

ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

CRITICAL ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL REFORM PROCEDURE IN SPAIN

NEREA GRANA CHEVAUX

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. NECESIDAD DE PARTIR DE UNA TEORÍA GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.
 - 1. **Conceptualización y deslinde con la mutación constitucional.**
 - 2. **Rigidez y flexibilidad constitucional.**
- III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CE DE 1978.
 - 1. **Los procedimientos de reforma.**
- IV. LOS LÍMITES A LA REFORMA.
- V. LAS REFORMAS PRECEDENTES.
 - 1. **La reforma de 1992.**
 - 2. **La reforma de 2011.**
- VI. NECESIDAD DE REFORMAR EL TÍTULO X.
- VII. CONCLUSIONES.

Resumen: Estudio del procedimiento de reforma constitucional en España, observando si este cumple o no su función de permitir la adaptación de la Constitución a las circunstancias sociales y desvelándose aquellas cuestiones procedimentales que pueden estar haciendo peligrar el cumplimiento de dicha función y aquellos obstáculos con los que nos encontramos a la hora de ponerla en marcha.

Abstract: Study of constitutional reform procedure in Spain, observing if it fulfils or not its function of allowing the Constitution to adapt to social changes and

revealing those procedural issues that may be endangering the fulfilment of this function and those obstacles we find when the reform is initiated.

Palabras clave: reforma constitucional, rigidez, procedimiento, Título X.

Keywords: constitutional reform, rigidity, procedure, Title X.

I. INTRODUCCIÓN

Como es posible observar, la sociedad actual y sus características no son las mismas que las que eran en el momento en que nuestro texto constitucional fue elaborado en el año 1978, tanto por el contexto en el que se encontraba el Estado español cuando fue aprobado como por los cambios que, como consecuencia del progreso, han experimentado los ordenamientos, concretamente el nuestro, y la población que forma parte del mismo.

Sabemos que la labor de la Constitución no es otra que la de pretender garantizar la estabilidad del sistema legal, a través de una regulación que permita dotar de seguridad a los ciudadanos y situándose, por ende, en la más alta posición normativa. Sin embargo, si bien es cierto que como Norma Suprema debe tener un carácter estable, cuenta también con el deber de garantizar su adecuación a las circunstancias sociales y la adaptación a las nuevas expectativas de ésta. Es imprescindible que exista una actualización y una sintonía con el entorno para lograr una buena concordancia entre la Constitución y la sociedad, a través de una modificación formal mediante la reforma constitucional. A ello sirve principalmente, el procedimiento de reforma constitucional previsto habitualmente en los documentos constitucionales.

En consecuencia, el objeto fundamental de este trabajo no es otro que el de llevar a cabo un análisis crítico del procedimiento de reforma constitucional en España, estudiando críticamente aquellas cuestiones jurídicas que se suscitan a la hora de ponerla en marcha. De esta forma, conoceremos cuáles son los obstáculos y problemas con los que nos podemos encontrar en este ámbito, tanto a la hora de efectuar la reforma como a la hora de observar e interpretar su regulación.

Para abordar sobre bases ciertas y sólidas este objetivo, será preciso partir de una teoría general y entrar a valorar aquello que se entiende por Constitución, estudiando los conceptos de rigidez y flexibilidad constitucional. Una vez precisadas tales cuestiones, pasaremos a centrarnos en la articulación del procedimiento de reforma constitucional en la Constitución española de 1978, analizando los requisitos orgánicos y procedimentales y los límites para su modificación, haciendo igualmente una somera referencia a cómo se han efectuado las reformas que tuvieron lugar en España en los años 1992 y 2011, y concluyendo con unas reflexiones acerca de la necesidad de efectuar una reforma del propio Título X y del procedimiento a seguir para efectuar los futuros cambios constitucionales.

II. NECESIDAD DE PARTIR DE UNA TEORÍA GENERAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Para poder abordar el objeto del trabajo es necesario partir de una aproximación a la teoría general de la reforma constitucional. Resulta imprescindible determinar qué entendemos por reforma, ya que solamente si comprendemos en qué consiste y cómo podemos diferenciarla de otras formas de adaptación de la Constitución a los cambios sociales podremos saber si la manera en que se ha regulado el procedimiento le permite o no adaptarse a aquellos y, por ende, cumplir su función. En consecuencia, este apartado irá encaminado a precisar el concepto de reforma, la forma en que la misma se articula en nuestro ordenamiento jurídico y cuáles son los obstáculos ante los que nos podemos encontrar a la hora de efectuar la misma.

1. Conceptualización y deslinde con la mutación constitucional

Conviene resaltar, en primer término, que, en función de la concepción que se maneje de texto constitucional, las cuestiones relativas a su propia reforma tendrán diferente consideración. Es decir, la interpretación constitucional requiere determinar previamente la posición y el valor que asume la propia Constitución⁽¹⁾.

Como primera aproximación al concepto de Constitución cabe señalar que en términos generales nos referimos a esta como aquel conjunto de normas, que, siendo producto de la sociedad, permitan a esta misma dirigirse por sí misma, organizando y estructurando el ordenamiento jurídico y el sistema político estatal⁽²⁾. Sin embargo, de esta inicial definición material de Constitución –dado que se centra en la materia objeto de regulación por esta– estaría ausente uno de los elementos más características y diferenciadores del texto constitucional: su supremacía. Esto es, la posición que ocupa dentro del ordenamiento, situándose en la cúspide de éste, tanto en un sentido formal como material, como consecuencia de la importancia de los valores y principios que contiene, que hacen necesario dotarla de una fuerza normativa que sea lo suficientemente eficaz para permitir el funcionamiento estructural del sistema y diferenciarla formalmente de las leyes ordinarias⁽³⁾.

Por un lado, materializar la Constitución lleva aparejada su politización. Esto es, ajustar el texto constitucional a una realidad social, determinando su existencia política y jurídica, así como los valores y relaciones que conforman el sistema político, incluyendo bajo esta perspectiva elementos del «ser» político, del «deber ser» extrajurídico o meta-positivo. Desde el punto de vista de la reforma, que es lo

(1) ALÁEZ CORRAL, B. *Reforma constitucional y defensa de la democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 24.

(2) A tenor de lo expuesto en ALÁEZ CORRAL, B. «Reforma...» ob. cit., p. 28.

(3) DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, M. F. «La supremacía constitucional: naturaleza y alcances». *Dikaion. Revista de actualidad jurídica* Vol. 20, núm. 1, 2011, p. 102.

interesa aquí y ahora, la materialización implicaría que el poder constituyente y el de reforma no sean lo mismo, estando este último formal y materialmente limitado al no poder traspasar los límites de la competencia delegada por el poder constituyente⁽⁴⁾. Es decir, se podrían efectuar cambios en la Constitución, pero no de Constitución, requiriendo de la existencia de cláusulas de intangibilidad, ya sea de forma explícita o implícita⁽⁵⁾.

Por otro lado, al referirnos al texto constitucional desde un punto de vista formal, concepción que será la utilizada para el presente estudio, lo hacemos teniendo en cuenta su forma jurídico-positiva. Más allá del propio contenido del texto, su carácter supremo viene determinado por la posición que ostenta en el ordenamiento jurídico, y ésta es consecuencia no solo pero primordialmente de la forma que adopta, que se manifiesta en la existencia de unos procedimientos y órganos para su elaboración y modificación más agravados que los previstos para las leyes ordinarias⁽⁶⁾.

Hemos de resaltar que la reforma constitucional no es un simple antojo o una mera posibilidad sino una vía realmente necesaria para lograr y garantizar la correcta marcha de un sistema que se encuentra en un proceso de cambio continuo, cumpliendo una función de adaptación de la Constitución a la realidad jurídica. Esta es definida por G. JELLINEK como aquella alteración que soporta el texto constitucional a consecuencia de acciones de carácter voluntario e incondicionado, teniendo una doble vertiente: formal y material⁽⁷⁾.

La reforma constitucional ha de ser deslinada de la mutación constitucional que haría referencia a aquella modificación que se produce de forma involuntaria, dejando el texto inalterado⁽⁸⁾. Es decir, partiendo de esta definición, la mutación englobaría aquellas circunstancias en las que la norma constitucional se aplica o interpreta de una forma distinta a su sentido literal, mediante la adaptación de la propia norma a la realidad social, siendo estas esencialmente interpretativas y de carácter informal, lo que sería posible hasta que se produjera una oposición al enunciado del precepto en cuestión o a la propia norma⁽⁹⁾. Estas modificaciones pueden surgir a conse-

(4) ALÁEZ CORRAL, B. «Reforma...» ob. cit., pp. 28-30.

(5) ALÁEZ CORRAL, B. «Reforma...» ob. cit., pp. 32-33.

(6) ALÁEZ CORRAL, B. «Reforma...» ob. cit., p. 36.

(7) JELLINEK, G. Reforma y mutación de la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. Citado por: GARCÍA FERNÁNDEZ, L./SIEIRA, S./MIRANDA, L. M. Sinopsis Artículo 168 CE, Congreso de los Diputados, 2003. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=2>. Consultado el 4 de Marzo de 2021.

(8) JELLINEK, G. Reforma y mutación de la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 7. Citado por: SÁNCHEZ, URRUTIA, A. V. «Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución. Una aproximación al origen del concepto». *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 58, 2000, p. 105.

(9) ALÁEZ, CORRAL, B. «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después». En PUNSENT BLANCO, R. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (Coord.). *Cuatro décadas de una constitución normativa*, Thomson Reuters: Aranzadi, 2018, p. 2.

cuencia de la aprobación de una Ley o de un Tratado o incluso a raíz de la propia interpretación que otorga el Tribunal Constitucional a un precepto⁽¹⁰⁾.

2. Rigidez y flexibilidad constitucional

Centrados en lo que interesa al objeto de este trabajo, la reforma constitucional en sentido estricto del término, la flexibilidad y la rigidez son dos cuestiones definitorias y elementales para ella y debemos analizarlas brevemente en aras a determinar si resultaría necesario o no un determinado y óptimo grado de rigidez para poder llevar a cabo una reforma de nuestra Constitución.

Como aproximación a ambos conceptos, partiremos de la base de que la rigidez permite, conforme a la concepción formal de constitución aquí adoptada, la consagración del principio de supremacía constitucional⁽¹¹⁾. No obstante, debemos precisar que esa rigidez, manifestada a través de la agravación procedimental, existe al margen del carácter supremo del texto constitucional, aunque finalmente pueda contribuir a reforzar y garantizar dicha supremacía⁽¹²⁾. De esta forma, se establece un procedimiento de carácter minucioso que precisa de unos requisitos especiales, más complejos y exigentes que los del procedimiento legislativo para poder efectuar la reforma constitucional. Cabe señalar que uno de los problemas que podrían aparecer con una Constitución excesivamente rígida es que se imposibilite la reforma, impidiendo la adaptación de aquella a las nuevas circunstancias sociales, y abocando esa adaptación a realizarla de manera ilegal y al margen del procedimiento establecido. No se debe olvidar que la interposición de grandes obstáculos a la reforma de la Constitución sólo trae consigo el incumplimiento o la inaplicación de la misma⁽¹³⁾.

Por su parte, la flexibilidad constitucional es también una manifestación de la voluntad estatal de facilitar lo más posible la adaptación del sistema legal a los cambios sociales. Es decir, esta característica, permitiría, a priori, favorecer la adaptación a nuevas circunstancias sociales, al establecer un procedimiento más sencillo y rápido, lo que permite la alteración o modificación del propio texto a través del procedimiento legislativo ordinario. Debemos de cuestionarnos si, por ende, esto implicaría o no una ruptura con la connotación y el carácter supremo de la propia norma al eliminarse esa distinción entre las leyes ordinarias y las constitucionales.

(10) TAJADURA TEJADA, J. «Reforma, mutación y destrucción de la Constitución». *Cuadernos FAES de Pensamiento Político*, núm. 58, 2018, pp. 7-8.

(11) GARCÍA FERNÁNDEZ, L./SIEIRA, S./MIRANDA, L. M. Sinopsis Artículo 168 CE, Sinopsis Artículo 168 CE, Congreso de los Diputados, 2003. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=2>. Consultado el 4 de marzo de 2021.

(12) ALÁEZ CORRAL, B. «Supremacía y rigidez constitucionales (A propósito del libro "La rigidez de las Constituciones escritas" de Alessandro Pace y Joaquín Varela y del debate celebrado el 20 de mayo de 1996 en la Universidad de Oviedo)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996, p. 381.

(13) GONZÁLEZ PULIDO, P. «Recensión de la obra de Santiago Muñoz Machado "Vieja y nueva Constitución"». *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 32, 2015-2016, p. 4.

Es importante señalar que del estudio llevado a cabo por GINSBURG y MELTON⁽¹⁴⁾ se deduce que no existe un nivel o una línea de rigidez mínima que sirva como punto de diferenciación entre unas Constituciones y otras, y que nos permita concluir de manera clara y en base a un prefijado ratio o medida si una Constitución es más o menos rígida que otra, lo que nos llevaría a ser incapaces de determinar a priori si por ejemplo una Constitución que requiere una mayoría de 2/3 de los votos para modificarse es más o menos flexible que otra que requiera una mayoría ordinaria con un referéndum obligatorio⁽¹⁵⁾. Es decir, a la hora de observar y medir esa ratio de enmienda en un tiempo y espacio hay que tener en cuenta factores tanto institucionales como históricos o culturales, una «admenment culture» que condiciona la rigidez y la flexibilidad fácticas de la Constitución⁽¹⁶⁾.

Desde mi punto de vista, no debemos caer en el error de creer que la flexibilidad es la garantía de la estabilidad del sistema legal y que la rigidez no lo logra en igual medida. Una flexibilidad tal, llevada al extremo y que no nos permita diferenciar cuando nos encontramos ante una aprobación legislativa ordinaria y cuando es un cambio en nuestra norma suprema, permitiría que aquellas cuestiones que son tan esenciales y que constituyen el núcleo de un sistema y las bases para su seguridad, permanencia y protección pudieran ser modificadas con mucha mayor facilidad de la que debieran. Más aún, entiendo que en el caso de que esta flexibilidad fuera usada en un mal sentido y alterase cuestiones tan elementales como las que caen en el campo de la reforma constitucional, provocaría un colapso del sistema. Es decir, observo que la estabilidad buscada inicialmente podría llevarnos en un mal contexto y ante una mala gestión a una gran inestabilidad.

Una breve aproximación al derecho comparado revela la mayoritaria opción en los sistemas constitucionales contemporáneos por diversos grados de rigidez –alto, medio o bajo– con connotaciones propias y singularidades⁽¹⁷⁾.

Si observamos nuestro procedimiento de reforma del Título X de la CE de 1978, como se verá con algo más de detalle en el apartado siguiente, se puede apreciar que se ha optado por la rigidez constitucional y que esta no es menor que la que pueda presentarse en otros ordenamientos de nuestro entorno, al menos en términos de mayorías exigidas: en el procedimiento simple u ordinario de reforma se requiere una mayoría cualificada de 3/5 de los miembros de ambas cámaras, siendo más agravada que la establecida en otros Estados de nuestro

(14) GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty». *International journal of constitutional law*, Vol. 13, núm. 3, 2015, pp. 687-713.

(15) GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the...» ob. cit., p. 691.

(16) GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the...» ob. cit., p. 699.

(17) Véase FERRERES CORNELLA, V. «Una defensa de la rigidez constitucional». *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2000, pp. 29-48, en donde se exponen las singularidades en cuanto a rigidez que presentan ciertas Constituciones a las que se atribuye dicho carácter rígido, como son la estadounidense, alemana, italiana o francesa, entre otras.

entorno⁽¹⁸⁾; no se recogen cláusulas de intangibilidad como si ocurre en otros ordenamientos⁽¹⁹⁾, aunque se haya previsto un procedimiento agravado de reforma para la modificación de los aspectos más nucleares del texto constitucional que requiere mayorías de 2/3 de los miembros de ambas cámaras y un referéndum de ratificación.

Además de lo anterior, la cultura política de la reforma constitucional en nuestro país también es igualmente rígida, y las reformas constitucionales realizadas solo se han llevado a cabo porque dicha cultura política de rigidez ha cambiado momentáneamente cuando nos encontramos ante razones político-económicas, derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea, que requieren el consenso político para superar la rigidez jurídica.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA CE DE 1978

Una vez puntualizadas dichas cuestiones y tras haber efectuado una pequeña aproximación a los conceptos previos, procede ahora analizar someramente el procedimiento de reforma constitucional que se recoge en el Título X para poder valorar si su rigidez jurídica está o no adaptada a las necesidades de la sociedad española del siglo XXI.

1. Los procedimientos de reforma

En el ordenamiento español, se recogen en el Título X «De la Reforma Constitucional» de la CE de 1978 (arts. 166 a 169) dos procedimientos de reforma constitucional.

En primer lugar, el artículo 166 regula la iniciativa de reforma, común para ambos procedimientos, determinando quiénes son los sujetos legitimados para llevar a cabo dicha propuesta. El propio precepto remite al artículo 87 CE, que recoge los sujetos titulares de la iniciativa legislativa. Sin embargo, hemos de puntualizar que en este caso se establece una importante excepción: la iniciativa popular⁽²⁰⁾. En el trabajo de CONTRERAS⁽²¹⁾, además de su propia opinión se recogen y refunden

(18) Véase como ejemplo la Norma italiana de 1948, que establece en su artículo 138 la necesidad de alcanzar una mayoría **absoluta**, igualmente en ambas Cámaras. Por su parte, en Alemania, la Ley fundamental de Bonn precisa de una mayoría para su aprobación de 2/3 de los **miembros** del Bundestag y de 2/3 de los **votos** del Bundesrat.

(19) En el caso de Francia e Italia sus constituciones establecen que no será susceptible de reforma la forma republicana de gobierno (artículos 89 y 139 respectivamente) y en el caso de Alemania, el artículo 79 en su apartado tercero recoge como cláusulas de intangibilidad los principios de los artículos 1 y 20 de la norma, la división territorial del Estado en Länder y el principio de participación de los mismos en la legislación.

(20) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978». *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2018, pp. 179-180.

(21) CONTRERAS CASADO, M. «Sobre el Título X de la Constitución Española». *Revista de derecho político*, núm. 37, 1992, pp. 303-318.

las de otros expertos acerca de dicha omisión. Por un lado, DE VEGA califica tal exclusión de «contradicción notable», resaltando la incongruencia en la que se recae al consagrar la iniciativa popular en el procedimiento legislativo ordinario y omitirla a la hora de actuar en el poder constituyente⁽²²⁾. A través de tal supresión, se rompería la coherencia constitucional y se eludiría la participación directa de los ciudadanos mediante el esquema representativo, argumentando que, si se hace con el objeto de evitar los ataques al sistema constitucional en nombre de la voluntad soberana, estos se pueden producir igualmente⁽²³⁾. Otros autores como TORRES DEL MORAL⁽²⁴⁾ o ÁLVAREZ CONDE⁽²⁵⁾ delatan la ausencia de justificación en esta cuestión e igualmente CONTRERAS⁽²⁶⁾ se posiciona en esta misma línea y sostiene que se trata de una previsión de excesiva prudencia y cautela. Por su parte, PÉREZ ROYO⁽²⁷⁾, adopta una posición contraria al argumentar que, dada la prudencia con la cual hay que abordar la reforma del texto constitucional, resulta razonable y justificable el hecho de que dicha iniciativa parta en esencia de las instituciones representativas y no de la propia soberanía popular directamente.

En este debate también ha intervenido el propio Tribunal Constitucional que en su Sentencia 76/1994 ha puntualizado que no se ve vulnerado ningún principio constitucional al excluir determinadas materias de la propia iniciativa legislativa popular, entendiendo que diversas cuestiones por lo delicado de su naturaleza han de quedar reservadas a los representantes políticos⁽²⁸⁾.

En definitiva, y ante tal omisión, se encontrarían únicamente legitimados para proponer la reforma constitucional el Gobierno, el Senado, el Congreso de los Diputados y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Seguidamente, encontramos en el artículo 167 CE el procedimiento ordinario o simple de reforma. Este procedimiento es considerado un procedimiento de carácter subsidiario, residual⁽²⁹⁾ o «de alternativas»⁽³⁰⁾ puesto que este se pone en práctica

(22) DE VEGA, P. La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Madrid, Tecnos, 1985 p. 134. Citado por: CONTRERAS CASADO, M. «Sobre el Título X de la Constitución Española». *Revista de derecho político*, núm. 37, 1992, p. 305.

(23) DE VEGA, P. La reforma constitucional... ob. cit., p. 142. Citado por: CONTRERAS CASADO, M. «Sobre el Título X...» ob. cit., p. 306.

(24) TORRES DE MORAL, A. Principios de Derecho Constitucional Español, vol. 2, 2.ª ed., Madrid, Átomo Ediciones, 1988, p. 442. Citado por: CONTRERAS CASADO, M. «Sobre el Título X...» ob. cit., p. 306.

(25) ÁLVAREZ CONDE, E. El régimen político español, (2.ª ed.), Tecnos, Madrid, 1986, p. 468. Citado por: CONTRERAS CASADO, M. «Sobre el Título X...» ob. cit., p. 306.

(26) CONTRERAS CASADO, M. «La reforma en la Constitución», *Estudios sobre la Constitución española en 1978*, ed. de Manuel Ramírez, Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, pp. 409-411.

(27) PÉREZ ROYO, J. La reforma de la Constitución. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987. p. 143. Citado por: CONTRERAS CASADO, M. «Sobre el Título X...» ob. cit., p. 307.

(28) Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1994 de 14 de Marzo (FJ n.º 3).

(29) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «El procedimiento agravado...» ob. cit., p. 181.

(30) VERA SANTOS, J. M. «La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España». *Revista de Derecho Político*, núm. 96, 2016, p. 27.

cuando nos encontramos con materias que no entran dentro del ámbito del procedimiento agravado previsto en el 168.

En el Reglamento del Congreso, se regula la reforma constitucional en su Sección IV del Capítulo III: («*De las especialidades en el procedimiento legislativo*») del Título V («*Del procedimiento legislativo*»), artículos 146 y 147, configurando el procedimiento de reforma como un procedimiento legislativo especial, que parte de la regulación prevista para el procedimiento legislativo común, referenciando únicamente las especialidades. La remisión a dicho procedimiento se contiene de manera expresa en el artículo 146, referida a los proyectos y proposiciones de reforma a que se refieren los artículos 166 y 167 CE, que se tramitarán según las reglas recogidas en el Reglamento para los proyectos y las proposiciones de ley. Son de aplicación, en consecuencia, los artículos 109 a 129 RC, referidos al procedimiento legislativo común⁽³¹⁾. Por su parte, el Reglamento del Senado recoge esta cuestión en su Título V («*Del procedimiento de revisión constitucional*»), Capítulos I («*De la revisión constitucional iniciada por el Senado*»), II («*De la revisión constitucional iniciada por el Congreso de los Diputados*»).

La rigidez exigida en este procedimiento, como ya se adelantó antes, es la aprobación por las 3/5 partes de los miembros del Congreso y de los miembros del Senado. En el caso de que no se alcanzase acuerdo entre el Congreso y Senado, se procede a nombrar una Comisión Paritaria, de composición mixta, formada por Diputados y Senadores. Esta Comisión presentará un texto que será votado nuevamente por ambas Cámaras. En el caso de no lograrse el acuerdo conforme al trámite previsto, y habiéndose obtenido el voto favorable del Senado por mayoría absoluta, se podría aprobar si se consigue una mayoría de 2/3 en el Congreso. Aprobada la reforma, aún cabe la posibilidad de que se añada un elemento contingente, y es que en el plazo de 15 días tras la aprobación 1/10 parte de los diputados del Congreso o de los Senadores pueden solicitar que se ratifique la reforma por referéndum del pueblo español, referéndum que de celebrarse será vinculante para el destino de la reforma constitucional.

Por otro lado, el procedimiento extraordinario o agravado se encuentra recogido en el artículo 168 CE. Este será el mecanismo a utilizar en el caso de que la modificación afecte a materias reguladas en el Título Preliminar, Capítulo II, Sección 1.^a del Título I, al Título II o se pretenda una revisión total de la Constitución, es decir, alteraciones referidas a la forma política del Estado, a los principios y valores de contenido primordial y a los derechos fundamentales y libertades públicas, que constituirían el núcleo esencial del ordenamiento.

Este procedimiento se encuentra nuevamente regulado en los Reglamentos de ambas Cámaras. En el del Congreso de los Diputados, nuevamente en el Título V, Capítulo III, Sección IV, aunque en este caso se recoge de manera expresa en

(31) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «El procedimiento ordinario de reforma constitucional». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 100-101-102, 2017, p. 153.

el artículo 147. No obstante, hemos de tener en cuenta que la iniciativa para la reforma (artículo 166 CE) se encuentra en el anterior precepto (146 RC) junto con el procedimiento ordinario. Por su parte, el Reglamento del Senado dedica a esta vía procedimental el Capítulo III («*De la reforma constitucional prevista en el artículo 168 de la Constitución*»), de su Título V.

El citado artículo hace alusión a la realización de una revisión total de la Constitución, sin entrar a precisar qué se entiende por la misma. Esto ha provocado interpretaciones disidentes y opiniones discordantes. Aunque algunos autores se han referido a la misma como la «sustitución íntegra de su texto por otro de nueva planta»⁽³²⁾, ÁLVAREZ SUÁREZ señala que parece que la intención durante el proceso de elaboración de la Constitución la intención no fue concebir la revisión total como una modificación de la integridad de los artículos de la Norma, sino como una alteración sustancial de los mismos⁽³³⁾.

Por otra parte, ha sido repetidamente cuestionado el hecho de que no se vean incluidas expresamente en este procedimiento materias consideradas de gran importancia dentro de nuestro ordenamiento jurídico, como el propio Título X o el valor de la dignidad humana del artículo 10 CE, entre otros⁽³⁴⁾.

Para que proceda a efectuarse la reforma articulada a través de esta vía, se requiere que la iniciativa o propuesta de iniciar la reforma (*el principio*) sea aprobada por ambas Cámaras a través de una mayoría de 2/3 de los miembros en cada una de ellas.

Si se supera dicha exigencia, se disolverán las Cortes y se procederá a la constitución de unas nuevas Cortes Generales que deberán, en primer lugar, ratificar dicha decisión de llevar a cabo una reforma para después ya entrar a valorar el fondo de la misma.

El precepto no establece el quórum necesario para la ratificación de ese principio de reforma por las nuevas Cortes electas, lo que hace que existan opiniones diversas al respecto. Según estima el Consejo de Estado⁽³⁵⁾, parece que el artículo 147.4 del Reglamento del Congreso exige una mayoría simple, mientras que el Reglamento del Senado en su artículo 159⁽³⁶⁾ se posiciona a favor de una exigencia basada en la mayoría absoluta, agravando aún más el ya rígido procedimiento. Ratificado el principio de reforma, el proyecto de reforma se tramitará por el procedimiento legislativo ordinario, exigiéndose el voto favorable de nuevo de 2/3 de los miembros del Congreso y del Senado.

En cuanto a la posibilidad de que no se llegue a un acuerdo, al no establecerse nada al respecto en el propio artículo 168 CE, un sector de la doctrina ha defendido la

(32) GARCÍA FERNÁNDEZ, L./SIEIRA, S./MIRANDA, L. M. Sinopsis Artículo 168 CE, ob. cit.

(33) ÁLVAREZ SUÁREZ, J. «La modificación del artículo 168 de la Constitución española a través del procedimiento ordinario de reforma» *Revista de Derecho Político*, núm. 108, 2020, p. 224.

(34) ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después». En PUNSENT BLANCO, R. y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (Coord.). Cuatro décadas de una constitución normativa, Thomson Reuters: Aranzadi, 2018, p. 21.

(35) Informe del Consejo de Estado, de 16 de Febrero de 2006, p. 336.

(36) Ver artículo 159 Reglamento del Senado.

creación también de una Comisión Mixta como la del propio artículo 167, entendiendo que en el caso de que esta solución fuera la aplicada habría que hacer predominar el bicameralismo perfecto respetándose la igualdad entre ambas Cámaras⁽³⁷⁾, ello a pesar de que el silencio constitucional parece abocar a la caducidad del procedimiento agravado en caso de falta de acuerdo entre ambas cámaras.

En último lugar, una vez aprobada la reforma, esta será sometida a referéndum para su ratificación. Este referéndum, a diferencia del previsto en el procedimiento ordinario, no es facultativo.

IV. LOS LÍMITES A LA REFORMA

La Constitución recoge en el artículo 169 CE ciertos límites de carácter circunstancial, bajo los cuales se prohíbe iniciar el procedimiento de reforma constitucional. Estas limitaciones a la iniciativa de reforma pasan por la existencia de cuatro situaciones de carácter excepcional: estado de alarma, excepción, sitio y tiempo de guerra.

Las tres primeras estarían delimitadas y desarrolladas a tenor del artículo 116 CE. Sin embargo, plantea mayores problemas y es objeto de diversas interpretaciones la última de ellas. De la interpretación conjunta de los preceptos 169 y 63.3 CE («*Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz*») CE parecería que esta situación de «tiempo de guerra» solamente tendría cabida para aquellas circunstancias en que se tratase de un conflicto declarado de manera formal. No obstante, podrían darse casos en los cuales, si bien la guerra no ha sido declarada como tal, la flexibilidad y la diversidad con la que estas situaciones se desarrollan y manifiestan en la sociedad actual nos exigiría concluir que la iniciativa no debería de propiciarse igualmente⁽³⁸⁾.

Más allá de los límites de carácter temporal –y los materiales que impone el propio artículo 168 CE respecto del procedimiento de reforma ordinario–, la Constitución no establece ninguna cláusula de intangibilidad. No se excluye del ámbito y de la posibilidad de la reforma ninguna materia concreta y así lo ha corroborado de manera constante la jurisprudencia constitucional⁽³⁹⁾.

No obstante, muchos autores consideran que el propio artículo 168 es en sí mismo una cláusula de intangibilidad⁽⁴⁰⁾ puesto que su rigidez es tal que se vuelve prácticamente inviable e inaccesible propiciar la reforma a través del mismo.

(37) GARCÍA FERNÁNDEZ, L./SIEIRA, S./MIRANDA, L. M. Sinopsis Artículo 168 CE, ob. cit.

(38) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978». *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, pp. 177-193.

(39) Véase por todas la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 Marzo de 2003 (FJ n.º 7).

(40) TAJADURA TEJADA, J. La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución española de 1978, Madrid, Marcial Pons-Fundación Manuel Giménez Abad,

V. LAS REFORMAS PRECEDENTES

En este apartado observaremos como la cultura política rígida existente en el ordenamiento español se adapta y cambia coyunturalmente hacia la cultura de la flexibilidad para superar la rigidez jurídica cuando resulta preciso hacerlo a consecuencia de razones político-económicas derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

1. La reforma de 1992

Con ocasión de la firma del Tratado de Maastrich, el 7 de febrero de 1992, surgió la necesidad de llevar a cabo una reforma de nuestro texto constitucional como consecuencia de una contradicción entre el artículo 13.2 de la Constitución española y el artículo 8-b del mencionado Tratado. Por su parte, el artículo 8-b del texto establecía lo siguiente: «*todo ciudadano de la Unión europea 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...*» mientras que el artículo 13.2 de nuestra Norma suprema no atribuía el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a aquellos ciudadanos de la Unión que no fueran españoles.

En el Congreso de los Diputados fue presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (Convergencia i Unió), Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, de CDS, Vasco (PNV) y Mixto una Proposición de Reforma del artículo 13.2 CE el 7 de julio de 1992, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. Dicha Proposición consistió en la inclusión del fragmento «y pasivo» en el citado precepto, sin ser necesaria ninguna otra modificación⁽⁴¹⁾. La Mesa de La Cámara adoptó el acuerdo de admitir dicha proposición a trámite y someterla a deliberación del Pleno. Este último conviene en reunión celebrada el 13 de julio de 1992 la toma en consideración de la Proposición, su tramitación directa y en lectura única. Se abrió un plazo para la presentación de enmiendas de cinco días, sin embargo, no se presentaron.

El debate plenario tuvo lugar el 22 de julio de 1992, donde se obtuvieron un total de 332 votos emitidos y 332 síes, alcanzándose el voto favorable de tres quintos de los miembros de la Cámara y quedando aprobada por el Congreso de los Diputados la proposición de reforma del artículo 13.2 CE⁽⁴²⁾. El texto aprobado por el Congreso fue remitido al Senado, la deliberación y votación en la Comisión de Constitución tuvo lugar el 28 de julio, aceptándose el texto del Congreso. El Pleno del Senado debatió el Dictamen sobre la Proposición de Reforma del artículo 13, alcanzándose

2018, pp. 112-135. Citado por: TUDELA ARANDA, J. «Una reflexión crítica sobre la regulación de la reforma constitucional». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 31, 2018, p. 634.

(41) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 147-1 del 9 de Julio de 1992.

(42) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 206, del 22 de Julio de 1992.

la mayoría prevista en el artículo 167.1 y aprobándose un texto idéntico al remitido por la Cámara Baja.

Por su parte, no fue necesario someter la reforma a referéndum, al no haber sido solicitado por los miembros de las Cámaras la previsión contenida en el artículo 167.3 CE. De esta forma, el texto definitivo fue publicado en BOCG, el 20 de agosto de 1992. La reforma fue sancionada y ratificada por su Majestad el Rey el 27 de agosto de 1992 y el texto publicado al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado.

2. La reforma de 2011

En el año 2011 tuvo lugar la segunda Reforma Constitucional en España. En este caso, la modificación afectó al artículo 135 de nuestro texto constitucional. La reforma surge ante la necesidad de consagrar como principio constitucional el principio de estabilidad presupuestaria de la administración como consecuencia de la fuerte sacudida de la crisis económica y financiera del año 2008. Esta modificación comparte un rasgo esencial con su precedente, y es que responde nuevamente a exigencias externas, concretamente europeas, que ante las circunstancias que se estaban viviendo imponen la inclusión en las respectivas constituciones de una regla de equilibrio presupuestario, dando de plazo hasta finales de verano de 2012⁽⁴³⁾.

La reforma del artículo 135 CE se llevó a cabo a través del procedimiento ordinario recogido en el artículo 167 CE, siendo una materia incluida en el Título VII, y consistiendo en una reforma parcial que cae fuera del ámbito de aplicación del procedimiento agravado propio del artículo 168 CE.

En este caso, la iniciativa en el Congreso le corresponde a dos Grupos Parlamentarios, el Socialista y el Popular, que presentan el 26 de agosto de 2011 una Proposición de Reforma del artículo 135 CE, solicitando a su vez la tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única⁽⁴⁴⁾. La Presidencia de la Cámara adoptó el acuerdo de admitirla a trámite y someterla a deliberación del Pleno a efectos de su toma en consideración y previa audiencia de la Junta de Portavoces, proponer al Pleno la tramitación de conformidad con el procedimiento de lectura única.

El Pleno del Congreso acuerda el 30 de agosto de 2011 la toma en consideración de dicha Proposición, su tramitación directa y en lectura única. Ese mismo día la Mesa del Congreso abre un plazo para la presentación de enmiendas que concluiría el 1 de septiembre a las 14.00 horas.

(43) RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?» *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pp. 239-240.

(44) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 329-1, del 26 de Agosto de 2011.

El 2 de septiembre tuvo lugar el debate en el Pleno, de las 24 enmiendas que fueron presentadas, todas fueron rechazadas, admitiéndose únicamente una corrección gramatical en la redacción del precepto. En cuanto a la votación de conjunto, se obtuvieron de los 321 votos emitidos, 316 a favor y 5 en contra⁽⁴⁵⁾, alcanzándose las mayorías necesarias y quedando aprobada dicha Proposición en el Congreso. Ese mismo día se remite el texto al Senado, publicándose la Proposición de Reforma el día 3 de septiembre, dando paso del mismo a la Comisión Constitucional y abriéndose el plazo para la presentación de enmiendas, que concluiría el 5 de septiembre de 2011 a las 20.00 horas. En la Comisión de Constitución, la deliberación y voto tuvo lugar el 6 de septiembre. Fueron presentadas 29 enmiendas, de ellas todas rechazadas, admitiéndose como Dictamen el texto aprobado por el Congreso⁽⁴⁶⁾, con la existencia de cuatro votos particulares⁽⁴⁷⁾. El 7 de septiembre el Pleno del Senado debatió el Dictamen del Congreso, obteniéndose de un total de 236 votos emitidos, 233 a favor y 3 en contra, alcanzándose las mayorías exigidas por el artículo 167.1. De esta forma, se aprobó sin variaciones el texto remitido por el Congreso⁽⁴⁸⁾.

Posteriormente, en cumplimiento de la previsión establecida en el artículo 167.3, se abrió el plazo preceptivo de 15 días para que, en su caso, una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado solicitaran someter la reforma a referéndum para su ratificación. Transcurrido dicho plazo sin haberse efectuado la solicitud por un número suficiente se procedió a la publicación del texto definitivo de la reforma en el Boletín Oficial del Congreso, el 28 de septiembre de 2011. La Reforma Constitucional fue sancionada y promulgada por su Majestad el Rey el 27 de septiembre de 2011, publicándose ese mismo día en el Boletín Oficial de Estado.

El procedimiento y rapidez (al ser tramitada en 13 días) con la que se efectuó dicha reforma han sido discutidos reiteradamente. En este sentido, la profesora GARCÍA-ESCUADERO concluye a raíz del análisis de la reforma del artículo 135 CE que «*los plazos reducidos y los procedimientos de lectura única y urgencia acordados en el Congreso no han sido los adecuados para llevar a cabo una reforma constitucional con sosiego ni para intentar llegar a un consenso con los grupos minoritarios*»⁽⁴⁹⁾. Además, las discrepancias se manifiestan en mayor medida si recordamos que se llegó a interponer Recurso de Amparo núm 5241-2011 ante el Tribunal Constitucional, al cuestionarse su tramitación urgente y en lectura única. El mencionado recurso fue inadmitido a trámite por el Tribunal Constitucional en su Auto 9/2012 de 13 de enero de 2012.

(45) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 270, del 2 de Septiembre de 2011.

(46) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 107, de 7 de Septiembre de 2011.

(47) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 108, de 8 de Septiembre de 2011.

(48) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 108, de 8 de Septiembre de 2011.

(49) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?» *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, 2009, p. 79.

Por un lado, consideró el Tribunal Constitucional que no existía lesión alguna en la determinación del procedimiento en lectura única, en tanto que de la lectura de los artículos 146 y 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados no se observa que deba quedar la reforma constitucional excluida del ámbito de aplicación de este procedimiento especial. Señaló, además, que la adopción de dicho procedimiento se debe a la voluntad del Pleno reflejada mediante la oportuna votación y que las posibilidades de intervención de los recurrentes no se han visto menoscabadas al haber tenido oportunidad de hacerlo en diversas ocasiones durante la tramitación del procedimiento⁽⁵⁰⁾. Además, no consideró lesionado el artículo 23.2 CE en lo relativo al ejercicio de las funciones parlamentarias, por cuanto ni la Constitución ni el propio Reglamento del Congreso han excluido del ámbito de tal procedimiento la reforma constitucional o han establecido materias vedadas al mismo⁽⁵¹⁾.

Por otro lado, también justificó el Tribunal Constitucional la tramitación urgente, habiéndose la Mesa ajustado a lo dispuesto en el propio Reglamento de la Cámara, por considerar que existen razones de fondo para dicha tramitación –el anuncio anticipado del término de la legislatura– y de excepcionalidad. Asimismo, sostuvo que dicha tramitación urgente no ha impedido a los Diputados hacer uso de las facultades que por tal cargo les corresponden, teniendo como prueba la presentación de una extensa enmienda a la totalidad⁽⁵²⁾.

VI. NECESIDAD DE REFORMAR EL TÍTULO X

Tal y como hemos podido observar, nos encontramos con diversas cuestiones cuya precisión deja mucho que desear una vez que abordamos el estudio del procedimiento de reforma recogido en el Título X de la Constitución española. La rigidez jurídica con la que se plasma en nuestro ordenamiento el procedimiento ha dejado la modificación constitucional y la posibilidad de alcanzar el consenso político necesario para la misma en manos de la concurrencia de factores externos, concretamente europeos, que conlleven una flexibilización de la cultura política de la reforma, que no se ha producido pese a la percepción generalizada en la sociedad y en la academia de que diversas reformas constitucionales eran necesarias para adaptar nuestro sistema constitucional a la sociedad del siglo XXI⁽⁵³⁾.

(50) Auto del Tribunal Constitucional 9/2012, de 13 de enero de 2012 (FJ n.º 3).

(51) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «La reforma del artículo 135...» ob. cit., p. 83.

(52) Auto del Tribunal Constitucional 9/2012, de 13 de enero de 2012 (FJ n.º 4).

(53) Esta percepción se manifiesta cuando tras entrar vigor la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, el Gobierno solicitó del Consejo de Estado la emisión de un Informe en que hiciera constar su posición con respecto a diversas propuestas de modificación constitucional, que se consideraba necesario poner en marcha dada su relevancia en el ordenamiento. Las cuestiones referidas fueron las cuatro siguientes: la preferencia del varón en la sucesión al trono, la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado. De esta forma, el Consejo de Estado aprueba el 16 de febrero de 2006 en Pleno su Informe con tres votos particula-

Valoraré ahora que modificaciones del procedimiento de reforma constitucional serían necesarias para dar mayor claridad a su redacción, eliminar algunos de los obstáculos con los que nos podríamos encontrar a la hora de ponerlo en marcha y adaptar su rigidez a las exigencias de la sociedad española del siglo XXI, poniendo de relieve las opiniones contrapuestas de la doctrina al respecto⁽⁵⁴⁾.

Hemos visto que, la iniciativa popular se encuentra excluida de la posibilidad de iniciar una propuesta de reforma constitucional. En esta misma línea, propone ALÁEZ CORRAL⁽⁵⁵⁾, como forma para salvaguardar la concordancia entre la democracia participativa y representativa, modificar el artículo 166 CE, sustituyendo la redacción actual por una remisión genérica al artículo 87 de tal forma que se recogiera la iniciativa popular en la reforma, tomando como base una propuesta de reforma constitucional efectuada por la Junta General del Principado ya en el año 2014⁽⁵⁶⁾, pero que aún no se ha tramitado por la Cortes Generales.

Por su parte, el referéndum previsto en el artículo 167 CE debería pasar de tener carácter facultativo a tener carácter obligatorio, como manifestación de la legitimación popular en la modificación constitucional. Recordemos, tal y como expuse anteriormente con ocasión del análisis de las reformas precedentes llevadas a cabo en España, que, si bien es posible instarlo, en la práctica se ha observado la improbabilidad de su celebración, dada la conformación de fuerzas políticas preexistente en España durante la mayor parte del tiempo desde 1978. Igualmente, el texto constitucional debería recoger la mayoría requerida para su aprobación, que debería consistir en el caso del procedimiento ordinario en una mayoría simple de votos emitidos, sin exigir un quórum participativo⁽⁵⁷⁾.

res. El texto íntegro del Informe se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf>. La necesidad de efectuar ciertas reformas ha sido puesta de manifiesto igualmente a nivel doctrinal, tómesese como ejemplo ALONSO DE ANTONIO, J. A. «Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado». *Revista de Ciencias jurídicas y sociales*, núm. 2, 2005, pp. 359-407 y OLIVER ARAUJO, J. «La reforma constitucional de la Corona», *Revista de derecho político*, núm. 77, 2010, pp. 13-69.

(54) En este sentido véase como voz discordante con modificar el procedimiento de reforma la de CONTRERAS CASADO, M. «Sobre el Título X...» ob. cit., pp. 314-315: «Tengo la impresión de que, pese a todo, **no es realmente necesario reformar la reforma**. Desde una cierta variedad de posibilidades procedimentales, el legislador constituyente optó por unos mecanismos que pueden ser, y lo han sido, objeto de crítica, pero que no obstaculizan seriamente la eventual actividad del poder constituyente constituido».

(55) ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma...» ob. cit., p. 15.

(56) El 19 de Septiembre de 2014 fue aprobada por la Junta General del Principado de Asturias una proposición de reforma de la Constitución Española, admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados el 21 de Octubre de 2014. Recientemente, el 19 de junio de 2019 la Mesa de la Cámara Baja acordó nuevamente admitir a trámite dicha iniciativa. La Junta General del Principado de Asturias considera que encontrándonos en una democracia avanzada el pueblo debe participar en el ejercicio del poder soberano de manera directa y representativa. En consecuencia, la propuesta de reforma constitucional se manifiesta en las modificaciones de los artículos 87, 92 y 166 de la Constitución Española.

(57) ALÁEZ, CORRAL, B. «El procedimiento de reforma...» ob. cit., p. 16,17.

Por otra parte, el propio artículo 168 dada su excesiva rigidez lleva incluso a plantearnos el hecho de que sea considerado una cláusula de intangibilidad en sí mismo. Advierte GARCÍA-ESCUADERO⁽⁵⁸⁾ que la propia doctrina se ha planteado su reforma, si habría que entenderlo incluido dentro de las materias de reforma que se deberían de tramitar por este cauce e incluso el hecho de que sea un propio límite implícito de la Constitución y por ende, irreformable.

En primer lugar, con el objeto de que la excesiva rigidez del artículo 168 CE no se equipare políticamente a cláusula de intangibilidad, sostiene ALÁEZ CORRAL⁽⁵⁹⁾ que debería de requerirse solo la mayoría de 2/3 en una única lectura, manteniendo el referéndum preceptivo vigente. Si bien este último, en contraposición con el recogido para el procedimiento ordinario debería de exigir una materia absoluta de votos emitidos, con un quórum participativo de al menos la mitad del electorado, al considerarse de cuestiones esenciales en el ordenamiento las que se prevé modificar por esta vía.

A la hora de observar el artículo 168 CE, vemos cómo existen diversas cuestiones que no resultan claras y que, por tanto, sería importante modificar o incorporar para que, en el caso de finalmente llevarse a cabo una reforma agravada no se diera lugar a discrepancias como consecuencia de dicha ambigüedad interpretativa. Algunos ejemplos de esta ambigüedad fueron manifestados en el propio Informe del Consejo de Estado del año 2006.

Por un lado, señala el órgano que el artículo no especifica qué debe entenderse por el «principio» de reforma que debe ser ratificado por las nuevas Cortes electas tras la disolución. Tampoco se hace referencia a la mayoría que deberían de alcanzar las Cámaras en la segunda legislatura para ratificar el «**principio**» ni el precepto ofrece solución que permita conciliar las discrepancias que puedan existir entre el Congreso y Senado. Dice el Consejo de Estado que muchos autores plantean en este caso la posibilidad de recurrir a una Comisión Mixta (aplicación analógica del artículo 167), otros que el texto aprobado por la última Cámara sea nuevamente sometido a la decisión de la que lo aprobó en primer lugar y otros que consideran que la diferencia implica el rechazo de la reforma, puesto que sitúa la Constitución ambas Cámaras en el mismo plano, no ofreciéndose ningún mecanismo para la resolución de tal controversia⁽⁶⁰⁾.

En cuanto a la regulación parlamentaria de este procedimiento (artículo 147 RC y 158 y 159 RS) existen diferencias en cuanto a las mayorías exigidas para aprobar el acuerdo de reforma que se les somete tras la disolución de las Cortes que lo adoptaron en primer lugar. El artículo 147.4 RC dispone que «*la decisión tomada por las (Cortes) disueltas será sometida a ratificación*» sin precisarse ninguna mayoría especial, lo que llevaría a entender que sería suficiente con **una mayoría simple**.

(58) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «El procedimiento agravado...» ob. cit., pp. 191-192.

(59) ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma...» ob. cit., pp. 16, 17.

(60) Informe del Consejo de Estado E 1/2005, de 16 de Febrero de 2006, p. 338.

El RS en su artículo 159 estipula: «*la nueva Cámara que resulte elegida deberá aprobar por mayoría absoluta la reforma propuesta*»⁽⁶¹⁾.

Por otro lado, Reglamento del Consejo en el artículo 147.1 utiliza la expresión «proyectos o proposiciones de ley», que no es utilizada ni en el 146 ni en el 167 de la CE. Lo más significativo es que el artículo 147.1 RC no habla de proyectos o proposiciones de reforma sino de aquellos que la **postulan**⁽⁶²⁾ para posteriormente identificar en el artículo 147.2 dicha iniciativa como «principio»⁽⁶³⁾. Los posteriores apartados emplean términos diferentes, se habla de «decisión» (art. 147.4⁽⁶⁴⁾) y finalmente de «el nuevo texto constitucional» (art. 147.5⁽⁶⁵⁾), término que parece llevar aparejada la presencia de un texto articulado capaz de ser enmendado y que se tramitará mediante el procedimiento legislativo ordinario. El RS también utiliza los términos de proyecto o proposición para referirse a la iniciativa de reforma para posteriormente llamarla principio de reforma (artículos 158.1 y 158.3). Un principio que, también en este caso, se transforma finalmente en un texto articulado frente al que cabe presentar enmiendas, pues eso es lo que prevé el artículo 159⁽⁶⁶⁾.

De esta forma, vemos la falta de claridad que presenta el propio precepto en una gran cantidad de cuestiones, siendo desde mi punto de vista realmente necesario efectuar una modificación de este para poder darle un sentido claro y libre de interpretaciones contrapuestas a tales precisiones.

Considero que resulta de mayor importancia aún precisar cuál sería la vía a la que acudir para poder llevar a cabo tales modificaciones del art. 168, y cualesquiera otras que afecten al Título X, puesto que la necesidad de decidir si optar por el procedimiento ordinario o agravado en este caso es el primer problema con el que nos encontraríamos a la hora de llevar a cabo cualquiera de las modificaciones planteadas y que, por tanto, sería necesario solventar en primer lugar.

En consecuencia, destaco la relevancia y oportunidad de incluir en el propio artículo 168 una mención acerca de si la modificación de tal precepto se debería de efectuar por los cauces del procedimiento ordinario o del procedimiento

(61) Destaca igualmente el Consejo de Estado en la página que ya han sido diversos los expertos que han precisado la dificultad de compatibilizar dicha exigencia con el artículo 79.2 CE, que solo autoriza a que los Reglamentos de ambas Cámaras fijen mayorías cualificadas para la elección de personas.

(62) Artículo 147.1 RC: «*Los proyectos o proposiciones de ley que postularen una revisión total de la Constitución, o una parcial...*».

(63) Artículo 147.2 RC: «*...si votan a favor del principio de revisión las dos terceras partes...*».

(64) Artículo 147.4 RC: «*...Constituidas las nuevas Cortes, la decisión tomada por las disueltas será sometida a ratificación...*».

(65) Artículo 147.5 RC: «*...tomado el acuerdo por ambas Cámaras, el Congreso, por el procedimiento legislativo común, tramitará el nuevo texto constitucional, que para ser aprobado requerirá la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso...*».

(66) Artículo 159 CE: «*La nueva Cámara (...) deberá ratificar por mayoría absoluta de sus miembros la reforma propuesta. Acto seguido, se abrirá el plazo de presentación de enmiendas...*».

agravado. En este sentido ÁLVAREZ SUÁREZ⁽⁶⁷⁾ sostiene que si bien es cierto que la posibilidad de alterar o suprimir el procedimiento agravado a través de los cauces previstos para el ordinario puede llevar a perder su razón de ser y producir una contradicción con la interpretación sistemática de la Constitución, argumenta también que el hecho de no haberlo manifestado de manera expresa podría mostrar la consideración de que no se requiera la tramitación para su modificación por el propio procedimiento agravado.

Ante estas circunstancias, se ofrece una combinación de ambas opciones. La reforma del art. 168 CE a través del procedimiento ordinario se podría efectuar cuando no haya afectación a cuestiones que menoscaben el núcleo esencial de las decisiones constitucionales consideradas esenciales para la reforma por el propio art. 168. De tal forma, el resto de las modificaciones (que no afecten directamente a los artículos 1 a 9, 14 a 29 y 56 a 65) se podrán seguir mediante procedimiento simple del art. 167 CE.

Además, se apunta la conveniencia de que sea el Tribunal Constitucional el encargado de determinar cuándo se produce dicha afectación sustantiva. Siendo adecuada, por ejemplo, la inclusión de un control previo de constitucionalidad para que el Tribunal apreciara si se menoscaban o no los principios estructurales ante una propuesta de modificación del artículo 168 CE⁽⁶⁸⁾.

Finalmente, en cuanto al alcance que deba tener dicha afectación, ALÁEZ CORRAL⁽⁶⁹⁾ propone que la expresión «afecte» sea sustituida por la de «afecten al contenido esencial» de las disposiciones que se incluyan como reservadas a este procedimiento de reforma constitucional agravado.

Por consiguiente, considero que esta debería ser la solución a adoptar cuando nos encontrásemos ante cualesquiera modificaciones en el propio Título X y no solamente ante a aquellas que afecten al artículo 168. En definitiva, estimo que las modificaciones en el Título X deberían tramitarse por el procedimiento simple del artículo 167 cuando no afecten a los contenidos esenciales previstos en el artículo 168 y por el procedimiento agravado del artículo 168 cuando así lo hagan.

VII. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo he podido conocer con profundidad cómo se articula la reforma constitucional en el ordenamiento español, lo que me ha permitido tomar conciencia acerca de la necesidad de reformar determinadas cuestiones del Título X y dar una interpretación más exacta a algunas otras.

(67) ÁLVAREZ SUÁREZ, J. «La modificación del artículo 168 de la Constitución española a través del procedimiento ordinario de reforma». *Revista de Derecho Político*, núm. 108, 2020, p. 243.

(68) ÁLVAREZ SUÁREZ, J. «La modificación del artículo 168...» ob. cit., p. 244.

(69) ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma...» ob. cit. pp. 20-21.

En primer lugar, he observado cómo el carácter de texto constitucional y la denominación y el concepto que se da al mismo es una cuestión muy importante a la hora de determinar y articular el procedimiento de reforma constitucional en cada Estado. Según manejemos conceptos de Constitución en un sentido formal o material, el procedimiento se configurará de determinada manera y por lo tanto la reforma constitucional seguirá unas líneas u otras, aunque en este trabajo se ha partido de un concepto formal de constitución con las implicaciones que ello tiene para la reforma constitucional.

Asimismo, al analizar con profundidad el propio procedimiento en sí he podido llegar a la conclusión de que el hecho de que una tramitación sea calificada de flexible o de rígida en la teoría, no es condición suficiente para afirmar que las respectivas reformas puedan o no ser llevadas a cabo, no siendo la rigidez o flexibilidad notas únicamente determinantes de la posibilidad final de efectuar o no una modificación constitucional. Es decir, juegan igualmente un papel fundamental otros factores extra-jurídicos definitorios de la «cultura política de la reforma constitucional».

Nuestra sociedad ha experimentado grandes cambios desde que el texto constitucional fue promulgado en el año 1978. Si bien es cierto que la Constitución ha de contribuir a la estabilidad y garantía del ordenamiento, dotándola de ese carácter supremo que impida que sea modificada con la misma facilidad que las leyes ordinarias, también es relativamente importante que garantice la estabilidad de un sistema con el que se encuentra en concordancia y que es manifestación de la realidad existente y no de unas circunstancias que concurrían hace 40 años pero que ya no lo hacen en el momento actual. Es decir, encontrándonos en esta situación, se ha de reiterar que es la reforma constitucional la que permite la adaptación del texto a la realidad social, por lo que, si el procedimiento de reforma constitucional no está bien articulado y no permite razonablemente la actualización del texto constitucional, la función de la Constitución de garantizar la estabilidad y regulación del sistema y del ordenamiento no se cumpliría, al encontrarse garantizando un sistema progresivamente ineficaz, que iría cambiando al margen del derecho como consecuencia del cambio en la sociedad y las nuevas expectativas de esta.

En la actualidad, existen diversas cuestiones que no se ajustan a la realidad y a las circunstancias que vivimos y que, por lo tanto, requieren de una modificación a fin de que exista una actualización a nivel constitucional. Sin embargo, este objetivo no se está logrando en la práctica, observamos como en el caso de la propuesta de reforma que efectúa la Junta General del Principado de Asturias, esta es admitida a trámite por el Congreso en el año 2014 y aún sigue pendiente de ser tramitada. Siendo una amplia mayoría social consciente de la necesidad de cambiar y modificar diversas cuestiones, y de efectuar en consecuencia ciertas reformas constitucionales, la reforma no se está produciendo. Esto es lo que me lleva a considerar que existen trabas a la reforma constitucional y que se dificulta por unas u otras razones la puesta en marcha de la misma, aunque una vez iniciada se pueda seguir con rapidez y simplicidad (vemos el caso de las reformas efectuadas en los años 1992 y 2011) y que, por lo tanto, se está produciendo una discordancia entre la Constitución y la sociedad.

El procedimiento de reforma constitucional que se ha instaurado en nuestro ordenamiento cuenta con diversas lagunas y falta de claridad, lo que hace que en la práctica existan una multitud de posicionamientos, consideraciones e interpretaciones de su contenido, produciéndose notables discrepancias.

Con carácter general cabe decir que el procedimiento de reforma constitucional previsto en el Título X destaca por su excesiva rigidez. Ello se pone de relieve ya en las elevadas mayorías que requiere el artículo 167 CE para su aprobación. Dicha rigidez se pone más aún de manifiesto cuando nos encontramos ante la necesidad de efectuar una reforma agravada por las vías del artículo 168 CE. Vemos cómo el propio procedimiento agravado se puede llegar a considerar fácticamente como una cláusula de intangibilidad en sí mismo, al establecerse como un conjunto de requisitos que dificultarían en la práctica que una reforma constitucional llegase a término.

Esto conduce a plantear la importancia de reformar el propio procedimiento de reforma constitucional, aclarando cuestiones ambiguas o no reguladas actualmente por el título X, facilitando el acceso ciudadano a la iniciativa de reforma constitucional y, en general, flexibilizando un poco la excesiva rigidez jurídica de los procedimientos de reforma para, en consecuencia, permitir mejor la adaptación de nuestra Norma Suprema a la nueva realidad social, salvando los problemas de concordancia que existen actualmente.