



Universidad Miguel Hernández

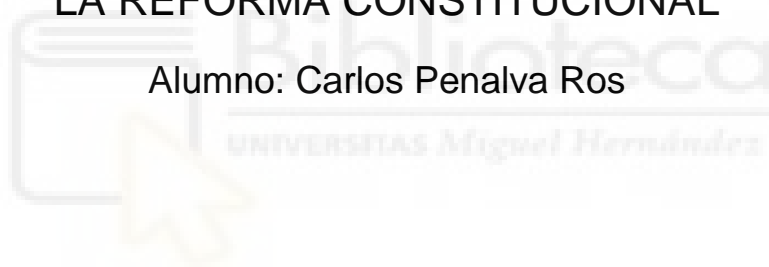
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche

Grado en Seguridad Pública y Privada

Trabajo de Fin de Grado

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Alumno: Carlos Penalva Ros



Curso académico 2025/2026

Tutor: Francisco Javier Sanjuán Andrés

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio sistemático de la reforma constitucional en España, analizando su evolución histórica, antecedentes, configuración, procedimiento y las dificultades estructurales y políticas que condicionan su aplicación práctica. Para ello, se parte de un recorrido histórico por los mecanismos de reforma previstos con el fin de contextualizar el modelo actual y comprender su grado de rigidez y estabilidad normativa. Posteriormente se expone el procedimiento actual de reforma previsto en la Constitución, las reformas operadas y las iniciativas que no prosperaron. Se reflexiona sobre los obstáculos estructurales que inciden en la operatividad del poder de reforma y sobre el equilibrio entre estabilidad constitucional y adaptación a los cambios sociales, económicos y políticos.

## PALABRAS CLAVE

Reforma constitucional; Constitución española; Procedimiento agravado; Procedimiento ordinario; Rigidez constitucional; Tribunal Constitucional; Derechos fundamentales; Estabilidad presupuestaria.

## SUMMARY

The present work aims to carry out a systematic study of constitutional reform in Spain, analyzing its historical evolution, background, configuration, procedure, and the structural and political difficulties that condition its practical application. To this end, it begins with a historical overview of the reform mechanisms provided for in order to contextualize the current model and understand its degree of rigidity and normative stability. Subsequently, the current reform procedure established in the Constitution, the reforms that have been carried out, and the initiatives that did not succeed are presented. The paper reflects on the structural obstacles affecting the operability of the reforming power and on the balance between constitutional stability and adaptation to social, economic, and political changes.

## KEYWORDS

Constitutional reform; Spanish Constitution; Aggravated procedure; Ordinary procedure; Constitutional rigidity; Constitutional Court; Fundamental rights; Budgetary stability.

ABREVIATURAS

ART.	Artículo
ARTS.	Artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CPM	Código Penal Militar
LO	Ley Orgánica
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interior Bruto
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
SS	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTO: REFORMA CONSTITUCIONAL .....	6
2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA..	7
3. DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS MECANISMOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA.....	9
3.1 Constitución de 1812:.....	9
3.2 Estatuto Real 1834: .....	10
3.3 Constitución de 1837:.....	11
3.4 Constitución de 1845:.....	12
3.5 Constitución de 1869:.....	13
3.6 Constitución de 1876:.....	14
3.7 Constitución de 1931:.....	16
4. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES RECOGIDO EN EL ARTÍCULO 166 CE .....	17
5. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL .....	20
5.1 Procedimiento ordinario de reforma constitucional recogido en el artículo 167 CE:.....	20
5.1.1 Tramitación en el Congreso de los Diputados: .....	21
5.1.2 Tramitación del Senado:.....	22
5.1.3 Solicitud de referéndum para procedimiento ordinario de reforma: ..	23
5.2 Procedimiento agravado o extraordinario de reforma constitucional recogido en el artículo 168 CE .....	23
5.2.1 Tramitación del Congreso de los Diputados: .....	24
5.2.2 Tramitación del Senado:.....	25
5.2.3 Sometimiento a referéndum para ratificación por procedimiento agravado de reforma:.....	25
6. LÍMITES Y RESTRICCIONES PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARTÍCULO 169 CE .....	26
6.1 Tiempo de guerra:.....	27
6.2 Estados previstos en el artículo 116 CE: .....	28
7. REFORMAS CONSTITUCIONALES .....	30

7.1 La reforma del artículo 13.2 CE (1992): el reconocimiento del sufragio pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones municipales .....	30
7.2 La reforma del artículo 135 CE (2011): la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en el contexto de la crisis económica .....	33
7.3 La reforma del artículo 49 CE (2024): la actualización constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad .....	35
8. INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SIN ÉXITO: .....	37
8.1 Reforma fallida de reducir aforamientos: .....	38
8.2 Revisión del modelo territorial y propuesta de federalismo: .....	39
8.3 Reforma del artículo 57 CE sobre sucesión a la Corona .....	41
8.4 Sufragio extranjero en España .....	43
8.5 Propuesta de reforma del artículo 135 y debate sobre la deuda y los derechos públicos .....	44
8.6 Blindar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo .....	45
9. DIFICULTADES ESTRUCTURALES Y POLÍTICAS PARA LA REFORMA ..	46
10. CONCLUSIONES .....	49
11. FUENTES CONSULTADAS .....	50
11.1 Bibliografía .....	50
11.2 Legislación .....	55
11.2.1 Legislación española .....	55
11.2.2 Legislación de terceros países .....	59
11.2.3 Tratados europeos .....	60
11.3 Jurisprudencia .....	60
11.4 Otras fuentes consultadas .....	61
11.4.1 Fuentes periodísticas .....	61
11.4.2 Fuentes oficiales estatales y políticas .....	62

## 1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTO: REFORMA CONSTITUCIONAL

El origen de la reforma constitucional en España se remonta a mucho antes de la Constitución de 1978. Desde la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812 —la primera Constitución española, ya que el Estatuto de Bayona de 1808 fue una “Carta otorgada” — se introdujo la idea de que los textos fundamentales podían ser modificados para adaptarse a nuevas circunstancias políticas y sociales. A lo largo del siglo XIX y XX las Constituciones que se han promulgado en España han incorporado este procedimiento de una u otra manera.

En este sentido, la Reforma Constitucional puede definirse de distintas perspectivas. Según la Real Academia Española, en adelante RAE, la Reforma Constitucional se define como «el procedimiento para cambiar el contenido de uno o varios preceptos de la Constitución o su revisión total»<sup>1</sup>. Según apunta G. Jellinek (1990) «por reforma de la Constitución entiendo la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la Constitución, entiendo la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o consciencia, de tal mutación»<sup>2</sup>.

Siguiendo a Pedro de Vega (2000) «la mutación constitucional es una reforma tácita de la constitución pues la diferencia entre interpretación y mutación es tan sutil, que la definición de mutación ha de entenderse como la contraposición a la reforma»<sup>3</sup>. Como señala Tajadura Tejada (2018) entiende

---

<sup>1</sup> Real Academia Española. (s. f.). *Reforma constitucional*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/reforma-constitucional>

<sup>2</sup> Jellinek, G. (1990). *Reforma y mutación de la Constitución* (p. 7). CEC. <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/6198999649d6133331f3f62a>

<sup>3</sup> de Vega García, P. (2000). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos.(pp. 179-189) <https://biblioteca.exteriores.gob.es/bib/200865>

por Reforma Constitucional «el instituto que permite garantizar la continuidad de la Constitución y, al mismo tiempo, adaptarla al cambio histórico»<sup>4</sup>.

Por tanto, la idea de Reforma Constitucional permite entenderla como aquella que la doctrina actual concibe que una mutación constitucional modifica el contenido de las normas constitucionales de modo que la norma recibe una significación diferente.

## 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución queda definida por el Tribunal Constitucional como «*la norma suprema del ordenamiento jurídico*».

- Es una constitución escrita, codificada en un texto único.
- Es una constitución extensa.
- Es una norma incompleta o inacabada, ya que remite al desarrollo de importantes materias a leyes orgánicas.
- Es considerada como rígida, debido a los dos procedimientos que se establece para su reforma.
- Es una constitución monárquica, se define la forma política del Estado por una Monarquía parlamentaria.
- Es una constitución consensuada y pactada, por políticos de diferentes signos políticos que se constituyeron como los 7 padres de la Constitución.

---

<sup>4</sup> Tajadura Tejada, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Colección Debates Constitucionales, Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons, 2018, (p. 15). <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491235095.pdf>

- Su origen es popular, fue elaborada por un Parlamento elegido por sufragio universal y se ratificó por el pueblo español mediante referéndum el 6 de diciembre de 1978 con una aprobación del 87.78% de los votos<sup>5</sup>.
- Es una constitución democrática, como así emana el artículo 1º de la CE de 1978: «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*».
- Tiene valor normativo, obligando tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos.
- Está fuertemente influenciada por constituciones de otros estados europeos<sup>6</sup> como:
  - La Ley Fundamental de Bonn de 1949<sup>7</sup> de Alemania: idea de Estado social y democrático de Derecho (art.20 y 28).
  - La Constitución francesa de 1958<sup>8</sup>, escrito fundador de la V República: derechos fundamentales y libertades públicas (art. 34 y 66)
  - La Constitución italiana de 1947<sup>9</sup>: moción de censura (art.94), libertad de circulación (art.16), organización territorial (art.114) y normas del sistema judicial (art. 104-105).
  - La Constitución sueca<sup>10</sup> y holandesa –o de los Países Bajos-<sup>11</sup>: configuración de la corona y el Defensor del Pueblo inspirado en la institución del *Ombudsman*<sup>12</sup> de Suecia.

---

<sup>5</sup> Arroyo Lara, E., & Pérez Gil, L. V. (2009). *La aplicación constitucional preferente del derecho internacional*, 163. (p. 65). <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/13796>

<sup>6</sup> Monterde García, J. C. (2017). *Influencias jurídicas en la Constitución Española de 1978: Especial consideración de la Constitución de la República Portuguesa (1976)*. (p. 415–441). *Mátria digital*. <https://matriadigital.santarem.pt/images/numero5/juan.pdf>

<sup>7</sup> Ley Fundamental de la República Federal de Alemania [Grundgesetz]. (1949). Deutscher Bundestag. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

<sup>8</sup> República Francesa. (1958). *Constitución de 4 de octubre de 1958*. [https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

<sup>9</sup> Costituzione della Repubblica Italiana (Constitución de la República de Italia). (1947). *Senato della Repubblica*. [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione\\_SPAGNOLO.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_SPAGNOLO.pdf)

- La Constitución portuguesa de 1976<sup>13</sup>: regulación del catálogo de derechos y deberes, principios sociales y económicos y garantías institucionales.
- Constituciones previas españolas: 1869<sup>14</sup> y 1931<sup>15</sup>.

### 3. DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS MECANISMOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

#### 3.1 Constitución de 1812:

La Constitución de 1812<sup>16</sup> conocida como “La Pepa” presentaba una redacción extensa, compuesta por un total de 384 artículos, y regulaba expresamente su propia reforma en el Título X, titulado “De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella” (arts. 375-384).

Esta Constitución originaria incorporaba entre sus disposiciones la posibilidad de reforma constitucional, si bien establecía un plazo mínimo de ocho años desde su entrada en vigor (art. 375), lo que evidencia la voluntad del constituyente de dotar al texto de una cierta estabilidad normativa.

---

<sup>10</sup> Instrumento de Gobierno de Suecia (Regeringsformen). (1974). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/swe>

<sup>11</sup> Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (Constitución del Reino de los Países Bajos). (1815/2017). WIPO Lex. <https://www.wipo.int/wipolex/es/legislation/details/17867>

<sup>12</sup> La institución del “Ombudsman” en Suecia. (*Documentación Administrativa*). Documentación Administrativa (DA). Instituto Nacional de Administración Pública. (1965) <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/2551/2606>

<sup>13</sup> Constitución de la República Portuguesa. (1976/2005). *Constitute Project*. [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=es)

<sup>14</sup> Constitución democrática de la Nación Española. (1869). *Congreso de los Diputados*. [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1869.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf)

<sup>15</sup> Constitución de la República Española. (1931). *Congreso de los Diputados*. [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf)

<sup>16</sup> Constitución Política de la Monarquía Española. (1812). *Congreso de los Diputados*. [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf)

El procedimiento de reforma constitucional se configuraba como especialmente rígido. En primer lugar, la iniciativa debía ser presentada por escrito ante la Diputación y contar con el respaldo mínimo de veinte diputados, quienes debían firmar formalmente la propuesta. Asimismo, la proposición de reforma debía ser leída en tres ocasiones, mediando entre cada lectura un intervalo de seis días, requisito indispensable para que pudiera ser admitida a discusión.

Una vez admitida, la propuesta era sometida a votación por la Diputación General, debiendo superar dos fases sucesivas de votación, en ambas con una exigencia reforzada de mayoría cualificada de dos tercios de los votos, culminando así con la aprobación definitiva de la reforma constitucional.

Este rígido procedimiento evidenciaba la intención del constituyente de proteger el texto constitucional frente a modificaciones precipitadas, dotarle de estabilidad y asegurar un amplio consenso parlamentario para cualquier modificación o supresión de su contenido.

### 3.2 Estatuto Real 1834:

El Estatuto Real de 1834<sup>17</sup> fue promulgado tras el fallecimiento del rey Fernando VII, en un contexto de profunda inestabilidad política marcado por el inicio de la regencia de María Cristina de Borbón, motivada por la minoría de edad de su hija, quien sería proclamada reina en 1843 como Isabel II, conocida históricamente como «*la Reina Castiza*»<sup>18</sup>. Este periodo se caracteriza por la transición desde el absolutismo hacia fórmulas políticas de carácter moderado, en un intento de conciliación entre las fuerzas liberales y la tradición monárquica<sup>19</sup>.

La iniciativa política que desembocó en la aprobación del Estatuto fue impulsada inicialmente por Francisco Cea Bermúdez, aunque su redacción y

---

<sup>17</sup> Estatuto Real para la convocación de las Cortes generales del Reino. (1834, 16 de abril). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55. (pp. 251–252). <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1834/055/A00251-00252.pdf>

<sup>18</sup> Montagut, E. (2024). *El régimen del Estatuto Real (1834-1835)*. <https://www.eduardomontagut.es/mis-articulos/historia/item/3001-el-regimen-del-estatuto-real-1834-1835.html>

<sup>19</sup> Varela Suanzes-Carpegna, J. (2020). *Historia constitucional de España*. (pp.531-557) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=844749>

desarrollo normativo correspondieron fundamentalmente a Francisco Martínez de la Rosa. El texto adoptó la forma jurídica de una carta otorgada, es decir, una norma concedida unilateralmente por la Corona, lo que condicionó decisivamente su alcance constitucional y su legitimidad democrática. Como señala Tomás y Valiente (1997), *los reyes, y muy en particular los de Castilla, utilizaron estas cláusulas profusa y libremente, y siempre que querían hacer o mandar algo contrario a Derecho, se limitaban a incluir en su mandato o disposición tales cláusulas*<sup>20</sup>, lo que evidencia cómo la monarquía moldeaba las normas a su criterio.

Especial relevancia presenta la ausencia de un procedimiento de reforma constitucional, lo que constituye una de las principales críticas del Estatuto. Dicha omisión respondía coherentemente a su naturaleza de carta otorgada, en la medida en que se entendía que la potestad de modificar o reformar el texto correspondía exclusivamente al monarca, como titular de la soberanía, quedando las Cortes relegadas a un papel estrictamente consultivo.

No obstante, el Estatuto Real de 1834 se caracterizó por su brevedad, escasa densidad normativa y limitada legitimación política, tuvo una vigencia reducida. En apenas tres años fue sustituido por la Constitución de 1837, un texto de inspiración claramente liberal que vino a desarrollar de manera más extensa y sistemática el marco político-institucional apenas esbozado por el Estatuto.

### 3.3 Constitución de 1837:

La presente Constitución no contiene disposiciones específicas relativas al procedimiento de reforma constitucional. No obstante, el artículo 12 establece que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey” (Constitución de 1837<sup>21</sup>, art.12), lo que permite inferir, en continuidad con la

---

<sup>20</sup> Tomás y Valiente, F. (1997). *Manual de historia del derecho español* (4.ª ed.). (p.286). Tecnos.  
<https://www.uv.es/correa/troncal/resources/TomasYValienteEntreAbsolutismoYPactismo.pdf>

<sup>21</sup> Constitución de la Monarquía Española. (1837). *Congreso de los Diputados*.  
[https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1837.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1837.pdf)

tradición iniciada por el Estatuto Real de 1834, que la facultad de modificar el texto constitucional correspondía exclusivamente al monarca.

En el momento de su entrada en vigor, esta prerrogativa recaía sobre la regente María Cristina de Borbón, quien ejercía la autoridad en nombre de su hija, la futura reina Isabel II. Esta estructura evidencia la persistencia de un modelo constitucional de origen monárquico, en el que la soberanía y la iniciativa normativa permanecían concentradas en la Corona —pese a que en el inicio de la Carta Magna señale que “Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía,...” —, limitando el papel de las Cortes a un ámbito consultivo o secundario en lo que respecta a reformas fundamentales del ordenamiento constitucional.

### 3.4 Constitución de 1845:

La presente Constitución surge tras un prolongado periodo de inestabilidad política, marcado por la Guerra de la Independencia, los conflictos internos derivados de la Guerra Carlista, los procesos de desamortización y las regencias ejercidas primero por María Cristina de Borbón y posteriormente por el General Espartero. Este contexto evidenciaba la necesidad de dotar a España de un marco constitucional que intentara estabilizar las instituciones y regular la sucesión y el ejercicio del poder.

Sin embargo, en el texto constitucional no se contempla de manera explícita un procedimiento de reforma, lo que refleja la continuidad de un modelo en el que la iniciativa normativa y las modificaciones constitucionales quedaban condicionadas por las Cortes Generales y la Corona, al ostentar la potestad de hacer leyes (Constitución 1845<sup>22</sup>, art.12). A pesar de no hallar título dedicado a la reforma constitucional, la Constitución experimentó dos reformas:

---

<sup>22</sup> Constitución de la Monarquía Española. (1845). *Congreso de los Diputados*. [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1845.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1845.pdf)

- 1ª Reforma: a través del Acta Adicional<sup>23</sup>, aprobada el 15 de septiembre de 1856, que posteriormente fue dejada sin efecto por el Real Decreto de 14 de octubre de 1856.
- 2ª Reforma: mediante la Ley de 17 de julio de 1857<sup>24</sup>, que introdujo reformas en los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 28.

### 3.5 Constitución de 1869:

La Constitución de 1869<sup>25</sup> tiene su origen en el profundo descontento social y político hacia la Corona de Isabel II, así como en la influencia de los movimientos revolucionarios europeos de carácter liberal y democrático. Este contexto desembocó en la Revolución de 1868, conocida como «La Gloriosa», que supuso el destronamiento de Isabel II y la apertura de una nueva etapa política marcada por un notable entusiasmo popular, impulsado especialmente por la reivindicación del sufragio universal masculino directo<sup>26</sup>.

Como consecuencia de este proceso revolucionario, se constituyeron por primera vez en la historia de España unas Cortes Constituyentes, encargadas de elaborar un nuevo texto constitucional, culminando sus trabajos con la aprobación de la Constitución de 1869. Este texto normativo proclamó de manera expresa el principio de soberanía nacional (Constitución 1869, art. 32), situando al pueblo como titular del poder político, y se inspiró en modelos constitucionales avanzados de la época, como la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la Constitución belga de 1831.

---

<sup>23</sup> Acta adicional a la Constitución de la Monarquía Española (Real Decreto de 15 de septiembre de 1856). (1856). *Senado de España*. [https://www.senado.es/web/conocers Senado/senadohistoria/senado18341923/Constitucion1845/detalle/index.html?id=18560915\\_actaadicional](https://www.senado.es/web/conocers Senado/senadohistoria/senado18341923/Constitucion1845/detalle/index.html?id=18560915_actaadicional)

<sup>24</sup> Ley de 17 de julio de 1857 reformando de nuevo la Constitución de 1845. (1857). *Senado de España*. [https://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta\\_senhis/documents/document/mdaw/mde4/~edis p/senpre\\_024134.pdf](https://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_senhis/documents/document/mdaw/mde4/~edis p/senpre_024134.pdf)

<sup>25</sup> Constitución de la Nación Española. (1869). *Congreso de los Diputados*. [https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869_cd.pdf)

<sup>26</sup> Fernández García A.(2003). El estreno del sufragio universal en Madrid (1869). (pp. 69-84). *Cuadernos de Historia Contemporánea*. <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0303220069A>

En lo que respecta a la reforma constitucional, la Constitución de 1869 introdujo una regulación expresa y sistemática, dedicando a esta materia su Título XI, titulado «De la reforma de la Constitución», comprendido entre los artículos 110 a 112. El procedimiento de reforma se caracterizaba por su rigidez para garantizar la estabilidad del texto constitucional, pese a que no se fijara número concreto de la mayoría requerida, se entendía rígida al exigirse un doble proceso de legitimación en el que las Cortes ordinarias debían declarar la reforma y luego disolverse para dar paso a unas nuevas Cortes Constituyentes que deliberaran sobre los cambios propuestos, asegurando un amplio consenso y fuerte respaldo político.

La iniciativa de reforma le correspondía a las Cortes o a propuesta del Rey, debiendo ser acordada por las Cortes mediante la identificación expresa del artículo o artículos cuya modificación se pretendía realizar (Constitución 1869, art. 110). Aprobada dicha declaración, el Rey debía proceder a la disolución del Congreso y del Senado, convocando nuevas Cortes, las cuales debían reunirse en un plazo máximo de tres meses. Estas Cortes, ya con carácter constituyente, estaban encargadas de debatir y aprobar definitivamente la reforma constitucional, quedando expresamente prohibida su disolución por el Rey durante dicho proceso.

### 3.6 Constitución de 1876:

La Constitución de 1876<sup>27</sup> tuvo su origen tras el periodo de *La Restauración*<sup>28</sup>, periodo donde la monarquía borbónica regresó tras ser proclamado rey Alfonso XII, siendo impulsado su regreso por Cánovas del Castillo, el cual redactó la Constitución de 1876, que establecía una soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, siendo un órgano bicameral formado por el Senado y el Congreso de los Diputados. Sin embargo, este texto constitucional no integraba artículo

---

<sup>27</sup> Constitución de la Monarquía Española. (1876). *Congreso de los Diputados*. [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1876.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf)

<sup>28</sup> Gómez Muñoz, V. (2021). *El regreso de la dinastía borbónica*. Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF). [https://descargas.intef.es/recursos\\_educativos/It\\_didac/Geo\\_Hist\\_ESO/4/04/06\\_La\\_Restauracion/el\\_regreso\\_de\\_la\\_dinastia\\_borbónica.html](https://descargas.intef.es/recursos_educativos/It_didac/Geo_Hist_ESO/4/04/06_La_Restauracion/el_regreso_de_la_dinastia_borbónica.html)

alguno que mencionara la reforma constitucional. Que no se hiciera mención alguna sobre un procedimiento de reforma hicieron surgir sentimientos de preocupación. Como señala García Canales (1981), *“Lo frecuente es la creciente inquietud por el procedimiento de reforma constitucional —cuestión ignorada en el texto canovista, como es sabido—, como paso previo para algunos, a reformas parciales del texto constitucional de referencia, de directriz más progresista”*<sup>29</sup>. Dando lugar a continuación, a cómo señala García Canales (1981) *“A partir de estos someros datos es comprensible que se utilice el tema de la reforma constitucional como arma política. El ala izquierda de los partidos dinásticos enarbola esta bandera un poco como forma de presión, si no de amenaza, y un mucho como justificación de su colaboración con el sistema ante los grupos políticos no integrados”*. Con posterioridad se dieron diversos intentos de reforma, sin embargo se planteaban si era posible reforma la Constitución y el alcance de la misma. Los intentos de reforma de la Constitución de 1876 se centraron principalmente en dos ejes: Por un lado, la soberanía nacional y el fortalecimiento del parlamentarismo, y por otro lado la representación política y el funcionamiento de las Cortes. No sin ello, abordando otras cuestiones como inquietudes regionalistas y de autonomía debido a los movimientos del catalanismo y nacionalismo vasco, y la libertad religiosa y el refuerzo del poder civil frente al militar. De todos modos, respecto a estas tibias manifestaciones de reclamar un procedimiento de reforma la misma terminó muriendo de inanición por la clase política. Como concluye García Canales (1981), *“Su necesaria reforma en aspectos concretos ni siquiera se intentó seriamente. La Constitución se convertía así en escudo de intereses y grupos para los que lo preferible fue siempre el inmovilismo, aunque éste resultara suicida”*.

---

<sup>29</sup>García Canales, M. (1981) *Los intentos de reforma de la Constitución de 1876*. (Revista de Derecho Político). (pp.113-136). Revista de Derecho Político (ISSN 2174-5625). <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/8056/7707/11922>

### 3.7 Constitución de 1931:

La Constitución de 1931<sup>30</sup> promulgada por Julián Besteiro, surge tras la caída de la dictadura de Primo de Rivera y la instauración de la 2ª República española, siendo inspirada por constituciones como la de Alemania de Weimar, Austria o México<sup>31</sup>, tenía entre sus principios fundamentales: la democracia, el laicismo y la economía social, reconociendo el sufragio universal, incluyendo el voto femenino. En lo que respecta al procedimiento de reforma se dedicó el Título IX “Garantías y reforma de la Constitución” abarcando los artículos 121 a 125. El procedimiento de reforma se realizaba a propuesta del gobierno o la cuarta parte de los miembros del parlamento sobre el artículo o los artículos objeto de reforma a través de los trámites que establezca la ley y requería el voto de dos terceras partes de los Diputados —durante los 4 primeros años de ser promulgada la Constitución— o mayoría absoluta a partir del cuarto año de su promulgación. Tras acordar la reforma, se disuelve el Congreso y se convoca nueva elección para el término de sesenta días, la nueva cámara elegida, en funciones de Asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma y actuará como Cortes ordinarias.

Desde la elaboración de la Constitución de 1931, varios políticos identificaron la necesidad de realizar reformas al texto constitucional. Entre ellos destaca Alcalá-Zamora (1945), quien señala: *"Tan pronto se cumplió el plazo de tres años, fijado por aquélla para dejar expedita su revisión, tal experiencia constitucional, seguida por mí con atenta y escrupulosa observancia, me llevó a proponer la reforma de los artículos que se habían mostrado peligrosos o difícilmente practicables"*<sup>32</sup>. Este testimonio evidencia que, desde los primeros años de vigencia de la Constitución, existía conciencia sobre las limitaciones de ciertos artículos y la necesidad de ajustarlos para garantizar la eficacia y estabilidad del régimen republicano.

---

<sup>30</sup> Constitución de la República Española. (1931). *Congreso de los Diputados*. <https://www.congreso.es/es/cem/const1931>

<sup>31</sup> Congreso de los Diputados. (s. f.). *Tramitación de la Constitución de 1931*. Congreso de los Diputados. <https://www.congreso.es/eu/cem/vidparl1931-7>

<sup>32</sup> Alcalá-Zamora, N. (1945). *Régimen político de convivencia en España*. (p.39). Claridad. [https://priegodecordoba.es/wp-content/uploads/2022/08/paz\\_00017.pdf](https://priegodecordoba.es/wp-content/uploads/2022/08/paz_00017.pdf)

Aunque la necesidad de reforma era conocida por ciertos sectores tal y como indica García Canales (1983), no era una preocupación generalizada. Si bien la Constitución era imperfecta, sus limitaciones reflejaban problemas estructurales más profundos de España<sup>33</sup>.

#### 4. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES RECOGIDO EN EL ARTÍCULO 166 CE

El artículo 166 de la Constitución española establece: «*La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87*». Dicho artículo remite que la iniciativa legislativa, concretamente la reforma constitucional le corresponde a aquellos órganos establecidos en el artículo 87.1 y 87.2 de la Constitución. De acuerdo entonces al artículo 87 de la Constitución española: «*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*».

Por lo tanto siguiendo lo establecido en los artículos anteriores de la Constitución y los reglamentos del Congreso (Reglamento del 10 de febrero de 1982<sup>34</sup>) y del Senado (Reglamento del 3 de mayo de 1994<sup>35</sup>) corresponde a cada órgano las siguientes actuaciones en materia de reforma constitucional:

---

<sup>33</sup> García Canales, M. (1983). *La Constitución española de 1931 y su aplicación (Bibliografía comentada)*. (pp. 262-264). Revista de Estudios Políticos (Nueva Época).

<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16067repne031-032223.pdf>

<sup>34</sup> Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. (1982). *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>

<sup>35</sup> Reglamento del Senado (Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, 3 de mayo de 1994). (1994). *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-10830>

- El Gobierno, mediante proyecto de ley articulado y aprobado por el Consejo de Ministros y sometido al Congreso, acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (artículo 88 CE).
- El Congreso, de acuerdo al artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados los proyectos y proposiciones de reforma constitucional del artículo 166 y 167 de la CE se tramitarán conforme a las normas establecidas en este citado Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley que deberán estar suscritos por al menos dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara.
- El Senado, de acuerdo al artículo 152 del Reglamento del Senado la revisión constitucional requiere de cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario mediante proposiciones articuladas de reforma constitucional que será sometida al trámite de toma en consideración.
- Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo al artículo 87.2 de la CE podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante la Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Además, en los Estatutos de Autonomía y los reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se regulan requisitos concretos para formalizar iniciativas de reforma.

Se excluye la iniciativa popular de la iniciativa de reforma de manera consciente en favor de un modelo de democracia fundamentalmente representativa. En el ordenamiento constitucional español, la iniciativa popular se reconoce únicamente para el ejercicio de la potestad legislativa ordinaria, en los términos restrictivos del artículo 87.3 CE, quedando expresamente excluida en materias de especial relevancia, entre las que se encuentra la reforma de la Constitución.

Esta limitación viene de una tradición constitucional europea marcada por la desconfianza hacia los mecanismos de democracia directa, derivada de la experiencia plebiscitaria de los regímenes totalitarios del período de entreguerras. Por ello la Constitución reduce significativamente los instrumentos de participación directa de la ciudadanía, circunscribiéndolos a supuestos muy concretos, como la iniciativa legislativa popular sujeta, además, a exigentes requisitos formales y materiales.

En la misma línea, Vera Santos (2016) señala: «Así pues, de una interpretación tanto literal como sistemática, con la exclusión explícita del artículo 87.3 CE, los órganos dotados de iniciativa para la reforma constitucional son las Cámaras legislativas nacionales y el Gobierno, así como, de manera evidentemente secundaria, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, resultando excluida la iniciativa legislativa popular»<sup>36</sup>.

En relación específica con la reforma constitucional, esta exclusión adquiere un carácter absoluto. El artículo 166 CE delimita de forma taxativa los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento de reforma —el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas— excluyendo expresamente cualquier forma de iniciativa popular. El Tribunal Constitucional ha interpretado esta prohibición de manera estricta, negando incluso la posibilidad de que la iniciativa popular pueda emplearse de forma indirecta para instar a los órganos legitimados a ejercer su facultad de iniciativa. Así mismo, la STC 76/1994<sup>37</sup> afirma que permitir una iniciativa legislativa popular orientada a activar una iniciativa parlamentaria de reforma supondría contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al excluir expresamente dicha vía (STC 76/1994).

---

<sup>36</sup> Vera Santos, J. M. (2016). *La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España*. (pp. 13–48). *Revista de Derecho Político*, 1(96).

<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/17053/14622>

<sup>37</sup> Tribunal Constitucional. (1994, 14 de marzo). *Sentencia 76/1994* (ECLI:ES:TC:1994:76). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 89, de 14 de abril de 1994. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2593>

## 5. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El procedimiento de reforma constitucional se trata de un procedimiento rígido –no flexible- ya que la integración, modificación o derogación requiere de procedimientos de aprobación por mayorías cualificadas que revisten de rigidez para otorgar mayores mecanismos de protección frente a modificaciones coyunturales derivadas de mayorías parlamentarias circunstanciales, reforzando de esta manera el ordenamiento jurídico, la seguridad jurídica y la preservación de los principios fundamentales del Estado.

### 5.1 Procedimiento ordinario de reforma constitucional recogido en el artículo 167 CE:

Se regula por el artículo 167 de la CE, el artículo 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los artículos 154 a 157 del Reglamento del Senado.

Permite la modificación o reforma parcial de la Constitución siempre y cuando no afecte a las partes y materias incluidas por el artículo 168 CE.

La tramitación del artículo 167 CE<sup>38</sup> establece que el proyecto de reforma constitucional requiere de una mayoría cualificada de tres quintos de cada una de las cámaras. De no haber acuerdo entre las Cámaras, se creará una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto para votar en el Congreso y el Senado. De no aprobarse dicho texto, requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta del Senado y mayoría de dos tercios del Congreso. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, se someterá a referéndum para su ratificación en los casos donde haya sido solicitado expresamente por una décima parte del Congreso o del Senado, dentro de los quince días siguientes a su aprobación.

---

<sup>38</sup> Constitución Española. (1978). *Artículo 167*. Congreso de los Diputados. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=167&tipo=2>

La tramitación del procedimiento según los Reglamentos de las Cámaras del Congreso y Senado:

### **5.1.1 Tramitación en el Congreso de los Diputados:**

Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley, si bien éstas deberán ir suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 146.1).

Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente (artículo 109).

La Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125 del Reglamento del Congreso de los Diputados, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley, correspondiendo a una de las personas proponentes o a un integrante del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno.

Las decisiones se dividirán en dos cuestiones: si se trata de una reforma por procedimiento ordinario (artículo 167 CE) o agravado/extraordinario (artículo 168 CE) y controlar la congruencia de las enmiendas. Finalmente se someterá el texto a votación tal y como establece el artículo 167 CE.

### 5.1.2 Tramitación del Senado:

Cuando el Senado reciba un proyecto o proposición de reforma constitucional iniciado y aprobado previamente por el Congreso de los Diputados, la Mesa, o el Presidente por delegación, conforme a las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario, la calificará y admitirá, así como dispondrá su inmediata publicación y su remisión a la Comisión Constitucional, y fijará el plazo para la presentación de enmiendas. Se establece la posibilidad de que los grupos parlamentarios designen una ponencia que emita el informe sobre el proyecto o proposición de reforma constitucional.

El debate en el Pleno se iniciará con una presentación del Dictamen de la Comisión, realizada por el Senador designado, por un tiempo no mayor de cinco minutos, seguida de un debate, con un turno a favor y uno en contra por diez minutos, y la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios, por tiempo de diez minutos, salvo que se acuerde una mayor duración. Después se debatirán los votos particulares presentados, aplicándose las reglas del procedimiento legislativo ordinario, a no ser que por la Presidencia de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, se adopten otras distintas.

La aprobación de la reforma constitucional requerirá la obtención de una mayoría favorable de tres quintos de Senadores en una votación final sobre el conjunto, si obtiene la mayoría la reforma quedará aprobada.

Si el Senado introduce enmiendas se creará una Comisión Mixta paritaria para elaborar un texto común que se someterá a votación en ambas cámaras y requerirá de la aprobación de tres quintas partes de los senadores, que de alcanzarlo será aprobado y de no alcanzarlo pero sí obtener mayoría absoluta el Presidente del Senado lo comunicará al Congreso y se aplicará el artículo 167.2 CE.

### 5.1.3 Solicitud de referéndum para procedimiento ordinario de reforma:

El artículo 167.3 CE contempla la posibilidad que *«aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras»*, en el mismo sentido señala el artículo 157 del Reglamento del Senado que *«aprobada una reforma constitucional por las Cortes Generales, y dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros del Senado podrán requerir, mediante escrito dirigido al Presidente, la celebración de un referéndum para su ratificación. En este caso, el Presidente dará traslado de dicho escrito al del Gobierno para que se efectúe la oportuna convocatoria»*.

Como requisito previo de acuerdo al artículo 7 de la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, las Cortes Generales deberán comunicar previamente al Presidente del Gobierno el proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular — es decir, se realizará la comunicación acompañada de la solicitud del art.167.3 CE—. Recibida dicha comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

## 5.2 Procedimiento agravado o extraordinario de reforma constitucional recogido en el artículo 168 CE

Este procedimiento corresponde tras la propuesta de revisión total de la Constitución o parcial que afecte:

- Título preliminar: artículo 1 a 9.
- Título I, Capítulo segundo, Sección 1ª De los derechos fundamentales y de las libertades públicas: artículo 15 a 29.
- Título II De la Corona: artículo 56 a 65.

En este procedimiento se requiere la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes Generales. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. De ser aprobada la reforma por las Cortes Generales, deberá someterse a referéndum para su ratificación —su carácter es preceptivo y su resultado vinculante—.

### 5.2.1 Tramitación del Congreso de los Diputados:

De acuerdo al artículo 147<sup>39</sup> del Reglamento del Congreso los proyectos y proposiciones de ley que traten de revisar totalmente la Constitución o parcialmente que afecten a materias reguladas por el Título Preliminar, el Título I, Capítulo II, Sección 1ª o el Título II, serán sometidos a un debate en el Pleno. Terminado el debate, se procederá a votar y se requerirá dos terceras partes del Congreso de los Diputados, de ser favorable se comunicará a la Cámara del Senado, si el Senado vota nuevamente por mayoría de dos terceras partes, la Presidencia del Congreso lo comunicará al Gobierno para que se someta a la sanción del Rey o de la Reina el Real Decreto de disolución de las Cortes Generales. Se constituirán las nuevas Cortes, donde se someterá a ratificación la decisión planteada por las disueltas, de ser favorable el resultado se comunicará a la Presidencia del Senado, de ser tomado el acuerdo por ambas Cámaras, el Congreso, por procedimiento legislativo común, tramitará el nuevo texto constitucional, que para ser aprobado requerirá la votación favorable de las dos terceras partes del Congreso y del Senado. Aprobada la reforma constitucional por las Cortes Generales, la Presidencia del Congreso lo comunicará al Congreso para que se proceda a los efectos del artículo 168.3 CE —sometimiento a referéndum para la ratificación—.

---

<sup>39</sup> Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. (1982). *Boletín Oficial del Estado*, 14 de abril de 1994, núm. 89, (p. 33). Art. 147. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>

### 5.2.2 Tramitación del Senado:

De acuerdo a los artículos 158 y 159<sup>40</sup> del Reglamento del Senado aquellas iniciativas de reforma que afecten a la revisión total de la CE o a la revisión parcial de materias reguladas por el Título Preliminar, el Título I, Capítulo II, Sección 1ª o el Título II, el proyecto o proposición recibido del Congreso de los Diputados o la proposición presentada en el Senado será sometida directamente a Pleno. El debate consistirá en turnos a favor y en contra de diez minutos cada uno, y en la intervención de los portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen, por el mismo tiempo, salvo que se acuerde una mayor duración. La aprobación del principio de reforma requiere del voto favorable de dos tercios de la Cámara del Senado. Si se obtiene, el Presidente del Senado lo comunicará al del Congreso, para que en caso de haber alcanzado ambas Cámaras las mayorías necesarias se proceda a disolver las Cortes Generales. Acordada la disolución, el Presidente lo comunicará al Presidente del Gobierno para que se convoquen elecciones. La nueva Cámara deberá ratificar por mayoría absoluta de sus miembros, la reforma propuesta. Posteriormente se abrirá plazo de presentación de enmiendas y se seguirán los mismos trámites previstos en los artículos anteriores. La aprobación de la reforma requerirá el voto favorable de dos tercios del número de Senadores en una votación sobre el conjunto del texto.

### 5.2.3 Sometimiento a referéndum para ratificación por procedimiento agravado de reforma:

Respecto al referéndum que enuncia de manera preceptiva el artículo 168 de la Constitución Española, resulta de especial importancia atender a su desarrollo

---

<sup>40</sup> Reglamento del Senado (Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, 3 de mayo de 1994). *Boletín Oficial del Estado*, 21 de mayo de 1994, núm. 114, pp. 44-45. Arts. 158-159. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-10830-consolidado.pdf>

normativo a través de la Ley Orgánica 2/1980<sup>41</sup>, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. En particular, el capítulo I de dicha ley, *Del referéndum y a sus distintas modalidades*, y la sección segunda, *De las condiciones para la celebración de las distintas modalidades de referéndum*, concretan los aspectos procedimentales del referéndum constitucional.

En este sentido, el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, establece que en los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos ciento sesenta y siete y ciento sesenta y ocho de la Constitución, será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular.

La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el artículo ciento sesenta y siete, tres, de la Constitución.

Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

## 6. LÍMITES Y RESTRICCIONES PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL ARTÍCULO 169 CE

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Española, «*no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o durante la vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116*». En consecuencia, dicho precepto constitucional establece dos supuestos en los

---

<sup>41</sup> Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. (1980). *Boletín Oficial del Estado*, 23 de enero de 1980, núm. 20. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564>

que queda expresamente prohibida la iniciación del procedimiento de reforma constitucional.

## 6.1 Tiempo de guerra:

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), la expresión “*tiempos de guerra*”<sup>42</sup> se define como el período de tiempo que comienza con la declaración formal de guerra al ser decretada la movilización para una guerra inminente o con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera y termina en el momento en que cesen estas.

No obstante, este concepto tradicional ha sido progresivamente sustituido por la expresión “*en situación de conflicto armado*”<sup>43</sup>, formulación que responde a una actualización conceptual introducida en la legislación militar a partir del Código Penal Militar<sup>44</sup> de 2015. Según la propia RAE, dicha expresión constituye una reformulación de la antigua referencia a los “*tiempos de guerra*”, en consonancia con los Convenios de Ginebra de 1949<sup>45</sup>, sus Protocolos adicionales y la jurisprudencia del Derecho Internacional Humanitario.

La concepción clásica y restrictiva de “*tiempo de guerra*” coincide sustancialmente con la que en la actualidad se aplica al *conflicto armado internacional*. En este sentido, Sandoval Coronado (2013)<sup>46</sup> señalaba que la interpretación del término “*guerra*” como conflicto bélico interestatal encontraba su fundamento en el artículo 14 del anterior Código Penal Militar<sup>47</sup>, precepto

---

<sup>42</sup> Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (s. f.). *Tiempo de guerra*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/tiempo-de-guerra>

<sup>43</sup> Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (s. f.). *En situación de conflicto armado*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/en-situación-de-conflicto-armado>

<sup>44</sup> Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, 15 de octubre de 2015, núm. 247. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11070>

<sup>45</sup> Instrumentos de ratificación de los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional, hechos en Ginebra el 8 de junio de 1977. (1989). *Boletín Oficial del Estado*, 26 de julio de 1989, núm. 177. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-17696>

<sup>46</sup> Sandoval, J. C. (2013). *El delito de rebelión: Bien jurídico y conducta típica* (p. 231). Tirant lo Blanch. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=661860>

<sup>47</sup> Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar. (1985). *Boletín Oficial del Estado*, 11 de diciembre de 1985, núm. 296. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-25779>

que definía la expresión “*en tiempo de guerra*” como el período comprendido entre la declaración formal de guerra —o la movilización para una guerra inminente, o la ruptura generalizada de hostilidades con una potencia extranjera— y el momento en que dichas hostilidades concluyen.

Este autor se apoya, a su vez, en la doctrina de Serrano Alberca, quien afirma que el “*tiempo de guerra*” constituye un concepto esencialmente temporal vinculado a la *lucha armada entre Estados*, siendo estos los únicos sujetos intervinientes en dicho contexto. A juicio de Serrano Alberca (1988)<sup>48</sup>, el artículo 14 del anterior Código Penal Militar no incluía la guerra civil, probablemente por entender que este tipo de conflicto únicamente podía ser considerado desde una perspectiva jurídico-penal interna, en particular a través de las figuras de la rebelión o la sedición.

En relación con el marco normativo vigente, el CPM de 2015 establece expresamente, en su disposición final primera, apartado 1), y en su disposición final segunda, apartado 1), que todas las referencias contenidas en la ley orgánica a la locución “*tiempo de guerra*” deben entenderse realizadas a la expresión “*en situación de conflicto armado*”. Este cambio terminológico supuso la adopción explícita del concepto y del lenguaje empleados por los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, sus Protocolos adicionales y la jurisprudencia consolidada en materia de Derecho Internacional Humanitario.

## 6.2 Estados previstos en el artículo 116 CE:

Los estados a los que se refiere el artículo 169 de la Constitución Española, en relación con el artículo 116 del mismo texto constitucional, son los estados de alarma, de excepción y de sitio. La declaración de dichos estados, ya sea por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, se encuentra sujeta a las causas

---

<sup>48</sup> Serrano Alberca J.M., Rodríguez-Villasante y Prieto, J.L., y Bleuca Fragua R. (1988). *Comentarios al Código Penal Militar*. (pp. 310-311). Civitas.

y requisitos establecidos en la Ley Orgánica 4/1981<sup>49</sup>, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio:

- **Estado de alarma:** se regula a través del artículo 116.2 CE y los artículos 4 a 12 de la LO 4/1981. Su declaración en todo o parte del territorio nacional se producirá cuando existan alteraciones graves de la normalidad como: catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud; crisis sanitarias, como epidemias y situaciones de contaminación grave; paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad; situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad (Ley Orgánica 4/1981, art.4).
- **Estado de excepción:** se regula a través del artículo 116.3 CE y los artículos 13 a 31 de la LO 4/1981. Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo (Ley Orgánica 4/1981, art.13).
- **Estado de sitio:** se regula a través del artículo 116.4 CE y los artículos 32 a 36 de la LO 4/1981. Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios (Ley Orgánica 4/1981, art.32).

---

<sup>49</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. (1981). *Boletín Oficial del Estado*, 6 de junio de 1981, núm. 134 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

## 7. REFORMAS CONSTITUCIONALES

Desde su entrada en vigor en 1978, la Constitución española ha sido objeto de tres reformas, reflejo tanto de la estabilidad como de su capacidad de adaptación a los cambios políticos, económicos y sociales. Las modificaciones operadas en los artículos 13.2, 135 y 49 CE responden a contextos históricos muy distintos —la profundización en el proceso de integración europea, la crisis económica y financiera de 2008 y la consolidación de un enfoque de derechos humanos en materia de discapacidad—. Sin embargo, ha sufrido críticas por la evidente dificultad estructural que existe en España para abordar reformas constitucionales de mayor calado. La rigidez constitucional no se explica únicamente por la complejidad de los procedimientos previstos en los artículos 167 y 168 CE, sino también por un límite político implícito derivado de la lógica de funcionamiento de los órganos representativos.

A continuación, se examinan las tres reformas constitucionales llevadas a cabo desde 1978, atendiendo a su contexto histórico, a las razones que motivaron su aprobación y a su alcance jurídico:

### 7.1 La reforma del artículo 13.2 CE (1992): el reconocimiento del sufragio pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones municipales

La reforma del artículo 13.2 CE tuvo lugar el 27 de agosto de 1992<sup>50</sup>, en un contexto de integración europea que tenía por objeto permitir a los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea ejercer el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales en España, dando así cumplimiento a las directrices derivadas del Tratado de Maastricht<sup>51</sup>, firmado el 7 de febrero de 1992.

---

<sup>50</sup> Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992. (1992) *Boletín Oficial del Estado*, 28 de agosto de 1992, núm. 207. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-20403>

<sup>51</sup> Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. (1992). *Boletín Oficial del Estado*, 29 de julio de 1992, núm. 191

La necesidad de esta reforma constitucional se puso de manifiesto en la propia exposición de motivos, al objeto de adecuar el texto constitucional a lo dispuesto en entonces artículo 8 B, apartado 1º, del Tratado «*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*», previendo además la posibilidad de establecer excepciones cuando así lo justificasen problemas específicos de un Estado miembro.

Este mandato europeo entraba en conflicto directo con la redacción originaria del artículo 13.2 CE, que reservaba el derecho reconocido en el artículo 23 CE exclusivamente a la ciudadanía española, admitiendo excepciones basadas en criterios de reciprocidad. En consecuencia, resultaba jurídicamente necesaria la reforma constitucional para dar efectividad al Derecho comunitario en el ordenamiento interno.

Previamente a la reforma, se instó al Tribunal Constitucional a emitir un pronunciamiento vinculante sobre la compatibilidad entre la Constitución y las obligaciones derivadas del Tratado de Maastricht. Dicho pronunciamiento se materializó en la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992<sup>52</sup>, en la que se afirmó expresamente la necesidad de reformar el artículo 13.2 CE para permitir el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos y ciudadanas comunitarias.

Desde una perspectiva histórica-constitucional, Gálvez Muñoz (2025), ha señalado que el tenor originario del artículo 13.2 de la CE es en consonancia con las concepciones predominantes en el contexto histórico-constitucional de elaboración de la Constitución de 1978, marcadas por la concepción clásica de la titularidad exclusiva del derecho de sufragio en favor de los nacionales, por una aún incipiente apertura en el Derecho comparado hacia la participación política de los extranjeros en el ámbito local, y por una consideración del

---

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-1992-70000>

<sup>52</sup> Declaración de 1 de julio de 1992. Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la C.E. y el art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea. (1992). *Boletín Oficial del Estado*, 24 de julio de 1992, núm. 177. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-17448>

fenómeno migratorio en España como una realidad de limitada trascendencia política<sup>53</sup>. Gálvez Muñoz (2025) destaca que este equilibrio inicial se ha visto progresivamente alterado por el proceso de integración europea, hasta el punto de que uno de los límites originarios —la exclusión del sufragio pasivo— quedó definitivamente superado tras la reforma constitucional de 1992, que permitió la adecuación del artículo 13.2 CE a las exigencias derivadas del Tratado de Maastricht y del nuevo estatuto de ciudadanía de la Unión.

Desde el punto de vista procedimental, al tratarse de un precepto previsto en el Capítulo segundo, Sección primera del Título I de la Constitución Española de 1978, la reforma se debía llevar a cabo conforme al procedimiento ordinario de reforma constitucional regulado conforme al artículo 167 CE.

A consecuencia de esta reforma constitucional, fue necesaria la modificación de la Ley Orgánica 5/1985<sup>54</sup>, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, concretamente de los artículos 176, relativos al derecho de sufragio activo, y 177, relativos al derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales. Dicha modificación se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica 1/1997<sup>55</sup>, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, con el fin de transponer la Directiva 94/80/CE sobre el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Debe destacarse que, en el ámbito de las elecciones municipales, continúan vigentes los acuerdos de reciprocidad suscritos con terceros estados no pertenecientes a la Unión Europea, que permiten el ejercicio del derecho de sufragio a sus nacionales residentes en España. En particular, estos Estados se encuentran recogidos en la Orden ETD/1057/2022<sup>56</sup>, de 3 de noviembre, por

---

<sup>53</sup> Gálvez Muñoz, L. (2025). *El largo e inacabado proceso de adquisición del derecho de sufragio por los extranjeros en las elecciones locales españolas*. Revista Española de Derecho Constitucional, 45(133). <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2025-04/40770redc13302galvez-munoz.html>

<sup>54</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (1985). *Boletín Oficial del Estado*, 21 de junio de 1985, núm. 147. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

<sup>55</sup> Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para la transposición de la Directiva 94/80/CE, de Elecciones Municipales. (1997). *Boletín Oficial del Estado*, 31 de mayo de 1997, núm. 130. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-11653>

<sup>56</sup> Orden ETD/1057/2022, de 3 de noviembre, por la que se modifica la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales. (2022).

la que se modifica la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, que dicta normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de estados con acuerdos para las elecciones municipales. Entre dichos Estados se incluyen Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Noruega, Nueva Zelanda, Islandia, Bolivia, Reino Unido, Cabo Verde y Trinidad y Tobago<sup>57</sup>.

## 7.2 La reforma del artículo 135 CE (2011): la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria en el contexto de la crisis económica

La reforma de dicho artículo tuvo lugar el 27 de septiembre de 2011<sup>58</sup> en un contexto de profunda y prolongada crisis económica, en aras de salvaguardar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera tras la profunda y prolongada crisis económica. Dicha reforma estuvo fuertemente condicionada por la presión ejercida desde la Unión Europea, lo que generó un intenso debate doctrinal y político, que tuvo detractores que opinaban que dicha medida supondría en cierta medida una pérdida de soberanía nacional trasladada hacia el ente europeo.

En este sentido, Rodríguez Bereijo (2012) señaló que *«la reforma suponía una cesión de soberanía económica y presupuestaria a la Unión Europea, reforzando el gobierno económico de la Unión Europea, ampliando su potestad de coordinación de la política económica nacional y de supervisión sobre los presupuestos generales de los países miembros de la zona euro que asegurasen la estabilidad financiera»*<sup>59</sup>. En una línea crítica similar, García-Escudero Márquez (2012) afirmó que *«las causas reales no se expresan entre*

---

*Boletín Oficial del Estado*, 5 de noviembre de 2022, núm. 266. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-18150>

<sup>57</sup> Instituto Nacional de Estadística. (2022). *Elecciones municipales de 28 de mayo de 2023. Acuerdos de reciprocidad de voto* (Comunicado de prensa). [https://www.ine.es/prensa/elecmun23\\_1.pdf](https://www.ine.es/prensa/elecmun23_1.pdf)

<sup>58</sup> Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de septiembre de 2011, núm. 233. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15210>

<sup>59</sup> Rodríguez Bereijo, Á. (2012). *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*. Cuadernos de Pensamiento Político y Constitucional, (1). (pp. 1–28). Instituto de Estudios Fiscales. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01\\_01.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01_01.pdf)

*los motivos de la proposición de reforma, o lo hacen formuladas de forma positiva y no negativa: subyacen la inestabilidad en los mercados y la pérdida de credibilidad de la economía, siendo el desencadenante inmediato la imposición por parte del llamado eje franco-alemán»<sup>60</sup>.*

Desde un punto de vista material, la reforma del artículo 135 CE supuso una limitación del volumen del endeudamiento fruto de la crisis económica existente a través del control del déficit, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 126 y ss del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>61</sup>, cuyo apartado primero establece «*los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*», atribuyendo a la Comisión Europea la función de supervisar la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos.

Este ajuste de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera debía ser aplicado de forma generalizada a todas las Administraciones Pública, incluyendo la Administración Pública central, autonómica y local, reforzando así el carácter vinculante y transversal del nuevo marco constitucional. Como desarrollo normativo de esta reforma constitucional, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012<sup>62</sup>, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuyo origen surge de la crisis económica iniciada en 2007-2008, la escasa normativa previa, la presión europea para el ajuste fiscal y el compromiso asumido por el Estado español.

Así mismo, debe destacarse el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, conocido como el «Pacto Presupuestario»<sup>63</sup>, del que España forma parte tras su firma el 2 de marzo de 2012 y que establece como referencia unos niveles máximos de déficit público

---

<sup>60</sup> García-Escudero Márquez, P. (2012). *Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución*. (pp. 1-12). Instituto de Estudios Fiscales. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01\\_03.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01_03.pdf)

<sup>61</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2009). *EUR-Lex: Acceso al Derecho de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>

<sup>62</sup> Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (2012). *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>

<sup>63</sup> Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. (2012). *EUR-Lex: Acceso al Derecho de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>

que no deben exceder del 3 % del PIB, así como una deuda pública inferior al 60 % del PIB, reforzando el marco de disciplina fiscal introducido mediante la reforma del artículo 135 de la Constitución.

Desde un punto de vista crítico a la reforma del artículo 135 CE cabe destacar lo señalado por Lago Peñas y Lago Peñas (2014) «*La atropellada reforma constitucional fue, sobre todo, un “golpe de efecto”: incluir las nociones de estabilidad presupuestaria en el texto constitucional era el verdadero mensaje hacia inversores extranjeros y Alemania. La pulsión reformadora no nació en instituciones de soberanía compartida, sino que fue el reconocimiento explícito de pérdida de la misma a favor de instancias sin la legitimidad democrática para imponer un cambio de esa trascendencia. Los objetivos cuantitativos que se fijan para el déficit no son más exigentes que los de la legislación previa; en particular la aprobada en 2001*»<sup>64</sup>.

### 7.3 La reforma del artículo 49 CE (2024): la actualización constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad

La reforma del artículo 49 CE<sup>65</sup> constituye la tercera y última reforma constitucional desde la entrada en vigor de la Constitución y tuvo lugar el 15 de febrero de 2024, con el objeto de actualizar la redacción inicial del precepto para adecuarla a la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>66</sup>, adoptada por la ONU en 2006, ratificada en España en 2007 y en vigor en España el 3 de mayo de 2008. Como señaló Fernández Esquer (2024), desde entonces se había producido una adaptación paulatina de la normativa interna a la Convención, entre la que se encuentra la Ley 26/2011,

---

<sup>64</sup>Lago Peñas, S., & Lago Peñas, M. (2014). *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: conflictiva, innecesaria (y, en parte, desenfocada)*. (pp. 181–188). Gaceta sindical: reflexión y debate, (23). <https://www.ccoo.es/691407c92acd564298857c2fbaf67e49000001.pdf>

<sup>65</sup> Reforma del artículo 49 de la Constitución Española. (2024). *Boletín Oficial del Estado*, 17 de febrero de 2024, núm. 43. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-3099>

<sup>66</sup> Instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. (2008). *Boletín Oficial del Estado*, 21 de abril de 2008, núm. 96. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-6963>

de 1 de agosto de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad y en la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, si bien permanecía sin modificarse el artículo 49 CE<sup>67</sup>.

El proceso legislativo se inició previamente con la aprobación del anteproyecto de reforma constitucional por el Gobierno en 2018, seguido del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en 2019. Posteriormente, en mayo de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de reforma y en diciembre de 2023 los Grupos Parlamentarios PP y PSOE, registraron conjuntamente la proposición de reforma constitucional. En ese proceso, las asociaciones de personas con discapacidad tuvieron un papel determinante, ejerciendo influencia sobre la formulación y prioridades del texto constitucional.

Desde el punto de vista procedimental, la reforma se tramitó por el procedimiento ordinario previsto en el artículo 167 CE, al no tratarse de una reforma total ni partes con especial protección como la corona o los derechos fundamentales. En el Congreso de los Diputados, se utilizó el procedimiento de lectura única, aprobándose finalmente con un resultado de 315 votos a favor y 33 abstenciones. El Senado, en el mismo sentido aprobó la reforma con 254 votos a favor y 3 en contra. No se produjo solicitud alguna para proponerse a consulta popular por la vía del referéndum por lo que finalmente la reforma fue sancionada el 15 de febrero de 2024.

Respecto al contenido de la reforma, la diferencia principal entre la redacción anterior y la actual versa sobre dos aspectos: terminológico y sustantivo. En cuanto al cambio terminológico se sustituyó la expresión “*disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos*” por “*personas con discapacidad*”, acorde a la terminología del derecho internacional y la Convención de la ONU.

---

<sup>67</sup> Fernández Esquer, C. (2024). La reforma del artículo 49 CE. Blog Derecho y Constitución. UNED <https://blogs.uned.es/derechoyconstitucion/la-reforma-del-articulo-49-ce/>

Desde un punto de vista doctrinal, el artículo 49 CE no constituye derechos subjetivos directamente exigibles ante los tribunales, sino que debe informar la legislación positiva, la actuación administrativa y judicial, solo pudiendo ser invocada en jurisdicción ordinaria en la medida que la ley de desarrollo lo habilite. La reforma constitucional establece un marco normativo de reconocimiento y protección que requiere de un desarrollo normativo posterior para que se garantice la plena efectividad de los derechos de las personas con discapacidad.

El Gobierno, a través de la página oficial de La Moncloa<sup>68</sup>, afirmó que tras la aprobación de la reforma se saldaba una deuda moral con las personas con discapacidad y que el efecto de la reforma debía medirse por su impacto real en la vida cotidiana de la ciudadanía, apoyado por un amplio consenso que permitió alcanzar esta reforma inclusiva y de derechos humanos.



## 8. INICIATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SIN ÉXITO:

Desde la entrada en vigor de la Constitución española en 1978 se han registrado un total de 28 propuestas de reforma constitucional<sup>69</sup>, de las cuales solo tres han tenido éxito —los artículos 13.2 (1992), 135 (2011) y 49 (2024) —.

Entre las propuestas de reforma constitucional, algunas de ellas se han intentado en repetidas ocasiones ser reformadas, sin embargo no se llevaron a cabo dado que requiere de mayorías cualificadas y amplio consenso político. Entre las iniciativas de reforma constitucional podemos destacar:

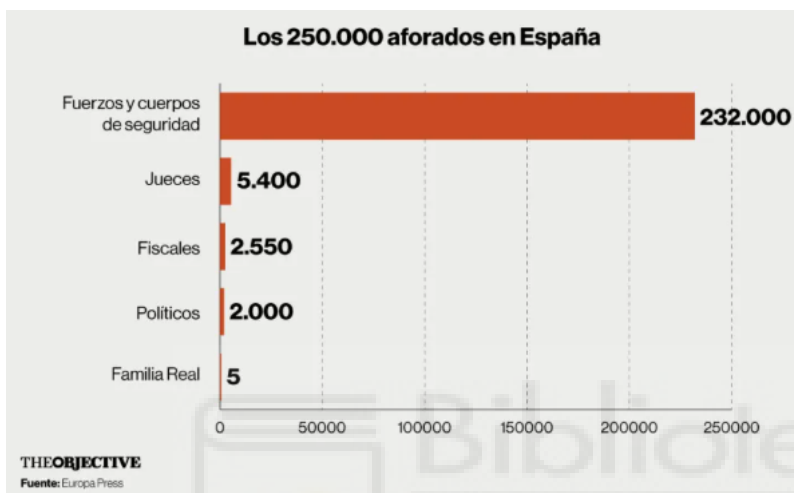
---

<sup>68</sup> La Moncloa. (2024). *El pleno del Congreso aprueba la reforma del artículo 49 de la Constitución, la primera de contenido social desde su entrada en vigor*. Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia-justicia-relaciones-cortes/paginas/2024/180124-congreso-aprobada-reforma-constitucion.aspx>

<sup>69</sup> Romero, A. (2025). *La (casi) imposible actualización de la Constitución: tres reformas y 22 fracasos en el Congreso*. Público. <https://www.publico.es/politica/congreso/casi-imposible-actualizacion-constitucion-tres-reformas-22-fracasos-congreso.html>

## 8.1 Reforma fallida de reducir aforamientos:

España ostenta el récord europeo en aforamientos con más de 250.000 personas con tratamiento procesal distinto al del ciudadano ordinario y de los cuales 10.000 personas son aforadas en sentido estricto respecto a otros estados europeos, como Francia, que registra 19 aforados, o Italia, con tan solo uno.



Fuente: The Objective. Europa Press<sup>70</sup>

En este contexto, durante el gobierno de Mariano Rajoy, en 2014, se propuso una reducción significativa de los aforamientos<sup>71</sup>, pasando de 17.621 a 22. La iniciativa tenía como objetivo principal apostar por la regeneración democrática y conservar el aforamiento únicamente para la familia real, el presidente del Gobierno, los presidentes del Congreso y del Senado, los presidentes del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, así como los 17 presidentes de las comunidades autónomas. El ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, señaló que la sociedad percibía el aforamiento como un privilegio, lo que exigía una respuesta legislativa<sup>72</sup>. No obstante, la iniciativa no pudo prosperar debido a la falta del amplio consenso político requerido para modificar la Constitución o

<sup>70</sup> Recacha, V. (2025). *España, paraíso de los aforados: tiene 250.000 frente a los 19 de Francia o uno en Italia*. The Objective. <https://theobjective.com/espana/2025-06-01/espana-paraíso-de-los-aforados/>

<sup>71</sup> Romero, J. M. (2014). "Proponemos pasar de 17 621 aforados que hay en España a sólo 22". *El País*. [https://elpais.com/politica/2014/08/20/actualidad/1408532016\\_412690.html](https://elpais.com/politica/2014/08/20/actualidad/1408532016_412690.html)

<sup>72</sup> Romero, A. (2014). *Gallardón dice que el aforamiento "en absoluto" es un privilegio*. *Infolibre*. [https://www.infolibre.es/politica/gallardon-dice-aforamiento-absoluto-privilegio\\_1\\_1101958.html](https://www.infolibre.es/politica/gallardon-dice-aforamiento-absoluto-privilegio_1_1101958.html)

los Estatutos de Autonomía, aun cuando el procedimiento hubiera sido el ordinario.

Posteriormente, entre los años 2016 y 2020, el Gobierno de Pedro Sánchez aprobó un plan en el Consejo de Ministros para limitar los aforamientos mediante una reforma constitucional<sup>73</sup>. El objetivo inicial era llevar a cabo una reforma exprés en un plazo de 60 días, centrada en limitar la protección judicial a miembros del Ejecutivo y a diputados y senadores que cometieran delitos en el ejercicio de sus funciones. Según indicó la entonces vicepresidenta del Gobierno de España Carmen Calvo «*nos damos el plazo de un año para hacer toda la transformación que tiene consigo*»<sup>74</sup>. Esta propuesta de reforma afectaba a los artículos 73 y 102 de la Constitución, sin incluir los aforamientos de los diputados autonómicos, dado que la iniciativa no contemplaba la modificación de los estatutos de autonomía. Sin embargo, la reforma no se llevó a cabo debido a la falta de apoyo político: el Grupo Socialista contaba únicamente con 84 diputados, mientras que el resto de partidos se opuso a la medida por diversas razones, calificándola de “trampa” o considerándola insuficiente, ya que no eliminaba los aforamientos de la Casa Real ni los de los diputados autonómicos.

## 8.2 Revisión del modelo territorial y propuesta de federalismo:

En 2013, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), bajo el liderazgo de Alfredo Pérez Rubalcaba, articuló una propuesta conocida como la “Declaración de Granada”<sup>75</sup>, emitida por el Consejo Territorial de Granada. Esta declaración planteaba la transformación del Estado autonómico en un Estado federal, propuesta que contradecía expresamente el artículo 145.1 de la

---

<sup>73</sup> La Moncloa. (2019). *Proyecto de reforma constitucional para restringir los aforamientos*. Presidencia del Gobierno. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceaforamientos.aspx>

<sup>74</sup> La Moncloa. (2018). *Intervención de Carmen Calvo en la rueda de prensa tras el Consejo de Ministros*. Presidencia del Gobierno. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/Enlacetranscripciones2018/101218intervice.aspx>

<sup>75</sup> Consejo Territorial de Granada. (2013). *Un nuevo pacto territorial: La España de todos* (Declaración). <https://declaraciondegranada.home.blog/wp-content/uploads/2019/04/laespancc83adetodos.pdf>

Constitución Española, que establece que «*En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas*». La iniciativa partía del reconocimiento de que, aunque el modelo autonómico había sido fundamental para la consolidación democrática, la cohesión social y el desarrollo del Estado del bienestar, presentaba indefiniciones estructurales y vacíos normativos derivados de su carácter transitorio y de las limitaciones del diseño constitucional de 1978. La iniciativa proponía un federalismo cooperativo que implicaba una mayor coordinación y vinculación entre las CCAA, respetando su diversidad pero integrándolas en un esquema común de Estado federal.

Frente a los riesgos de recentralización y secesionismo, la Declaración defendía un federalismo cooperativo basado en el respeto a la diversidad, la solidaridad territorial y la igualdad de derechos fundamentales. Entre las principales propuestas figuraban: la incorporación expresa del mapa autonómico en la Constitución; la clarificación del reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas; la sustitución del Senado por una auténtica cámara territorial; el reconocimiento constitucional de los hechos diferenciales sin privilegios; un sistema de financiación autonómica estable y equitativo; la constitucionalización de los derechos sociales y servicios básicos; y la creación de mecanismos de cooperación institucional y de participación autonómica en la gobernación del Estado y en los asuntos europeos.

Como era previsible, la iniciativa no obtuvo el apoyo ni el consenso político necesario para llevar a cabo una modificación de tal magnitud. No obstante, en 2018 se constituyó una subcomisión dentro de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados con el objetivo de estudiar y consensuar propuestas para revisar el modelo territorial español y modernizar el Estado de las Autonomías. Tras varios meses de debates y comparecencias, no se alcanzó consenso sobre ninguna iniciativa que permitiera dar origen a una reforma constitucional en esta materia.

Siguiendo la opinión de Juan José Solozábal (2014), jurista e historiador español, defiende la idea de que en España de cierto modo ya existe una condición federal, señala que «*entre estas dos posibilidades de modificación, la rectificación y la superación de que hablamos, hay un tercer camino, que es el*

*camino de la reforma en el sentido federal, reforma que es una profundización, no una rectificación o degeneración del Estado autonómico. (...) De otro lado, no cabe ignorar que para muchos, entre los que me encuentro, España ya es una forma federativa, aunque no asuma explícitamente su condición federal»<sup>76</sup>.* Su artículo, destaca tres ideas como son el federalismo como continuidad, no como ruptura, el rechazo del centralismo y del confederalismo y España como Estado cuasi federal ya existente desde su perspectiva.

### 8.3 Reforma del artículo 57 CE sobre sucesión a la Corona

En 2003, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero planteó la necesidad de reformar la Constitución para igualar a la mujer en la sucesión a la Corona, afectando específicamente al artículo 57.1 CE, lo que requeriría la materia proceder conforme al procedimiento de reforma agravada. La iniciativa respondía a un intento de actualización limitada y sistemática del texto constitucional, con el objetivo de eliminar la preferencia del varón, considerada anacrónica y contraria a los valores democráticos y constitucionales contemporáneos.

En 2005, el Presidente Zapatero encargó al Consejo de Estado la emisión de un dictamen sobre esta reforma<sup>77</sup>, que formaba parte de un paquete más amplio de modificaciones constitucionales a comienzos de la VIII Legislatura, incluyendo:

1. La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono.
2. La incorporación en la Constitución del proceso de construcción europea.
3. La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional.

---

<sup>76</sup> Solozábal, J. J. (2014). *¿España federal? La reforma posible de nuestra organización territorial*. *La Gaceta Sindical*. (pp. 123–132). <https://www.ccoo.es/691407c92acd564298857c2fbaf67e49000001.pdf>

<sup>77</sup> Levante-EMV. (2005). *El Consejo de Estado ultima el primer borrador de la reforma constitucional*. <https://www.levante-emv.com/espana/2005/08/15/consejo-ultima-primer-borrador-reforma-13851450.html>

4. La reforma del Senado como cámara territorial.

No obstante, la iniciativa encontró resistencias políticas, derivadas de la desconfianza sobre futuras modificaciones y del temor a conflictos institucionales, lo que provocó el bloqueo de la reforma pese al interés inicial de algunos partidos políticos ajenos al poder ejecutivo.

En cumplimiento de esta iniciativa, por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005<sup>78</sup>, el Gobierno solicitó al Consejo de Estado la emisión de un informe sobre las posibles modificaciones de la CE.

Con el fin de dotar al Consejo de Estado de los instrumentos necesarios para llevar a cabo esta tarea, previamente se aprobó la Ley Orgánica 3/2004<sup>79</sup>, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, dotando al alto órgano consultivo de los instrumentos necesarios para llevar a cabo esta tarea.

La iniciativa se planteó con la premisa de preservar la vitalidad normativa de la CE sin alterar su núcleo fundamental, adaptándola mejor a la realidad de la España contemporánea y fomentando el diálogo y la participación de todas las fuerzas políticas. Con el objetivo de garantizar la independencia del Consejo de Estado, el Gobierno se abstuvo de adelantar opiniones que pudieran interpretarse como condicionamientos previos, permitiendo así que el informe se elaborara con plena autonomía, rigor jurídico y serenidad, lo que culminó con la aprobación mayoritaria del documento por el Pleno del Consejo de Estado.

Finalmente, la propuesta de reforma no se materializó por falta de consenso político y el bloqueo político<sup>80</sup> pese a conversaciones de acercamiento que tuvo lugar entre los partidos mayoritarios.

---

<sup>78</sup> Aizpeolea, L.R. (2005). *El Gobierno mantiene su plan de reforma constitucional pese al PP*. El País. [https://elpais.com/diario/2005/03/03/espana/1109804411\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/03/03/espana/1109804411_850215.html)

<sup>79</sup> Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. (2004). *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 2004, núm. 313. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21762>

<sup>80</sup> Cué, C.E. (2005). *El PSOE constata el bloqueo de la reforma constitucional por el veto del PP*. El País. [https://elpais.com/diario/2005/11/10/espana/1131577202\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/11/10/espana/1131577202_850215.html)

Para ilustrar las dificultades prácticas y políticas que conlleva una reforma constitucional en esta materia, Belda (2008) señala que, aunque existe un amplio consenso social y jurídico sobre la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer, la cuestión se complica por la situación concreta del heredero vigente: «*Es cierto que hay un consenso social, jurídico y político sobre la oportunidad de la supresión de la preferencia del varón a la mujer en la línea sucesoria; pero el problema se plantea con respecto al mantenimiento de la figura del Príncipe Heredero en la persona de D. Felipe de Borbón, que perfeccionó su condición de heredero por el artículo 61.2 CE, aunque ya lo era por el artículo 57.1 CE*»<sup>81</sup>.

#### 8.4 Sufragio extranjero en España

Tras la primera reforma constitucional operada en 1992 comenzó a haber opiniones abiertas a cuestionar el derecho de sufragio pasivo a personas extranjeras desde el año 1995.

Por un lado, partidos de izquierda buscaban ampliar el sufragio extranjero mientras que partidos de derecha –PP, Vox y derecha catalana- defendían mantener la reciprocidad y articulado actual<sup>82</sup>.

El derecho de sufragio de los extranjeros residentes en España presenta limitaciones estructurales según Arce Jiménez (2023), la exigencia de reciprocidad bilateral excluye a comunidades extranjeras cuyos estados de origen no tienen tratados con España, y los plazos mínimos de residencia - cinco años- restringen aún más el voto. Además, el procedimiento de voto rogado, que requiere la inscripción individual en el censo electoral, reduce

---

<sup>81</sup> Belda Pérez-Pedrero, E. (2008). *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*. (p. 405). Madrid: Thomson Civitas.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7625782.pdf>

<sup>82</sup> Gálvez Muñoz, L. (2024). *Derecho de sufragio y personas extranjeras: elementos para una evaluación racional de su regulación*. [https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/03/Galvez\\_Sufragio-y-extranjeros\\_Version-inicial2-congreso.pdf](https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/03/Galvez_Sufragio-y-extranjeros_Version-inicial2-congreso.pdf)

significativamente la participación y constituye un obstáculo al principio de igualdad material frente a los españoles<sup>83</sup>.

## 8.5 Propuesta de reforma del artículo 135 y debate sobre la deuda y los derechos públicos

En 2018, los Grupos Parlamentarios Mixto y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea presentaron una proposición de reforma constitucional<sup>84</sup> orientada a modificar el artículo 135 CE. Esta iniciativa surgió en un contexto de debate sobre la priorización del pago de la deuda pública frente a los derechos sociales a causa de la controversia generada tras la reforma de 2011, realizada bajo la presión de instituciones europeas y en el marco de la crisis financiera. La reforma de 2011 había establecido el pago de la deuda como una prioridad absoluta, limitando la capacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para desarrollar políticas sociales y económicas, lo que motivó la necesidad de replantear el texto constitucional desde una perspectiva más social y redistributiva.

La proposición de 2018 buscaba garantizar que todas las administraciones públicas adecuaran sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, pero compatible con la prestación de servicios públicos suficientes y de calidad, la financiación de prestaciones sociales fundamentales, la consecución del pleno empleo y la reducción de la pobreza. Además, se establecía que el Estado y las Comunidades Autónomas deberían estar autorizados por ley para emitir deuda pública, debiendo garantizar un suelo de ingresos públicos que permitiera financiar los servicios públicos esenciales. En este sentido, la reforma no eliminaba el principio de estabilidad presupuestaria, sino que

---

<sup>83</sup> Arce Jiménez, C. (2020). *El derecho de sufragio de las personas extranjeras residentes en España*. <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/30733/Ponencia%20Seminario.%20Le%20droit%20de%20voter%20des%20résidents%20étrangers%20.pdf>

<sup>84</sup> Grupos Parlamentarios Mixto y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. (2018). *Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española* (Reforma Constitucional Núm. 229-1). Congreso de los Diputados. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-229-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-229-1.PDF)

buscaba complementarlo con mecanismos de protección social, asegurando que la prioridad en el gasto no favoreciera exclusivamente el pago de la deuda.

La reforma proponía que una ley orgánica desarrollase el principio de estabilidad presupuestaria, fijando los límites máximos de déficit estructural para cada nivel de administración y definiendo los supuestos en los que dichos límites podrían superarse para asegurar la financiación de los servicios esenciales. También se pretendía establecer procedimientos claros para la coordinación institucional entre administraciones, así como la responsabilidad de cada administración en caso de incumplimiento. De manera indirecta, la reforma tocaba aspectos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, contemplada en el artículo 156 CE, al reforzar su obligación de garantizar la estabilidad presupuestaria sin comprometer la prestación de servicios fundamentales.

Pese a la importancia de los objetivos planteados, la proposición no prosperó. La iniciativa fue calificada, admitida a trámite y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, pero finalmente no logró consenso entre los distintos grupos parlamentarios y caducó al finalizar la legislatura.

### 8.6 Blindar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo

En 2025, el Gobierno promovió un nuevo intento de reforma constitucional para blindar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo<sup>85</sup>, incorporando un nuevo apartado cuarto al artículo 43 CE. Esta iniciativa, aprobada inicialmente en el Consejo de Ministros como anteproyecto, plantea reconocer explícitamente que el ejercicio de este derecho, en todo caso, será garantizado por los poderes públicos, asegurando su prestación en condiciones de igualdad efectiva, así como la protección de los derechos fundamentales de las mujeres. La reforma pretende integrarse en el artículo 43

---

<sup>85</sup> La Moncloa. (2025). *Reconocimiento del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en el artículo 43 CE*. Presidencia del Gobierno de España. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2025/20251014-referencia-rueda-de-prensa-ministros.aspx>

de la Constitución, conectando con otros derechos fundamentales reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como la dignidad de la persona (art. 10), la integridad física (art. 15), la igualdad territorial (art. 139.1) y la obligación de remover obstáculos que impidan la igualdad real (art. 9.2).

El procedimiento previsto para esta reforma sigue el itinerario ordinario de reforma constitucional, incluyendo la emisión de un informe del Consejo de Estado, la aprobación por mayoría de tres quintos en Congreso y Senado, y, en caso de desacuerdo, la intervención de una Comisión Mixta o incluso la convocatoria de referéndum.

La propuesta busca fortalecer la sanidad pública<sup>86</sup>, vinculando el ejercicio del derecho al aborto con la obligación de garantizar hospitales públicos de referencia en cada comunidad autónoma. Aunque el anteproyecto ha sido presentado formalmente, su tramitación parlamentaria aún no ha comenzado, lo que lo sitúa dentro de la serie de iniciativas de reforma constitucional en España que, por falta de consenso o por complejidad política, permanecen pendientes o no culminan en cambios efectivos<sup>87</sup>.

## 9. DIFICULTADES ESTRUCTURALES Y POLÍTICAS PARA LA REFORMA

Esta dificultad estructural para llevar a cabo una reforma constitucional profunda no se explica únicamente por la complejidad procedimental prevista en la Constitución, sino también por la posición institucional de los propios

---

<sup>86</sup> Ministerio de Igualdad. (2025). *El Consejo de Ministros aprueba el anteproyecto de reforma del artículo 43 de la Constitución española para blindar el derecho a la interrupción del embarazo*. Gobierno de España. <https://www.igualdad.gob.es/comunicacion/sala-de-prensa/el-consejo-de-ministros-aprueba-el-anteproyecto-de-reforma-del-articulo-43-de-la-constitucion-espanola-para-blindar-el-derecho-a-la-interrupcion-del-embarazo/>

<sup>87</sup> Ryder, B. (2025). *Spain plans to include right to abortion in Constitution—and build a list of medical conscientious objectors*. (España planea incluir el derecho al aborto en la Constitución y crear una lista de objetores de conciencia médicos). *America Magazine* <https://www.americamagazine.org/politics-society/dispatches/2025/11/19/spain-constitution-amendment-abortion-medical-conscientious-objectors-list/>

órganos llamados a ejercer el poder de reforma. En este sentido, Pérez Royo (2015) subraya «*de la misma manera que sin las Cortes orgánicas no se podía aprobar la Ley para la Reforma Política, pero si la aprobaban, ellas desaparecerían, en el momento actual sin el Congreso de los Diputados y el Senado no se puede hacer la reforma de la Constitución, pero si la hacen, ellos desaparecen*»<sup>88</sup>.

La opinión de Pérez Royo pone de manifiesto una paradoja estructural del poder de reforma constitucional: los órganos constitucionalmente legitimados para impulsarlo son, al mismo tiempo, los principales destinatarios de sus eventuales efectos transformadores, generando un conflicto de intereses que favorece dinámicas de autoconservación y dificulta la adopción de reformas que alteren los elementos esenciales del sistema de representación política. De este modo, la viabilidad de una reforma constitucional aparece condicionada no solo por los límites formales y materiales establecidos en el texto constitucional, sino también por un límite de naturaleza política implícita, derivado de la propia lógica de funcionamiento de los órganos representativos. En línea con esta perspectiva, Gálvez (2024), advierte que «*el espíritu de nuestra Constitución no se está cumpliendo debido a la polarización política*»<sup>89</sup>, lo que evidencia cómo la dinámica partidista y la falta de consenso dificultan la materialización de reformas constitucionales, incluso aquellas respaldadas por necesidades sociales. Esta idea se ve reforzada por los profesores de derecho constitucional de la Universidad de Sevilla, Abraham Barrero Ortega e Irene Sobrino Guijarro (2014), quienes subrayan que «*en nuestra opinión, el principal obstáculo a la reforma es de carácter político y reside en la falta de acuerdo entre los dos principales partidos políticos sobre esta cuestión*»<sup>90</sup>, lo que confirma que la

---

<sup>88</sup> Pérez Royo, J. (2015). *La reforma constitucional inviable*. (p. 525-531). Madrid: Los Libros de la Catarata. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5961419.pdf>

<sup>89</sup> Gálvez Muñoz, L. (2024). *Luis Gálvez, catedrático de Derecho Constitucional de la UMU, asegura que “el espíritu de nuestra Constitución no se está cumpliendo debido a la polarización política”*. Cadena Ser. <https://cadenaser.com/murcia/2024/12/06/luis-galvez-catedratico-de-derecho-constitucional-de-la-umu-asegura-que-el-espiritu-de-nuestra-constitucion-no-se-esta-cumpliendo-debido-a-la-polarizacion-politica-radio-murcia/>

<sup>90</sup> Barrero Ortega, A., & Sobrino Guijarro, I. (2014, 13 de junio). *Some reflections on the obstacles to reform the Spanish Constitution*. Constitutional Change. <https://www.constitutional-change.com/some-reflections-on-the-obstacles-to-reform-the-spanish-constitution>

carencia de consenso entre partidos constituye un factor decisivo que limita la operatividad y alcance de cualquier propuesta de enmienda constitucional<sup>91</sup>.

En este contexto, Serra Cristóbal (2025) aporta una perspectiva complementaria al señalar que el éxito de una reforma constitucional depende de múltiples etapas, vinculadas tanto a la naturaleza del texto como al procedimiento de enmienda, diferenciando entre reformas parciales, totales o procesos constituyentes. Aunque la interpretación judicial puede adaptar la norma a nuevas realidades, no siempre basta, siendo a veces necesaria la reforma formal para responder a cambios sociales, económicos o políticos, como ha ocurrido en España con la configuración del Estado autonómico. Serra Cristóbal (2025) propone un enfoque estructurado mediante la metáfora de los cinco dedos de la mano: *el pulgar representa el convencimiento colectivo sobre la necesidad de reformar la Constitución; el índice, la determinación de quién y cómo se llevará a cabo la reforma; el corazón, la redacción y debate del texto de reforma; el anular, la vocación de compromiso que requiere la Constitución; y el meñique, el desarrollo y consolidación de la norma reformada*<sup>92</sup>.

La reforma constitucional es necesaria y posible, pero requiere prudencia, análisis y pasos graduales para restaurar la eficacia del pacto constitucional. En esta línea, Tur Ausina (2018) señala que *«conviene abrirnos a esta posibilidad con cautelas, con prudencia y con realismo. Si la lealtad exige compromiso constante, y las muestras de deslealtad han sido insuficientes o se encuentran en un momento histórico actual en el que política y derecho se encuentran desbordados por los acontecimientos, es dudoso que la apertura de un proceso de reforma constitucional tras largos déficits de mantenimiento constitucional pueda cambiar estas dinámicas. Quizá por ello un intento de «Pacto de Estado por la renovación constitucional» pueda servir para comenzar a aunar reformas políticas, legislativas y constitucionales. Una medida que pide debate, análisis y reflexión en la sede privilegiada del*

---

<sup>91</sup>Garea, F. (2013). *Reform: mission impossible (Reforma: misión imposible)*. El País (versión inglesa) [https://english.elpais.com/elpais/2013/12/04/inenglish/1386169761\\_006417.html](https://english.elpais.com/elpais/2013/12/04/inenglish/1386169761_006417.html)

<sup>92</sup>Serra Cristóbal, R. (2025). «Choca esos cinco», *los elementos vertebradores de una reforma constitucional*. En F. Balaguer Callejón, C. Vidal Prado & C. Elías Méndez (Eds.), *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber amicorum Yolanda Gómez Sánchez* (pp. 31-52). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2025-02/a-1224-estudiosdchoconstitucionalespanol.pdf>

*Parlamento, lo cual no es incompatible para al poco tiempo lanzar un proceso formalizado de reforma constitucional»<sup>93</sup>.*

## 10. CONCLUSIONES

Tras el análisis exhaustivo desarrollado a lo largo de este trabajo, se hace necesario extraer una serie de reflexiones finales sobre la reforma constitucional en España, su evolución histórica y las dificultades que condicionan su aplicación práctica.

En primer lugar, realizando una exhaustiva revisión de los mecanismos de reforma desde 1812 hasta la actualidad se pone de manifiesto la rigidez de procedimientos de reforma de los textos constitucionales como un instrumento destinado a garantizar la estabilidad del texto normativo. Sin embargo esta rigidez, si bien ha protegido de inestabilidades y constantes reformas la integridad del ordenamiento constitucional, ha generado resistencias a cambios sociales, políticos y económicos que eran convenientes para su adecuación.

En segundo lugar, las reformas operadas en los artículos 13.2, 135 y 49 CE muestran cómo la Constitución española, a pesar de haber adoptado modificaciones, estas han sido realizadas principalmente mediante el procedimiento ordinario y, en la mayoría de los casos, motivadas por la necesidad de cumplir con la normativa europea o internacional, en lugar de aplicarse por un amplio consenso político interno. Esto evidencia que existe una rigidez estructural y procedimental que dificulta reformas de mayor calado a causa de la falta de conformidad política entre los partidos políticos.

En tercer lugar, las múltiples iniciativas de reforma que no prosperaron –como la revisión del modelo territorial, la modificación de los aforamientos o la

---

<sup>93</sup> Tur Ausina, R. (2018) «Lealtad constitucional y Democracia», *Revista de Derecho Político*, nº 101. (pp. 523-524) <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21970>

actualización de la sucesión a la Corona— evidencian las limitaciones estructurales y procedimentales del sistema constitucional vigente. Estos fracasos se deben tanto a la rigidez normativa como a los mecanismos de bloqueo político, derivados de intereses partidistas y de la lógica de conservación del poder, obstaculizando la adaptación del marco constitucional a las necesidades sociales.

En cuarto lugar, el análisis doctrinal y normativo muestra que, más allá de la formalidad de los textos, las reformas requieren de una interacción constante entre legislación, interpretación judicial y práctica política. El factor político de la reforma constitucional actúa como un factor limitante implícito a la hora de impulsar reformas y de aprobarlas.

Por último, señalar que los objetivos previstos en el Trabajo de Fin de Grado de Seguridad Pública y Privada en la Universidad Miguel Hernández de Elche han sido logrados. La cuestión jurídica analizada se ha realizado haciendo uso de la metodología propia de la Ciencia Jurídica.



## 11. FUENTES CONSULTADAS

### 11.1 Bibliografía

- Alcalá-Zamora, N. (1945). *Régimen político de convivencia en España*. Claridad. (p.39) [https://priegodecordoba.es/wp-content/uploads/2022/08/paz\\_00017.pdf](https://priegodecordoba.es/wp-content/uploads/2022/08/paz_00017.pdf)
- Arce Jiménez, C. (2020). *El derecho de sufragio de las personas extranjeras residentes en España*. <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/30733/Ponencia%20Seminario.%20Le%20droit%20de%20vote%20des%20résidents%20étrangers%20.pdf>

- Arroyo Lara, E., & Pérez Gil, L. V. (2009). *La aplicación constitucional preferente del derecho internacional*, 163. (p. 65). <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/13796>
- Barrero Ortega, A., & Sobrino Guijarro, I. (2014, 13 de junio). *Some reflections on the obstacles to reform the Spanish Constitution*. Constitutional Change. <https://www.constitutional-change.com/some-reflections-on-the-obstacles-to-reform-the-spanish-constitution>
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2008). *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*. (p. 405). Madrid: Thomson Civitas. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7625782.pdf>
- de Vega García, P. (2000). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos.(pp. 179-189) <https://biblioteca.exteriores.gob.es/bib/200865>
- Fernández Esquer, C. (2024). La reforma del artículo 49 CE. Blog Derecho y Constitución. UNED <https://blogs.uned.es/derechoyconstitucion/la-reforma-del-articulo-49-ce/>
- Fernández García A.(2003). El estreno del sufragio universal en Madrid (1869). (pp. 69-84). *Cuadernos de Historia Contemporánea*. <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0303220069>
- Gálvez Muñoz, L. (2024). *Derecho de sufragio y personas extranjeras: elementos para una evaluación racional de su regulación*. [https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/03/Galvez\\_Sufragio-y-extranjeros\\_Version-inicial2-congreso.pdf](https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/03/Galvez_Sufragio-y-extranjeros_Version-inicial2-congreso.pdf)
- Gálvez Muñoz, L. (2025). *El largo e inacabado proceso de adquisición del derecho de sufragio por los extranjeros en las elecciones locales españolas*. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 45(133). <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2025-04/40770redc13302galvez-munoz.html>

- García Canales, M. (1981) *Los intentos de reforma de la Constitución de 1876. (Revista de Derecho Político)*. (pp.113-136). *Revista de Derecho Político* (ISSN 2174-5625). <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/8056/7707/11922>
- García Canales, M. (1983). *La Constitución española de 1931 y su aplicación (Bibliografía comentada)*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (pp. 262-264). <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16067repne031-032223.pdf>
- García-Escudero Márquez, P. (2012). *Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución*. (pp. 1-12). Instituto de Estudios Fiscales. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01\\_03.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01_03.pdf)
- Gómez Muñiz, V. (2021). *El regreso de la dinastía borbónica*. Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF). [https://descargas.intef.es/recursos\\_educativos/lt\\_didac/Geo\\_Hist\\_ESO/4/04/06\\_La\\_Restauracion/el\\_regreso\\_de\\_la\\_dinasta\\_borbnica.html](https://descargas.intef.es/recursos_educativos/lt_didac/Geo_Hist_ESO/4/04/06_La_Restauracion/el_regreso_de_la_dinasta_borbnica.html)
- Jellinek, G. (1990). *Reforma y mutación de la Constitución* (p. 7). CEC. <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/6198999649d6133331f3f62a>
- Lago Peñas, S., & Lago Peñas, M. (2014). *La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: conflictiva, innecesaria (y, en parte, desenfocada)*. (pp. 181–188). *Gaceta sindical: reflexión y debate*, (23). <https://www.ccoo.es/691407c92acd564298857c2fbaf67e49000001.pdf>
- La institución del “Ombudsman” en Suecia. (Documentación Administrativa). *Documentación Administrativa (DA)*. Instituto Nacional de Administración Pública. (1965). <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/2551/2606>

- Montagut, E. (2024). *El régimen del Estatuto Real (1834 1835)*. <https://www.eduardomontagut.es/mis-articulos/historia/item/3001-el-regimen-del-estatuto-real-1834-1835.html>
- Monverde García, J. C. (2017). *Influencias jurídicas en la Constitución Española de 1978: Especial consideración de la Constitución de la República Portuguesa (1976)* (p. 415–441). Matria digital. <https://matriadigital.santarem.pt/images/numero5/juan.pdf>
- Pérez Royo, J. (2015). *La reforma constitucional inviable*. (p. 525-531). Madrid: Los Libros de la Catarata. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5961419.pdf>
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (s.f.). *En situación de conflicto armado*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/en-situación-de-conflicto-armado>
- Real Academia Española. (s. f.). *Reforma constitucional*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/reforma-constitucional>
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (s.f.). *Tiempo de guerra*. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/tiempo-de-guerra>
- Rodríguez Bereijo, Á. (2012). *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*. Cuadernos de Pensamiento Político y Constitucional, (1). (pp. 1–28). Instituto de Estudios Fiscales. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01\\_01.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01_01.pdf)
- Romero, A. (2025). *La (casi) imposible actualización de la Constitución: tres reformas y 22 fracasos en el Congreso*. Público. <https://www.publico.es/politica/congreso/casi-imposible-actualizacion-constitucion-tres-reformas-22-fracasos-congreso.html>

- Sandoval, J. C. (2013). *El delito de rebelión: Bien jurídico y conducta típica* (p. 231). Tirant lo Blanch.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=661860>
- Serra Cristóbal, R. (2025). «Choca esos cinco», *los elementos vertebradores de una reforma constitucional*. En F. Balaguer Callejón, C. Vidal Prado & C. Elías Méndez (Eds.), *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. Liber amicorum Yolanda Gómez Sánchez* (pp. 31-52). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.  
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2025-02/a-1224-estudiosdchoconstitucionalespanol.pdf>
- Serrano Alberca J.M., Rodríguez-Villasante y Prieto, J.L., y Bleuca Fragua R. (1988). *Comentarios al Código Penal Militar*. (pp. 310-311). Civitas.
- Solozábal, J. J. (2014). *¿España federal? La reforma posible de nuestra organización territorial*. *La Gaceta Sindical*. (pp. 123–132).  
<https://www.ccoo.es/691407c92acd564298857c2fbaf67e49000001.pdf>
- Tajadura Tejada, J. (2018). *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Colección Debates Constitucionales, Fundación Manuel Giménez Abad, Marcial Pons, (p. 15).  
<https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491235095.pdf>
- Tomás y Valiente, F. (1997). *Manual de historia del derecho español* (4.<sup>a</sup> ed.). (p.286). Tecnos.  
<https://www.uv.es/correa/troncal/resources/TomasYValienteEntreAbsolutismoYPactismo.pdf>
- Tur Ausina, R. (2018) «Lealtad constitucional y Democracia», *Revista de Derecho Político*, nº 101. (pp. 523-524)  
<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21970>

- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2020). *Historia constitucional de España* (pp. 531-557). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=844749>
- Vera Santos, J. M. (2016). *La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España*. (pp. 13–48). *Revista de Derecho Político*, 1(96).  
<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/17053/14622>

## 11.2 Legislación

### 11.2.1 Legislación española

- Acta adicional a la Constitución de la Monarquía Española (Real Decreto de 15 de septiembre de 1856). (1856). *Senado de España*.  
[https://www.senado.es/web/conocersenado/senadohistoria/senado18341923/Constitucion1845/detalle/index.html?id=18560915\\_actaadicional](https://www.senado.es/web/conocersenado/senadohistoria/senado18341923/Constitucion1845/detalle/index.html?id=18560915_actaadicional)
- Congreso de los Diputados. (s. f.). *Tramitación de la Constitución de 1931*. Congreso de los Diputados.  
<https://www.congreso.es/eu/cem/vidparl1931-7>
- Constitución de la Monarquía Española. (1837). *Congreso de los Diputados*.  
[https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1837.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1837.pdf)
- Constitución de la Monarquía Española. (1845). *Congreso de los Diputados*.  
[https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1845.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1845.pdf)
- Constitución de la Nación Española. (1869). *Congreso de los Diputados*.  
[https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869_cd.pdf)

- Constitución de la Monarquía Española. (1876). *Congreso de los Diputados*.  
[https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1876.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf)
- Constitución de la República Española. (1931). *Congreso de los Diputados*. <https://www.congreso.es/es/cem/const1931>
- Constitución democrática de la Nación Española. (1869). Congreso de los Diputados.  
[https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1869.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf)
- Constitución Española. (1978). *Artículo 167*. Congreso de los Diputados.  
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=167&tipo=2>
- Constitución Política de la Monarquía Española. (1812). Congreso de los Diputados.  
[https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812\\_cd.pdf](https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf)
- Declaración de 1 de julio de 1992. Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la C.E. y el art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea. (1992). *Boletín Oficial del Estado*, 24 de julio de 1992, núm. 177. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-17448>
- Estatuto Real para la convocación de las Cortes generales del Reino. (1834, 16 de abril). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, pp. 251–252.  
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1834/055/A00251-00252.pdf>
- Instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. (2008). *Boletín Oficial del Estado*, 21 de abril de 2008, núm. 96.  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-6963>
- Instrumentos de ratificación de los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativos a la protección

de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional, hechos en Ginebra el 8 de junio de 1977. (1989). *Boletín Oficial del Estado*, 26 de julio de 1989, núm. 177. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-17696>

- Ley de 17 de julio de 1857 reformando de nuevo la Constitución de 1845. (1857). *Senado de España*. [https://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta\\_senhis/document/document/mdaw/mde4/~edisp/senpre\\_024134.pdf](https://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_senhis/document/document/mdaw/mde4/~edisp/senpre_024134.pdf)
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. (1980). *Boletín Oficial del Estado*, 23 de enero de 1980, núm. 20. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564>
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. (1981). *Boletín Oficial del Estado*, 6 de junio de 1981, núm. 134 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (1985). *Boletín Oficial del Estado*, 21 de junio de 1985, núm. 147. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>
- Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar. (1985). *Boletín Oficial del Estado*, 11 de diciembre de 1985, núm. 296. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-25779>
- Ley Orgánica 1/1997, de 30 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para la transposición de la Directiva 94/80/CE, de Elecciones Municipales. (1997). *Boletín Oficial del Estado*, 31 de mayo de 1997, núm. 130. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-11653>
- Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. (2004). *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 2004, núm. 313. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21762>

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (2012). *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>
- Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, 15 de octubre de 2015, núm. 247. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11070>
- Orden ETD/1057/2022, de 3 de noviembre, por la que se modifica la Orden EHA/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales. (2022). *Boletín Oficial del Estado*, 5 de noviembre de 2022, núm. 266. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-18150>
- Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992. (1992) *Boletín Oficial del Estado*, 28 de agosto de 1992, núm. 207. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-20403>
- Reforma del artículo 49 de la Constitución Española. (2024). *Boletín Oficial del Estado*, 17 de febrero de 2024, núm. 43. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-3099>
- Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de septiembre de 2011, núm. 233. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15210>
- Reglamento del Senado (Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, 3 de mayo de 1994). (1994). *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-10830>
- Reglamento del Senado (Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, 3 de mayo de 1994). *Boletín Oficial del Estado*, 21 de mayo de 1994, núm. 114, pp. 44-45. Arts. 158-159. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-10830-consolidado.pdf>

- Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. (1982). *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>
- Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. (1982). *Boletín Oficial del Estado*, 14 de abril de 1994, núm. 89, (p. 33). Art. 147. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>

### 11.2.2 Legislación de terceros países

- Constitución de la República Portuguesa. (1976/2005). Constitute Project. [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=es)
- Costituzione della Repubblica Italiana (Constitución de la República de Italia). (1947). Senato della Repubblica. [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione\\_SPAGNOLO.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_SPAGNOLO.pdf)
- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (Constitución del Reino de los Países Bajos). (1815/2017). WIPO Lex. <https://www.wipo.int/wipolex/es/legislation/details/17867>
- Instrumento de Gobierno de Suecia (Regeringsformen). (1974). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/swe>
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania [Grundgesetz]. (1949). Deutscher Bundestag. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

- República Francesa. (1958). *Constitución de 4 de octubre de 1958*. [https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

### 11.2.3 Tratados europeos

- Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. (2012). *EUR-Lex: Acceso al Derecho de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2009). *EUR-Lex: Acceso al Derecho de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html>
- Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. (1992). *Boletín Oficial del Estado*, 29 de julio de 1992, núm. 191 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-1992-70000>

### 11.3 Jurisprudencia

- Tribunal Constitucional. (1994, 14 de marzo). *Sentencia 76/1994 (ECLI:ES:TC:1994:76)*. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 89, de 14 de abril de 1994. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2593>

## 11.4 Otras fuentes consultadas

### 11.4.1 Fuentes periodísticas

- Aizpeolea, L.R. (2005). *El Gobierno mantiene su plan de reforma constitucional pese al PP.* El País. [https://elpais.com/diario/2005/03/03/espana/1109804411\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/03/03/espana/1109804411_850215.html)
- Cué, C.E. (2005). *El PSOE constata el bloqueo de la reforma constitucional por el veto del PP.* El País. [https://elpais.com/diario/2005/11/10/espana/1131577202\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/11/10/espana/1131577202_850215.html)
- Gálvez Muñoz, L. (2024). *Luis Gálvez, catedrático de Derecho Constitucional de la UMU, asegura que “el espíritu de nuestra Constitución no se está cumpliendo debido a la polarización política”.* Cadena Ser. <https://cadenaser.com/murcia/2024/12/06/luis-galvez-catedratico-de-derecho-constitucional-de-la-umu-asegura-que-el-espiritu-de-nuestra-constitucion-no-se-esta-cumpliendo-debido-a-la-polarizacion-politica-radio-murcia/>
- Garea, F. (2013). *Reform: mission impossible (Reforma: misión imposible).* El País (versión inglesa) [https://english.elpais.com/elpais/2013/12/04/inenglish/1386169761\\_006417.html](https://english.elpais.com/elpais/2013/12/04/inenglish/1386169761_006417.html)
- Levante-EMV. (2005). *El Consejo de Estado ultima el primer borrador de la reforma constitucional.* <https://www.levante-emv.com/espana/2005/08/15/consejo-ultima-primer-borrador-reforma-13851450.html>
- Recacha, V. (2025). *España, paraíso de los aforados: tiene 250.000 frente a los 19 de Francia o uno en Italia.* The Objective. <https://theobjective.com/espana/2025-06-01/espana-paraíso-de-los-aforados/>
- Ryder, B. (2025). *Spain plans to include right to abortion in Constitution—and build a list of medical conscientious objectors.* (España planea incluir el derecho al aborto en la Constitución y crear una lista de objetores de conciencia médicos). *America Magazine*

<https://www.americamagazine.org/politics-society/dispatches/2025/11/19/spain-constitution-amendment-abortion-medical-conscientious-objectors-list/>

- Romero, A. (2014). Gallardón dice que el aforamiento “en absoluto” es un privilegio. Infolibre. [https://www.infolibre.es/politica/gallardon-dice-aforamiento-absoluto-privilegio\\_1\\_1101958.html](https://www.infolibre.es/politica/gallardon-dice-aforamiento-absoluto-privilegio_1_1101958.html)
- Romero, J. M. (2014). “Proponemos pasar de 17 621 aforados que hay en España a sólo 22”. El País. [https://elpais.com/politica/2014/08/20/actualidad/1408532016\\_412690.html](https://elpais.com/politica/2014/08/20/actualidad/1408532016_412690.html)

#### 11.4.2 Fuentes oficiales estatales y políticas

- Consejo Territorial de Granada. (2013). Un nuevo pacto territorial: La España de todos (Declaración). <https://declaraciondegranada.home.blog/wp-content/uploads/2019/04/laespanc83adetodos.pdf>
- Grupos Parlamentarios Mixto y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. (2018). Proposición de reforma del artículo 135 de la Constitución Española (Reforma Constitucional Núm. 229-1). Congreso de los Diputados. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-229-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-229-1.PDF)
- Instituto Nacional de Estadística. (2022). Elecciones municipales de 28 de mayo de 2023. Acuerdos de reciprocidad de voto (Comunicado de prensa). [https://www.ine.es/prensa/elecmun23\\_1.pdf](https://www.ine.es/prensa/elecmun23_1.pdf)
- La Moncloa. (2018). Intervención de Carmen Calvo en la rueda de prensa tras el Consejo de Ministros. Presidencia del Gobierno. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/Enlacetranscripciones2018/101218intervice.aspx>
- La Moncloa. (2019). Proyecto de reforma constitucional para restringir los aforamientos. Presidencia del Gobierno. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/180119-enlaceaforamientos.aspx>

- La Moncloa. (2024). *El pleno del Congreso aprueba la reforma del artículo 49 de la Constitución, la primera de contenido social desde su entrada en vigor*. Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia-justicia-relaciones-cortes/paginas/2024/180124-congreso-aprobada-reforma-constitucion.aspx>
- La Moncloa. (2025). *Reconocimiento del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en el artículo 43 CE*. Presidencia del Gobierno de España. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2025/20251014-referencia-rueda-de-prensa-ministros.aspx>
- Ministerio de Igualdad. (2025). *El Consejo de Ministros aprueba el anteproyecto de reforma del artículo 43 de la Constitución española para blindar el derecho a la interrupción del embarazo*. Gobierno de España. <https://www.igualdad.gob.es/comunicacion/sala-de-prensa/el-consejo-de-ministros-aprueba-el-anteproyecto-de-reforma-del-articulo-43-de-la-constitucion-espanola-para-blindar-el-derecho-a-la-interrupcion-del-embarazo/>