

LAS REFORMAS PARCIALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UN ESTUDIO EN SU 40 ANIVERSARIO

Oscar Ignacio Mateos y de Cabo
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos
oscar.mateos@urjc.es

Sumario

1. *La cuestión de la reforma constitucional en los 40 años de vigencia de la Carta Magna.*
2. *Las reformas parciales de la Constitución de 1978.*
3. *Conclusiones.*

1. LA CUESTIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS 40 AÑOS DE VIGENCIA DE NUESTRA CARTA MAGNA

Desde la promulgación de la actual Constitución española de 1978 han sido varios los intentos o propuestas diferentes de reforma de la Carta Magna, durante los 40 años de su vigencia. No obstante, solamente se han llegado a materializar en dos ocasiones, pero de forma muy concreta y limitada, lo que también lleva a valorar y tener presente lo complicado que es conseguir el consenso necesario, para llevar a cabo este tipo de cambios, precisamente en la regulación que contiene la base de nuestra convivencia política y social, y de nuestra organización política, institucional y jurídica fundamental¹.

La primera reforma consistió en la adicción, en el art. 13.2 CE, de la expresión sufragio activo “y pasivo”, para permitir el ejercicio de los derechos que se otorgan para este tipo de sufragio a los extranjeros en las elecciones municipales. Esta fue una exigencia derivada del art. 8. B del Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht², firmado el 7 de febrero de 1992, que entre otras novedades introduce en el Texto, el nombre de “Unión Europea”.

¹ Vid. *Constitución española, trabajos parlamentarios. Reformas constitucionales de 1992 y 2011*. Editado por las Cortes Generales, Madrid, 2014.

² Según este precepto: “todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida”.

Como pone de relieve Aragón Reyes, a diferencia de lo ocurrido en otros Estados miembros de la Unión Europea, especialmente en Francia y Alemania, donde se plantearon y examinaron, con la debida amplitud, las posibles contradicciones entre el Tratado de la Unión Europea y la Constitución nacional, sin embargo, en España ese debate se redujo, al menos en sede institucional, a un único problema: la compatibilidad con nuestra Constitución con el citado artículo 8. B del Tratado³.

La exposición de motivos de la norma, con el rango de reforma, destacaba precisamente el amplio y decidido apoyo que las Cortes Generales otorgaron, a lo que se denominó como impulso de la institucionalización, calificado como de “una incipiente ciudadanía comunitaria”⁴.

La segunda reforma constitucional consistió en una sustitución, íntegra, de la anterior redacción del art 135 CE, que se publicó el 27 de septiembre de 2011. Las causas de esta modificación se recogen también en la exposición de motivos de la reforma, en la que se alude al contexto de una profunda y prolongada crisis económica, que acentuaba los efectos y las repercusiones de la globalización económica y financiera en nuestro país⁵.

En este caso, el objeto principal de las transformaciones operadas en la Constitución se concretan en la estabilidad presupuestaria que, a partir de ese momento, adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado en ese ámbito, con respaldo constitucional⁶.

A parte de estas dos reformas de la Constitución española, han sido varias las ocasiones, en las que se ha propuesto la reforma de la Constitución, durante los 40 años de su vigencia, sin que finalmente hayan terminado en alguna concreción, fundamentalmente por la falta del consenso político necesario, por parte de los principales partidos con representación parlamentaria.

³ ARAGÓN REYES, M. “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 42 (septiembre-diciembre). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 10.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-20403> (último acceso 18-4-2018).

⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210 (último acceso 18-4-2018).

⁶ Los antecedentes fueron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, alcanzado en la zona euro, que se orientaba a la prevención de la aparición de los déficits presupuestarios excesivos. Por tanto, la reforma del art 135 CE tenía el objetivo de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en las obligaciones y compromisos asumidos por España con la Unión Europea. Vid. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. “La reforma del artículo 135 de la Constitución española”, en: *Revista de Administración Pública*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nº. 187, enero-abril, 2012, pp. 31-66.

En la búsqueda de las razones que expliquen lo excepcional de las reformas, Pérez Royo resalta el hecho de que nuestra Constitución se inserta en un contexto similar al recogido en las Constituciones europeas de nuestro entorno. Por eso, afirma que “tenemos una Constitución formalmente reformable, pero materialmente no lo es”. Es decir, que no es ni más ni menos rígida que las demás, lo que ocurre es que, en su opinión, en los demás países europeos se hace uso, con más o menos frecuencia, y con naturalidad de la reforma de la Constitución, de manera que se renueva el pacto constituyente de manera periódica. Sin embargo, en España “el problema es exclusivamente político”, pues la Constitución española es “razonablemente rígida, pero no es ni más ni menos rígida que las demás”. De esta forma, mantiene que el Título X de la Constitución, desde una perspectiva jurídica, está cumpliendo con la función que tiene asignada, “pero desde una perspectiva política es un Título en desuso”⁷.

No vamos a realizar un repaso exhaustivo, de todas las ocasiones, en las que se ha trasladado a la opinión pública o se han planteado o insinuado la posibilidad de llevar a cabo alteraciones o cambios significativos de nuestra Carta Magna, pues esto excede los límites de extensión y materia que nos hemos propuesto, pero sí queremos resaltar los que nos parecen más destacados.

Por resultar significativo, que el tema de la reforma constitucional se recoja en el discurso de investidura, que se produce como consecuencia de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, que dieron la victoria electoral al PSOE, vamos a realizar un pequeño análisis de esta propuesta. En esta sesión parlamentaria se hizo una declaración de intenciones para la “renovación de la vida pública”, que no solo comprendía la propia reforma de la Constitución, en algunos relevantes asuntos sino, también se proponían reformas tan importantes como la del Reglamento del Congreso y del Senado o la de los Estatutos de las Comunidades Autónomas⁸.

El punto de partida era la idea de que la reforma de la Constitución debía concitar un amplio consenso, entre otras razones por el grado de aceptación que revelan las encuestas realizadas a la población española, que señalan que tanto la Constitución, como

⁷ PÉREZ ROYO, J. “Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 69, (septiembre-diciembre), Madrid, 2003, p. 216.

⁸ La renovación de la vida pública incluía reformas legislativas, como la limitada de la Ley Electoral, por ejemplo, a través de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en las candidaturas o la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que añadía la competencia del Pleno para emitir un dictamen, con carácter preceptivo, para los anteproyectos de reforma constitucional.

especialmente su Preámbulo, “mantiene un grado de satisfacción entre la ciudadanía progresivamente creciente, en correspondencia paralela al convencimiento en los valores que dan sentido a la legitimidad democrática”⁹.

Entre las reformas de la Constitución más importante, que se propusieron durante la VIII Legislatura, estaba la modificación del art. 57.1 CE para, sin alterar la sucesión del Príncipe de Asturias, evitar en el orden de sucesión a la Corona la discriminación de la mujer. Por otro lado, se proyectaba una cita expresa, en la Constitución, de la denominación oficial de las 17 Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas, además de la eliminación de los llamados “artículos muertos” del Título VIII del texto constitucional¹⁰.

Por último, en consonancia con el compromiso europeísta, se consideraba apropiado que la Constitución española hiciese referencia expresa al compromiso de nuestro país con Europa, y al valor otorgado a la condición de ciudadanos europeos¹¹.

El otro gran asunto propuesto por el Presidente del Gobierno Zapatero era la reforma de los Estatutos de Autonomía, con dos condiciones: el respeto a la Constitución, y que los Estatutos se aprueben mediante mayorías que supongan un amplio consenso político y social lo que, como se vio más tarde, no fue convenientemente respetado.

En cualquier caso, parece deseable el mayor consenso posible para algo tan importante como es la reforma de la Carta Magna, y la de los Estatutos de Autonomía, sobre todo por las posibles implicaciones, en alteraciones relevantes de la configuración formal de nuestro actual modelo de Estado¹². En este sentido, conviene recordar que la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña motivó un famoso pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en su conocida STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no olvidemos había sido refrendado por los catalanes en el referéndum celebrado el 18 de junio de 2006.

⁹ Vid. MALDONADO GAGO, J. “La cultura política en España”, en ROMÁN MARUGÁN, P. (coord.). *Sistema político español*, McGraw-Hill, Madrid, 2002, p. 92.

¹⁰ En su programa electoral el PSOE había propuesto la reforma constitucional de la eliminación de los llamados “artículos muertos”, sobre el trámite de formación de nuevas Comunidades Autónomas.

¹¹ HERRERO DE MIÑÓN, M. “Europeización de la Constitución española: contribución a la reforma constitucional” en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº. 83, Madrid, 2006, págs. 385-413.

¹² Cfr. GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. *La España constitucional*. Tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 230 y ss.

Este no ha sido un tema menor de la política española, desde ese momento, y según algunos políticos nacionalistas está en el origen de una serie de desacuerdos, sobre los principios básicos de organización de nuestro Estado autonómico. En este sentido, nos parecen muy clarificadora la opinión de Ubaldo Nieto, que destaca que nuestra Constitución puede presentar ciertos contrastes “con la retórica de una dinámica autonómica que, al poner más énfasis en las identidades, singularidades y diversidades, hoy totalmente asumidas por la sociedad global, que lo que busca son coincidencias, se sitúa en la conquista del poder, alejándonos de esa estrategia basada en el principio de que lo que se puede crear cooperando es más importante que lo que se puede conquistar compitiendo”¹³.

Precisamente, una de las claves del éxito y larga vigencia de nuestra actual Constitución es que, frente a la agitada historia constitucional del siglo XIX, con sus abundantes Textos básicos, que se redactaban respondiendo a una ideología concreta, de un determinado grupo o partido político, como consecuencia de un acentuado *decisionismo*, sin embargo, durante la transición política se puso especial empeño en superar este enfrentamiento, buscando el máximo consenso en torno al actual Texto fundamental, razón por la que cualquier cambio debería suscitar también un dilatado acuerdo sobre su conveniencia, significado y alcance.

Con motivo del 30 aniversario de la Carta Magna, el PSOE volvió a proponer una serie de cambios relativos al sistema electoral, materia sobre la que se han realizado distintas propuestas, además de otras como el reforzamiento de los derechos sociales y los derechos económicos, aquellos cambios que reflejasen la integración de nuestro país en las instituciones comunitarias, y las relativas a la organización en materia territorial, que incluían la reforma del Senado, para una configuración más específica como una Cámara de representación territorial.

No obstante, el PP no fue muy receptivo, si bien en febrero de 2013 se logró la constitución, mediante el acuerdo de todos los grupos parlamentarios del Senado, de una ponencia, compuesta por nueve senadores, con el objeto de estudiar una reforma constitucional que analizase las funciones del Senado¹⁴.

¹³ NIETO DE ALBA, U. “sobre el modelo *equidad-solidaridad*”, *ABC* (30-3-2006). Del mismo autor: “Posmodernidad de la Constitución”, en FERNÁNDEZ CAMPO, S (Dir.). *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, URJC-Fundación ICO, Madrid, 2004, p. 389.

¹⁴ Algunas de las propuestas analizadas serían la relevancia del Senado, para ser el primero en estudiar los asuntos en materia autonómica a la vez que tendría la última palabra, la mayor participación de los

Sin embargo, nos interesa resaltar la situación insólita, en nuestra democracia, que se produce tras las elecciones generales del 20-12-2015, que llevaron al fracaso de la XI Legislatura, en la formación de un Gobierno, y las cuestiones normativas y de estabilidad institucional derivadas de la ausencia de un acuerdo parlamentario, que han puesto de relieve problemas sin precedente, y no detectados anteriormente en nuestro país, teniendo en cuenta que el anterior Gobierno ha estado en funciones casi un año.

Por esta razón, en un reciente trabajo de investigación, hemos argumentado la posibilidad de la reforma constitucional del art. 99.5 CE, puesto que esta regulación permite un sistema de elección del Presidente del Gobierno, relativamente sencillo cuando los resultados electorales garantizan la mayoría absoluta o simple en el Congreso de los Diputados, pero más complicado cuando no hay una clara mayoría parlamentaria, lo que podría, incluso, conducir a la imposibilidad de la formación de un nuevo Gobierno, con las consecuencias negativas para la actividad cotidiana del funcionamiento general del Estado debido a las limitaciones que experimenta el “Gobierno en funciones”¹⁵.

El problema fundamental se sustancia en que ni en la Constitución española, ni en los reglamentos parlamentarios, del Congreso ni del Senado, existe un plazo inicial para contabilizar el tiempo que debe transcurrir para la convocatoria de unas nuevas elecciones, si no hay ningún candidato que se presentado a la presidencia del Gobierno nacional, lo que puede producir un bloqueo institucional, con la falta de estabilidad institucional y política evidentes.

Esta situación fue reconocida por la vicepresidenta en funciones, en aquel momento, que admitió que existía un preocupante “vacío constitucional”, sobre si se pueden activar los plazos para ir a unas nuevas elecciones, si no hay un candidato claro para una sesión de investidura. Para resolver esta cuestión recurrimos en nuestro estudio al Derecho comparado, a la doctrina científica, doctrina legal, jurisprudencia y normativa

Gobiernos autonómicos en la Cámara, el mayor protagonismo del Senado en la Unión Europea o el debate anual del Estado de las Autonomías, entre otras cuestiones. Véase la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado, constituida en el seno de la Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado. VI Legislatura. Vid: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=6&id1=543&id2=000010> (último acceso 28-4-2018). Véase la Comisión de Reglamento. Ponencias de estudio de la X Legislatura. Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado 543/000001. Vid: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomisiones/ponenciasdeestudio/index.html?id=S012004&legis=10> (último acceso 28-4-2018).

¹⁵ MATEOS Y DE CABO, O. “La elección parlamentaria del Presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 111, septiembre-diciembre (2017), pp. 155-184.

relevante, incluido un estudio detallado de la forma de elección parlamentaria en los diferentes Estatutos de Autonomía, para terminar argumentando y proponiendo la conveniencia de la modificación del párrafo quinto del art. 99 CE, que evite el posible bloqueo institucional, que puede producirse en el caso de nadie se postule como candidato a la presidencia del Gobierno.

Este asunto se puede trasladar también a nivel autonómico, asunto que hemos tratado también en nuestro trabajo citado. De todos los casos estudiados, destacamos el problema surgido en la Comunidad de Madrid, en las elecciones autonómicas de 2003, que originó un dictamen del Consejo de Estado, que consideraba que la ausencia de candidatos era “equivalente a una votación fallida”, empezando a contar el plazo desde que se constataba la imposibilidad de proponer un candidato. Sin embargo, este sistema para repetir las elecciones autonómicas, no se podría aplicar al Parlamento nacional, puesto que el art. 182 del Reglamento de la Asamblea Regional de Madrid fija un plazo de 15 días para que se presente un candidato, y si no existe esa presentación se inicia la cuenta atrás, a diferencia de la ausencia de plazos en la Constitución o en los reglamentos parlamentarios nacionales.

Por eso, hemos propuesto una nueva redacción para el art. 99 CE, incorporando un plazo máximo de dos meses, para evitar el bloqueo institucional y la falta de estabilidad política. El texto de la reforma constitucional, del art. 99.5 CE que proponemos es el siguiente: “si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la constitución del Congreso de los Diputados, sin que se haya presentado ningún candidato a la Presidencia del Gobierno o en el caso de transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”.

Esta es nuestra forma de contribuir a la mejora y eficiencia de los textos normativos, en nuestra Carta Magna, mediante una propuesta de reforma constitucional argumentada en profundidad, planteando una concreta fórmula para resolver un problema técnico-jurídico, con graves consecuencias para la formación de Gobierno, que implica bloqueos y falta de estabilidad institucional y política, si bien en el siguiente epígrafe pasaremos revista a otras posibles reformas de nuestra Constitución, sobre la base de otro de los trabajos que sobre esta materia hemos realizado con anterioridad, que nos llevó a

reflexionar sobre las materias que pueden ser susceptibles de reforma en nuestro Texto constitucional¹⁶.

2. LAS REFORMAS PARCIALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución se adapta a las nuevas realidades y retos mediante una concreta técnica jurídica, denominada reforma constitucional, pues tanto las normas como la propia sociedad están sujetas a un continuo devenir¹⁷. Es verdad que la Constitución, al ser el Texto básico de una organización política y jurídica determinada, suele adoptar un procedimiento de reforma, que supone un mecanismo más agravado y complejo que el utilizado para la modificación de las leyes ordinarias, puesto que, además de las consideraciones jurídicas, comprende aspectos políticos e institucionales “que trascienden su dimensión adjetiva y meramente procesal”¹⁸.

Por eso, tanto desde el punto de vista de las mayorías parlamentarias, como de la política la reforma implica un alto grado de acuerdo sobre la conveniencia y sobre su significado y alcance, con un elevado grado de pactos y transacciones para que, dentro de su contexto, se pueda desarrollar la labor política y de gobierno de ideologías de muy distinto signo¹⁹.

Precisamente, por esta razón hemos titulado este epígrafe como “las posibles reformas parciales del articulado de la vigente constitución”, pues se trata de un trabajo científico que realizamos, colocándonos en la perspectiva de las materias susceptibles de reforma, por las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria pero, atendiendo a otros criterios distintos, no serían las únicas que se podrían producir en el texto constitucional, dependiendo de amplitud, ideología o conveniencia.

En primer lugar, podría ser objeto de reforma el Preámbulo de la Constitución, bien para fortalecer la cohesión y unidad nacionales o en el caso de preferirse fórmulas más federales, para realizar solemnes declaraciones sobre la protección de “los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y

¹⁶ MATEOS Y DE CABO, O. “Las materias susceptibles de Reforma constitucional: determinación y viabilidad”, en VERA SANTOS, J. M; DÍAZ REVORIO, F. J. (Coords). *Reforma estatutaria y constitucional*, La Ley, Madrid, 2009, pp. 665-691.

¹⁷ Cfr. DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos, Madrid, 1991, p. 67. Vid. CONTRERAS, M. *La reforma de la Constitución*. Zaragoza, Pórtico, 1979.

¹⁸ DE VEGA, P. *La reforma...* Op., cit., p. 79.

¹⁹ *Ibidem*, p. 92.

tradiciones, lenguas e instituciones”, sin olvidar que ya el Consejo de Estado ha propuesto, en su informe, que en esta parte de nuestra Carta Magna se podría resaltar el deseo de pertenencia de España a la Unión Europea²⁰.

Esta pertenencia de España a la Unión Europea también podría estar recogida en la reforma del art. 1.1 CE mediante la adicción a este precepto de algún párrafo o inciso²¹. No obstante, conviene aclarar que no sería una reforma que cambiase la forma en la que España participa en la Unión Europea, puesto que ésta no requiere a los Estados miembros la obligatoriedad de mantener siquiera una Constitución codificada, como pone de manifiesto Brazier para el caso del Reino Unido²².

Por otro lado, nuestro Derecho interno ya permite este tipo de cesión y participación en una organización supranacional, por lo que se trataría más de una forma de reafirmar los lazos comunes, y la importancia de la adhesión a la Unión, que una exigencia propiamente jurídica.

En el caso del art. 2 CE, cuando se dice que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, en una alusión tácita a las Comunidades Autónomas, se podría incluir también a la autonomía de las provincias y municipios²³.

No obstante, el problema de la reforma en los valores que determinan la legitimidad del sistema constitucional, como los valores superiores del art. 1.1. CE, la soberanía popular art. 1.2 CE o la dignidad de la persona, derechos inviolables y libre desarrollo de la personalidad del art. 10.1 CE sería, según Díaz Revorio la “ausencia de legitimidad interna del ordenamiento constitucional resultante, cualquier que fuera el procedimiento que diera acceso al mismo”²⁴.

En el supuesto que se quisiera reformar las decisiones políticas fundamentales no estrictamente vinculadas a la legitimidad del sistema, como la monarquía parlamentaria del art. 1.3 CE o la unidad de la Nación y los principios del Estado autonómico, del art. 2 CE, la supresión o alteración de los mismos “supondría un

²⁰ Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006.

²¹ *Ibidem*.

²² Cfr. BRAZIER, R. *Constitutional Reform. Reshaping the British Political System*. Oxford University Press. Third Edition. United States, 2008, p. 166.

²³ *Vid. Informe del Consejo de Estado... Op., cit., p. 178.*

²⁴ DÍAZ REVORIO, F. J. “Consideraciones sobre la reforma de la Constitución española desde la teoría de la Constitución”, en VERA SANTOS, J. M.; DÍAZ REVORIO, F. J. (Coords). *Reforma... Op., cit., p. 604.*

cambio de sistema constitucional en España, pero no necesariamente la pérdida de legitimidad del sistema resultante”²⁵.

El art. 3 CE sería susceptible de alguna redacción en la que se fortalezca el papel del castellano, declarando que no se puede exigir otra lengua distinta cuando exista una relación con los poderes públicos o que no sea un requisito imprescindible saber otra lengua cooficial, por ejemplo, para el acceso a las funciones públicas, aunque se pueda valorar el conocimiento de una lengua autonómica como un mérito preferente.

Lo mismo, pero en sentido contrario, se podría decir de las demás lenguas oficiales, en las respectivas Comunidades Autónomas, según la ideología del grupo proponente, realizando una minusvaloración del castellano, por ejemplo, como elemento vehicular de la educación en el ámbito autonómico.

El hecho de que la Constitución no se refiera al castellano como idioma español ya es, por sí mismo, indicativo de lo delicado de esta materia en nuestro modelo de Estado, algo a lo que se refiere la comunidad de naciones latinoamericanas con toda naturalidad y sin polémica, pues el español es el idioma oficial, según se recoge en sus propias Constituciones.

En el caso del art. 4.2 CE se podría incluir una reserva de ley, en materia de símbolos políticos estatales y autonómicos, para que una ley estatal o, en un supuesto distinto, las normas autonómicas regulasen su ejercicio.

En el art. 6 CE se podría hacer una reserva que remita a una Ley de partidos políticos, a la vez que también podría incluir algún tipo de restricciones o prohibiciones para la inscripción y formación de partidos contrarios a la democracia o al orden constitucional, como en la Constitución alemana²⁶.

Una mención expresa de los Tratados constitutivos de la Unión Europea vigentes se podría incluir en el art. 9 CE, cuando se dice que los ciudadanos y los poderes públicos se encuentran sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Un tema polémico sería modificar la redacción del art. 15 CE, en el que se proclama que “todos tienen derecho a la vida”. En principio, la expresión “todos” parece extender la protección de la vida, tanto de los nacidos como de los gestantes, lo

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ El art. 21.2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania es el siguiente: “Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o liminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal”.

que se encontraba en consonancia con la conocida doctrina del Tribunal Constitucional, que permitió el aborto en determinados supuestos, como el peligro para la vida de la madre.

Sin embargo, la actual Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, en la propia denominación de la norma, se aparta de esta doctrina de los supuestos o indicaciones, introduciendo un sistema de plazos, que permite la interrupción del embarazo dentro de las primeras catorce semanas de gestación (art. 14), lo que no parece muy acorde con la solemne declaración del precepto constitucional, de “todos tienen derecho a la vida”²⁷.

También resulta un tema controvertido el posible cambio del texto del art. 16.3 CE, que se refiere a las relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y con las demás confesiones, partiendo de que “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española”. Este asunto resulta recurrente en la historia española, y se trató en la transición política con suma generosidad, por todos los partidos políticos, por lo que la imposición de una determinada ideología podría interpretarse como un retroceso, por la parte contraria, precisamente en una materia que, como la anterior, en nuestra opinión necesita también de más de consensos que de confrontaciones.

Por otro lado, en relación a las penas privativas de libertad y a las medidas de seguridad, existe un amplio consenso social, de que la redacción del art. 25 CE contemple no sólo la reeducación y la reinserción social, sino que también estén orientadas hacia la prevención y la represión del delito. En este sentido, los medios de comunicación se hacen eco de un numeroso colectivo, que piensa que la justicia “no funciona” en nuestro país, pues no concede una necesaria satisfacción a las víctimas y origina, en algunos casos, una sensación de impunidad enfrentada a la idea de Estado de Derecho, posición que contrasta con la mantenida por un amplio grupo de especialistas en Derecho penal.

Para intentar superar esta demanda social se incluyó la prisión permanente revisable, mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se reforma la

²⁷ Las condiciones para abortar en ese periodo de tiempo de catorce semanas se reducen, en el mismo artículo 14, a solo dos requisitos: la información a la mujer embarazada sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad, y que haya transcurrido un plazo de al menos tres días, desde dicha información, a la realización de la intervención médica o quirúrgica, lo que parece más cercano a las reivindicaciones de ciertos grupos sociales, que reclaman un “aborto libre, seguro y gratuito”.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, como forma de dotar de una mayor confianza en la Administración de justicia, y para la prevención de los delitos más graves, aludiendo al Derecho comparado, y a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que la avalan. Sin embargo, la doctrina penalista mayoritaria en España entiende que la prisión permanente revisable no se ajusta a una parte de los principios y los valores de nuestra Constitución, como la dignidad de las penas, la prohibición de tratos inhumanos y degradantes, el principio de legalidad, el principio de igualdad y las penas orientadas a la resocialización del reo²⁸.

En cualquier caso, la prisión permanente existe con distintos nombres en 33 países europeos, donde se establece un límite mínimo de cumplimiento, para ser revisada, aunque con diferentes sistemas y garantías. Lo que no evita que existan autores que aboguen por su derogación, si esta se puede llegar a convertir en indefinida, a pesar de que se reconozca la constitucionalidad de esta pena²⁹ y, precisamente, su carácter revisable.

Sobre la coexistencia de las lenguas, en distintas Comunidades Autónomas, ya hemos hablado anteriormente. No obstante, con la reforma del art. 27 CE se podría introducir el derecho de los alumnos a recibir la educación en aquella lengua que sea de su entera preferencia, lo que permitiría a los ciudadanos no estar sujetos a imposiciones, ni por parte del Estado, ni de una Comunidad Autónoma.

En el ámbito del art. 53 CE se podría incluir una reserva de ley orgánica, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades contenidas en la Sección primera del Capítulo segundo, en la que se hiciese mención expresa de la titularidad estatal de la regulación básica de las condiciones generales de estos derechos, aunque con el reconocimiento de la capacidad de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de la aprobación de normas de desarrollo de éstas, dentro de la regulación de materias que sean objeto de su competencia. En sentido contrario, se podría hacer distintos grados de concesión del desarrollo de estos derechos con regulaciones diferentes, según el ámbito autonómico, lo que, sin embargo, podría dar lugar a una dispersión normativa en los distintos territorios dentro de un mismo Estado.

²⁸ GARRO CARRERA, E; ORTUBAY FUENTES, M (coords). *Prisión y alternativas en el nuevo Código Penal tras la reforma 2015*. Dykinson, Madrid, 2016.

²⁹ SERRANO GÓMEZ, A. *Constitucionalidad de la prisión permanente revisable y razones para su derogación*. Dykinson, Madrid, 2016.

En cuanto al Defensor del Pueblo se podría modificar el art. 54 CE para hacer referencia explícita, también, a los Defensores del Pueblo autonómicos, dentro de la lógica de un Estado descentralizado. De esta forma, algunos piensan que la Constitución tendría más presente aquellas instituciones autonómicas más representativas. No obstante, como es sabido, esta mención no resulta necesaria para la existencia de las propias instituciones autonómicas y sería, además, reiterativa con la enumeración efectuada en muchos Estatutos de Autonomía. Lo mismo se podría decir de incorporar, por ejemplo, una mención expresa de los Consejos consultivos autonómicos, en el art. 107 CE, relativo al Consejo de Estado, por lo que no parece una reforma realmente necesaria.

De la sucesión a la Corona se ocupa el art. 57 CE, en el que habría que eliminar la preferencia del varón a la mujer en el mismo grado. En el mismo sentido se pronuncia el Consejo de Estado, en su informe, pues califica de mejor técnica jurídica la modificación del mismo, que la de incluir una disposición transitoria de la Constitución, para realizar el cambio³⁰.

Según Alfonso Fernández-Miranda la reforma del orden de sucesión a la Corona, para suprimir que en el mismo grado sea preferido el varón a la mujer, hace tiempo que ha dejado de ser polémica y, en la actualidad, suscita la unanimidad de la doctrina, de la clase política y de la sociedad española, por lo que hay pocas dudas de que la princesa Leonor accederá al Trono, incluso, si en el futuro tiene hermanos varones³¹.

El problema es que este precepto está dentro del Título Segundo, que afecta a la institución de la Corona, y todo este Título está ubicado en lo que se podría llamar la reforma dificultada o agravada, por lo que, al final, una solución sería trasladar la reforma a una disposición transitoria. Según Oscar Alzaga, en esta disposición se podría aludir a que “se exceptúa de la igualdad en la condición de sexo, prevaleciendo simplemente, en el mismo grado sucesorio, el mayor sobre el menor, con independencia

³⁰ *Informe del Consejo de Estado... Op., cit.*

³¹ FERNÁNDEZ-MIRANDA, A. “La reforma del orden de sucesión a la Corona”, en VERA SANTOS, J. M.; DÍAZ REVORIO, F (coords). *La reforma... Op., cit.*, p. 503.

del sexo”³², una modificación que debería acelerarse si se produce el nacimiento de un infante.

En el caso del art. 68 CE las propuestas de reforma difieren mucho, según el partido político que las propugne. En unos casos se quiere compatibilizar la circunscripción electoral provincial, que aglutinaría la mayor parte de la representación nacional, con una circunscripción electoral única de proporciones variables. Por supuesto, cada partido defiende el sistema que más escaños le comporte³³.

Por otro lado, la reforma del Senado para adaptarlo a una función de verdadera Cámara de representación territorial, posiblemente implicase abrir la vía para discutir sobre la propia organización territorial española, con lo que se extendería la reforma del art. 69 CE a otros muchos preceptos constitucionales, pues habría que fortalecer posiblemente sus atribuciones relacionadas con las Comunidades Autónomas³⁴.

En este sentido, Enrique Belda ha destacado que a la hora de reformar esta Cámara habría que abordar cuatro importantes asuntos: la definición de su papel en el sistema, una vez que se encuentre conformado el panorama autonómico; la composición que debe tener para cumplir sus cometidos constitucionales; su función en un sistema bicameral, y, finalmente, los efectos que generaría en la sistemática constitucional los cambios operados sobre esta institución³⁵.

Por otro lado, en el art. 72 CE se podría introducir un inciso, en cuanto a la elección del Presidente del Senado, para que se produzca una vez constituido el Congreso de los Diputados, después de un proceso electoral, tal y como propuso el Consejo de Estado³⁶. Este mismo órgano propone que el art. 73.1 CE contenga la posibilidad de que, expirado el mandato del Congreso o en el caso de su disolución, el período de sesiones del Senado quede en suspenso hasta la constitución del nuevo Congreso³⁷.

³² ALZAGA VILLAAMÍL, O. “La cuestión de la reforma en el orden sucesorio a la Corona en una posible reforma de la constitución”, en *II Jornadas de Derecho Constitucional sobre la reforma de la Constitución*, Fundación Manuel Jiménez Abad, Zaragoza, 2006, p. 29.

³³ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P. “Reforma de la Constitución y reforma del sistema electoral”, en *Gaceta sindical: reflexión y debate*, pp. 289-304

³⁴ ALZAGA VILLAAMÍL, O. “Sobre nuestro Senado y su posible reforma”, en VV.AA. *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Vol. 1, 2008, Ed. Congreso de los Diputados, pp. 281-294.

³⁵ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. Op, cit, págs. 128-129.

³⁶ *Informe del Consejo de Estado... Op., cit.*, p. 313.

³⁷ *Ibidem*.

En el art. 74 CE, en las tres últimas frases del apartado 2 se podría prever que, para el caso de los procedimientos legislativos, a los que se refiere el art. 89 CE, cuya tramitación parlamentaria se haya iniciado conforme a él, en el supuesto de no producirse acuerdo entre Senado y Congreso, se intente resolver la controversia mediante una Comisión Mixta, compuesta de igual número de Diputados y Senadores³⁸.

En la línea de buscar el fortalecimiento del Senado, como Cámara de representación territorial, se podría introducir en el art. 87 CE la posibilidad de que las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan solicitar del Gobierno, la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso o a la del Senado una proposición de ley. Este procedimiento consistiría en delegar, ante la Cámara que corresponda, un máximo de tres miembros de la Asamblea, que estarían encargados de su defensa³⁹.

Los artículos 88 y 89 CE se podrían refundir en un solo precepto, según la propuesta realizada en el informe del Consejo de Estado, que dejaría un único art. 88 CE y en el siguiente, es decir, en el art. 89 CE, se podrían incluir los supuestos que se ajustarían a un primer debate y lectura del Senado⁴⁰.

En el art 90.2 CE se podría extender la facultad de veto del Senado, en el caso de proyectos o proposiciones de ley que afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, al de las Comunidades Autónomas, el Derecho electoral general y a la autorización de Tratados o Convenios internacionales. Por un lado, este veto reforzaría el papel de la Cámara, aunque también se puede incurrir en dificultar el proceso legislativo, sobre todo, si se aplica con estrategias de carácter más político de que técnico-legislativo.

En cuanto al art. 92 CE, que permite someter las decisiones políticas de especial trascendencia al “referéndum consultivo de todos los ciudadanos”, ha sido una de las grandes reivindicaciones del independentismo, su supresión o modificación. La actual redacción del precepto resulta tajante, al contener la fórmula “de todos los ciudadanos”, lo que no permitiría un supuesto “derecho a decidir”, de un territorio o Comunidad Autónoma, entendido como un derecho a la secesión unilateral.

³⁸ *Ibidem*, p. 252.

³⁹ *Ibidem*, p. 254.

⁴⁰ *Informe del Consejo de Estado...*, p. 252.

De esta forma, se encuentra también configurado en la mayoría de los ordenamientos del Derecho comparado pues, lógicamente, “la legítima aspiración política a la independencia sólo puede articularse dentro del respeto del Estado de derecho”. En este sentido, se ha llegado a proponer una reforma constitucional del precepto, “que instaure en España un federalismo que reconozca la singularidad nacional de Cataluña”⁴¹, lo que supondría una reforma radical de la forma de organización política y territorial de España.

Sobre esta cuestión ha argumentado Ferreres Comella, en un estudio muy documentado y detallado, que incluye un amplio análisis del Derecho comparado aplicable, que “no hay razones convincentes a favor del reconocimiento de un derecho a decidir en un sentido fuerte (derecho a decidir la secesión) ni en un sentido débil (derecho a pronunciarse en un referéndum acerca de la secesión)”⁴².

Por otro lado, sobre la posibilidad de reforma de este art. 92 CE, Bilbao Ubillos ha destacado que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas no han presentado propuestas de reforma de la Constitución, pero hay pendiente una proposición de reforma constitucional, en la X Legislatura, por la Junta General del Principado de Asturias, precisamente de este art. 92 CE, que está todavía a la espera de su toma de consideración por este órgano⁴³.

En cuanto a la regulación de la situación creada por los Tratados Internacionales, que alteren la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyo ejercicio, según el art. 93 CE corresponde garantizar a las Cortes Generales o al Gobierno, según el supuesto concreto, debería incluir, en nuestra opinión, una aclaración para que la ejecución de las normas derivadas de aquellos fuera desempeñada por el titular, en el orden interno, del ámbito competencial al que afecten. Dicho titular sería el responsable de su cumplimiento, pero bajo la garantía estatal, entendiendo que las Comunidades Autónomas participan en la fase de formación de la

⁴¹ TORNOS MAS, J. *De Escocia a Cataluña: referéndum y reforma constitucional*. Iustel, Madrid, 2015.

⁴² FERRERES COMELLA, V. “Cataluña y el derecho a decidir”, en *Teoría y realidad constitucional*, UNED, N.º. 37, 2016, p. 473.

⁴³ *Vid.* BILBAO UBILLOS, J. M. “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, N.º. 42 (mayo), 2017, p. 36.

voluntad del Estado, ante las instituciones de la Unión Europea, y también en la ejecución del Derecho comunitario en materias de relevancia autonómica⁴⁴.

En este sentido, hemos mantenido, en otro trabajo anterior, que es necesaria una propuesta de regulación de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en materia comunitaria, puesto que las normas con fuerza de ley, emanadas de las Comunidades Autónomas, además de estar sometidas al control de constitucionalidad, propio de la jurisdicción constitucional, deben adecuarse también al Derecho comunitario, cuyo control ejerce la jurisdicción ordinaria. Por eso, el Estado, mediante el procedimiento del art. 93 CE, se ha obligado al cumplimiento de dichas obligaciones, puesto que las Comunidades Autónomas también son Estado, y participan activamente en los asuntos comunitarios⁴⁵.

También hemos propuesto una nueva redacción para el art. 99.5 CE, en un artículo recientemente publicado, como medio de evitar el bloqueo de las instituciones y el fracaso de la XI Legislatura, en la formación de un Ejecutivo, que propició un Gobierno en funciones, durante casi un año, y la repetición de las elecciones generales.

La propuesta de reforma constitucional del art. 99.5 CE, que realizamos en la citada investigación, sería la siguiente: “si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la constitución del Congreso de los Diputados, sin que se haya presentado ningún candidato a la Presidencia del Gobierno o en el caso de transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”⁴⁶.

Por otro lado, como parte del reforzamiento institucional del Senado, proponemos introducir un párrafo tercero en el art. 110 CE, para que, además del acceso de los miembros del Gobierno a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones, y la facultad de hacerse oír en ellas, también se pueda recabar la presencia en las Comisiones de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que, además, pueden solicitar ser oídos en las sesiones del Senado, y de sus

⁴⁴ MATEOS Y DE CABO, O. “El modelo estatal en la solución de los conflictos del Estado con las Comunidades Autónomas en materia comunitaria”, en ÁLVAREZ CONDE, E (coord.). *El futuro del modelo de Estado*. IMAP, URJC, Madrid, 2007, p. 438 y ss.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 462.

⁴⁶ MATEOS Y DE CABO, O. “La elección parlamentaria del Presidente del Gobierno en España: análisis normativo, estabilidad institucional y propuesta de reforma del artículo 99.5 de la Constitución española” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 111, septiembre-diciembre (2017), p. 179.

Comisiones, como medio de resolución de conflictos, a través de la institución parlamentaria específica.

En cuanto a la redacción del art. 115.1 CE, que permite la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, resulta un tanto imprecisa, pues no se aclaran las circunstancias en las que se podrían producir dichos supuestos. En la práctica siempre se han disuelto las dos Cámaras, de forma conjunta. La posibilidad de disolución, por parte del Presidente del Gobierno, de una Cámara, y la permanencia de la otra, puede ser interpretado como un acto de desigualdad institucional, y de carácter fundamentalmente político, por lo que habría que reflexionar sobre si conviene mantener dicha opción.

También se podría estudiar la introducción de algún inciso en el art. 122.2 y 3 CE, que declare el carácter profesional y no político del Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno de los Jueces y Magistrados. A su vez se podría modificar el requisito de que doce de sus veinte miembros sean elegidos entre Jueces y Magistrados, de todas las categorías judiciales, para elevar esta cifra o exigir que “todos sus miembros” deban ser elegidos entre estas categorías, como un medio para tratar de profesionalizar al máximo y despolitizar, tanto la elección de sus miembros como su funcionamiento.

Algo parecido a lo anterior, en relación a la necesidad de independencia e imparcialidad, sucede con la regulación del Ministerio Fiscal, y el Fiscal General del Estado, del art. 124 CE. La redacción actual, según la cual “el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica”, no parece muy satisfactoria con un órgano que se debe caracterizar básicamente por estar sujeto a los principios de legalidad e imparcialidad.

En este sentido, los partidos de la oposición acusan, en determinados casos, a este órgano de actuar en la línea marcada por el Gobierno, que es el que propone al Fiscal General, pero cuando dichos partidos acceden al poder, no realizan ningún cambio para dotar a la Fiscalía de la necesaria independencia, frente a este tipo de presiones políticas del Ejecutivo de turno, por lo que parece necesario reflexionar sobre

los aspectos constitucionales para profesionalizar y dotar de independencia al Ministerio Fiscal⁴⁷.

De la reforma del art. 135 CE ya hemos hablado al principio de este trabajo. Ha sido la segunda vez que se ha modificado nuestra Constitución, para introducir el principio de estabilidad presupuestaria en el Derecho español. De esta forma, se constitucionalizaba, como instrumento de política económica, en las economías de los países que integran la Unión Económica y Monetaria. Sobre esta reforma existen varios y completos estudios que abordan una problemática compleja⁴⁸.

En cuanto a la organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, mantenemos que resulta necesario que el art. 137 CE, además de recoger este principio de autonomía incluya el llamado principio de “lealtad constitucional”. En nuestra opinión, el principio de autonomía implica unos derechos para estas entidades, que resulta necesario en un Estado descentralizado, pero parece lógico plantear que la concesión de derechos implica, también, la asunción de unas responsabilidades que, a la vez, estén orientadas a dotar de un grado imprescindible de coherencia al sistema constitucional⁴⁹.

Por tanto, La recepción del principio germánico de lealtad constitucional (*Bundestreue*), entendida como el deber de colaboración que pesa, por igual, sobre el Estado y sobre las Comunidades autónomas⁵⁰, convendría que figurase expresamente en el texto constitucional ya que, en ocasiones muy relevantes, éste ha sido flagrantemente

⁴⁷ MARTÍNEZ DALMAU, R. *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Ministerio Fiscal, Gobierno y Parlamento: en torno a la posición constitucional del Ministerio Fiscal”, en *Cuadernos de Derecho Público* N.º. 16 (mayo-agosto), 2002, pp. 79-102; Fuentes Soriano, O. *El ministerio fiscal: consideraciones para su reforma*. Fundación Alternativas, Madrid, 2003.

⁴⁸ ÁLVAREZ CONDE, E; SOUTO GALVÁN C. (coords.) *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, URJC, IDP, 2012, Madrid. Vid. LÓPEZ GARRIDO, D (dir.) *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria: el artículo 135 de la Constitución española*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

⁴⁹ JIMÉNEZ DE PARGA, M. *Estado autonómico y lealtad constitucional*. Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2003; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. *La lealtad constitucional a la Constitución española de 1978*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008; BIGLINO CAMPOS, P. “La lealtad constitucional en el Estado de las autonomías”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*. Junta de Castilla y León, Valladolid, 2004, pp. 51-74; GONZÁLEZ ALONSO, A. “La lealtad constitucional: la Constitución como orden de valores o como procedimiento”, en *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. n.º. 120, abril-junio, Madrid, 2003, pp. 329-350.

⁵⁰ BIGLINO CAMPOS, P. “La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, 2004, págs. 51-74.

ignorado. En este sentido, el Tribunal Federal Alemán ha delimitado y defendido con eficacia este principio⁵¹, que en el caso español se encuentra más difuminado, como en el caso de la STC 181/1988, de 13 de octubre, en el que afirma que es consustancial al Estado de las Autonomías “para su consolidación y correcto funcionamiento”.

Por otro lado, conviene reflexionar sobre la autonomía concedida formalmente a los municipios y provincias, muchas veces postergada, en aras de unas Comunidades Autónomas ansiosas de acaparar y centralizar cuantas competencias puedan asumir⁵².

Además, habría que suprimir la expresión “Comunidades Autónomas que se constituyan”, si se decide incluir un listado de las Comunidades ya constituidas. En este sentido, el Consejo de Estado propuso en su informe una enumeración de las Comunidades Autónomas existentes, que sería susceptible de aparecer también en el art. 143 CE, por supuesto en orden alfabético, para evitar susceptibilidades, incluyendo a la Comunidad Foral de Navarra y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

No obstante, consideramos que este precepto sería un tanto ocioso, pues dicho listado respondería más a justificaciones políticas que estrictamente jurídicas, dado que en la actualidad nadie pone en duda ni la legalidad ni la legitimidad de las distintas denominaciones de las Comunidades Autónomas⁵³.

Por otro lado, como mantiene Luís Ortega, no sería conveniente introducir en ese listado eventuales definiciones estatutarias o de cualificación como nación, nacionalidad, comunidad nacional, nacionalidad histórica y otras, que podrían provocar el descontento o la insatisfacción de algunas de ellas, sobre todo si esto implica un reconocimiento en el Texto constitucional de sus “hechos diferenciales” o peculiaridades propias⁵⁴.

Los preceptos que tenían por objeto el proceso de formación de Comunidades Autónomas, el art. 143 CE, casi todo el art. 144 CE, el 146, 148, 151 y 152.1 CE, a los que se unen las disposiciones transitorias, salvo la 4ª y 5ª, y la disposición adicional cuarta se podrían suprimir, según Murillo de la Cueva, salvo que fuera imprescindible alguno de ellos, pues “el problema es de decidir si se debe incluir lo que ya es pero no tiene reflejo en el texto o si se ha de introducir en él un conjunto de prescripciones que

⁵¹ LASO PÉREZ, J. “La lealtad federal en el sistema constitucional alemán”, en *Cuadernos de Derecho Público*. Nº. 9, enero-abril. INAP, Madrid, 1999, pp. 47-105.

⁵² *Informe del Consejo de Estado... Op., cit.*, p. 107-108.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ ORTEGA, L. *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Civitas, Madrid, 2005, p. 40.

pongan término a desarrollos que se han producido en la realidad y que se consideran inconvenientes o perjudiciales”⁵⁵.

En cualquier caso, si se adopta un listado definitivo de Comunidades Autónomas, no tendría mucho sentido la previsión del art. 146 CE, que prevé la elaboración del proyecto de Estatuto, salvo cuando se trate de un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial, al que se refiere el art. 144 b) CE, en el supuesto, por ejemplo, de devolución de la soberanía de Gibraltar a España.

En cuanto a la organización de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en nuestra Constitución, Paloma Biglino destaca que la que estaba prevista inicialmente en la Carta Magna ha experimentado una modificación sustancial. De un lado, debido a que su apertura y flexibilidad han servido para incrementar, de manera muy notable, las competencias de las Comunidades Autónomas, decisión que se ha adoptado por el poder legislativo, nacional y autonómico, en base a criterios de naturaleza política. De otro lado, porque esta tendencia se ha visto reforzada por la interpretación, que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando, en relación a la organización territorial. Por eso, afirma que “para asegurar la posición de las Comunidades Autónomas, el Tribunal ha aproximado la organización de las competencias, que se desprende de nuestro ordenamiento jurídico, a la que es característica de otros federalismos de devolución”⁵⁶.

Por tanto, una alternativa podría ser la de aumentar el listado de competencias que, según el art. 148 CE, pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas, si bien no se trata de un listado exhaustivo, pues pueden asumir, mediante transferencia, todas aquellas que el Estado no se atribuya como propias⁵⁷.

El problema es que cualquier propuesta de reforma, que pretenda ampliar las competencias de las Comunidades, podría abrir el debate sobre si se pretende superar los límites constitucionales. Por eso, Paloma Biglino mantiene que el resultado puede

⁵⁵ MURILLO DE LA CUEVA, P. “Constitución y realidad constitucional”, en VERA SANTOS, J. M.; DÍAZ REVORIO, F. J (coords). *La reforma...Op.*, cit., p. 531.

⁵⁶ BIGLINO CAMPOS, P. “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de autonomía y configuración constitucional del orden de competencias”, en *Revista de las Cortes Generales*, N°. 65, 2005, pp. 7-29.

⁵⁷ *Informe del Consejo de Estado... Op., cit.*, p. 182.

ser que “una cuestión estrictamente jurídica se lleve al debate político, con daño tanto para el Derecho como para la política”⁵⁸.

Una forma contraria a la Constitución sería reformar los Estatutos de Autonomía para asumir materias que sean incompatibles con el actual sistema de distribución de competencias. En este sentido, hay que precisar, como dice Luís Ortega, que existe una reserva de Constitución en relación a esta materia, por lo que “su nivel competencial no puede ser limitado desde ninguna otra norma interna debido al rango de indudable superioridad jerárquica de que goza la Constitución”⁵⁹.

En sentido contrario, los partidarios de reforzar el Estado, frente a las Comunidades Autónomas, reconocerán que pueden existir competencias en las que las Comunidades Autónomas asuman éstas en exclusividad. No obstante, mantendrán que también pueden existir otras, en las que el Estado se reserve el establecimiento de una regulación de carácter general, en función del interés general, y que corresponda, por ejemplo, la ejecución a las Comunidades Autónomas.

Algo parecido se puede argumentar sobre las competencias que se citan como exclusivas del Estado en el art. 149 CE. Los partidarios de una mayor autonomía buscarán una reforma que adelgace al Estado al máximo de sus competencias⁶⁰, mientras que los partidarios del fortalecimiento del Estado buscarán lo contrario.

Sin embargo, como ha destacado Paloma Biglino, ninguna de las propuestas de reforma constitucional se ha propuesto en serio, “ni tampoco pretende, alterar de modo radical las notas que caracterizan a la distribución territorial del poder prevista en nuestra Norma fundamental”⁶¹.

Por otro lado, también hay autores que mantienen que, en relación al principio de Estado autonómico, “una variación accesoria de los catálogos de competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas o una variación procedimental de las vías de acceso a la autonomía o de los procedimientos de reforma de los Estatutos no tienen por qué conllevar una alteración del contenido esencial de este principio estructural”. Por tanto, existen ciertos límites, para la privación de la capacidad de las

⁵⁸ BIGLINO CAMPOS, P. Reforma... Op., cit.

⁵⁹ ORTEGA, L. Op, cit, p. 40.

⁶⁰ Véase el caso italiano en: GAMBINO, S. “La revisione della Costituzione fra teoria costituzionale e tentativi falliti di decostituzionalizzazione. Limiti sostanziali e Costituzione materiale” en GAMBINO, S; GUERINO D’IGNAZIO. *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale. Diritto interno. Esperienze straniere.* Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 21.

⁶¹ BIGLINO CAMPOS, P. Reforma... Op., cit.

Comunidades Autónomas, para acceder al ejercicio de potestad legislativa, o de un ámbito competencial suficiente. De esta forma, se garantiza el carácter político de su autonomía pero, al contrario, “su conversión en Estados federados, afectaría a dicho principio y quedaría sustraída a la competencia del poder de reforma del art. 167 CE, aunque pueda llevarse a cabo por el procedimiento de reforma agravado del art. 168 CE”⁶².

En cualquier caso, en función de la reforma adoptada de los anteriores arts. 148 y 149 CE se tendría que valorar los mecanismos de transferencia y colaboración normativa del art. 150 CE. De todos modos, la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, del Tribunal Constitucional, referente a la LOAPA, ya dejó poco operativo el concepto de las leyes de armonización, al circunscribirlo al supuesto en el que el Estado no contase con otros instrumentos, que garantizaran la armonía exigida por el interés general, de manera que el Tribunal, como legislador negativo, lo inscribe en unas posibilidades bastante limitadas.

Dentro del grupo de preceptos que se puede considerar que han cumplido ya su cometido, se podría situar al art. 151 CE, a la hora de regular un procedimiento de iniciativa autonómica, que se supone que ha sido ya utilizado. En el mismo sentido se pronuncia el informe del Consejo de Estado, en relación al art. 152.2 CE, al considerarlo como referido a una situación ya agotada, a la vez que afirma que “el apartado 1 de este artículo carece hoy de sentido”. También propone el Consejo de Estado la supresión del referéndum, para la aprobación de este tipo de Estatutos, al estar ya todos en vigor⁶³.

Por otro lado, resulta interesante la propuesta de reforma constitucional realizada por Fernández Farreres, en cuanto a la designación de los magistrados constitucionales. Como es sabido, el art. 159.3 CE establece una designación por un período de nueve años, y una renovación, por terceras partes, cada tres, que en la práctica se realiza en bloques. En este sentido, este autor ha propuesto que la designación sea individualizada, caso por caso, según se produzcan las vacantes, con lo que se respetaría el plazo de

⁶² ALÁEZ CORRAL, B. *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, Madrid, p. 400.

⁶³ *Informe del Consejo de Estado... Op., cit.*, p. 183.

duración del cargo, a la vez que se simplificaría el complicado sistema de reelección, y se podría prescindir de la prórroga⁶⁴.

En cuanto a los procedimientos de los que es competente el Tribunal Constitucional, si bien el apartado d) del art. 161,1 CE le faculta para pronunciarse sobre “las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”, sin embargo, la posibilidad de resultar también cualificado, en el caso de la interposición del recuperado recurso previo de inconstitucionalidad⁶⁵, para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación, que le atribuye la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, podría permitir su inclusión expresa, lo que en términos procesales no sería necesario.

La última parte de la Constitución la integran las Disposiciones adicionales, en la que habría que suprimir la primera, relativa a la actualización general del régimen foral, por haberse ya realizado, y las Disposiciones transitorias, eliminando la primera, que hace referencia a los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, y la tercera sobre la iniciativa del proceso autonómico, por ser actualmente considerada “letra muerta”.

En la disposición transitoria cuarta, que se refiere a la posible incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca, resulta una regulación controvertida pues, según el informe del Consejo de Estado, “si se conservara sin modificación alguna su redacción actual, se produciría una mutación tan profunda en su naturaleza y su alcance que el mantenimiento equivaldría poco menos que a la incorporación de una norma nueva a la Constitución. Si no se quiere producir este efecto, sólo cabe la derogación expresa o la reformulación en los términos que se juzguen adecuados”⁶⁶.

En cualquier caso, según este órgano consultivo, las siete primeras Disposiciones transitorias del texto constitucional están referidas, de uno u otro modo,

⁶⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, G. “Sobre la designación de los magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 105, septiembre/diciembre 2015, p. 40.

⁶⁵ ALEGRE MARTÍNEZ, M. “Sobre la conveniencia de recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad”, en PÉREZ TREMP, P. *La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 243-270.

⁶⁶ *Informe del Consejo de Estado... Op., cit., p. 186.*

al principio dispositivo, como facultad para impulsar la creación de Comunidades Autónomas, por lo que “su agotamiento no puede suscitar duda alguna”⁶⁷.

En el caso de la Disposición transitoria quinta, relativa a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el informe del Consejo de Estado mantiene que “como las Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995, ambas de 13 de marzo, dictadas de acuerdo con lo previsto en el artículo 144 b) CE, no hicieron uso expreso de esta disposición transitoria, no cabe afirmar tampoco que sus efectos se hayan agotado”, por lo que no cabe descartar la conversión de éstas en Comunidades Autónomas⁶⁸.

Por último, se podría suprimir las disposiciones transitorias sexta, séptima, octava y novena, al carecer de sentido en la actualidad y que, precisamente, por su carácter transitorio se podrían considerar derogadas⁶⁹. En cuanto a la disposición final⁷⁰, que fija la fecha de entrada en vigor de la Constitución, para el mismo día de su publicación en el BOE, se podría dejar constancia de la fecha y de las reformas operadas en el Texto.

3. CONCLUSIONES.

Nuestro argumento de partida ha sido, siguiendo a Georges Burdeau, que cualquier reforma de la Constitución se debe realizar “tras una previa reflexión”⁷¹, pues hay que reconocer que la lógica, que está muchas veces detrás de un proceso constituyente, descansa sobre una pretensión o deseo de permanencia.

En efecto, como es bien sabido, las normas jurídicas intentan influir sobre la realidad, para acomodarlas a un orden, que se presupone adecuado, por lo que es comprensible, aunque también discutible, que se haya llegado a escribir “que sea el cambio socio histórico el que se acomode a la Constitución”⁷² y no a la inversa.

En este sentido, el procedimiento de reforma de la Constitución implica, precisamente, una serie de formalidades y solemnidades, en contraposición con el

⁶⁷ *Ibidem*, p. 184.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 186.

⁶⁹ ÁLVAREZ CONDE, E. *Reforma constitucional y reformas estatutarias*. Iustel, Madrid, 2007, p. 150.

⁷⁰ ALONSO ÁLVAREZ, A. “La Disposición Final de la Constitución”, en *Boletín de la Facultad de Derecho*, Nº. 27, UNED, Madrid, 2005, pp. 185-215.

⁷¹ BURDEAU, G. *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Madrid, 1981, p. 115.

⁷² DE CABO MARTÍN, C. *Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones*. Salamanca, 1978, p. 12.

procedimiento legislativo ordinario. Incluso, dentro de las materias que se pueden reformar, se puede exigir una mayor protección de aquellas que se consideran especialmente relevantes. Por eso, se quieren proteger mediante un procedimiento de reforma agravado, es decir, distinto del proceso legislativo, como medio de reivindicar que la Constitución no es un simple *dictum* político⁷³.

En este sentido, Pedro de Vega, ha considerado que la rigidez tiende a convertir en regla la estabilidad de la Constitución, y en excepcional su reforma⁷⁴. Quizá esta sea la razón de que las propuestas de reforma del texto constitucional suelen ser parciales y limitadas. También por este motivo hemos titulado nuestro trabajo como “las reformas parciales de la Constitución”, pues las reformas extensas, y la propia sustitución del texto, por otro completamente nuevo, parecen, en ocasiones, opciones demasiado cercanas.

De todos modos, esto no significa que la Constitución no se pueda adaptar a los nuevos tiempos y realidades, es decir, no se pueda “renovar” a nuevas realidades y circunstancias, pero hay que reconocer, como dice Loewenstein, que las reformas se suelen circunscribir a suprimir o alterar uno o varios preceptos constitucionales⁷⁵.

En el presente trabajo de investigación no hemos pretendido formalizar una propuesta concreta, que contenga el listado cerrado de los artículos de la Constitución que se podrían o se deberían reformar. Nuestro estudio quiere centrarse en el ámbito normativo, y se ciñe al análisis de los preceptos que, en nuestra opinión, serían susceptibles de reforma. El objetivo es la delimitación y reflexión sobre las materias reformables, pues la decisión concreta, de cuáles se deben modificar, responde, en muchas ocasiones, a criterios de otros tipos, en los que también puede ser relevante los políticos o ideológicos.

En este sentido, resulta ilustrativo el ejemplo, que aduce Enrique Belda, que plantea si para cambiar el Senado resultaría suficiente una reforma del art. 69 CE o habría que afectar, también, al Título VIII. Por eso, se pregunta dónde estaría el límite, y reflexiona sobre la posibilidad de sustraer a la Cámara alta, de la elección de

⁷³ RODRÍGUEZ GAONA, R. *El control constitucional de la reforma a la Constitución*. Prólogo de Rafael de Asís. Dykinson, Madrid, 2006, p. 148.

⁷⁴ DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos, Madrid, 1985, pp. 87-88.

⁷⁵ LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1970, p. 175.

magistrados del Tribunal Constitucional, en cuyo caso resultaría, además, necesaria la modificación del art. 159.1 CE⁷⁶.

Siendo conscientes de esta complejidad añadida vamos a seguir el criterio de Dieter Grimm, que intenta sistematizar los tres requisitos esenciales que debería cumplir una reforma, desde el ámbito fundamentalmente jurídico. En primer lugar, la legitimación del objetivo, en segundo lugar, la demostración de que dicho objetivo colisiona con una norma constitucional y, en tercer lugar, la demostración de que el objetivo puede conseguirse a través del Derecho Constitucional⁷⁷.

Siguiendo también esta formulación de Grimm, se ha realizado una interesante teorización, por González Encinar, sobre la función y los propósitos que puede cumplir la reforma:

1. La legitimidad de su objetivo, que debería quedar aclarada o presupuesta. También sería necesario un nivel aceptable de “consenso constitucional”, por lo que la carga de la prueba de la legitimidad corresponde a los que defienden el proyecto de reforma.

2. Que el objetivo puede conseguirse a través de la Constitución, dentro de los llamados “límites implícitos materiales” de la reforma, y además no suponga una ruptura de la continuidad jurídica.

3. Que la reforma es jurídicamente necesaria, es decir, que no existe ningún medio más sencillo para conseguir un determinado fin.

Estas tres cuestiones expuestas van a resultar clave para una delimitación adecuada de las propuestas de reformas constitucionales.

Siguiendo este esquema, sintetizamos las conclusiones de nuestra investigación en los siguientes puntos:

- 1 La legitimidad del objetivo, de las opciones de reformas planteadas en este estudio, se deben entender desde un punto de partida que, García-Pelayo, calificó de concepto racional normativo de Constitución. La metodología y dinámica hubieran sido distintas si se hubieran formulado desde otro ámbito científico, como por ejemplo el

⁷⁶ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. “El horizonte de la reforma constitucional en España: no fue el momento adecuado”, en VERA SANTOS, J. M; DÍAZ REVORIO, F. J (coords). La reforma... Op., cit., p. 569.

⁷⁷ DIETER GRIMM, “Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform”, en *Archiv des öffentlichen Rechts*, núm. 97, p. 508. Cit. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. “La Constitución y su reforma”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº. 6, mayo-agosto, 1985, p. 385.

politológico o histórico. A pesar de todo, somos conscientes de que sería “un error considerar la Constitución como una concepción neutral o despolitizada”⁷⁸. Debemos reconocer que la “oportunidad política” puede condicionar, de forma determinante, el qué, cuándo y cómo de la reforma.

2. Que el objetivo puede conseguirse a través de la Constitución, pues hemos partido de que la reforma debería abordarse sobre una serie de materias concretas y limitadas, que han sido objeto de estudio en este trabajo. Sin embargo, existen dificultades, pues desde el punto de vista procesal, la reforma de los artículos, como los relativos al Título Preliminar o al Título II, necesitan de un altísimo grado de consenso entre las fuerzas políticas, al estar protegidos mediante el procedimiento de reforma agravada del art. 168 CE, lo que dificulta mucho su consecución.

3. Que la reforma es jurídicamente necesaria pues, además, no se deben plantear reformas constitucionales totalmente abiertas, “que conduzcan a todo un replanteamiento general de nuestro sistema democrático”⁷⁹. Como ya hemos dicho antes, y nos reafirmamos, nuestra propuesta es limitada y concreta, lo cual resulta coherente con el estudio realizado sobre las reformas parciales de la Constitución, partiendo de que no existen en nuestro texto constitucional las llamadas cláusulas de intangibilidad⁸⁰.

Por último, a pesar de que en nuestra investigación no hemos entrado sobre la conveniencia u oportunidad de acometer las reformas analizadas, no podemos terminar nuestro trabajo sin expresar nuestra opinión sobre las posibilidades reales de que se produzca, en el momento presente, una reforma constitucional en nuestro país.

Desde un punto de vista económico, la estadística de Eurostat sigue situando a nuestro país entre los de mayor paro, con una posición de la mitad de la tabla en ingresos por persona⁸¹, a pesar de los buenos datos macroeconómicos. Por otro lado, el contexto institucional y político reciente no resulta favorable, pues todavía están en la

⁷⁸ GARCÍA-PELAYO, M. “Derecho Constitucional Comparado” en *Obras Completas*, vol. I. CEC. Madrid, 1991, p. 263.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 21.

⁸⁰ No existen en nuestra Constitución las cláusulas de intangibilidad, pues los aparentes límites expresados en el Título X, del art. 169 CE, se refieren simplemente a la prohibición de iniciar el proceso de reforma en caso de guerra o de aplicación de los estados de alarma, excepción y sitio del art. 116 CE, lo que no limita la reforma, sino su comienzo. Cfr. BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. Op. cit, p. 147 y ss.

⁸¹ [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP_per_capita_at_current_market_prices,_2006_and_2016_\(EU-28_%3D_100;_based_on_PPS_per_inhabitant\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:GDP_per_capita_at_current_market_prices,_2006_and_2016_(EU-28_%3D_100;_based_on_PPS_per_inhabitant)_YB17.png)

mente de todos las causas que llevaron al fracaso de la XI Legislatura, en la formación de un Gobierno que, como ya hemos dicho, ha puesto de relieve problemas sin precedente en nuestro actual período democrático, a lo que se suma la dificultad del Ejecutivo, para alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias, en asuntos de vital importancia para el Estado como, por ejemplo, en la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A la vez que se presenta una complicada situación política del Gobierno regional de Madrid, que se enfrenta a una moción de censura.

Por eso, una reforma constitucional en la actualidad, que llevase aparejada el referéndum para ratificar la reforma, como en el caso obligatorio del procedimiento agravado del art. 168.3 CE, se podría terminar convirtiendo en una oportunidad para mostrar intereses y opciones muy diferentes a los de la propia consulta, por lo que se puede inferir que no nos encontramos en el mejor momento para que se produzca un gran consenso ni aceptación, para la tramitación de una reforma constitucional, que pueda ser aceptada o defendida por una mayoría suficiente amplia o representativa de la ciudadanía, ni tampoco esa parece la situación en la que se encuentran los principales partidos políticos.