



Universidad de Oviedo  
FACULTAD DE DERECHO

GRADO EN DERECHO

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

ECO DE PERMANENCIA: LA RIGIDEZ EN LA CONSTITUCIÓN  
ESPAÑOLA DE 1978

Estudiante: Andrea Gulías Piñeiro

Convocatoria: Ordinaria segundo semestre

**DECLARACIÓN DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 8.3 DEL REGLAMENTO SOBRE LA ASIGNATURA TRABAJO FIN DE GRADO**

Yo Andrea Gulías Piñeiro,

**DECLARO**

que el TFG titulado *Eco de permanencia: la rigidez en la Constitución Española de 1978* es una obra original, de mi propia autoría y que he referenciado debidamente todas las fuentes utilizadas, no habiendo recurrido al plagio, a la realización del trabajo por persona distinta del propio estudiante ni a ningún otro medio fraudulento de elaboración, incluidos los basados en sistemas de inteligencia artificial.

En Oviedo a 5 de mayo 2024

## **RESUMEN**

La reforma constitucional parece ser un tema tabú en la sociedad española, probablemente motivado por el miedo a quebrar el consenso al que se llegó en el año 1978. Hoy, cuarenta y seis años después, se hace necesaria la reflexión sobre nuestra norma suprema y la rigidez presa de sus páginas. Para ello es necesario partir de los cimientos que sostienen la realidad constitucional, indagar en las constituciones que nos son próximas y viajar en el tiempo entre las normas supremas que han marcado el transcurso político de nuestra nación hasta llegar a la actualidad. De todo lo anterior sumado al análisis de la reforma en la vigente Constitución de 1978 nos permite dar respuesta al grado de rigidez que requiere dicha norma en pleno siglo XXI. En el ajedrez constitucional, la rigidez supone una pieza clave en el juego que requiere de movimientos precisos y estratégicos para poder garantizar la estabilidad en el tablero y a su vez adaptarse a los posibles cambios del entorno con el único objetivo de lograr la continuidad de la partida y a su vez la armonía en el devenir constitucional de España.

## **ABSTRACT**

Constitutional reform seems to be a taboo topic in Spanish society, probably motivated by the fear of breaking the agreement reached in 1978. Today, forty-six years later, it is necessary to reflect on our supreme norm and the rigidity entrenched within its pages. To do this, it is necessary to start from the foundations that hold constitutional reality, investigate the constitutions that are close to us, and travel through time among the supreme norms that have marked the political course of our nation up to the present day. All the above, combined with an analysis of the reform in the current Constitution of 1978, allows us to respond to the degree of rigidity that such a norm requires in the 21st century. In the constitutional chess game, rigidity represents a key piece that requires precise and strategic moves to guarantee stability on the board while also adapting to possible changes in the environment with the sole objective of achieving continuity in the game and, at the same time, harmony in the constitutional evolution of Spain.

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CE.....	Constitución Española de 1978
STC .....	Sentencia del Tribunal Constitucional
ATC.....	Auto del Tribunal Constitucional
ART. ....	Artículo
BOE.....	Boletín Oficial del Estado

# ÍNDICE

<b>1.- INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>2.- RIGIDEZ Y FLEXIBILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN</b> .....	<b>4</b>
2.1.- NECESIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA .....	4
2.2.- CONCEPTOS DE RIGIDEZ Y DE FLEXIBILIDAD .....	6
2.3.- GRADOS DE RIGIDEZ EN LAS CONSTITUCIONES .....	9
2.4.- LÍMITES MATERIALES A LA REFORMA .....	12
<b>3.- DERECHO COMPARADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL HISTÓRICO ESPAÑOL</b> .....	<b>17</b>
3.1.- REFORMA CONSTITUCIONAL: DERECHO COMPARADO .....	17
3.1.1.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL .....	17
3.1.2.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE FRANCIA .....	18
3.1.3.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE ITALIA .....	19
3.1.4.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA .....	20
3.1.5.- REFORMA EN LA «CONSTITUCIÓN» DE REINO UNIDO .....	21
3.2.- REFORMA CONSTITUCIONAL: DERECHO CONSTITUCIONAL HISTÓRICO ESPAÑOL .....	23
3.2.1.- ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO (1808-1833) .....	23
3.2.2.- PERIODO ISABELINO (1833-1868) .....	24
3.2.3.- SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874) .....	25
3.2.4.- LA RESTAURACIÓN (1874-1931).....	26
3.2.5.- II REPÚBLICA Y DICTADURA FRANQUISTA (1931 – 1975).....	27
<b>4.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978</b> .....	<b>28</b>
4.1.- ¿RUPTURA O REFORMA DE LA NORMA SUPREMA? .....	28
4.2.- TÍTULO X: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL .....	29
4.2.1.- PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 167 CE.....	30
4.2.2.- PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 168 CE.....	30
4.2.3.- AUSENCIA DE CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD EN LA CE .....	31
4.3.- REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 .....	33
4.4.- CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA .....	34
4.5.- LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA.....	36
<b>5.- ¿QUÉ GRADO DE RIGIDEZ SE REQUIERE PARA LA CE EN EL SIGLO XXI?</b> .....	<b>37</b>
<b>6.- CONCLUSIONES</b> .....	<b>40</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN</b> .....	<b>41</b>
<b>NORMATIVA CITADA</b> .....	<b>42</b>
<b>JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA JUDICIAL</b> .....	<b>43</b>

# 1.- INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 se erige como el pilar fundamental sobre el que ha extendido sus raíces la democracia española en las últimas décadas; sin embargo, la reforma del propio texto constitucional se ha convertido en una suerte de tabú en la sociedad actual haciendo de la misma una «asignatura pendiente»<sup>1</sup> en España. El tiempo avanza y han sido tres las veces que se ha reformado la norma desde su promulgación: en 1992, en 2011 y la última reciente en el año 2024, todas ellas sobre cuestiones nimias en más de 40 años de vivencia. Esto convierte a nuestro país en uno de los que menos reformas constitucionales ha perpetrado en comparación con otros Estados como Alemania que se sitúa en el primer puesto con 63 reformas o Francia, cuya constitución fue revisada hasta en 24 ocasiones<sup>2</sup>.

Esta gran diferencia que separa la norma suprema española del resto de las europeas lleva a preguntarse sobre la rigidez de la misma y sobre la propia esencia de la reforma; pues a medida que el tiempo se precipita, más parece que nos encontramos presos entre las páginas de la carta magna cautivos por la voluntad del poder constituyente del año 1978, sin encontrar manera alguna de poder escapar.

Para sumergirse en la profundidad de este tema resulta indispensable saber dibujar con cierta precisión la fina línea que divide lo jurídico de lo político en el estudio sobre la reforma de la constitución y tener en cuenta el manifiesto contraste entre la reflexión teórica de la misma y su proyección en la realidad, que resulta prácticamente inexistente en nuestro país, siendo esto precisamente lo que despierta un interés latente por el tema que trate de encontrar una explicación a ese porqué.

Desde esta perspectiva me propongo llevar a cabo una reflexión de carácter jurídico sobre dicha figura en nuestra norma suprema; partiendo en primer lugar de la Teoría General Constitucional para descifrar el concepto de constitución a manejar, la diferencia entre reforma y mutación del texto y abordar así la dicotomía entre la rigidez y la flexibilidad constitucionales, debate que servirá de medio para avanzar en la investigación cuyas características se pondrán de manifiesto para poder determinar el grado de rigidez presente en las constituciones. Asimismo, se estudiará la diferencia entre el poder constituyente originario y el poder constituido de reforma, marcado por los diversos límites que buscan endurecer el cambio.

---

<sup>1</sup> Título de la obra de PÉREZ ROYO, J. «Una asignatura pendiente: la reforma de la constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003.

<sup>2</sup> Véase página web de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana: [gesetze-im-internet.de](http://gesetze-im-internet.de) y en Francia la página web del Consejo Constitucional [conseil-constitutionnel.fr](http://conseil-constitutionnel.fr) (acceso 23 abril, 2024)

El análisis de la perspectiva jurídica de la reforma constitucional en el Derecho Comparado servirá de ayuda para poder trazar un panorama que nos permita abrir los ojos a la realidad europea que nos rodea; y, asimismo, un viaje en el tiempo a través del constitucionalismo histórico español permitirá entender el funcionamiento hoy día de la reforma en nuestra Constitución vigente. Y finalmente, con el análisis de las dos vías para proceder a la reforma en la misma junto a las diferentes ventajas y desventajas de cada una, además de la jurisprudencia vertida por el Tribunal Constitucional, se podrá responder a la pregunta que recoge el objeto de este estudio: ¿Qué grado de rigidez se requiere para nuestra Constitución en pleno siglo XXI?

Hoy día, es frecuente escuchar la siguiente idea: «hay que reformar la Constitución» como si en la carta magna se escondiese la solución a todos los problemas de la realidad jurídica y política española; sin embargo, creo necesario preguntarse antes: ¿por qué existe ese miedo al cambio en España? ¿la regulación de la reforma hace al propio texto inmodificable debido a su desmesurada rigidez? ¿debería ser, por ende, una norma suprema más flexible? ¿cuánta firmeza es la realmente adecuada para nuestro texto constitucional?

Si miramos atrás podemos comprobar cómo los pilares más firmes del ordenamiento jurídico, aparentemente inquebrantables e indestructibles, a lo largo de muchos años de historia se han ido derrumbando o tambaleando en el transcurso del tiempo, y son sus ruinas una enseñanza que nos evoca cautela para no confiar del todo en la estabilidad de las creaciones humanas. No obstante, es menester recordar que ningún poder como el de reforma ha de ser ilimitado o incontrolado pues desemboca en el abuso en menoscabo de los derechos y libertades de la sociedad, pues la historia así lo confirma<sup>3</sup>.

Por todo ello cabe preguntarse: ¿qué sentido tiene mantener la rigidez sobre la que se creó la norma suprema en 1978? ¿Actúa esta como un ancla que garantiza la estabilidad del navío democrático o limita su posibilidad de salir a mar abierto y descubrir nuevos horizontes? ¿Qué sería lo más adecuado para la realidad en la que nos encontramos? ¿Cuál es ese grado de rigidez que buscamos? «En ciertas épocas, cuando todo se tuerce, todo se corrompe, todo se vende, todo se olvida (...)» para poder dar respuesta a problemas complejos hemos de reflexionar para poder comprender, y «(...) ¿Cómo se comprende? Estudiando. Estudiemos pues»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> CARPIZO, J. «El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLII, núm. 125, 2009, págs. 735-794.

<sup>4</sup> ARENAL, C. *Dios y Libertad*, 1858 citado en la introducción elaborada por Anna Caballé en: ARENAL, C. *La pasión por el bien. Antología de su pensamiento*, siglo veintiuno editores, 2022.

## 2.- RIGIDEZ Y FLEXIBILIDAD EN LA CONSTITUCIÓN

### 2.1.- NECESIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA

Para adentrarnos en el análisis de la reforma constitucional, es necesario hacer una pausa inicial y delinear la esencia y el concepto de constitución, pues desde este punto de partida nos permitirá emprender el camino hacia una comprensión más profunda de los diferentes problemas que crecen en torno a la figura del poder de reforma.

Los sistemas jurídicos entre los que se encuadraban las constituciones fueron variando a lo largo del tiempo junto con el concepto propio de constitución, que fue objeto de numerosas concepciones: normativa, histórica, sociológica...<sup>5</sup>; sin embargo, resulta más apropiado seguir la teoría clásica que apunta la dicotomía entre la norma suprema material y formal. La constitución en sentido material se puede entender como el instrumento que ordena y regula la estructura de una comunidad política y de los valores que nacen en ella; por el contrario, en sentido formal, se define como una norma jurídico-positiva no por la materia que regula sino por la forma jurídica que la diferencia del resto de normas garantizando su posición de supremacía<sup>6</sup>.

Una vez trazada la silueta de lo que entendemos por constitución, la reforma de la misma es un mecanismo que le permite mantenerse en permanente construcción frente a los fuertes vientos del cambio impulsados por la inexorable evolución humana y a su vez conservar la firmeza propia de uno de los pilares fundamentales del ordenamiento. Se podría defender que para su inmortalidad es necesaria la rigidez, que no pueda modificarse como si de otra ley ordinaria se tratase; sin embargo, en una época de constantes cambios también ha de ser posible adaptarla a la realidad político-social pues el trazo del legislador no siempre se corresponde con la imagen de la realidad. Como cauce de legitimidad de la intervención popular hace que la reflexión jurídica sobre la reforma merezca ser renovada.

Los preceptos que conforman la constitución por regla general suelen ser abstractos, apenas claros y muy abiertos; esto no se trata de un mero capricho o simple dejadez del poder constituyente y aquí es donde entra en juego la distinción elaborada por G. JELLINEK<sup>7</sup> entre mutación y reforma constitucional. Dicho autor concibe esta última como «modificación de los textos constitucionales producida mediante acciones voluntarias, intencionadas»<sup>8</sup>, mientras que la mutación es aquella «modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente (...)».

---

<sup>5</sup> GARCÍA PELAYO, M., «Constitución y Derecho Constitucional (Evolución y crisis de ambos conceptos)», *Revista de estudios políticos*, núm. 37-38, 1948, págs. 53-124.

<sup>6</sup> DE OTTO Y PARDO, I. *Derecho Constitucional: Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 1988, págs. 11-17.

<sup>7</sup> JELLINEK, G. *Reforma y mutación de la constitución*, traducción de Christian Förster, Centro de Estudios Constitucionales. Clásicos Políticos, Madrid, 1991.

<sup>8</sup> JELLINEK, G. *Reforma y mutación de la constitución*, ob. cit., pág. 7.

De esta manera la constitución se encuentra en permanente edificación, abierta a la interpretación que haga posible la mutabilidad vía legislación o también a través de la práctica administrativa y judicial, sin que sea necesario llevar a cabo formalmente el procedimiento de reforma en sentido estricto, un ejemplo de ello se puede ver en la interpretación que vertió el Tribunal Constitucional sobre el artículo 32<sup>9</sup> de nuestra Constitución Española de 1978. Sin embargo, todo ello encuentra su límite en la textualidad de sus mandatos, solo cabe la mutación dentro del marco trazado por el texto, sin que sea posible contradecir la propia letra de la constitución<sup>10</sup>. Sin embargo, la «problemática de la revisión constitucional comienza allí donde terminen las posibilidades de mutación constitucional»<sup>11</sup> y es aquí donde se encuentra el presente objeto de estudio, en la reforma de la norma suprema.

La tensión latente tras las constituciones es la dicotomía entre la permanencia y el cambio<sup>12</sup>. ¿Es compatible la perpetuidad con la posibilidad de reforma? ¿La rigidez sienta realmente las bases de la estabilidad constitucional? ¿Vuelve la flexibilidad débil al texto constitucional? Lo esencial es determinar la indudable necesidad del procedimiento de reforma para poder proceder al análisis de la rigidez y flexibilidad de las constituciones y el porqué de cada una, pues constituyen dos factores que han de tenerse en cuenta para el estudio del grado de firmeza que estimaríamos adecuado para nuestra norma suprema. La estabilidad constitucional es el corazón que da vida a la Constitución a pesar del cambio, es un lugar seguro donde la conciencia de la sociedad descansa tranquila. Sin embargo, «la sumisión de la constitución a la obra corrosiva del tiempo determina que la reforma se configura como una necesidad inexcusable»<sup>13</sup>, sin revisión la eficacia de la misma sería inalcanzable, pues no existen normas eternas.

Algunos autores como ALESSANDRO PACE<sup>14</sup> o como JUAN MANUEL LÓPEZ<sup>15</sup> afirman que una constitución que no pueda actualizarse y que, a consecuencia de ello, no refleje las necesidades del pueblo tenderá a su propia desaparición. El procedimiento de reforma es

---

<sup>9</sup> Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 198/2012, de 6 de noviembre de 2012 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 6864-2005 interpuesto por más cincuenta Diputados del Grupo Popular del Congreso en relación con la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio, admite la constitucionalidad de la regulación legal del matrimonio entre personas del mismo sexo basándose en que el texto constitucional se reconoce el derecho a contraer matrimonio del hombre y la mujer con plena igualdad jurídica sin especificar que sea entre sí.

<sup>10</sup> HESSE, K. *Escritos de Derecho Constitucional*, traducción de Pedro Cruz Villalon, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 101.

<sup>11</sup> HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*, ob. cit., pág. 24.

<sup>12</sup> GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, M.ª V. «Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional: garantía de permanencia o ruptura de consenso». *Estudios de Deusto* 65, n.º 2, 2017, pág. 90.

<sup>13</sup> TAJADURA TEJADA, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución 1978*, Debates constitucionales, Marcia Pons, Madrid, 2018.

<sup>14</sup> PACE, A., VARELA, J. *La rigidez de las Constituciones escritas*, Centros Estudios Constitucionales. Madrid, 1995.

<sup>15</sup> LÓPEZ ULLA, J. M. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, 2010, pág. 68.

una garantía, un mecanismo de defensa que prevé la propia constitución para huir de su destrucción; no debería ser inmodificable en términos de rigidez pero tampoco tan flexible como para ser irrelevante.

## 2.2.- CONCEPTOS DE RIGIDEZ Y DE FLEXIBILIDAD

Una vez puesta de relieve la trascendencia del instrumento de reforma de la norma suprema se hace necesario diferenciar dos conceptos que dibujan la idea de constitución y le confieren a su vez un sentido u otro: la rigidez y la flexibilidad constitucionales. Ambos conceptos que propone BRYCE<sup>16</sup> se pueden entender con los calificativos que utiliza para denominarlas: constituciones cambiantes, fluidas o flexibles y por otro lado, constituciones sólidas, cristalizadas o rígidas. Por respetar el curso de la historia, partimos del análisis de las flexibles, pues fueron las primeras en aparecer: constituciones antiguas propias de las sociedades de entonces<sup>17</sup>.

Los prejuicios nos podrían llevar a pensar que la flexibilidad inevitablemente nos conduce a la inseguridad, como un barco inestable en alta mar de manera permanente; sin embargo, cabe destacar al margen de esto, que su principal característica es la elasticidad<sup>18</sup>, por ende, es más como un velero que ajusta sus velas para adaptarse a las diferentes circunstancias, a los cambios y demandas populares. BRYCE propone como ejemplos de constituciones flexibles a Reino Unido, Hungría e Italia<sup>19</sup>, destaca el caso de la británica e italiana donde formalmente no hubo constitución como conjunto de «leyes fundamentales y definidoras y distribuidoras de los poderes del Gobierno, la manera de crear autoridades públicas y los derechos y libertades cívicas»<sup>20</sup>.

Es decir, en el seno de estas sociedades, no se podían distinguir aquellas leyes constitucionales de las que no lo eran pues todas tenían la misma fuerza y, por consiguiente, eran modificables por el mismo procedimiento establecido para las leyes ordinarias. El procedimiento de reforma dentro de esta flexibilidad existe de manera constante en un «flujo perpetuo<sup>21</sup>», pues al no requerir para sí mecanismos diferentes, proceden de la misma potestad legislativa ordinaria y a su vez son capaces de ser alteradas

---

<sup>16</sup> BRYCE, J. *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2015 con traducción de Lucas Murillo de la Cueva, Pablo.

<sup>17</sup> BRYCE, James. *Constituciones flexibles...* ob. cit., págs. 6-20. El autor británico explica que son constituciones propias de las primeras formas organizadas de las sociedades y que presentan una afinidad con la estructura aristocrática de gobierno, compatible con un ordenamiento elástico e indefinido.

<sup>18</sup> LUIGI ROSSI La «elasticità» fue un término que utilizó este autor italiano para referirse a aquellas constituciones que se adaptan con a «las necesidades variables de los tiempos y de las circunstancias».

<sup>19</sup> Los documentos a los que se refiere BRYCE a principios del s. XX son: el Estatuto Albertino de Italia de 1848: <https://academia-lab.com/enciclopedia/estatuto-albertino/> (acceso 23 abril, 2024) y, relativo a Hungría, los Estatutos húngaros aprobados desde 1848 hasta finales del s. XIX ([Historia de Hungría - Wikipedia, la enciclopedia libre](#)) (acceso 23 abril, 2024)

<sup>20</sup> BRYCE, J. *Constituciones flexibles...*, ob. cit., pág. 16.

<sup>21</sup> BRYCE, J. *Constituciones flexibles...*, ob. cit., pág. 24.

por esta, sin mayor distinción que la propia materia objeto de regulación; entendidas como «constitución material».

A diferencia de estas últimas, para BRYCE las constituciones rígidas se caracterizan en primer lugar, por haber sido creadas por una autoridad superior, un poder constituyente y, como consecuencia, para proceder a su reforma, se prevé un procedimiento agravado frente al resto de normas. Los elementos propios de una Constitución rígida son la unidad legislativa plasmada en un único documento, la repercusión sobre la forma del Estado y la primacía sobre el resto de normas; por ende, siendo estos rasgos los definidores, podría decirse que se entendían como «constitución formal».

Se podría llegar a pensar que las constituciones son rígidas por su propia índole, pues de acuerdo con el profesor ALESSANDRO PACE «la superioridad jurídica de la Constitución y la rigidez son dos caras de la misma moneda»<sup>22</sup>, es decir, entendía que la supremacía del texto constitucional es causa de la rigidez del mismo por su propia naturaleza. Como norma suprema en la que se consolida el ordenamiento jurídico de una sociedad, exige esta característica; para PACE y de acuerdo con BRYCE, la idea de una constitución rígida descansa en la imposibilidad de que el legislador ordinario modifique el texto constitucional, y esto constituye un rasgo natural de las constituciones por el mero hecho de serlo, por la imposición de vínculos formales y materiales al legislador<sup>23</sup>.

La rigidez entendida en el sentido de validez intemporal<sup>24</sup> es una nota característica en mayor o menor medida de las normas; la rigidez constitucional, sin embargo, entendida como esa agravación del procedimiento de reforma, es una categoría que existe independientemente de la supremacía, la rigidez es una consecuencia natural y lógica aunque no necesariamente esencial de la superioridad constitucional<sup>25</sup>.

VARELA sin embargo, defiende que la rigidez que caracteriza a la constitución no le otorga a esta primacía frente a las otras normas, sino que le confiere una mayor estabilidad al entorpecer su reforma<sup>26</sup>. No obstante, concluye su ensayo con una idea fundamental: en el supuesto de que la Constitución no sea rígida, esta podría ser reformada lícitamente por el legislador ordinario, por lo que reconoce la necesidad de la rigidez como requisito indispensable para convertirla en norma suprema.

---

<sup>22</sup> PACE, A. y VARELA, J. *La rigidez de las Constituciones escritas*, ob. cit., pág. 71.

<sup>23</sup> PACE, Alessandro. *La rigidez de las Constituciones...*, ob. cit., p. 120. Pace aclara que en su ensayo no defiende la esencial rigidez de las constituciones escritas frente a Joaquín Varela que manifiesta su discrepancia frente a la teoría de este, sino la naturaleza rígida de las mismas que pueden llegar a convertirse en flexibles en atención a los cambios del contexto político y cultural.

<sup>24</sup> ALÁEZ CORRAL, B. «Supremacía y rigidez constitucionales [A propósito del libro *La rigidez de las Constituciones escritas* de Alessandro Pace y Joaquín]». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16 núm. 47, 1996.

<sup>25</sup> PACE, A. *La rigidez de las Constituciones...*, ob. cit. Esta es la tesis que defiende Pace en su ensayo.

<sup>26</sup> PACE, A. *La rigidez de las Constituciones...*, ob. cit., pág. 96. Tanto Pace como Varela defienden un concepto de rigidez diferente en sus ensayos.

Para IGNACIO DE OTTO el concepto de constitución únicamente tiene sentido cuando se parte de la jerarquía entre normas, de su posición de superioridad en el ordenamiento jurídico respecto del resto de legislación<sup>27</sup>. Por tanto, para hablar de Constitución necesariamente ha de ser sobre la norma suprema. Sin embargo, ¿la latente superioridad de la constitución implica necesariamente la rigidez de la misma? Podría ser lógico afirmar que lo es, buscan un fin común: limitar el poder del legislador.

Para abordar dicha pregunta, DE OTTO defiende que responden a dos cuestiones diferentes y que la rigidez de la constitución no es un requisito indispensable para afirmar la supremacía, pues esta última tiene como fin la identificación como norma suprema diferenciándola del resto de normativa y la primera persigue su estabilidad y perpetuidad en el tiempo. Por ende, afirma que es posible entender la constitución como norma suprema aun cuando esta sea flexible, es decir, la superioridad del texto constitucional no se va a ver mermado por otorgar al legislador ordinario la facultad de reforma; sin embargo, añade una exigencia a este planteamiento: «se exige que esa reforma por la vía ordinaria se haga de manera expresa, porque en el caso subsiste la identidad de la norma constitucional (...)»<sup>28</sup>. Si bien es visible la distinción entre rigidez y supremacía, resulta ineludible afirmar que son dos características que se complementan.

La supremacía no opera sola para lograr la firmeza de la constitución, sino que es gracias a la rigidez que esta difiere frente al resto al establecer un procedimiento especial para su reforma y asimismo, esta agravación no tendría sentido si no fuese relativa a la revisión de la norma suprema presente en el ordenamiento jurídico. Volviendo a IGNACIO DE OTTO, el principal rasgo diferenciador, por tanto, que estriba en el análisis de la distinción entre una constitución rígida y una flexible es la existencia del procedimiento agravado, es decir, más complejo que los seguidos por la legislación ordinaria<sup>29</sup>, como ocurre en la gran parte de las constituciones a partir del siglo XX hasta el día de hoy, pues no han nacido en el mundo muchas más constituciones flexibles y tampoco se prevé que nazcan, ya Bryce auguraba su progresiva desaparición<sup>30</sup> en el porvenir de las mismas.

### **2.3.- GRADOS DE RIGIDEZ EN LAS CONSTITUCIONES**

Ya efectuada una aproximación a los conceptos de rigidez y de flexibilidad, merece la pena un breve estudio de las singularidades características de las constituciones cristalizadas y las correspondientes a aquellas más elásticas. No obstante, atendiendo al procedimiento de reforma, resulta ardua la tarea de determinar si una constitución que exige

---

<sup>27</sup> DE OTTO, I. «Derecho constitucional: Sistema de fuentes, ob. cit., págs. 11-17.

<sup>28</sup> DE OTTO, Ignacio. *Derecho constitucional: Sistema de fuentes*, ob. cit., pág. 62.

<sup>29</sup> DE OTTO, I. *Derecho constitucional: Sistema de fuentes...*, ob. cit., pág. 56.

<sup>30</sup> BRYCE, J. *Constituciones flexibles...*, ob. cit., pág. 116.

una mayoría de 2/3 de los votos es más flexible o menos que otra que prevé una mayoría ordinaria pero seguida de la participación popular vía referéndum<sup>31</sup>. Normalmente se concibe la constitución bien como rígida o como flexible; de tal manera que únicamente puede ser flexible si no es rígida y viceversa (*tertium non datur*<sup>32</sup>).

Resulta más adecuado afirmar que la rigidez es un concepto graduable, sin llegar a determinarse en una unidad concreta, pero para ello es necesario analizar la tasa de enmienda<sup>33</sup> en las constituciones y, siguiendo la investigación llevada a cabo por GINSBURG y MELTON, se podrían tener en cuenta cuatro variables<sup>34</sup> que estiman la probabilidad de reforma de las mismas: el número de actores involucrados en el proceso, las fases para la aprobación de la enmienda, el umbral necesario para la misma y el tiempo estimado para poder llevarla a cabo. Asimismo, se ha de subrayar la importancia del contexto ideológico y cultural al igual que de la actitud sobre la perspectiva de la reforma<sup>35</sup>, el valor asignado al cambio es lo que estos autores bautizan con el nombre de «amendment culture» y que guarda cierta relación con la concepción que se tiene sobre la norma suprema, si se ve como un texto sagrado que no ha de modificarse salvo por razones de imperiosa necesidad o al que se le otorga un valor más insignificante.

Si se entiende la rigidez en el sentido que se ponía de relieve anteriormente, con la previsión de un procedimiento específico distinto al del legislativo ordinario, se podría decir que desde el siglo XX en adelante hasta hoy día la mayoría de las constituciones se califican como firmes, cristalizadas, con un procedimiento de reforma que las diferencia del resto de normativa y las sitúa por encima. Sin embargo, la pregunta que se nos puede plantear es la siguiente: ¿en qué consiste ese procedimiento de reforma rígido? De acuerdo con VICTOR FERRERES COMELLA<sup>36</sup> juegan un papel importante diferentes factores que a su vez han de entenderse en el contexto político, histórico y puramente social de las sociedades cuyas constituciones son objeto de estudio.

Estas variables son, en primer lugar, las instituciones políticas que se ven envueltas en el procedimiento y cuyo consentimiento se hace necesario para llevarla a cabo; de esto

---

<sup>31</sup> GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty». *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper*, No. 682, 2014.

<sup>32</sup> El principio «del tercer excluido» o *tertium non datur* fue formulado por Aristóteles englobándose en la lógica clásica, una proposición es verdadera o falsa, no cabe una tercera opción.

<sup>33</sup> «The amendment rate» es un término introducido en la investigación llevada a cabo por T. Ginsburg y J. Melton que consiste en la cantidad de cambios que ocurren dentro de una constitución a través del procedimiento de enmienda prescrito constitucionalmente.

<sup>34</sup> GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the constitutional amendment rule...» ob. cit., págs. 18-20.

<sup>35</sup> GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the constitutional amendment rule...» ob. cit. Definen «amendment culture» de la siguiente manera: «the set of attitudes about the desirability of amendment, independent of the substantive issue under consideration and the degree of pressure for change».

<sup>36</sup> FERRERES COMELLA, V. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, 2010, pág. 68

se puede deducir el segundo factor a tener en cuenta: las mayorías exigidas en el seno de estas entidades. Puede ser bien una mayoría cualificada como es el caso de Alemania que requiere una mayoría de 2/3 de los miembros del Bundestag y 2/3 de los votos del Bundesrat<sup>37</sup> o una mayoría simple como en la Constitución irlandesa pero que se refuerza exigiendo un referéndum a posteriori<sup>38</sup>.

La participación del pueblo puede ser directa como en este último caso, con la figura del referéndum, preceptivo o potestativo, que aparece en diversas constituciones previsto solo en determinados supuestos como ocurre en Austria<sup>39</sup> o en España<sup>40</sup>, pero también puede ser indirecta a través de la convocatoria de nuevas elecciones, como en la constitución de Dinamarca<sup>41</sup>.

De cara a ilustrar la dicotomía entre rigidez y flexibilidad que se viene analizando lo ideal sería estudiar una constitución puramente rígida, de ello un ejemplo claro podría ser la constitución de Estados Unidos considerada como la más rígida en su reforma<sup>42</sup> y por otro lado, un breve acercamiento al constitucionalismo británico podría ofrecer una visión de la flexibilidad que se puede ver plasmada en el mínimo grado de rigidez de su «constitución». JAVIER PÉREZ ROYO<sup>43</sup> considera que cualquier estudio relativo a la reforma del texto constitucional ha de partir de la Constitución de los Estados Unidos tanto porque resultó ser el primer país en redactar una constitución escrita en la que aparecía expresamente previsto el procedimiento para reformar la misma y por su historia.

El artículo V de la Constitución Federal de EEUU exige el consentimiento del Congreso Federal o convención convocada por este a instancia de los legisladores de 2/3 partes de los estados y a su vez el de legisladores (o convenciones) de 3/4 partes de estos. Es decir, requiere un quórum bastante agravado para su modificación, la propuesta ha de provenir del 66.66% de ambas cámaras o a solicitud del 75% de las legislaturas de los

---

<sup>37</sup> Previsto en el art. 79 de la Ley Fundamental para la República de Alemania, ha sido modificada desde 1949 63 veces (ejemplos son la reintroducción de servicio militar obligatorio y la creación de las Fuerzas Armadas Federales). Véase página web de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana: [gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de)

<sup>38</sup> Previsto en el art. 46 de la Constitución Irlanda 1937 donde se exige la tramitación como proyecto de ley pero toda propuesta de reforma ha de estar sometida a decisión popular mediante refrendo. Véase página web de la Constitución Irlandesa: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html> (acceso 16 marzo, 2024)

<sup>39</sup> Previsto en el art. 44 de la Constitución de Austria 1920 reformada en 1929 donde se prevé que para la reforma total de la Constitución Federal un referéndum del pueblo y para la revisión parcial solo si un tercio de los miembros del Consejo así lo exigen. Véase página web de la Constitución de Austria: [Austria\\_FULL\\_Constitution \(constitutionnet.org\)](https://www.austria-constitution.net/) (acceso 16 marzo, 2024)

<sup>40</sup> En la Constitución Española 1978 solo se exige con carácter obligatorio el referéndum en el art. 168 para una reforma total o parcial que afecte a Tít. Preliminar, Cap. Segundo Secc. 1ª del Tít. I o al Tít. II y de manera potestativa en el art. 167.

<sup>41</sup> La Constitución de Dinamarca de fecha 1953 prevé la convocatoria de nuevas elecciones como un sistema de participación de pueblo de manera indirecta. Véase: [Dinamarca 1953 Constitución - Constitute \(constituteproject.org\)](https://www.constituteproject.org/) (acceso 16 marzo, 2024)

<sup>42</sup> GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the constitutional amendment rule...» ob. cit., pág. 1.

<sup>43</sup> PÉREZ ROYO, J. *La reforma de la Constitución*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 20-38

diferentes estados, lo que implica a 33 de los mismos. A continuación, para ratificar estas enmiendas se exige un 75% de legislatura de cada estado o convención que comprenda el mismo porcentaje, en este caso de legislaturas de los diferentes estados. Esto ha llevado a numerosos autores a afirmar que la norma suprema estadounidense es prácticamente imposible de reformar y es lo que la convierte en un ejemplo claro de alta rigidez constitucional. A pesar de ello, esto no la ha vuelto inmodificable pues desde 1787 ha sido enmendada un total de 27 veces<sup>44</sup>.

Por el contrario, cabe una breve mención al opuesto: aquel ordenamiento donde existen unas «leyes fundamentales» que actúan como constitución por su contenido materialmente constitucional, sin llegar a serlo, pues formalmente son leyes en las que el procedimiento de reforma se encuentra fluyendo de manera constante, donde no hay diferencia marcada por métodos específicos ni órganos concretos sino que se sigue el mismo procedimiento de ley ordinaria, este es el caso de Reino Unido.

BRYCE<sup>45</sup> explica que la historia inglesa viene desde su origen marcada por cambios continuos, pequeños, sin llegar a crear una estructura sustancialmente diferente. Esto dio lugar a que el Reino Unido hoy en día no tenga una constitución escrita ni formulada; existe en este país un conjunto de normas entre leyes, reglamentos y jurisprudencia que han dado lugar a esta «constitución no codificada». Por ello es por lo que el Parlamento de Inglaterra es considerado el supremo creador de la norma y un proyecto de ley que apruebe este y firmado posteriormente por el monarca es por su propia índole constitucional.

A modo de recapitulación de las ideas principales expuestas hasta aquí cabe resaltar que la historia constitucional de las sociedades ha venido marcada por estos dos rasgos principales: la flexibilidad y la rigidez; y que sin ellas no se puede entender al completo el sentido de nuestro texto constitucional. Cada uno presenta sus ventajas e inconvenientes, al igual que «la flexibilidad de la histórica Constitución británica constituía su gloria para los ojos de los admiradores del sistema británico» para aquellos «demócratas fervientes, la gloria de la Constitución americana era la rigidez»<sup>46</sup>. Sin embargo, BRYCE nos anticipa la progresiva desaparición de las más flexibles e incluso se atreve a afirmar que las más firmes no se llegarán a tornar cambiantes.

Es importante resaltar una primera idea que la resume JAVIER RUIPÉREZ ALAMILLO<sup>47</sup> al expresar que la reforma constitucional no ha de entenderse como un «capricho político»

---

<sup>44</sup> Véase página web del Congreso de los EEUU: <https://constitution.congress.gov/constitution/> donde se encuentra el texto constitucional vigente y todas las enmiendas al mismo (acceso 20 abril, 2024)

<sup>45</sup> BRYCE, J. *Constituciones flexibles...*, ob. cit., pág. 37.

<sup>46</sup> BRYCE, J. *Constituciones flexibles...*, ob. cit., pág. 116.

<sup>47</sup> RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

sino como una necesidad conveniente en nuestra realidad jurídica. A través de la reforma es posible hacer legal el cambio, una constitución que no prevea para sí un procedimiento de reforma implica dejar a los tribunales la capacidad para poder decidir qué es la constitución<sup>48</sup>. Una vez determinada la imperante necesidad de la previsión de reforma en la norma suprema, es necesario dejar los prejuicios atrás y comprender lo que se esconde tras los conceptos de rigidez y flexibilidad, pues ya hemos visto que al igual que la firmeza del texto constitucional no lo hace inmutable ni mucho menos la flexibilidad del mismo le conduce hacia su propia destrucción.

## 2.4.- LÍMITES MATERIALES A LA REFORMA

Una vez explorada la rigidez constitucional y antes de adentrarnos en el terreno de los límites materiales a la reforma cabe resaltar que resulta afirmación probada que la primera constitución nace del poder constituyente, un poder ordenador entendido como absoluto, pre-jurídico y fundamento de su propia existencia<sup>49</sup>. Sin embargo, como no existe norma alguna que sea eterna y «el poder constituyente de un día no podrá condicionar al poder constituyente del mañana»<sup>50</sup>, se llega a la conclusión de que este poder originario puede también, dentro de sus amplias facultades, crear otro poder diferente para regular las posibles transformaciones futuras; el poder constituyente decide, por ende, regular su propia limitación.

De todo ello nace un poder de reforma, siendo inevitable llegar a preguntarse, si la creación de la norma suprema viene dada por un poder constituyente, ¿de qué naturaleza es, por otro lado, el poder de reforma? ¿se trata de un poder únicamente autolimitado formalmente en su procedimiento o necesariamente ha de ser un poder constituido limitado materialmente por encontrarse aprisionado entre los muros de la constitución? Es notorio que se trata de un poder diferente en tanto que se encuentra reglado y ordenado en el propio texto constitucional donde encuentra fundamento para su existencia, pero, ¿ha de estar necesariamente limitado?

JAVIER TAJADURA<sup>51</sup> rechaza la posibilidad de que el poder de reforma pueda ser configurado como un poder constituyente al resultar ser contradictorio respecto del principio de supremacía constitucional y, como consecuencia, suponer esto la aniquilación de la soberanía popular, dejándola en manos de aquellos órganos que gozasen de dicha

---

<sup>48</sup> GARCÍA ROCA, J. «De la Revisión de las Constituciones: Constituciones viejas y nuevas». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, págs. 181-122.

<sup>49</sup> REQUEJO PAGÉS, J. L. *El poder constituyente constituido: la limitación del soberano»* en «Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 322-341.

<sup>50</sup> DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.

<sup>51</sup> TAJADURA TEJADA, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites*, ob. cit., págs. 60-64.

atribución. Si se tratase de un poder absoluto, a pesar de encontrarse limitado formalmente, la figura de la reforma constitucional se convertiría en un «producto de la voluntad autónoma y libre de poder constituyente»<sup>52</sup>, por ello es por lo que TAJADURA considera que una vez aprobada la constitución ese poder absoluto desaparece y el resto de facultades pasan a ser limitadas y constituidas, subordinadas a la norma suprema.

Autores como JUAN LUIS REQUEJO<sup>53</sup> coinciden en que el verdadero poder originario no es aquel que ha dado vida a la constitución vigente de una sociedad, sino que esta es fruto de «una voluntad solo parcialmente constituyente», es la actuación de este tipo de poderes a lo largo del tiempo. En este caso, ha calificado el poder de reforma como un poder constituyente constituido. Reconoce que es constituyente por ser creador de futuras normas constitucionales «fundamentadoras de la validez de normas posteriores del sistema»<sup>54</sup>, pero a su vez es constituido por encontrar condicionada su existencia y atribuciones al poder originario.

Delimitada la diferencia entre ambos poderes y que el de reforma se encuentra aparentemente restringido, es menester abarcar una relación de los diferentes límites presentes a la hora de transformar el texto constitucional. Existen multitud de clasificaciones elaboradas por los estudiosos de esta materia, sin embargo es necesario agruparlos de manera que sea comprensible. Se pueden diferenciar tres grandes grupos, los más significativos, como lo hicieron JELLINEK<sup>55</sup> y PEDRO DE VEGA<sup>56</sup> en su obra: límites heterónomos y autónomos; explícitos e implícitos; absolutos y relativos. Cabe destacar que no son compartimentos estancos sino que se enlazan entre sí en torno a la reforma.

La primera distinción separa los límites autónomos, aquellos que proceden de normas jurídicas del propio ordenamiento; de los llamados heterónomos, derivados de fuentes externas a las del Estado. Estos últimos se corresponden con aquellos ordenamientos ajenos que son capaces de condicionar el margen de actuación de la reforma, como las normas de una Constitución Federal sobre los Estados federados o del ordenamiento de la Comunidad Internacional<sup>57</sup> que descansa sobre la primacía de este derecho sobre el estatal. Sin embargo, los límites autónomos proceden del mismo

---

<sup>52</sup> DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, ob. cit., pág. 240.

<sup>53</sup> REQUEJO PAGÉS, J. L. *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.

<sup>54</sup> REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. «Las normas preconstitucionales...», ob. cit., p. 101.

<sup>55</sup> JELLINEK, W. *Grenzen der Verfassungsgesetzgebung*, Berlín, 1931 citada por Aláez Corral, Benito en *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

<sup>56</sup> DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática...*, Tecnos, Madrid, 1985, ob., cit., págs. 240 y ss.

<sup>57</sup> ALÁEZ CORRAL, B. *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*. Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

ordenamiento jurídico constitucional y se concretan en el propio procedimiento de reforma previsto en la norma suprema<sup>58</sup>.

Una segunda clasificación de límites diferencia los explícitos recogidos en las llamadas cláusulas de intangibilidad de los implícitos o los que han de deducirse del propio texto constitucional. Dentro de los primeros DE VEGA destaca los límites temporales, que restringen la posibilidad de reforma durante un periodo de tiempo o dadas una serie de circunstancias; sin embargo, no los considera cláusulas de intangibilidad pues a pesar de constituir durante su vigencia un obstáculo para la reforma, son prohibiciones que desaparecen por sí solas con el transcurrir del tiempo.

Por otro lado, hace mención a los materiales, que limitan la revisión de determinadas materias en concreto, poniendo de relieve así el núcleo constitucional que resulta inmune al poder de revisión, conformando las cláusulas que expresan «los fundamentos en que se apoya la legitimidad constitucional»<sup>59</sup>. Una última clasificación distingue los límites relativos, aquellos que sí pueden ser superados por un procedimiento de reforma, de los absolutos que lo impiden, pudiendo implicar un cambio que desencadenase una revolución<sup>60</sup>.

Cabe detenerse, al menos someramente, en la idea de las cláusulas de intangibilidad, fruto de la imposición del principio de rigidez en las constituciones tras la Segunda Guerra Mundial con el único fin de preservar aquellos pilares políticos sobre los que se asentaron las nuevas sociedades. Estos límites tratan de proteger los principios y valores superiores, así como las motivaciones históricas y políticas que conforman cada comunidad.

Autores como TAJADURA o ELSTER<sup>61</sup> defienden la intangibilidad de la norma suprema pues esta necesita de firmeza y permanencia. PEDRO DE VEGA hace referencia a tres principios que operan como límites implícitos pues la reforma no puede eliminarlos: el principio democrático que hace del pueblo el poder constituyente, el principio político liberal que organiza al Estado conforme a la división de poderes y el principio de primacía constitucional sobre el resto de normas; LUIGI FERRAJOLI<sup>62</sup> coincide en esa necesidad de limitar el poder de reforma pero señalando en este caso la indisponibilidad de los derechos fundamentales, convirtiéndolos así en barreras infranqueables a cualquier intento de modificación.

---

<sup>58</sup> DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática...*, Tecnos, Madrid, 1985, ob., cit., pág. 240.

<sup>59</sup> DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática...*, Tecnos, Madrid, 1985, ob., cit., pág. 248.

<sup>60</sup> DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática...*, Tecnos, Madrid, 1985, ob., cit., pág. 243.

<sup>61</sup> ELSTER, J. *Ulises y las sirenas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Elster hace uso de la mitología, de la historia de Ulises y las sirenas, donde este fue capaz de salvarse por atarse al mástil y así no dejarse llevar por los cantos; compara la Constitución con ese mástil al que la sociedad decide atarse de manera voluntaria con la finalidad de no sucumbir ante los futuros cantos de la demagogia.

<sup>62</sup> FERRAJOLI, L. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, Ed. Trotta, Madrid, , págs. 880-884.

Por todo ello, hay autores que defienden la existencia de cláusulas de intangibilidad, unos límites que constituyen un «núcleo indisponible de toda Constitución», pues hay determinados principios que se podrían calificar de irreformables y así lo determina el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano al afirmar que «toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución». Es decir, que para que un régimen sea democrático, se han de respetar unos mínimos, unas reglas básicas del juego que no van a poder modificarse, la verdadera esencia escondida tras la norma suprema. No obstante, otros autores como MANUEL ARAGÓN, CARLOS DE CABO o BENITO ALÁEZ<sup>63</sup> adoptan una postura más crítica y cuestionan así la inmutabilidad y eternidad de los límites materiales a la reforma, en concreto, el carácter absoluto de las cláusulas de intangibilidad.

Este último defiende que la constitución, al limitar su «capacidad de conocimiento de parte del medio», hace que la norma que contiene dicho límite sea relativa, esto es, susceptible asimismo de reforma constitucional. Para que fuera absoluta deberían dividirse entre la prohibición de modificar determinada materia constitucional y además, la prohibición de modificar dicha prohibición. La doctrina se encuentra así dividida entre los que defienden la existencia de los límites materiales, se encuentren o no expresos en el propio texto constitucional y, en menor medida, aquellos que los refutan.

Si bien es cierto que inicialmente puede parecer necesario limitar la posibilidad de reforma constitucional para salvaguardar los valores y principios que han sido arduamente implantados, resulta contradictorio que la propia cláusula que impone estos lindes pueda ser objeto de modificación<sup>64</sup>. ALF ROSS<sup>65</sup> en la formulación de la paradoja bautizada con su nombre defiende que las cláusulas de intangibilidad son en sí mismas irreformables porque una norma no puede aplicarse a su propia reforma; sin embargo, esto es algo manifiestamente posible en numerosas constituciones europeas.

MANUEL ARAGÓN<sup>66</sup> ve los límites materiales como el sometimiento de las generaciones futuras a la voluntad de las generaciones del presente, fomentando así que expresen sus ideas al margen de la norma suprema. Además de este argumento, que tiene su razón de ser, quizás la pregunta más elemental sea la siguiente: ¿Qué sentido tiene elevar muros de piedra a la reforma constitucional si las mareas del cambio los pueden

---

<sup>63</sup> ALÁEZ CORRAL, B. *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Estudios Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 216-221.

<sup>64</sup> Un ejemplo de ello es el artículo 288 de la Constitución Portuguesa «De los límites materiales a la reforma» fue objeto de reforma por la Ley constitucional n.º 1/89 8 julio, que suprimió uno de los límites y cambió la redacción de otros dos.

<sup>65</sup> ROSS, A. *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 1977, págs. 79 y ss.

<sup>66</sup> ARAGÓN, M. *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 88, Universidad Nacional Autónoma México, 2002.

derribar? Ya sea a través del procedimiento previsto para ello o haciendo uso del instrumento más utilizado a lo largo de la historia: la fuerza.

RUIPÉREZ<sup>67</sup> se manifiesta en contra de esta tesis en base a que radica en un problema de confusión entre el poder constituyente y el poder de reforma. Sin embargo, referir la defensa de la no inclusión de límites con la falta de comprensión del poder de revisión parece incurrir en una simplificación.

Considero que se puede partir igualmente de la premisa de que el poder constituyente desaparece una vez aprobada la constitución y, por ende, el resto de poderes entre los que se incluye el de reforma se encuentran limitados, y defender aun así la ausencia de cláusulas de intangibilidad, o mejor dicho, la falta de utilidad de las mismas. Por un lado, el poder de revisión ya se encuentra sujeto a limitaciones procesales, lo cual garantiza cierta rigidez y, asimismo, los límites materiales hacen de una norma que busca garantizar la inmutabilidad de la constitución una contradicción en sí misma al convertirla en otro objeto de modificación, siendo esto un tanto contraproducente.

### **3.- DERECHO COMPARADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL HISTÓRICO ESPAÑOL**

#### **3.1.- REFORMA CONSTITUCIONAL: DERECHO COMPARADO**

De cara a poder conseguir una visión más amplia del procedimiento de reforma y ver puestas de relieve las características tanto de rigidez como de flexibilidad, los límites materiales o temporales, la existencia incluso de más de un procedimiento de revisión... resulta interesante realizar un breve estudio de Derecho Comparado con los textos constitucionales de una serie de países próximos a nuestro entorno y que sirvieron de inspiración para la redacción de nuestra actual norma suprema<sup>68</sup>.

##### **3.1.1.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL**

A pesar de que «la proximidad geográfica no ha conseguido todavía evitar que, para muchos españoles, Portugal continúe siendo un gran desconocido<sup>69</sup>», es de interés ser conocedor de la Constitución lusa. La vigente hoy día data del 2 de abril de 1976, fruto de la ruptura con el régimen autoritario y dictatorial precedente en el camino de la transición hacia un régimen democrático.

---

<sup>67</sup> ALAMILLO, R. *Reforma versus revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*, Porrúa, México, 2013, págs. 320 y ss.

<sup>68</sup> PEGORARO, L. «Derecho Comparado y la Constitución Española de 1978. La recepción y exportación de modelos», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, 2005, págs. 287-321

<sup>69</sup> TAJADURA TEJEDA, J. (coord.) *La Constitución Portuguesa de 1976, un estudio académico treinta años después*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

La figura de la reforma se encuentra regulada en los artículos 284 a 289<sup>70</sup> de tal forma que se puede considerar rígida al tratarse de un procedimiento diferente al previsto para las leyes ordinarias; sin embargo, cabe precisar la idea de que la Constitución puede ser reformada, pero en ningún caso revocada, es decir, los cambios han de ser posibles «dentro del mismo orden constitucional»<sup>71</sup>. Se encuentra encerrada en una serie de límites temporales y circunstanciales como que no va a poder iniciarse el procedimiento en estado de sitio o de emergencia al igual que se prevé la posibilidad de reforma de manera ordinaria cada cinco años y de forma extraordinaria siempre que lo decidan cuatro quintos de los Diputados de la Asamblea<sup>72</sup> de la República Portuguesa. Las modificaciones habrán de ser aprobadas por mayoría de dos tercios sin que quepa veto del proyecto por parte del Presidente de la República, pues encuentra en el art. 286.3 la obligación de promulgarla.

Un aspecto muy curioso y original de la Constitución portuguesa es la extensa relación que elabora en el artículo 288 de los diferentes límites materiales entre los que figuran la independencia nacional y unidad del Estado, la forma republicana de gobierno o los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, entre otros. Es interesante resaltar que este precepto que limita la posibilidad de modificación relativa a determinadas materias es en sí mismo reformable<sup>73</sup>. Frente al escaso movimiento de la Constitución Española, cabe mencionar que el coetáneo texto constitucional portugués ha sido objeto de modificación hasta en siete ocasiones, pues constituye una norma que combina la flexibilidad al mismo tiempo que garantiza la identidad constitucional propia de la República de Portugal.

### **3.1.2.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE FRANCIA**

La Constitución francesa, vigente desde el 4 de octubre del año 1958<sup>74</sup> y que abrió camino a la Quinta República, fue elaborada por el general Charles De Gaulle que, tras alcanzar la presidencia, lideró un nuevo proceso constituyente. Con un mandato excepcional otorgado por la Asamblea Nacional, creó un Comité Consultivo Constitucional que redactó e hizo de la constitución francesa una norma rígida, pues toda reforma ha de someterse a un procedimiento especial. En sus inicios, se distinguían 3 tipos de vías, sin embargo, hoy solo se mantienen dos de ellas, los artículos 11 y 89<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> Véase página web de la Constitución de Portugal: [CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA \(parlamento.pt\)](http://constituicao-da-republica-portuguesa.parlamento.pt) (acceso 25 marzo, 2024)

<sup>71</sup> RODRIGUES CANOTILHO, M. «El sistema constitucional de Portugal» en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 14, págs. 117-135.

<sup>72</sup> La exigencia de que soliciten llevar a cabo la reforma cuatro quintos de los diputados que forman parte de la Asamblea de la República constituye una de las mayorías más estrictas del Derecho comparado.

<sup>73</sup> El artículo 288 de la Constitución Portuguesa «De los límites materiales a la reforma» fue objeto de reforma por la Ley constitucional n.º 1/89 8 julio, que suprimió uno de los límites y cambió la redacción de otros dos.

<sup>74</sup> Véase página web del Consejo Constitucional de Francia: [conseil-constitutionnel.fr](http://conseil-constitutionnel.fr) (acceso 25 marzo, 2024)

<sup>75</sup> El artículo 85 fue derogado por el artículo 4 de la Ley Constitucional n.º 95-880 el 4 de agosto de 1995.

El artículo 11 prevé un procedimiento que permite al Presidente de la República convocar un referéndum sin exigir el acuerdo del Parlamento; este fue utilizado únicamente por la reforma constitucional relativa a la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo en el año 1962. Por otro lado, el artículo 89 contempla un procedimiento más estricto pues la iniciativa la ostentan el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro, y los miembros del Parlamento, y será votado por ambas Cámaras con la ulterior celebración de un referéndum; este fue utilizado para la revisión que tuvo lugar el 2 de octubre del 2000<sup>76</sup>, entre otras 22 veces que se reformó. Asimismo, se establece una cláusula de intangibilidad rechazando que la forma republicana de gobierno pueda ser objeto de reforma y que posteriormente fue objeto de una interpretación extensiva que se desarrollará a continuación.

### **3.1.3.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE ITALIA**

La Constitución italiana es incluso de fecha más antigua pues fue aprobada el 22 de diciembre del año 1947<sup>77</sup> e igualmente catalogada como rígida, pues su modificación ha de llevarse a cabo por un medio específico previsto a tal fin, regulado en su artículo 138. A diferencia de otras constituciones, la iniciativa de la reforma es libre, puede iniciarla cualquier sujeto previsto en el legislativo ordinario<sup>78</sup>, cuestión muy discutida por los constitucionalistas italianos, pues si el gobierno puede llevar a cabo la iniciativa para la revisión constitucional esto supondría que la constitución se encuentra al mismo nivel que las leyes ordinarias<sup>79</sup>.

Se trata de un modelo intermedio donde no se distinguen excesivos obstáculos al cambio pero se busca la preservación del texto. Para ello se prevé la exigencia de una aprobación doble por mayoría de dos tercios en ambas cámaras en un intervalo de no menos de tres meses entre votaciones; asimismo, puede quedar la propuesta sometida a referéndum si así lo requiere una quinta parte de los miembros de una Cámara, quinientos mil electores o cinco Consejeros Regionales. Dentro de los límites a la reforma, llama la atención al igual que ocurría en la Constitución francesa el único límite explícito como cláusula de intangibilidad (artículo 139): la prohibición de todo cambio que afecte a la forma republicana del Estado, una traducción del resultado del referéndum que tuvo lugar junto a las elecciones a la Asamblea Constituyente en fecha 2 de junio de 1946, y en el que se optó por impedir el regreso de la monarquía así como del régimen fascista.

---

<sup>76</sup> La ley constitucional del 2 de octubre del año 2000 modificó el artículo 6 de la Constitución francesa y redujo el mandato presidencial fijado en 7 años, a 5)

<sup>77</sup> Véase página web de la Constitución de Italia: [The Constitution of the Italian Republic | www.governo.it](http://www.governo.it) (acceso 25 marzo, 2024)

<sup>78</sup> Véase el artículo 71 de la Constitución italiana de 22 de diciembre de 1947, que enumera los sujetos habilitados para iniciar el procedimiento legislativo ordinario.

<sup>79</sup> PARISI, S. «La reforma constitucional en Italia: ¿Cómo cambia la forma del Estado?» en *Revista de Estudios Jurídicos* núm. 16/2016, Jaén, 2016, pág. 6.

Sin embargo, tanto en Italia como en Francia parte de la doctrina optó por interpretar dicha cláusula de intangibilidad de manera extensiva poniendo en relación la forma republicana con los valores esenciales propios del ordenamiento jurídico<sup>80</sup>. La Corte Constitucional Italiana en su sentencia 1146/1998 de 15 de diciembre, manifiesta la existencia de unos límites implícitos, un conjunto de «principios supremos que no pueden ser subvertidos o modificados en cuanto a su contenido esencial ni siquiera mediante leyes de revisión constitucional u otras leyes constitucionales»<sup>81</sup> por encontrarse estrechamente ligados a la forma del Estado, cuyo cambio conduciría a un régimen diferente, por lo general, fruto de una revolución. Parte de la doctrina francesa adoptó esta misma interpretación remitiéndose al artículo primero<sup>82</sup> de la norma suprema para considerar inmodificables principios como el carácter indivisible, democrático y social de la República francesa<sup>83</sup>.

Volviendo a la italiana, esta constitución fue objeto de nueve reformas desde el año 2000 demostrando que la revisión de la misma es viable cuando se da el acuerdo suficiente; asegurando asimismo cierto grado de rigidez con las mayorías exigidas acompañadas de la ulterior consulta popular.

### **3.1.4.- REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA**

La Ley Fundamental de Bonn, conocida así la Constitución de la República Federal alemana, fue aprobada el 8 de mayo del año 1949 inspirada en la Constitución de la República de Weimar y llegó a ser modificada hasta en unas sesenta ocasiones, lo que la convierte en una norma relativamente flexible. Regula su procedimiento de reforma en un artículo único, el 79<sup>84</sup>, en el que se exige que todo cambio ha de constar expresamente y «alterar el tenor literal de la Ley fundamental», de esta forma se logran evitar las mutaciones constitucionales que en su día se realizaron bajo la Constitución de Weimar de 1919<sup>85</sup>.

En cuanto a las mayorías exigidas, se requiere la conformidad de dos tercios del Parlamento (Bundestag) al igual que de los votos del Consejo Federal (Bundesrat); asimismo, se fija la intangibilidad de la forma de gobierno, del principio de participación de los diferentes Estados federados (Länder) al igual que de los principios de soberanía

---

<sup>80</sup> CAPODIFERRO CUBERO, D. «Los límites formales y materiales a la revisión de la Constitución italiana» en *Estudios de Deusto*, Vol. 70/2, 2022, pág. 26.

<sup>81</sup> Véase Sentencia 1146/1998, de 15 de diciembre de la Corte Constitucional Italiana. Se hizo esta afirmación para el caso del derecho a la comunicación libre y secreta (Sentencia 366/1991 de 11 julio) prohibiendo la modificación de su contenido esencial por ser un valor de la personalidad.

<sup>82</sup> Véase artículo 1 de la Constitución Francesa «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada».

<sup>83</sup> GÓMEZ, I. «La revisión siempre abierta de la Vª República Francesa a través de sus reformas constitucionales», *Cuadernos de Derecho Público*, págs. 227-228.

<sup>84</sup> Véase página web de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana: [gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de) (acceso 25 marzo, 2024)

<sup>85</sup> AGUDELO IBÁÑEZ, S.J. «Identidad Constitucional: límite a la reforma constitucional en Alemania, Italia y la India», *Revista Académica y Derecho*, Año 6, núm. 11, 2015, págs. 123-1546.

popular, dignidad humana y demás derechos fundamentales recogidos en los artículos 1 y 20 como principios identificadores del orden constitucional, una identidad que no puede ser objeto de reforma.

No obstante, la interpretación del Tribunal Constitucional Federal reconoce la necesidad de un procedimiento de reforma, siempre y cuando se garantice la inmutabilidad de ese núcleo intangible de la norma suprema en el que se encuentra la dignidad humana y el Estado social y de Derecho. Los límites materiales a la reforma los entiende como una garantía de pervivencia de la constitución, permitiendo la modificación de esos principios intangibles siempre que no se altere la identidad esencial que se esconde tras los mismos<sup>86</sup>.

### 3.1.5.- REFORMA EN LA «CONSTITUCIÓN» DE REINO UNIDO

Por último, resulta interesante apuntar algunas ideas del sistema constitucional de Reino Unido pues destaca por su peculiaridad frente al resto de Estados, principalmente porque carece de una constitución normativa escrita, es decir, no se encuentra formalmente en ningún documento. Es una «constitución no codificada» que se esconde tras los *Statutes*<sup>87</sup>, el *Case Law*<sup>88</sup>, el Derecho de la Unión Europea, el Derecho Internacional y las leyes y costumbres de los diferentes órganos; siendo el procedimiento el mismo para todas ellas: aprobación en *House of Commons* y *House of Lords* y la *Royal Assent*<sup>89</sup>.

Si partimos de esto, se podría afirmar que cada vez que el Parlamento de Westminster aprueba una nueva ley, se efectúa una reforma constitucional, pues es soberano, omnipotente y supremo y, consecuentemente, tiene derecho a aprobar o derogar cualquier norma; el que un acto del Parlamento sea anulado por un acto posterior es una característica prominente del sistema legal del Reino Unido. Sin embargo, sería lógico preguntarse si el Parlamento puede autolimitarse y para dar respuesta a ello se pueden distinguir dos teorías principales: la teoría clásica y la revisionista<sup>90</sup>.

La primera de ellas se puede resumir en que «el Parlamento del Reino Unido es, a los ojos de los tribunales ingleses, una legislatura soberana continua que no puede obligar a sus sucesores en la manera y forma»<sup>91</sup>, es decir, cualquier norma que contradiga una norma anterior es una norma válida, de esta manera, nunca se dictan normas inconstitucionales y a futuro, el Parlamento gozará de un camino libre de obstáculos en un ordenamiento que

---

<sup>86</sup> RAINER, A. «La reforma constitucional Alemania», *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992, págs. 373-384.

<sup>87</sup> Leyes que aprueba el Westminster, entre las relativas a la estructura de Reino Unido destacan, por ejemplo: *Union with Scotland Act 1706*, *European Communities 1972* o *Governance of Wales Acts 1998*.

<sup>88</sup> El conocido como *Case Law* es una expresión que se podría traducir por jurisprudencia, es decir, es la ley basada en decisiones que han sido tomadas por jueces en diferentes supuestos.

<sup>89</sup> Aprobación por ambas Cámaras y posteriormente, sanción por parte del Rey.

<sup>90</sup> PÉREZ TRIVIÑO, J. L. «Una revisión de la soberanía del Parlamento Británico» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 18, núm. 54, 1998, págs. 173-190.

<sup>91</sup> WADE, H. W. R. «The Basis of Legal Sovereignty», *The Cambridge Law Journal*, 1995, V. 13, núm. 2, pág. 190.

existe en un presente perpetuo. Por el contrario, la teoría revisionista surge como crítica a la anterior y se basa en la posibilidad de modificar el procedimiento de creación de normas de cara al futuro; al igual que el Parlamento tiene potestad de legislación sobre cualquier materia, también lo tiene respecto a la forma de la legislación futura.

Se interpreta así no como una autoridad jurídica suprema continua, sino como una autoridad jurídica suprema que restringe su competencia legislativa hacia el futuro, es decir, se forma un Parlamento continuo pero que a su vez se encuentra limitado al menos en algunos ámbitos: relativo a la Unión Europea (European Union Act 2011<sup>92</sup>), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Human Rights Act 1998<sup>93</sup>) aunque ahora carece de sentido tras dejar de ser Estado Miembro; y respecto de la cesión de poderes a Escocia e Irlanda (Acts of Union between Scotland and England of 1706 and Ireland in 1800<sup>94</sup>).

Para poder llevar a cabo un cambio en alguna de estas normas, cabe mencionar que se hallan configuradas de tal manera que únicamente puedan ser modificadas o derogadas por legislación posterior siempre y cuando se declare expresamente su intención de efectuar una reforma<sup>95</sup>. Por ende, se pone de relieve que el poder del Parlamento se encuentra limitado, si bien es cierto que de una manera un tanto diferente pues no se asemeja a lo visto en el resto de constituciones europeas y ello podría llevarnos a hablar de una «proto-forma» de rigidez.

Tras analizar el procedimiento de reforma constitucional en diferentes países de Derecho Comparado, se pueden sacar en conclusión algunas ideas relativas al enfoque de la rigidez en la norma suprema de cada uno de ellos. En cuanto a los límites procesales no encuentro grandes divergencias entre unos y otros, es en la inclusión o no de cláusulas de intangibilidad que persiguen esa rigidez donde no se puede ver realmente una posición unánime entre las constituciones europeas. Destaca la alemana por encima del resto por amurallar tanto su forma de gobierno como principios básicos que recoge en los artículos 1 y 20; al igual que las constituciones de Francia e Italia en las que se protegen una suerte de valores supremos sobre los que se fundamenta su ordenamiento.

Destaco asimismo la Constitución de Portugal para retomar el argumento expuesto anteriormente sobre la carencia de utilidad de dichas cláusulas al ser susceptibles también de reforma, como ocurrió en este Estado; o porque siempre tendrá cabida un acto posterior del poder constituyente que dé lugar a una nueva constitución.

---

<sup>92</sup> BLICK, A. *Entrenchment in the United Kingdom: A written constitution by default?* The Constitution Society, Londres, 2017, p. 16.

<sup>93</sup> BLICK, A. *Entrenchment in the United Kingdom*, ob., cit., pág. 17.

<sup>94</sup> BLICK, A. *Entrenchment in the United Kingdom*, ob., cit., pág. 14.

<sup>95</sup> BLICK, A. *Entrenchment in the United Kingdom*, ob., cit., pág. 8.

## **3.2.- REFORMA CONSTITUCIONAL: DERECHO CONSTITUCIONAL HISTÓRICO ESPAÑOL**

Analizada la figura de la reforma en las diferentes constituciones en un estudio de Derecho comparado de los Estados próximos, hemos de poner el foco ahora en nuestro país, y para poder comprender la regulación presente, el conocimiento de las soluciones adoptadas por nuestros antepasados nos puede ayudar hoy a encontrar el camino quizás más adecuado y evitar incurrir en los mismos errores, pues decía Cicerón que la historia es *Magistra Vitae*<sup>96</sup>.

Si bien es cierto que hubo constituciones a lo largo de los tiempos que lograron su perpetuidad, como ocurre con la estadounidense, vigente desde 1789; otras no alcanzaron la eternidad y se perdieron en el transcurrir de los años. Es el caso de España, con una inestable historia constitucional debido a las convulsiones políticas en las que se vio envuelta en los últimos siglos. Este es el principal motivo por el que se sucedieron una serie de constituciones de vigencia reducida fruto de revoluciones, conflictos o pronunciamientos militares, como meros panfletos políticos que favorecían a los que ostentaban el poder en ese momento. Para el estudio de la reforma en los diferentes textos que nuestro país acogió a lo largo de su práctica constitucional, es necesario dividirla en etapas desde el Estatuto de Bayona<sup>97</sup> de 1808 hasta la Constitución actual de 1978 que será objeto de ulterior análisis.

### **3.2.1.- ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO (1808-1833)**

Muchos estudiosos consideran que la primera constitución de la historia de España fue la conocida como la Pepa<sup>98</sup>, la Constitución de 1812, fruto de una rebelión contra el régimen bonapartista del rey José I (1808-1813); sin embargo, cuatro años atrás, el día 7 de julio de 1808 el mismo monarca había sancionado la Carta de Bayona, impuesta por Napoleón Bonaparte, que ostentaba por entonces los derechos de la Corona española. Este texto se define como «ley fundamental», sin embargo, fue el monarca, en este caso, el emperador francés, quien la elaboró sin posibilidad de que fuera discutida por unos representantes constituyentes; fue así que no tuvo una larga y fructífera vida. A pesar de su reducida vigencia, el Estatuto de Bayona otorgaba a las Cortes la facultad para reformar todo lo que se considerase conveniente con un único obstáculo de carácter temporal de doce años, sin prever ninguna limitación material ni formal más<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> CICERÓN, M.T. *Diálogos del orador*, Traducción de Marcelino Menéndez, 2017.

<sup>97</sup> VICENTE ANTOLÍN, C. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*, Dilex S.L. 2004. Manifiesta que una parte de los juristas españoles rechazan que el Estatuto de Bayona sea considerada como la primera constitución en España, pues fue realmente una Carta otorgada impuesta por Napoleón, no siendo, por tanto, un texto español en sentido estricto.

<sup>98</sup> Conocida así por haber sido sancionada por las Cortes el 19 de marzo de 1812, día de San José.

<sup>99</sup> Véase el artículo 146 del Estatuto de Bayona de 1808: «Todas las adiciones, modificaciones y mejoras que se haya creído conveniente hacer en esta Constitución, se presentarán de orden del Rey al examen y deliberación

A continuación, con la Constitución de Cádiz aprobada el 19 de marzo del año 1812, se hizo más compleja la figura de la reforma y es quizás aquí donde se encuentra el punto de partida que marcó el constitucionalismo español hasta el hoy.

El Título X de la norma dificultaba con su extensa regulación la posibilidad de cambio, todo ello para evitar que las diferentes fuerzas políticas desestabilizaran el frágil equilibrio al que se había llegado en España a principios del siglo XIX. Para lograrlo, se confeccionaron una serie de límites<sup>100</sup>: en primer lugar, temporal, pues no se permitía proponer alteración de la misma hasta transcurridos ocho años desde su puesta en práctica (artículo 375). También se establecían límites formales (artículo 377) como expresarla por escrito y la obligación de leerla en tres ocasiones con un intervalo de seis días para proceder a su deliberación una vez finalizada la tercera. Asimismo, se enumeran otros límites como la exigencia de que la diputación ostente poderes especiales para la reforma (artículo 376) y que veinte diputados como mínimo la apoyen (artículo 377); y, a pesar de que el procedimiento para tramitarla era el legislativo ordinario, se requería el voto de dos terceras partes de los diputados.

### **3.2.2.- PERIODO ISABELINO (1833-1868)**

Transcurrido el Trienio Liberal y tras la muerte de Fernando VII, a lo largo del reinado de su hija Isabel II (1833-1868) los moderados y progresistas se enfrentaron entre sí por el poder, generando constituciones que se limitaban a ser un mero reflejo de la política del partido gobernante, sin atribuirle valor normativo superior. Durante la Regencia de María Cristina de Borbón, madre de Isabel II, los moderados llevaron a cabo la elaboración de un Estatuto Real, la Constitución de 1834, promulgada en España el 10 de abril del mismo año.

Consistía en una carta otorgada que supuso un retroceso frente a “la Pepa”, pues no reconocía ni la división de poderes, ni los derechos fundamentales de los ciudadanos, ni el principio de soberanía nacional y asimismo, carecía de rigidez al no regular su propia reforma y delegarla a la ley ordinaria. Sin embargo, por las condiciones sociales y políticas de la época se convirtió en un texto de reducida aplicación hasta que los progresistas lograron promulgar una nueva norma: la Constitución de 1837. Esta nueva constitución permitió un retorno a la Constitución de Cádiz de 1812 con ciertas modificaciones para adaptarla al progresivo avance de la realidad de aquel tiempo, como el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales y la soberanía nacional. No obstante, la regulación del procedimiento de reforma se mantuvo como en el Estatuto Real de 1834, relegándose a la ley ordinaria.

---

de las Cortes, en las primeras que se celebren después del año de 1820». (página web Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/en/cem/constesp1812-1978>) (acceso 30 marzo, 2024)

<sup>100</sup> Véase Título X de la Constitución de Cádiz de 1812 (arts. 375 - 384) (página web del Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/en/cem/constesp1812-1978>) (acceso 30 marzo, 2024)

Este texto constitucional no logró preservar un marco estable de convivencia política, sino que el general Ramón Narváez<sup>101</sup> que lideraba a los moderados llegó al gobierno e impulsó la redacción de una nueva constitución, la de 1845, como revisión de la anterior adaptándola a las ideas de los que ostentaban el poder en ese momento, ni siquiera fue resultado de un proceso constituyente. En cuanto a la regulación de su reforma, cabe resaltar la falta de la misma; sin embargo, fue objeto de varios proyectos, algunos frustrados y uno con éxito<sup>102</sup>, haciendo de la norma un texto flexible y con posibilidad de cambio.

A pesar de que la Constitución de 1856, la llamada «non nata» no llegó a promulgarse formalmente, cabe su mención pues provocó una ruptura con el constitucionalismo anterior y vuelve a incluir un título dedicado a la regulación de la reforma<sup>103</sup>. La potestad de revisar el texto lo tenían las Cortes con el Rey y, una vez declarada la voluntad de llevarlo a cabo, este disolvería inmediatamente el Senado y el Congreso convocándose nuevas Cortes en el plazo de dos meses, siendo estas constituyentes exclusivamente para decretar la reforma, que debería ser aprobada por una mayoría de dos tercios de los llamados «Cuerpos Colegisladores». No obstante, como se ha indicado previamente, este texto no llegó a promulgarse.

### **3.2.3.- SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874)**

Este periodo se inicia con la Revolución conocida como «la Gloriosa» que puso fin al reinado de Isabel II provocando su exilio. Las Cortes Constituyentes redactan una nueva Constitución que es aprobada el 1 de junio de 1869, considerada como la más progresista de todo el siglo XIX al igual que democrática, pues otorgaba un importante papel a las Cortes como máximo órgano de representación de la nación, muy influenciada por los vientos provenientes de la Constitución de los EEUU<sup>104</sup>.

La figura de la reforma se encuentra en el Título XI dedicado exclusivamente a la regulación de la misma. La iniciativa se concedía a las Cortes o a propuesta del Rey con expresa mención del artículo que se pretendía modificar, se disolvía el Senado y el Congreso y se convocaban nuevas Cortes para reunirse a los tres meses siguientes, siendo este el mismo procedimiento que el que figuraba en la «non nata» de 1856. Con la

---

<sup>101</sup> Ramón María Narváez y Campos (1799-1868) fue un militar y político español que en 1844 fue llamado a formar gobierno durante siete periodos. Entre sus logros cabe destacar que impulsó la elaboración de la Constitución de 1845 al igual que muchas otras leyes de gran importancia como la reforma fiscal de Mon de 1845, el Código Penal de 1848 o las reformas administrativas de Juan Bravo Murillo.

<sup>102</sup> El primer intento de reforma fue el de Juan Bravo Murillo que terminó por dimitir antes de promulgarse; el segundo, por Federico Roncali que no acabó por debatirse y el último, por Leopoldo O'Donnell que logró añadir un Acta Adicional relativo a la ordenación de provincias de Ultramar.

<sup>103</sup> Véase el Título XV de la Constitución de 1856 conocida como la «non nata» (arts. 87-92) (página web del Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/en/cem/constesp1812-1978>) (acceso 30 marzo, 2024)

<sup>104</sup> LÓPEZ-CORDÓN, V. *La revolución de 1868 y la I República*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1976, p. 13.

abdicación del rey Amadeo I, se elaboró un proyecto de constitución<sup>105</sup> en el año 1873 para la I República Española que pretendía la transformación en un Estado federal, inspirado en Estados Unidos, pero este no llegó a ser aprobado. En este caso la reforma se encontraba recogida en el Título XVII<sup>106</sup> con un procedimiento idéntico al previsto en la de 1869.

### **3.2.4.- LA RESTAURACIÓN (1874-1931)**

La Constitución de 1876 fue sancionada por el Rey Alfonso XII y aprobada por las Cortes de mayoría conservadora, un texto constitucional con base en la soberanía compartida entre las Cortes y el Rey, intentando reproducir la esencia de las Constituciones de 1845 y 1869 y, asimismo, de elaborar un instrumento parcial entre las diferentes posturas políticas afectadas; así se puso fin así al desequilibrio que marcó el régimen precedente. En cuanto a la figura de la reforma, no se encuentra prevista por esta Constitución, al igual que ocurría con la de 1845.

A pesar de la vigencia a lo largo de varias décadas de la Constitución de 1876, España se vio igualmente sumergida en una ola de conflictos sociales y políticos, crisis y problemas que culminaron en el levantamiento que Miguel Primo de Rivera llevó a cabo en 1923, asumiendo el poder. En 1929 se elaboró un proyecto de constitución por una Asamblea Nacional Constituyente para elaborar una nueva ley fundamental y sustituir así la de 1876 suspendida por el golpe de Estado; sin embargo el borrador fue rechazado por Alfonso XIII<sup>107</sup>. La regulación de la reforma sí que se encontraba prevista en el propio texto y se exigía que fuera informada por medio del mensaje electoral<sup>108</sup> y se tramitaría la propuesta si el Consejo del Reino<sup>109</sup> lo acordase por mayoría de dos tercios y para la votación definitiva se requería además idéntica mayoría.

### **3.2.5.- II REPÚBLICA Y DICTADURA FRANQUISTA (1931 – 1975)**

Con la proclamación de la Segunda República tras las elecciones generales españolas en 1931, se formaron las Cortes Constituyentes y estas elaboraron la Constitución que fue aprobada el 9 de diciembre del mismo año. Fue un texto que rompía de nuevo con el régimen anterior, inspirándose en las constituciones predecesoras de 1856, 1869 y 1873<sup>110</sup>, y definía a España como «una República democrática de trabajadores de

---

<sup>105</sup> Este proyecto fue redactado por el político e historiador Emilio Castelar (1832-1899) pero no llegó a ser aprobado por las Cortes.

<sup>106</sup> Véase Proyecto de Constitución de 1873 (artículos 115-117) ([17-07-1873. Apéndice segundo al N° 42 \(de 1 a 8\). \(congreso.es\)](#)) (acceso 30 marzo, 2024)

<sup>107</sup> VICENTE ANTOLÍN, C. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*, ob. cit., pág. 110.

<sup>108</sup> Véase artículo 104 del Proyecto de Constitución 1929 ([06-07-1929. Apéndice primero al N° 48 \(de 1 a 16\). \(congreso.es\)](#)) (acceso 30 marzo, 2024)

<sup>109</sup> El Consejo del Reino era un órgano encargado de asesorar al Rey al Gobierno en cuestiones de gran importancia.

<sup>110</sup> OLMOS MATUTE, A. *Una perspectiva histórica sobre la reforma constitucional en España*, Trabajo Fin de Grado de Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación de la Universidad de Valladolid, 2018, pág. 36.

toda clase»<sup>111</sup>. En cuanto a la reforma, esta encontraba su regulación en el artículo 125, que reconocía la potestad para proponerla al Gobierno y a una cuarta parte de los miembros del Parlamento y requería para su aprobación el voto favorable de dos terceras partes de los Diputados durante los primeros cuatro años y, en adelante, mayoría absoluta.

Puesta de manifiesto la necesidad de reforma se disolvía el Congreso<sup>112</sup> y se convocaban nuevas elecciones para que, en función de Asamblea Constituyente, se pronunciase sobre la reforma y actuase en adelante como Cortes ordinarias. Esta Constitución establecía, por tanto, una combinación de límites, pues solo se requería durante un periodo de cuatro años con el objetivo de asentar la República en el tablero político español. Sin embargo, la ruptura de la constitución republicana de 1931 da comienzo a un nuevo proceso constituyente tras la Guerra Civil española (1936-1939), dando paso a un nuevo sistema jurídico.

A lo largo de esta etapa se fueron aprobando una serie de normas que fueron denominadas «Leyes Fundamentales del Reino»: el Fuero del Trabajo (1938); la Ley Constitutiva de las Cortes (1942) que reinstauró las Cortes como representantes del poder legislativo a pesar de que la Jefatura del Estado conservaba la potestad de dictar normas con carácter general; el Fuero de los Españoles (1945) con una relación de principios y derechos de los ciudadanos; la Ley de Referéndum (1945), la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947), la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958) y la Ley Orgánica del Estado (1967) para asegurar la perdurabilidad del régimen tras la muerte de Franco. Y por último, como octava Ley Fundamental, la Ley para la Reforma Política (1977), creando así un doble procedimiento de reforma constitucional<sup>113</sup>: por un lado, por parte del Jefe del Estado y por otro, mediante una Ley de Cortes o Ley de Prerrogativa acordada según el art. 10 Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, respetando en ambos casos los principios del Movimiento Nacional (LPMN) que constituyen un límite material. Resulta curioso el hecho de que desde el Estatuto de Bayona hasta entonces no se hubiera previsto la necesidad de ratificación popular de la reforma, aparece por primera vez en el presente artículo 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado donde se consagró el referéndum preceptivo para modificar o derogar leyes fundamentales<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> Véase artículo 1 de la Constitución de 1931 «España es una República de trabajadores de toda clase, que se organizan en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. (...) La bandera de la República española es roja, amarilla y morada» (página web del Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/en/cem/constesp1812-1978>) (acceso 30 marzo, 2024)

<sup>112</sup> Se acogió un modelo unicameral, por lo que el Senado no desempeñaba ninguna función.

<sup>113</sup> ALÁEZ CORRAL, B. «La CE de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, págs. 166-167.

<sup>114</sup> Araujo Oliver, J. «El referéndum en el sistema constitucional español», *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 15, Islas Baleares, 1986, pág. 147.

Antes de dar paso al análisis de la figura de la reforma en nuestra actual norma suprema, es preciso hacer una breve síntesis de la examinada evolución histórica de España marcada por una sucesión de constituciones que trataron de adaptarse a los diferentes contextos del momento.

Desde el siglo XX se fueron elaborando normas que establecían límites temporales y procesales estrictos para preservar el frágil equilibrio político de la sociedad de entonces; otras, como la de 1876 llegaron a prescindir de una regulación específica para la reforma de cara a poder adaptarse a los cambios impulsados por el poder político de turno. Sin embargo, a medida que avanza la historia, ya durante la Segunda República y la Dictadura Franquista, se puede ver una mayor institucionalización y desarrollo del procedimiento que nos ocupa, así como una preocupación por garantizar la estabilidad del régimen instaurado. En resumen, el constitucionalismo histórico español se encuentra dibujado por el vaivén de un péndulo que avanza y retrocede de manera constante llevando consigo los rasgos más característicos de las diferentes normas supremas que un día ordenaron España.

## **4.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978**

### **4.1.- ¿RUPTURA O REFORMA DE LA NORMA SUPREMA?**

Antes de dar el salto al análisis de la Constitución de 1978 y para continuar en el camino de esa línea del tiempo, es preciso detenernos en el momento de la transición, ese cambio del régimen franquista a nuestro sistema actual en el que se sitúa el nacimiento de nuestra norma suprema. Sin embargo, ¿se podría decir que esta es fruto de una reforma constitucional de las Leyes Fundamentales o se rompió con el anterior ordenamiento jurídico dando así lugar a un nuevo poder constituyente?

Para poder dar respuesta a esta pregunta es necesario reflexionar sobre la existencia de una “Constitución franquista” y de las posibilidades de reforma en torno a la misma. Este sistema jurídico surgió como consecuencia del levantamiento militar que ocasionó el fin de la república en España en 1936 abriendo paso al poder constituyente que creó lo que se puede entender como una «Constitución en sentido material»<sup>115</sup> formada principalmente por las siete Leyes Fundamentales aprobadas en ese momento. Sin embargo, el art. 10<sup>116</sup> de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1947, al regular el procedimiento de modificación y derogación, dio a la «Constitución» cierta unidad formal de la que carecía.

---

<sup>115</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. «La CE de 1978: ¿Ruptura o reforma...», ob., cit. Explica que se creó una «Constitución en sentido material» pues no se adoptó una norma jurídica suprema en sentido formal, sino que consistió en un conjunto de leyes que ordenaron el sistema político y los valores derivados de este a preservar.

<sup>116</sup> Art. 10 de la LSJE. «Son Leyes fundamentales de la nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referéndum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndole, tal rango. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación».

La reforma constitucional hacía necesario, por tanto, el acuerdo de las Cortes para su aprobación y la ratificación por vía del referéndum; además de respetar una serie de límites materiales recogidos en el art. 1 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional. En 1977 se aprueba la última Ley Fundamental, la de Reforma Política, y es aquí donde se encuentra la respuesta a la dicotomía entre reforma o ruptura; si se entiende que esta cumplió las exigencias requeridas se podría hablar de una continuidad constitucional. Sin embargo, de la lectura del art. 3 de dicha norma se puede sacar en conclusión una derogación tácita del procedimiento de reforma previsto anteriormente, lo que supone una evidente infracción de los Principios del Movimiento Nacional y por ende, una ruptura constitucional<sup>117</sup>.

## **4.2.- TÍTULO X: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

La vigente norma suprema, al igual que hicieron sus precedentes patrias y contemporáneas en otros Estados vecinos, recoge la figura de la reforma constitucional con determinadas particularidades a exponer a continuación, partiendo de la idea principal de una doble existencia del procedimiento de modificación: el llamado ordinario del art. 167 CE y el más agravado del art. 168 CE en función de la materia sobre la que recaiga dicha revisión. En primer lugar, la fase inicial, común para ambos procedimientos, se regula en el artículo precedente, 166 CE, en el que se efectúa una remisión a la iniciativa legislativa, con exclusión de la popular en este caso, perteneciendo así la misma al Gobierno, al Congreso y al Senado con agravación de mayorías<sup>118</sup> y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de manera un tanto secundaria<sup>119</sup>.

### **4.2.1.- PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 167 CE**

El procedimiento recogido en este precepto manifiesta su rigidez a través de la mayoría cualificada inicial de tres quintos de cada una de las Cámaras, siendo mayoría de los miembros<sup>120</sup> y no de los votos, lo que evoca una mayor rigidez. Sin embargo, parece favorecer que se efectúe la reforma<sup>121</sup> al prever que si no se logra la citada mayoría, cabe la posibilidad de acordar un nuevo texto por una Comisión paritaria mixta de Diputados y Senadores y, si no se alcanza el consenso, se permite la aprobación por mayoría de dos tercios del Congreso si se contase con mayoría absoluta en el Senado.

---

<sup>117</sup> ALÁEZ CORRAL, Benito. «La CE de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?», ob., cit., págs. 187-188.

<sup>118</sup> El artículo 87 precisa que la iniciativa del Congreso y Senado según la CE y los Reg. parlamentarios; son estos los que regulan que en proposiciones de reforma constitucional, por parte del Congreso, han de ser 2 grupos parlamentarios o 1/5 de los diputados (146 RC) y en el Senado, 50 senadores de distinto grupo (152 RS).

<sup>119</sup> Se prevé una doble opción para la iniciativa de reforma en manos de las Asambleas Legislativas de las CCAA, pues puede solicitarse la adopción de acuerdo y tramitación ante el Gobierno o ante el Congreso.

<sup>120</sup> ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después» en PUNSET /ÁLVAREZ (Coords.) en *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018)*, Aranzadi, 2018, pág. 10.

<sup>121</sup> VERA SANTOS, J. M. «La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España» en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 96, 2016, págs. 13-48.

Asimismo, se permite llevar a cabo un referéndum vinculante de manera potestativa, si lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras en los quince días siguientes a la aprobación del texto. Es opinión mayoritaria que esta vía ordinaria es simple y sencilla por la multitud de alternativas y la escasa exigencia política para la convocatoria del referéndum y que, por ello, debería ser el único procedimiento al que acudir para una reforma constitucional<sup>122</sup>; sin embargo, discrepo con la simplicidad de esta idea.

#### **4.2.2.- PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 168 CE**

Por otro lado, la vía del artículo 168 CE resulta más agravada y es objeto de numerosas críticas. A diferencia del art. 167 CE, un camino de alternativas, este busca lo contrario: limitar la facilidad de llevar a cabo reformas al hacer uso de una rigidez que agrava el procedimiento en razón de las materias que son objeto del mismo.

Lo primero que puede llamar la atención de la lectura de este precepto es que se encuentra prevista la revisión total, una senda abierta a la propia autodestrucción de la norma suprema, llegando a confundirse el poder constituyente con el de reforma constitucional. Muchos autores como ANTONIO TORRES DEL MORAL o BALAGUER CALLEJÓN<sup>123</sup> defienden que esto legaliza la revolución derribando así la débil frontera existente que separa el poder originario y el derivado. No obstante, ¿qué se entiende por reforma total? ¿Una nueva constitución? Comparto con PÉREZ ROYO que pueda calificarse de absoluta la revisión que afecte a cualquier pieza clave del ajedrez constitucional; por ejemplo la supresión del control de constitucionalidad<sup>124</sup> de la ley, si esto cae, «jaque mate»<sup>125</sup>.

Además de lo anterior, se recogen una serie de materias que se ven protegidas por la rigidez del art. 168 CE; estas son las vértebras del ordenamiento constitucional: la definición territorial del Estado, la forma de gobierno y los distintos derechos fundamentales y libertades públicas<sup>126</sup>. Por ello, es por lo que se busca el amparo de las mismas a través de la complejidad del procedimiento que exige que tanto el Congreso como el Senado aprueben por una mayoría cualificada de dos tercios el proyecto de reforma, es decir, su puesta en funcionamiento, seguido de una posterior disolución de las Cortes y una nueva

---

<sup>122</sup> VERA SANTOS, J. M. «La reforma del procedimiento de reforma constitucional (...)», ob., cit., pág.28.

<sup>123</sup>Citados ambos en: VERA SANTOS, J.M. «La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España», ob. cit., pág. 29.

<sup>124</sup> PÉREZ ROYO, J. «La reforma de la Constitución», ob., cit., págs. 196-197.

<sup>125</sup> Esta interpretación sistemática puede plantear un problema que se traerá a colación con el Auto del Tribunal Constitucional 9/2012 pues parte de una interpretación más literalista al determinar que únicamente se hará uso del procedimiento del artículo 168 si afecta a las materias que expresamente este mencione; de lo contrario, se deberá tramitar por el procedimiento ordinario del artículo 167. El control de constitucionalidad que se pone como ejemplo resulta ser una materia que afectaría indirectamente al objeto protegido por la vía agravada pero no se encuentra recogido expresamente por este, por tanto, de acuerdo con la interpretación vertida por el TC dicha materia no sería susceptible de reforma por el art. 168 CE.

<sup>126</sup> Véase art. 168 CE que hace referencia a «una (reforma) parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección Primera del Título I, o al Título II (...)».

votación con idéntica mayoría donde se consuma dicha intención. Y por último, se perfecciona con la celebración de un referéndum obligatorio dando un paso más allá en la rigidez que ya caracteriza a este procedimiento. Por tanto, nos encontramos ante dos «realidades procedimentales distintas<sup>127</sup>»: la primera, de alternativas y la segunda, con una posibilidad.

#### **4.2.3.- AUSENCIA DE CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD EN LA CE**

En nuestra Constitución de 1978 se optó por no considerar la inclusión de cláusulas de intangibilidad, a diferencia de lo que resulta habitual en el Derecho Comparado, compensándose con la previsión de dos vías para la revisión y, en concreto, con la reforzada rigidez del procedimiento del art. 168 CE; de hecho, este precepto solo tiene sentido en tanto que no se encerró la eternidad en dichas cláusulas, dejando todo en manos de los límites procedimentales o temporales como el del art. 169 CE.

Es interesante analizar el Anteproyecto de Constitución donde solo se regulaba un procedimiento muy similar al actual art. 167 CE, sencillo y relativamente flexible<sup>128</sup>; sin embargo, esto suscitó desconfianzas por falta de rigidez. Se propuso la elaboración de un procedimiento más agravado y la inclusión de una cláusula de intangibilidad para hacer «la unidad política de España y su integridad territorial inmodificables». Finalmente, se optó por prescindir de esta cláusula pues el contenido se entendía suficientemente protegido por otros preceptos y a cambio, se centró el esfuerzo en preservar los grandes pilares de la norma fundamental especificando qué materias quedaban así sometidas a la reforma agravada<sup>129</sup>.

El rechazo a los límites materiales se puede explicar por la escasa eficacia de los mismos<sup>130</sup>, además de por la necesidad de alejarse de los precedentes Principios del Movimiento Nacional, cuyos contenidos eran «por su propia naturaleza, permanentes e inalterables» y a pesar de ello, perecieron. El propio Tribunal Constitucional reconoció la inexistencia de cláusulas de intangibilidad en varias de sus resoluciones, manifestando que «la Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la

---

<sup>127</sup> VERA SANTOS, J. M. «La reforma del procedimiento...», ob., cit., pág. 36 (nota al pie de pág. n.º 66)

<sup>128</sup> Véase art. 158 del Anteproyecto de 5 de enero de 1978: «1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión Mixta, de composición proporcional, integrada por diputados y senadores. Esta presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. El texto aprobado con la mayoría citada entrará en vigor sin más requisito que la debida sanción del Rey. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, el proyecto de reforma constitucional precisará la mayoría absoluta de ambas Cámaras y la ratificación posterior por referéndum».

<sup>129</sup> BIGLINO CAMPOS, P. «La indefensión de la constitución neutral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 127, Valladolid, 2023, págs. 15-48.

<sup>130</sup> Óscar Alzaga afirmó que «no tiene demasiado sentido la pretensión ingenua de los constituyentes, que se ha repetido en muchas ocasiones a lo largo de la historia, de dotar a su obra de eternidad; como se ha dicho, sólo la Biblia se ha escrito para miles de años» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 93, 1978, pág. 3470).

posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento<sup>131</sup>».

De lo expuesto sobre la regulación del art. 168 CE y del sentido de su existencia basado en la ausencia de cláusulas pétreas, lo siguiente que cabe preguntarse es si el procedimiento agravado lo es tal que lo vuelve inmodificable, si tras este inocente precepto se esconde una cláusula de intangibilidad invisible a simple vista. Resulta evidente que la intención del poder constituyente al redactar dicho precepto estribaba en la protección y restricción al cambio de aquellas materias que se consideraron los pilares fundamentales para el sostenimiento del sistema, una defensa del núcleo de la norma suprema. Autores como JUAN LUIS REQUEJO y PÉREZ ROYO defienden que el procedimiento agravado, debido a su latente rigidez, equivale a una cláusula de intangibilidad y que dichas exigencias la hacen una posibilidad inviable de reforma y no solo «materialmente improbable»<sup>132</sup>.

He de discrepar con esta idea, pues de la lectura del precepto se deduce un camino, si bien es cierto que un tanto arduo, para lograr la reforma. Comparto con JOSÉ MANUEL VERA SANTOS<sup>133</sup> la tesis de que se ha desplazado la crítica a la regulación constitucional cuando en realidad la problemática reside en la falta de consenso político característica de la realidad española. Por ello es por lo que creo que jurídicamente, el artículo 168 CE está diseñado para proteger ciertos valores y principios como unos límites relativos, pero en ningún caso cierra su puerta al cambio. El problema de la dificultad de reforma de las materias objeto de esta vía es una cuestión que, desde mi punto de vista, trasciende de lo puramente jurídico al mundo político.

Defiendo por tanto, la inexistencia de cláusula pétrea alguna ni expresa ni implícita en nuestro texto constitucional. Además de la rigidez procedimental ya expuesta, otros autores han defendido la presencia de otros límites que impiden «absolutamente la reforma» de determinados principios, como el democrático para IGNACIO DE OTTO o el de la dignidad de la persona o el Estado de Derecho para JIMÉNEZ CAMPO<sup>134</sup>. Sin embargo, parece ser mera «retórica constitucional»<sup>135</sup>, una suerte de valores de orden iusnaturalista que califican de enemigo a todo aquel que los contradiga. En España ya se ha puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional que no tiene cabida una «democracia militante»<sup>136</sup> y por ende, tampoco estos límites.

---

<sup>131</sup> Véase FJ. 7 STC 48/2003 de 12 de marzo de 2003.

<sup>132</sup> REQUEJO PAGÉS, J.L. «Artículo 168». En O. Alzaga Villaamil (dir.). Comentarios a la Constitución española de 1978. Madrid: Cortes Generales.

<sup>133</sup> VERA SANTOS, J. M. «La reforma del procedimiento...», ob., cit., pág. 37.

<sup>134</sup> Citados ambos en REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. «Artículo 168», ob., cit., p. 1882.

<sup>135</sup> SÁNCHEZ FERRIZ, R. *Introducción al Estado constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1993, pág. 272.

<sup>136</sup> Véase STC 48/2003 de 12 de marzo.

### 4.3.- REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Cabe destacar brevemente, ya que nos encontramos en el análisis de la Constitución Española de 1978, las modificaciones que experimentó la norma fundamental, necesarias para la integración en la Unión Europea. La primera reforma constitucional tuvo lugar en 1992<sup>137</sup> consistente en añadir al artículo 13.2 la expresión «y pasivo» en relación con el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales motivada por su adaptación al Tratado de Maastricht, haciendo uso de la vía ordinaria del art. 167 CE.

La segunda reforma, en el año 2011<sup>138</sup>, tuvo por objeto el art. 135 CE incorporando al texto constitucional el concepto de «estabilidad presupuestaria» a través del artículo 167 CE; se impugnó en vía de amparo por considerarse vulnerado el derecho de participación política y con ello el Título Preliminar de la Constitución, reclamando que se tramitase por el agravado. No obstante, en el Auto 9/2012 el Tribunal Constitucional manifestó no encontrar relación alguna con materias susceptibles de reforma por el art. 168 CE y que, por tanto, solo se permite el uso del mismo en las materias expresamente previstas, rechazando su aplicación por vía de la extensión<sup>139</sup>. Y por último y recién salida del horno, la reforma del año 2024<sup>140</sup> del art. 49 para eliminar el término «disminuidos» y sustituirlo por «personas con discapacidad»<sup>141</sup> dando lugar a una nueva redacción del precepto, siguiendo una vez más el procedimiento ordinario del art. 167 CE.

Cabe mencionar al menos someramente algunos de los intentos infructuosos de llevar a cabo una reforma a través del procedimiento legislativo ordinario, y de esta manera, violando la supremacía constitucional y por tanto, todos ellos declarados inconstitucionales: destacan la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 de 27 de junio<sup>142</sup> de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política; la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se

---

<sup>137</sup> Reforma de 27 de agosto de 1992. BOE núm. 207, de 28 de agosto de 1992 ([BOE-A-1992-20403 Reforma del artículo 13. Apartado 2. de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992.](#)) (acceso 13 abril, 2024)

<sup>138</sup> Reforma de 27 de septiembre de 2011. BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011 ([BOE-A-2011-15210 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.](#)) (acceso 13 abril, 2024)

<sup>139</sup> Véase ATC 9/2012 de 13 enero 2012: «tal y como ha quedado claro en todos los años de vigencia constitucional, el procedimiento agravado previsto en el art. 168 CE está limitado por su propia naturaleza al objeto normativo en él contemplado sin que quepa ni sea razonable, una extensión por vía alguna de unos requisitos ya de por sí hiperrígidos. Esta pretensión carecería de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión dos vías de reforma».

<sup>140</sup> Reforma de 15 de febrero de 2024. BOE núm. 43, de 17 de febrero de 2024 ([BOE-A-2024-3099 Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024.](#)) (acceso 15 abril, 2024)

<sup>141</sup> Esto fue debido a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por España el 3 de mayo de 2008; a raíz de esto, se presentó en el año 2018 una propuesta de enmienda para eliminar el término «disminuido».

<sup>142</sup> Fue declarada inconstitucional por la STC 103/2008 de septiembre.

aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña<sup>143</sup> y, por último, la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2007 de 6 de septiembre del referéndum de autodeterminación<sup>144</sup>.

En el caso de España es llamativo, por un lado, cuantitativamente, el escaso número de modificaciones que operaron sobre la norma suprema y además, cualitativamente, la sustancialidad de dichos cambios, sencillos y apenas visibles, pues consistieron en la sustitución o inclusión de un mero concepto. Si bien es cierto, toda reforma, por mucho que se disfrace de simple y concreta, conlleva una complejidad intrínseca pues es el poder constituyente-constituido el que actúa a través de un procedimiento que tiene como fin legitimar el resultado y asegurar la eficacia y en última instancia, la supremacía de la Constitución<sup>145</sup>.

#### **4.4.- CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA**

Continuando por el sendero de los límites, resulta de interés plantear brevemente la posibilidad de un determinado control de constitucionalidad de las reformas, algo que no se encuentra previsto entre las funciones del Tribunal Constitucional de manera expresa pero se hace necesario a partir de la distinción ya efectuada entre el poder originario y el poder de reforma, condicionado este último por la propia Constitución y limitado en su ejercicio.

Este poder constituyente-constituido ha de verse sometido a un control de constitucionalidad para garantizar la esencia de la norma fundamental, principalmente, su supremacía dentro del ordenamiento jurídico. Sin embargo, puede resultar tan esencial como conflictivo. Una vez determinado que es posible el control de la reforma, ¿opera esta en todo caso, tanto procedimental como materialmente? ¿se puede controlar la constitucionalidad de una reforma ya aprobada? ¿o puede hacerse de ello un arma que amenace al Estado democrático?

Ese control por parte del Tribunal Constitucional puede llevarse a cabo de dos maneras: la primera, respecto del cumplimiento de límites orgánico-procedimentales o temporales, dejando abierta la puerta a la subsanación de vicios y a hacer posible encauzar la reforma por el procedimiento y trámites oportunos; la segunda, no obstante, relativa al control sobre la materia objeto de cambio crea una «realidad cualitativamente diferente»<sup>146</sup> desafiando el deseo democrático de la mayoría y es aquí donde se encuentra cierta

<sup>143</sup> Fue declarada asimismo inconstitucional por la STC 42/2014 de 25 de marzo.

<sup>144</sup> Fue declarada inconstitucional por la STC 114/2017 de 17 de octubre.

<sup>145</sup> ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después», ob. cit., pág. 641.

<sup>146</sup> ARIAS CASTAÑO, A. *Control de constitucionalidad de las reformas constitucionales: ¿defensa legítima sobre la democracia a través de un poder contramayoritario?* En la Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre Reforma Constitucional y Defensa de la Democracia celebrado en Oviedo entre el 28 y el 31 mayo de 2019 y auspiciado por el Proyecto de investigación cuyo investigador principal es el Prof. Dr. Benito Alaez Corral, 2019, Oviedo, pág. 531.

problemática. Si bien, la inexistencia de límites materiales expresos en nuestra Constitución Española de 1978 mantiene siempre la vía libre para proceder a la reforma a pesar del mero control procedimental que ejerza en su caso el Tribunal Constitucional, por lo que se podría decir que este debate carece de realidad práctica en nuestro país.

Otra cuestión a analizar sobre el tema del control de la constitucionalidad del cambio es el examen *ex ante* o *ex post* a la aprobación del proyecto de reforma. Parece ser más coherente pensar que dicho control se orqueste durante el trámite previo a la aprobación de la reforma constitucional, es decir, antes de que alcance el rango de norma suprema y se convierta en parte de la misma, donde dicha supervisión ya adolecería de falta de sentido<sup>147</sup>.

Asimismo, cabe añadir el respeto a la voluntad democrática, pues el control sobre una materia ya reformada sobre la que la mayoría ha manifestado su aprobación implicaría una actuación «contra-mayoritaria»<sup>148</sup> por el supremo intérprete de la Constitución. El control de constitucionalidad no supone un ataque en sí mismo a la voluntad democrática ni tampoco limita materialmente la reforma sino que dibuja el camino a seguir para poder llevarla a cabo, abriendo las posibilidades procedimentales y con ello, logrando garantizar el Estado democrático.

#### **4.5.- LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA**

Partiendo de la premisa de que no existen límites materiales ni tampoco uno que, en concreto, impida reformar el propio procedimiento de reforma, se podría afirmar que es una materia susceptible de cambio. Es revisable cualquiera de las dos vías existentes, es posible eliminar una de ellas, acentuar la rigidez o incluso flexibilizarlas. No obstante, aquí el debate real se encuentra en el cómo, ¿cuál sería el procedimiento adecuado para reformar el Título X de la Constitución?

Ante el silencio del texto constitucional sobre esta cuestión, parte de la doctrina afirma ser lógico que la reforma de ambos procedimientos deba de hacerse por vía del agravado, pues de lo contrario, se desnaturalizaría la garantía que recoge el art. 168 CE y daría lugar a un completo fraude del sistema constitucional de reforma<sup>149</sup>. Si por vía del artículo 167 CE se pretendiese reducir la rigidez que caracteriza al procedimiento agravado, lo dispuesto en este, en teoría, carecería de efectividad al verse afectadas de manera indirecta o implícita las materias objeto de protección.

Por el contrario, esto me lleva a retomar el argumento del ATC 9/2012 de 13 enero 2012 ya mencionado en el que se rechaza el uso del artículo 168 CE para la reforma de

---

<sup>147</sup> ALÁEZ CORRAL, B. *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, ob., cit., p. 400.

<sup>148</sup> ARIAS CASTAÑO, A. *Control de constitucionalidad de las reformas (...)*, ob., cit., pág. 542.

<sup>149</sup> DE OTTO, I. *Derecho constitucional: Sistema de fuentes*, ob. cit., pág. 66.

todas aquellas materias no mencionadas expresamente en el precepto; no se permite, por ende, una aplicación por extensión de esta vía. El procedimiento de reforma constitucional no forma parte de esas cuestiones consideradas merecedoras de una especial protección y a pesar de que la modificación del camino agravado pueda afectar implícitamente a estas, no creo que sea razón suficiente para deducir que la reforma del 168 CE solo ha de ser posible a través del mismo precepto.

Y así como *qui potest plus, potest minus*<sup>150</sup> creo reformable la vía ordinaria por su propio procedimiento; lejos del «puzzle» constitucional elaborado por ALF ROSS<sup>151</sup> en el que la reforma del art. 167 que da lugar al art. 167' siempre va a contradecirse, pues en principio, la validez de una norma depende del cumplimiento de los requisitos del art. 167 y si esto se cumple para dar lugar al art. 167', se deducirían asimismo otros requisitos diferentes que contradicen los iniciales.

## **5.- ¿QUÉ GRADO DE RIGIDEZ SE REQUIERE PARA LA CE EN EL SIGLO XXI?**

Tras el estudio de los aspectos más esenciales de la Teoría Constitucional que sentaron la base necesaria para el posterior entendimiento de esta materia, la indagación en el Derecho Comparado y sus diferencias y el recorrido dibujado por el constitucionalismo histórico español hasta llegar a nuestra actual norma suprema con su correspondiente análisis, trataré de abordar ahora el objeto de estas páginas y dar una respuesta coherente y fundamentada en la mayor medida posible a la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el grado de rigidez adecuado para nuestra actual Constitución de 1978?

Creo necesario partir de una primera idea que plasmó el jurista suizo CASPAR BLUNTSCHLI<sup>152</sup> en su obra al recordarnos que una constitución perfecta implica que una sociedad también lo sea, lo que resulta evidentemente imposible. Por ello, hemos de ser capaces de apartar aquellas nubes que eclipsan nuestra realidad haciéndonos creer que vivimos en una fantasía, para poder poner los pies sobre la tierra a pesar de que nos encontremos por el momento sobre arenas movedizas.

Desde la convicción a la que se llegó en las primeras páginas de la latente necesidad de previsión de la figura de reforma en la constitución y el reconocimiento de la misma como un poder constituido y, por ende, limitado, se deducen asimismo las características propias

---

<sup>150</sup> *Qui potest plus, potest minus* es un principio general del derecho que significa «Quien puede lo más, puede lo menos»

<sup>151</sup> ALARCÓN CABRERA, C. *El puzzle constitucional de Ross en el marco teórico de las reglas constitutivas*, Doxa, núm. 13, Alicante, 1993 págs. 215-216.

<sup>152</sup> CASPAR BLUNTSCHLI, J. «Teoría General del Estado (*Allgemeine Staatslehre*)», en Batoche Books, Kitchener, 2000.

de la rigidez de la norma suprema. Esta viene dada por el juego de exigencias a la hora de llevar a cabo un cambio, ya sean de carácter procedimental o temporal y no material, como es el caso de nuestro texto constitucional, pero también por el contexto histórico y político-social que se cierne sobre la realidad española y que no ha de perderse de vista.

En cuanto a la doble vía procedimental existente en nuestro sistema de reforma, creo necesaria la bifurcación del camino por razón de materia, pues no todas han de ser acreedoras de un alto grado de rigidez; y asimismo, encuentro justificación suficiente de ello en la no inclusión de cláusulas de intangibilidad, además de una decisión acertada por el poder constituyente, a pesar de encontrarse bastante presentes en el Derecho Comparado, especialmente respecto de la forma de gobierno que se quiere preservar a toda costa<sup>153</sup>. Reitero la falta de utilidad que encuentro en las mismas para su principal objetivo: preservar la identidad de la norma suprema, pues creo este se puede conseguir de igual manera haciendo uso de cierto grado de rigidez. De lo contrario, es tratar de enjaular el viento.

De las materias objeto de protección por el procedimiento agravado creo plenamente justificadas las relativas a los principios estructurales del Estado social y democrático de Derecho, así como los valores superiores del ordenamiento jurídico y la organización territorial de España; asimismo, creo necesaria dicha rigidez respecto de la reforma que pudiera afectar a los derechos fundamentales y no creo desproporcionada la posibilidad de incluir el Capítulo II íntegro además del IV y del V relativos a las garantías de las libertades y derechos fundamentales y a la suspensión de los mismos; así como eliminar la protección respecto del Título II relativo a la Corona pues no parece ser una materia necesaria de especial protección al carecer de adecuada justificación democrática<sup>154</sup>.

En las mayorías exigidas para la aprobación de proyectos de reforma es donde cobra importancia el elemento político y por ello es por lo que a simple vista, parece que el artículo 168 CE esconde una cláusula de intangibilidad, pues ninguna de las tres reformas se ha llevado a cabo por dicho procedimiento agravado y parece inverosímil que en nuestro panorama político se alcance tal consenso como el que prevé esta vía de reforma. Quizás la doble legislatura y las exigentes mayorías son las dos grandes piedras que entorpecen este camino; por ello, en caso de mantener ambas votaciones, se podrían rebajar las mayorías de dos tercios a tres quintos o también podría resultar viable asimismo conservar un único sufragio para la aprobación del texto siendo suficiente con un control previo de constitucionalidad respecto de la intención de reforma, para el que habría que plantear un procedimiento especial de control por parte del Tribunal Constitucional, pues al igual que

---

<sup>153</sup> Véase análisis de la Constitución Francesa de 1958 y Constitución Italiana de 1947 en el apartado 2 relativo al estudio del Derecho Comparado.

<sup>154</sup> ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después» en PUNSET /ÁLVAREZ (Coords.) en *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018)*, ob. cit., pág. 19.

existe para las reformas de Estatutos de Autonomía<sup>155</sup> y para la ratificación de Tratados Internacionales que contengan estipulaciones contrarias a la Constitución<sup>156</sup> podría preverse para la reforma Constitucional.

La presencia del referéndum, tanto potestativo como preceptivo, no ha sido utilizado todavía en la trayectoria de reformas efectuadas sobre la Constitución Española. Es un elemento que tiene su razón de ser, así lo explica MANUEL VERA<sup>157</sup> al justificarlo en la necesidad de evitar que la segunda legislatura obvie el principio de reforma aprobado por la primera y se extralimite de los acuerdos ya adoptados. Sin embargo, también es cierto que endurece el procedimiento, entorpecéndolo por razón de tiempo y es más, encareciéndolo. Más allá de esta reflexión, la defensa de su inclusión creo que trasciende en cierta medida del mundo jurídico al plano político y, por ello, es por lo que dejo abierta su interpretación.

Esta es mi respuesta a grandes rasgos sobre la rigidez que debería de presentar nuestra Constitución en tanto que es ley superior y en cierta manera, ha de preservarse el alma que caracteriza a la misma frente al resto de normas del ordenamiento. Sin embargo, dentro de esta rigidez necesaria, se ha de tener presente que ninguna norma es inmutable y eterna y que, por mucho que se quiera preservar cierto contenido de la misma, hemos de evitar ponerle un candado a la Constitución. Por ello, quizás lo más adecuado sea hablar de una especie de «rigidez flexible».

Esta idea la resume THOMAS PAINE en su obra al recordarnos que: «solo los vivos tienen derechos en este mundo. Aquello que en determinada época puede considerarse acertado y parecer conveniente, puede, en otra, resultar inconveniente y erróneo. En tales casos, ¿quién ha de decidir? ¿Los vivos o los muertos?»<sup>158</sup> y no por ello es esencial que cada generación tenga su propio texto constitucional, sino que se deje la puerta abierta a un cambio en cierta manera limitado; pues la estabilidad trae consigo certeza pero no se ha de confundir en ningún caso con inmutabilidad. No reformar una constitución puede conducir a más problemas que reformarla. Y es por todo ello por lo que se hace necesaria la reflexión sobre la reforma de nuestra norma suprema y del marco que la rodea, pues el Derecho, en su esencia, es la adecuación de la norma a la realidad que lo sostiene. Así, la Constitución de 1978 se encuentra lejos de ser una constitución perfecta, pues tampoco la sociedad española lo es.

---

<sup>155</sup> Véase artículo 79 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

<sup>156</sup> Véase artículo 95 de la Constitución Española 1978.

<sup>157</sup> VERA SANTOS, J. M. *La reforma del procedimiento...*, ob., cit., págs. 36-37.

<sup>158</sup> PAINE, T. «Los derechos del hombre», 1791, citado en DE VEGA GARCÍA, P. *La reforma constitucional como defensa de la constitución y de la democracia*, Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2006.

## 6.- CONCLUSIONES

La reforma constitucional en España se ha convertido en un tema que se observa con cierto recelo, se ha perdido la fe en el saber del poder constituyente y resulta precaria la percepción constitucional por parte de los ciudadanos, por ello es por lo que el pensamiento jurídico sobre la reforma de la norma suprema ha de actualizarse. Tras un exhaustivo estudio sobre la rigidez constitucional y su aplicabilidad a nuestra Constitución Española de 1978 se podrían extraer las siguientes conclusiones que nos acercan un poco más a dar respuesta a la pregunta que en estas páginas se plantea y que versa sobre el grado de rigidez que se requiere para nuestra Constitución Española en pleno siglo XXI.

En primer lugar, partiendo de aspectos básicos de Teoría General Constitucional como son el concepto de constitución, la diferencia entre mutación y reforma y apuntada la dicotomía entre flexibilidad y rigidez erradicando los prejuicios más arraigados, se evidencia que la reforma constitucional resulta esencial para la supervivencia de la norma suprema pues garantiza su construcción permanente y rechaza de esta manera la petrificación, que resultaría en un suicidio de la propia norma. Dicha actividad se encuentra jurídicamente limitada, sin embargo, se llega a la conclusión de huir de límites que resulten absolutos como son las cláusulas de intangibilidad pues suponen un mero intento de cercar el cielo.

En segundo lugar, el análisis de la reforma y la rigidez en el Derecho comparado, en países vecinos como son Portugal, Francia, Italia, Alemania y el peculiar caso de Reino Unido, ha puesto de manifiesto un similar enfoque en la conciencia constitucional de la revisión de la norma suprema que explica la afinidad entre los textos comparados. Apenas se aprecian diferencias en cuanto a los límites materiales; sin embargo, resulta llamativa la inclusión de cláusulas de intangibilidad relativas a la forma de gobierno que hacen extensiva su interpretación a los valores superiores propios de su ordenamiento jurídico. Una vez examinado el panorama europeo, se reduce el foco de análisis al caso que nos ocupa en España. Previamente, resultó de utilidad un breve recorrido a través de la historia por las diferentes constituciones que se fueron sucediendo desde el Estatuto de Bayona de 1808 hasta la Dictadura Franquista, es decir, desde una regulación simple y de partidos, pasando por una mayor institucionalización y desarrollo del procedimiento, hasta lograr una Constitución como la actual, no de partido, sino de una nación.

El viaje en el tiempo llega a su fin al alcanzar la norma suprema que resulta objeto último de análisis de este trabajo: la Constitución Española de 1978, suponiendo una ruptura respecto del régimen precedente. Del examen de las dos vías para proceder a la reforma previstas en el Título X de dicha norma y de la acertada decisión de prescindir de cláusulas de intangibilidad, así como de cuestiones como el control de constitucionalidad de la

reforma, las diferentes modificaciones que se llevaron a cabo en España y de la posibilidad de revisión del propio procedimiento de reforma se llega finalmente a la reflexión que busca determinar si resulta necesario o no un cierto y óptimo grado de rigidez para poder modificar nuestra norma fundamental.

La Constitución, como vértice del ordenamiento jurídico tal y como lo conocemos, ha de encontrarse en un equilibrio en el que sea tan rígida que genere estabilidad y con ella seguridad, pero sin llegar a tornarse inmutable, y flexible sin que tanta elasticidad pueda llegar a quebrarse. De todo lo anterior y de *constitutione ferenda*, se podría plantear la posibilidad de revisar el procedimiento agravado del artículo 168 CE, pues aunque no cierra las puertas al cambio, es evidente que opera como un ancla que ralentiza el avance hacia el cambio. Se podrían incluir bajo su protección otras materias como el Capítulo IV y V del Título I relativos a los derechos y libertades a cambio de eliminar otros como el Título II de la Corona; asimismo, podría resultar interesante rebajar las mayorías en ambas votaciones o conservar solo una de ellas para agilizar el procedimiento, completándolo con un control previo de constitucionalidad similar al previsto para los proyectos de Estatutos de Autonomía, todo ello sin salirse de la fina línea que divide el ámbito jurídico de la política en sí misma.

Quisiera finalizar con unas palabras escritas en 1898 por RICARDO MACÍAS PICAVEA<sup>159</sup> que hacen referencia a la norma suprema española: «ficción puramente escrita, nunca realidad viva (...) el pueblo es completamente ajeno a ella, y ni influye en la vida nacional, ni por ella es influida (...) De aquí su inercia amovible, su fábrica inestable, su fácil naturaleza jamás intangible y santa, que la convierten en juguete irrespetuosamente traído y llevado por las camarillas (...) Y hay que preguntar: si una constitución no es para un pueblo arca santa de la alianza que guarda en el tabernáculo la propia substancia de su alma encarnada en ley de justicia, biblia veneranda é inmaculada para todos, ¿qué es entonces? ¿Para qué sirve? ¿Qué oficio desempeña? ...». Es en estas interrogantes donde radica el verdadero sentido de la reflexión acerca de la reforma constitucional, cuando esta se emprende con conocimiento y compromiso, la letra de la constitución cobra vida.

---

<sup>159</sup> MACÍAS PICAVEA, R. *El problema nacional*. Hechos, causas, remedios, 1898, Madrid.

## BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO IBÁÑEZ, S.J. «Identidad Constitucional: límite a la reforma constitucional en Alemania, Italia y la India», *Revista Académica y Derecho*, Año 6, núm. 11, 2015, págs. 123-1546.

ALÁEZ CORRAL, B. «El procedimiento de reforma constitucional cuarenta años después» en PUNSET/ÁLVAREZ (Coord.) en *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018)*, Aranzadi, 2018.

- «La CE de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, págs. 166-167.
- «Supremacía y rigidez constitucionales [A propósito del libro La rigidez de las Constituciones escritas de Alessandro Pace y Joaquín]». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16 núm. 47. Mayo-Agosto 1996.
- *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*. Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

ALAMILLO, R. *Reforma versus revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*, Porrúa, México, 2013.

ALARCÓN CABRERA, C. «El puzzle constitucional de Ross en el marco teórico de las reglas constitutivas», *Doxa*, núm. 13, Alicante, 1993, págs. 215-216.

ARAGÓN, M. *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 88, Universidad Nacional Autónoma México, 2002.

ARAUJO OLIVER, J. «El referéndum en el sistema constitucional español», *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 15, Islas Baleares, 1986.

ARENAL, C. *Dios y Libertad*, 1858 citado en ARENAL, C. *La pasión por el bien. Antología de su pensamiento*, siglo veintiuno editores, 2022.

ARIAS CASTAÑO, A. *Control de constitucionalidad de las reformas constitucionales: ¿defensa legítima sobre la democracia a través de un poder contramayoritario?* En la Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre Reforma Constitucional y Defensa de la Democracia celebrado en Oviedo entre el 28 y el 31 mayo de 2019 y auspiciado por el Proyecto de investigación cuyo investigador principal es el Prof. Dr. BENITO ALÁEZ CORRAL, 2019, Oviedo.

- BIGLINO CAMPOS, P. «La indefensión de la constitución neutral», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 127, Valladolid, 2023, págs. 15-48.
- BLICK, A. *Entrenchment in the United Kingdom: A written constitution by default?* The Constitution Society, Londres, 2017.
- BRYCE, J. *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2015 con traducción de Lucas Murillo de la Cueva, Pablo.
- CAPODIFERRO CUBERO, D. «Los límites formales y materiales a la revisión de la Constitución italiana» en *Estudios de Deusto*, Vol. 70/2, 2022.
- CARPISO, J. «El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLII, núm. 125, 2009, págs. 735-794.
- CASPAR BLUNTSCHL, J. «Teoría General del Estado (Allgemeine Staatslehre)», en Batoche Books, Kitchener, 2000.
- CICERÓN, M.T. *Diálogos del orador*, Traducción de Marcelino Menéndez, 2017.
- DE OTTO Y PARDO, I. *Derecho Constitucional: Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988.
- DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.
- ELSTER, J. *Ulises y las sirenas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- FERRAJOLI, L. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, Ed. Trotta, Madrid.
- FERRERES COMELLA, V. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, 2010.
- GARCÍA PELAYO, M. «Constitución y Derecho Constitucional (Evolución y crisis de ambos conceptos)», *Revista de estudios políticos*, núm. 37-38, 1948, págs. 53-124.
- GARCÍA ROCA, J. «De la Revisión de las Constituciones: Constituciones viejas y nuevas». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, págs. 181-122.
- GARCÍA-ATANCE, M.<sup>a</sup> V. «Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional: garantía de permanencia o ruptura de consenso». *Estudios de Deusto*, n<sup>o</sup> 2, 2017.
- GINSBURG, T. y MELTON, J. «Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty». *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper*, No. 682, 2014.
- HESSE, K. *Escritos de Derecho Constitucional*, traducción de Pedro Cruz Villalon, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

JELLINEK, G. *Reforma y mutación de la constitución*, traducción de Christian Förster, Centro de Estudios Constitucionales. Clásicos Políticos, Madrid, 1991.

- Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, Berlín, 1931 citada por ALÁEZ CORRAL, BENITO en *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

LÓPEZ ULLA, J. M. *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, 2010.

LÓPEZ-CORDÓN, V. *La revolución de 1868 y la I República*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1976.

MACÍAS PICAVEA, R. *El problema nacional*. Hechos, causas, remedios, 1898, Madrid.

OLMOS MATUTE, A. *Una perspectiva histórica sobre la reforma constitucional en España*, Trabajo Fin de Grado de Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación de la Universidad de Valladolid, 2018.

PACE, A. y VARELA, J. *La rigidez de las Constituciones escritas*, Centros de Estudios Constitucionales. Madrid, 1995.

PAINÉ, T. «Los derechos del hombre», 1791, citado en DE VEGA GARCÍA, P. *La reforma constitucional como defensa de la constitución y de la democracia*, Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2006.

PARISI, S. «La reforma constitucional en Italia: ¿Cómo cambia la forma del Estado?» en *Revista de Estudios Jurídicos* núm. 16/2016, Jaén, 2016.

PEGORARO, L. «Derecho Comparado y la Constitución Española de 1978. La recepción y exportación de modelos», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, 2005, págs. 287-321

PÉREZ ROYO, J. «Una asignatura pendiente: la reforma de la constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003.

- *La reforma de la Constitución*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 20-38

PÉREZ TRIVIÑO, J. L. «Una revisión de la soberanía del Parlamento Británico» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 18, núm. 54, 1998, págs. 173-190.

RAINER, A. «La reforma constitucional Alemania», *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992, págs. 373-384.

REQUEJO PAGÉS, J. L. *El poder constituyente constituido: la limitación del soberano»* en «*Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

- *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- «Artículo 168» en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Cortes Generales.

RODRIGUES CANOTILHO, M. «El sistema constitucional de Portugal» en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 14, págs. 117-135.

ROSS, A. *Sobre el derecho y la justicia*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

SÁNCHEZ FERRIZ, R. *Introducción al Estado constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1993.

TAJADURA TEJADA, J. *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución 1978*, Debates constitucionales, Marcia Pons, Madrid, 2018.

- *La Constitución Portuguesa de 1976, un estudio académico treinta años después*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

VERA SANTOS, J. M. «La reforma del procedimiento de reforma constitucional en España» en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 96, 2016, págs. 13-48.

VICENTE ANTOLÍN, C. *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1978)*, Dilex S.L. 2004

WADE, H. W. R. «The Basis of Legal Sovereignty», *The Cambridge Law Journal*, 1995, nº. 2.

## WEBGRAFÍA

BOE. *Reforma de 27 de agosto de 1992*. <[BOE-A-1992-20403 Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992](#)> [acceso 13 abril, 2024]

BOE. *Reforma de 27 de septiembre de 2011*. <[BOE-A-2011-15210 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011](#)> [acceso 13 abril, 2024]

BOE. *Reforma de 15 de febrero de 2024* <[BOE-A-2024-3099 Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024](#)> [acceso 15 abril, 2024]

AcademiaLab. *Estatuto Albertino*. [acceso 23 abril, 2023] <<https://academia-lab.com/enciclopedia/estatuto-albertino/>>

WIKIPEDIA. *Historia de Hungría* <[Historia de Hungría - Wikipedia, la enciclopedia libre](#)> [acceso 23 abril, 2024]

## **NORMATIVA CITADA**

### **EXTRANJERA**

Constitución Irlanda de 29 diciembre 1937 <<https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>> [acceso 16 marzo, 2024]

Constitución Austria de 1 octubre 1920 <[Austria FULL Constitution \(constitutionnet.org\)](https://www.constitutionnet.org/austria)> [acceso 16 marzo, 2024]

Constitución Dinamarca de 5 junio 1953 <[Dinamarca 1953 Constitución - Constitute \(constituteproject.org\)](https://www.constituteproject.org/denmark)> [acceso 16 marzo, 2024]

Constitución Portugal de 25 de abril 1976 <[CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA \(parlamento.pt\)](https://www.parlamento.pt)> [acceso 25 marzo, 2024]

Constitución Italia de 22 diciembre 1947 <[The Constitution of the Italian Republic | www.governo.it](https://www.governo.it)> [acceso 25 marzo, 2024]

Constitución de los Estados Unidos de 17 septiembre 1787 <<https://constitution.congress.gov/constitution/>> [acceso 20 abril, 2024]

Constitución Alemana de 23 mayo 1949 <[gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de)> [acceso 23 abril, 2024]

Constitución Francia de 4 octubre 1958 <[conseil-constitutionnel.fr](https://www.conseil-constitutionnel.fr)> [acceso 23 abril, 2024]

### **ESPAÑOLA**

Constituciones españolas de 1812-1978: <<https://www.congreso.es/en/cem/constesp1812-1978>> [acceso 30 marzo, 2024]

Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 208, de 27 de julio de 1947, páginas 4238 a 4239, <[BOE-A-1947-7395](https://www.boe.es/BOE-A-1947-7395)> [3 abril, 2024]

Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los principios del Movimiento Nacional. Boletín Oficial del Estado núm. 119, de 19 de mayo de 1958, páginas 4511 a 4512, <[BOE-B-1958-7949](https://www.boe.es/BOE-B-1958-7949)> [acceso 3 abril, 2024]

Anteproyecto de 5 de enero de 1978. <[BOC\\_044.PDF \(congreso.es\)](https://www.congreso.es/BOC_044.PDF)> [acceso 5 abril, 2024]

Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311 <[BOE-A-1978-31229 Constitución Española.](https://www.boe.es/BOE-A-1978-31229)>

Reglamento del Congreso de los Diputados. BOE núm. 55, de 05/03/1982 <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>> [acceso 5 abril, 2024]

Reglamento del Senado. BOE núm. 114, de 13/05/1994 <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-10830>> [acceso 5 abril, 2024]

## JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA JUDICIAL

Sentencia 48/2003 del Tribunal Constitucional de 12 de marzo de 2003 que resuelve recurso de inconstitucionalidad núm. 5550-2002. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2003, págs. 95 a 128. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2003-5300>>

Sentencia 103/2008 del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre de 2008 que resuelve recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008. BOE núm. 245, de 10 de octubre 2008, págs. 3 a 14 <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-16292](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2008-16292)>

Sentencia 42/2014 del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013. BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014, páginas 77 a 99 <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3885](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3885)>

Sentencia 114/2017 del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017. BOE núm. 256, de 24 de octubre de 2017, páginas 102543 a 102570. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12206>>

Auto 9/2012, de 13 de enero de 2012. Inadmite a trámite el recurso de amparo 5241-2011. BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2012, páginas 152 a 164. <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2148](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2148)>