgánica. El hecho de cristalizar en la Carta Magna – norma con una marcada vocación de permanencia – un precepto con un cariz eminentemente legislativo que otorga facultades sobre el Estado a la UE, supone una cesión de soberanía que, junto a la ausencia de referéndum en la tramitación de la reforma, pone en entredicho, a nuestro parecer, el art. 1.2. CE.

Todas las circunstancias arriba expuestas, son elementos más que suficientes para afirmar que la reforma ha supuesto una mayor ruptura si cabe de la unidad y el acuerdo dentro de las Cortes, así como una oscilación en el valor de la soberanía del Estado.

SEXTA.- La última parte que abordamos en nuestro trabajo supone una visión más actual de nuestro panorama político-constitucional. Por parte del Partido Popular, se produce una evitación de la reforma constitucional, en lo que entendemos supone un discurso conservador, inmovilista, y de rigidez constitucional que no cabe entender en nuestros tiempos. Por parte de los otros tres grupos políticos, si optan por la realización de una profunda reforma constitucional. Es cierto que ésta varía en su contenido cuanto más a la izquierda nos vayamos, pero en rasgos generales supone un proceso de desbloqueo y rejuvenecimiento constitucional en una escala tanto mayor que el anteproyecto de reforma acaecido en la VIII Legislatura. Procedimentalmente, sin lugar a duda debemos situarnos en el procedimiento agravado de reforma, hecho que todos los programas políticos dejan patente mediante insinuaciones al diálogo y a la comunión entre los diversos grupos políticos.

Las distintas posturas por parte de los partidos políticos en el ámbito de la reforma constitucional durante las pasadas elecciones de 2015, constatan el hecho de que es necesaria una reforma constitucional, todos los grupos – a excepción del PP – constatan su interés en tal sentido. No obstante, volvemos a enfatizar que estas reformas de gran calado deberían realizarse por la vía del 168 y requeriría por parte de Congreso y Senado de un sentido de la tolerancia y el diálogo y de la búsqueda de un y un acuerdo común que a día de hoy estamos lejos de conseguir. Además, sería clave para la consecución de las reformas que la ciudadanía fuera oída a través del referéndum.

Un intento de consenso, fue el surgido entre los grupos PSOE y Ciudadanos en su acuerdo de gobierno, en el que decidieron unir ambas propuestas de reforma constitucional y desdoblar su contenido en dos procesos de reforma, con las consecuentes dificultades que conllevaría la consecución de ambos procedimientos. No obstante, este acercamiento – tal y como el tiempo ha

evidenciado – ha supuesto un esfuerzo insuficiente para acercar al diálogo al resto de miembros parlamentarios, hecho que ha supuesto un incremento de la incertidumbre en el plano político, parlamentario y social. A nuestro parecer, la actualidad viene marcada por la necesidad de establecer vínculos de unión que vayan más allá de la suma de escaños y que supongan un verdadero acuerdo, basado en el diálogo, las cesiones y la determinación de puntos en común que puedan sumar una concordia a largo plazo y que posibilite recuperar el sentido de Estado de nuestro constituyente, adaptado a las nuevas necesidades de nuestros días.



## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Conde, E.; Tur Ausina, R., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2015.

Aragón Reyes, M., *Constitución y democracia*, Tecnos Madrid, 1989.

Belda, Pérez-Pedrero, E., “Los Límites a la Reforma Constitucional ante Propuestas más Propias de una Revolución”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

Belda Pérez-Pedrero, E., *La fallida reforma de la Constitución Española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2008.

Bryce, J., *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2015.

Cano Bueso, J., “Dudas y Certezas de la Reforma Constitucional Española de 2011”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 15, 2011.

Ciudadanos, *Programa electoral Elecciones Generales de 2015*, 2015.

De Esteban Alonso, J., “De Constitución Normativa a Nominal”, *Revista Teoría y realidad Constitucional*, 2011, núm. 27.

De Esteban, J. y González-Trevijano, P., *Curso de Derecho Constitucional español*, T. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1996.

Enériz Olaechea, F.J., “La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8/2011 parte Tribuna, 2011.

Escudero Alday, R., “Texto y Contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 2, 2012.

Farias García, P., “Consideraciones sobre la reforma constitucional”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, t. LXX-VIII, núm. 246.

Fernández-Miranda Campoamor, A., *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (eds.), Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2006.



- Ferreres Comella, V., *La relevancia del derecho: ensayos de filosofía jurídica, moral y política*, Gedisa Editorial, Madrid, 2002.
- Garrido López, C., Royo Sáenz, E., “Razones para plantear la supresión del Senado”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 7, 2014.
- García-Atance, M<sup>a</sup>. V., *La Reforma y permanencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- García-Escudero, P., “Consideraciones sobre el procedimiento agravado de reforma de la Constitución”, *Cuadernos de derecho público*, núm. 27, 2006.
- Jiménez Campo, J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, *Revista de derecho político*, núm. 7, 1980.
- López Guerra, L., *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- Otero Nova, J., *Los límites de la Reforma Constitucional*, Ponencia del Aula Política de la Universidad San Pablo, Madrid, 2006.
- Partido Popular, *Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2015*, 2015.
- Partido Socialista Obrero Español, *Programa Electoral Elecciones Generales 2015*, 2015.
- Partido Socialista Obrero Español y Ciudadanos, *Acuerdo para un Gobierno Reformista y de Progreso*, 2016.
- Pérez Royo, J. *La Reforma de la Constitución*, *Publicaciones del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1987.
- Podemos, *20 Propuestas para Desbloquear la Situación Política y Posibilitar un Gobierno de Cambio*, 2016.
- Podemos, *Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015*, 2015.
- Rovira Albertí, E., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, 2011.
- Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- Vera Santos, JM., *La Reforma de la Constitución en España*, La Ley, Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2007.

## WEBGRAFÍA

“Debate sobre el Estado de la Nación”

<http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/11/espana/1115813488.html>

“Zapatero propone cambiar el término "disminuido" por "discapacitado" en la Carta Magna”

[http://elpais.com/elpais/2005/12/03/actualidad/1133601418\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2005/12/03/actualidad/1133601418_850215.html)

“Zapatero da por bueno el alto el fuego y en junio pedirá apoyo para dialogar con ETA”

[http://elpais.com/diario/2006/05/22/espana/1148248802\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/05/22/espana/1148248802_850215.html)

“Imaz apela al voto masivo al PNV para conseguir que prospere el plan Ibarretxe”

<http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2004/12/06/pagina-13/33682299/pdf.html?search=reforma%20constitucional>

“Los riesgos de una Reforma Constitucional”

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2006/12/29/003.html>

“La negociación ETA-Gobierno: Consecuencias de la reunión”

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2006/12/23/012.html>

“Zapatero afirma que el plan Ibarretxe será «inconstitucional antes y después de las elecciones y con o sin mayoría»”

[http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-01-2005/abc/Ultima/zapatero-afirma-que-el-plan-ibarretxe-sera-inconstitucional-antes-y-despues-de-las-elecciones-y-con-o-sin-mayoria\\_9631316004621.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-06-01-2005/abc/Ultima/zapatero-afirma-que-el-plan-ibarretxe-sera-inconstitucional-antes-y-despues-de-las-elecciones-y-con-o-sin-mayoria_9631316004621.html)

“Zapatero: «Nuestra generación verá la reforma de la Constitución»”

<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/08/31/espana/1220141660.html>

“Reforma exprés y sin referéndum”

[http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715\\_080054.html](http://politica.elpais.com/politica/2011/08/23/actualidad/1314128715_080054.html)

“El Congreso aprueba la reforma sin que PP y PSOE logren sumar más apoyos”

<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/09/01/espana/1314911180.html>

“No habrá referéndum sobre la reforma constitucional neoliberal”

<http://www.tercerainformacion.es/antigua/spip.php?article28996>

“CiU: «Si no hay consenso, hoy va a salir una Constitución más débil»”

<http://www.lavanguardia.com/politica/20110902/54209475113/ciu-si-no-hay-consenso-hoy-va-a-salir-una-constitucion-mas-debil.html>

“La marcha contra la reforma constitucional se tiñe de anarquía”

<http://www.canarias7.es/articulo.cfm?id=228526>

“Sin rechazo a la reforma constitucional, pero sí al trámite urgente que se utilizó – Barómetro de Metroscopia”

[http://elpais.com/diario/2011/09/12/espana/1315778402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/09/12/espana/1315778402_850215.html)

“Podemos propone «blindar» en la Constitución cinco grandes acuerdos”

[http://www.eldiario.es/politica/Pablo-Iglesias-Constitucion-grandes-acuerdos\\_0\\_444805670.html](http://www.eldiario.es/politica/Pablo-Iglesias-Constitucion-grandes-acuerdos_0_444805670.html)

“Las 8 razones de Podemos contra el pacto PSOE-Ciudadanos”

[http://www.huffingtonpost.es/2016/02/26/podemos-psoe-ciudadanos\\_n\\_9324312.html](http://www.huffingtonpost.es/2016/02/26/podemos-psoe-ciudadanos_n_9324312.html)

## **ANEXO NORMATIVO**

Constitución Española de 1978.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Ley Orgánica 3/2004 de 28 de diciembre de 2004 del Consejo de Estado.

## **ANEXO JURISPRUDENCIAL**

Dictamen del Consejo de Estado número 850/91, de 20 de junio de 1991.

Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio de 1992.

Informe del Consejo de Estado Sobre las Modificaciones de la Constitución Española, número E1/2005.

