



**Universidad  
Zaragoza**

## Trabajo Fin de Grado

La Reforma de la Constitución Española de 1978:  
Procedimientos, Experiencias y Posibilidades de futuro.

The reform of the Spanish Constitution of 1978:  
Procedures, Experiences and Prospects for the future.

Autor:

Jesús Alberto Del Campo Langarita

Director:

Dr. D. Enrique Cebrián Zazurca

Grado en Derecho

Curso 2017/2018

## **ÍNDICE**

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL</b>	
1. <i>VALOR, SIGNIFICADO Y FUNCIONES.....</i>	<i>6</i>
<b>III. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA</b>	
1. <i>REGULACIÓN E INICIATIVA DE REFORMA.....</i>	<i>10</i>
2. <i>PROCEDIMIENTO ORDINARIO.....</i>	<i>12</i>
3. <i>PROCEDIMIENTO AGRAVADO.....</i>	<i>15</i>
4. <i>LA CLÁUSULA DEL ART. 169.....</i>	<i>18</i>
<b>IV. EXPERIENCIAS DE REFORMA</b>	
1. <i>REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992.....</i>	<i>19</i>
2. <i>REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011.....</i>	<i>21</i>
3. <i>INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO DE 2006.....</i>	<i>23</i>

**V. POSIBILIDADES DE FUTURO**

<i>EL SENADO</i> .....	28
<i>FUNCIONAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO</i> .....	31
<i>LA NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES</i> .....	32
<i>LA CORONA</i> .....	33
<b>VI. CONCLUSIONES</b> .....	34
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b> .....	36

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 29 de diciembre de 1978 entró en vigor la actual Constitución Española, la cual supuso un punto de inflexión respecto del régimen dictatorial del General Franco.

En estos cuarenta años, nuestro país ha gozado de unos niveles de progreso y modernidad nunca vistos, convirtiéndose en una Democracia moderna y avanzada, homologable a la del resto de países de nuestro entorno.

El texto Constitucional fue fruto del acuerdo entre personalidades que representaban posturas ideológicas muy variadas: desde personas pertenecientes a la órbita del Movimiento Franquista, pasando por nacionalistas, socialistas y Comunistas.

Todos ellos dejaron atrás sus diferencias y fueron capaces de llegar a acuerdos, posibilitando con ello la elaboración de la Constitución de 1978, la cual fue posteriormente refrendada por el pueblo Español en el Referéndum de 6 de diciembre de 1978.

Con el paso del tiempo vemos que a pesar de haber constituido una herramienta fundamental para el establecimiento de la Democracia en España, se ha quedado anticuada en algún aspecto, por lo que resulta necesario su puesta al día.

En este año 2018, en el cual se va a cumplir el cuarenta aniversario de la Constitución, he decidido realizar mi trabajo de fin de grado sobre los procedimientos de reforma, las dos experiencias de reforma que ha habido y una prospectiva de futuro, en la cual propongo algunas cuestiones que deberían ser abordadas por el legislador en una futura reforma constitucional.

En este momento no parece que haya entre las fuerzas con representación parlamentaria el consenso político necesario para acometer esta tarea. Sin embargo, como he dicho al inicio de esta introducción, si personalidades que representaban sensibilidades políticas tan distintas fueron capaces de apartar sus diferencias y lograr el consenso que permitió la elaboración del texto Constitucional, creo que es imprescindible que los actuales representantes de las fuerzas políticas Españolas dejen atrás sus intereses partidistas y sean capaces de llegar a acuerdos que permitan llevar a cabo la necesaria actualización de la Carta Magna.

El presente trabajo de fin de Grado comienza con un apartado llamado “la reforma Constitucional” en el cual realizo un acercamiento al valor, significado y funciones de esta institución, tomando como base la visión contrapuesta de dos autores.

Continúa el trabajo con un segundo apartado, en el cual vemos el encaje de la reforma en nuestro texto constitucional. Realizo un estudio del Título X de la Constitución, prestando especial atención a los dos procedimientos de reforma que se recogen: el procedimiento ordinario del artículo 167 y el agravado del artículo 168.

El tercer apartado consiste en el análisis de las dos reformas que se han llevado a cabo: la de 1992 y la polémica reforma del artículo 135 que tuvo lugar en el año 2011.

Concluyo este apartado con el estudio del informe del Consejo de Estado de 2006, en el cual este órgano consultivo se pronuncia sobre cuatro reformas que quería llevar a cabo el Gobierno del expresidente Rodríguez Zapatero.

El cuarto apartado recoge las posibilidades de futuro. Planteo la necesidad de llevar a cabo la reforma de la Constitución para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos y para favorecer su identificación con el texto Constitucional.

Para ello propongo cuatro reformas que creo que han de ser abordadas por el legislador: el Senado, la mejora del funcionamiento territorial de nuestro país, la no regresividad de los derechos sociales y la Corona.

Respecto al Senado planteo tanto su reforma como su supresión y me inclino por lo segundo, ya que tomando como base a determinados autores, entiendo que su reforma no reportará ventaja alguna.

Respecto a la mejora del funcionamiento territorial, planteo una reforma de la Constitución consistente en la clarificación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. De este modo, se sabría con certeza a quién corresponde una determinada función y se evitarían bastantes conflictos.

Respecto a la no regresividad de los derechos sociales, planteo incluir un precepto en nuestra constitución que garantice un núcleo mínimo de derechos sociales que no se pueda ver afectado por la actuación del legislador. Es fundamental que nuestra Carta Magna proteja los derechos sociales de los ciudadanos ante futuras crisis económicas.

Y respecto a la Corona, planteo dos reformas: la primera consiste en la eliminación de la no responsabilidad del monarca en los actos personales que constituyan un delito. Y la segunda consiste en la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión del trono.

Por último, concluyo este trabajo mediante la exposición de una serie de conclusiones, en las cuales plasmo las ideas que he ido desarrollando a lo largo del trabajo, y que estimo necesario destacar.

## **II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

### *1. VALOR, SIGNIFICADO Y FUNCIONES*

En este primer apartado, voy a presentar la institución de la reforma constitucional a través de la visión que tienen Manuel Aragón y Pedro de Vega. En mi opinión es muy enriquecedor poder realizar una comparación entre las posiciones de ambos autores.

Por un lado, nos encontramos con la postura de Manuel Aragón, el cual dice en su obra *Constitución y Democracia* que la Constitución para que sea democrática, debe ser completamente revisable.

Afirma que en nuestro ordenamiento no existen límites materiales respecto a la reforma, ya que el artículo 168 permite la revisión total de la Constitución. A través de este artículo se produce la juridificación del poder constituyente.

Si el poder soberano, el pueblo, no participa en el poder de revisión, en ese caso tendrá que haber límites materiales.<sup>1</sup>

Para este autor, el hecho de que hubiera límites materiales, tendría como consecuencia que el Estado Constitucional no fuese del todo democrático o que éste perdiese su cualidad de Estado Constitucional, ya que obligaría a las generaciones futuras a someterse a la voluntad de las generaciones actuales o las obligaría a manifestar su voluntad fuera de la norma.

Para ARAGÓN, nuestra Constitución es plenamente democrática, ya que permite al pueblo Español servirse de ella, utilizarla sin límite material alguno.<sup>2</sup>

Siguiendo con esta idea, me gustaría mencionar al Presidente Estadounidense Thomas Jefferson, el cual en sus escritos afirmaba que era absurdo que los muertos pudiesen imponer su voluntad a los vivos a través de la Constitución. Así mismo, la Constitución Francesa de 1793 afirmaba en su artículo 28 que *“un pueblo tiene siempre el Derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras”*.<sup>3</sup>

Frente a la posición de Ross, el cual era contrario a que se pudiese revisar la cláusula de reforma, Manuel Aragón afirma que el artículo 168 de la Constitución permite la modificación del propio procedimiento de reforma. Este artículo permite modificar la Constitución entera, incluyendo dicho artículo.<sup>4</sup>

Una cuestión que plantea el citado autor y que creo de gran importancia, es si a través del artículo 168 se podría convertir nuestra Democracia en una Dictadura.

Si un día cambiaran radicalmente los valores que defienden la inmensa mayoría de los ciudadanos de nuestro país y se generase el mismo consenso que hubo en 1978, nuestra Constitución

---

<sup>1</sup> ARAGÓN, M., *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 35-36.

<sup>2</sup> ARAGÓN, M., *Constitución y Democracia... cit.*, pp. 37-38.

<sup>3</sup> Cit. en DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 58-59.

<sup>4</sup> ARAGÓN, M., *Constitución y Democracia... cit.*, p. 47.

facilitaría los medios para que se pudiese configurar ese nuevo orden, el cual sería jurídicamente válido, pero no democráticamente legítimo.

Como dice Manuel Aragón, esa es la “grandeza” de nuestra Constitución y de nuestra Democracia, ya que permite a sus “enemigos” acabar con ella, utilizando medios democráticos y no mediante el uso de la fuerza.<sup>5</sup>

Coincido con ARAGÓN, en que uno de los elementos que engrandece nuestra Constitución es el hecho de que no establece una “democracia militante”, sino una democracia en la que cabemos todos, incluyendo a aquellos que quieren establecer una sociedad basada en unos valores diferentes e incluso contradictorios con los del texto de 1978.

El cumplir la Constitución no significa que haya que estar completamente de acuerdo con su contenido, sino que si se quiere modificar, se ha de hacer siguiendo los mecanismos recogidos en la norma fundamental (artículos 166 y ss. CE).<sup>6</sup>

Otra cuestión que aborda D. Manuel Aragón y que actualmente constituye un tema de gran actualidad es si puede el pueblo Español autodestruirse mediante una revisión total de la Constitución.

Respecto a esta cuestión, el autor afirma que el procedimiento del artículo 168 permite al soberano modificar su extensión. La Constitución atribuye el derecho de autodeterminación al pueblo Español en su conjunto, no sólo a una parte del mismo. Por lo tanto, para que sea posible la separación de una parte del pueblo Español es necesario que lo acepte todo el pueblo.<sup>7</sup>

Una última cuestión que plantea Manuel Aragón y que creo que responde de manera satisfactoria es si a través de la revisión total de la Constitución se podría atribuir el derecho de autodeterminación a una parte del pueblo Español.

---

<sup>5</sup> Ibid., pp. 48-49.

<sup>6</sup> Ibid., pp. 50-51.

<sup>7</sup> Ibid., pp. 61-62.



La respuesta a esta cuestión ha de ser negativa, ya que el Derecho no puede aceptar que la voluntad de una minoría se imponga a la mayoría. Si hubiese derecho de secesión, no podría haber ni Estado ni Constitución, ya que son entes incompatibles.<sup>8</sup>

Por otro lado, encontramos la postura de Pedro de Vega, el cual dice en su obra *La reforma Constitucional y la problemática del poder Constituyente* que el poder de reforma es un poder constituido y limitado.

Afirma que el poder de reforma está regulado y ordenado en el texto constitucional por lo que la facultad de modificar el contenido de la Constitución está limitada.<sup>9</sup>

Respecto al ámbito de actuación de la institución de reforma, DE VEGA hace referencia a Marbury, ya que para este autor el poder de reforma tiene competencia para modificar la Constitución, pero no tiene poder para destruirla.<sup>10</sup>

Para DE VEGA, cuando el poder de reforma está constituido y limitado, la organización constitucional democrática es coherente. Ningún poder regulado por la Constitución se encuentra por encima de ella, por lo que se puede hablar de la supremacía constitucional y de su competencia para controlar sus procesos de transformación.<sup>11</sup>

Respecto al poder constituyente, DE VEGA afirma que siempre podrá llevar a cabo la reforma de la constitución, pero su actuación se explicará por las vías de hecho.

La separación que hay entre la actuación del poder de reforma y el poder constituyente, es como la que hay entre la acción legal y la revolución.

El autor afirma que la reforma de la Constitución legaliza el cambio, pero no la revolución.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pp. 62-63.

<sup>9</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y...* cit., pp. 66, 235-237.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pp. 237-238.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p. 238.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pp. 238-239.

Para finalizar este primer apartado, me gustaría hacer referencia a las funciones de la reforma constitucional. Esta institución tiene tres importantes funciones.

En primer lugar, da respuesta a la necesidad del sistema constitucional de adaptar la realidad jurídica a la realidad política; en segundo lugar, asegura la continuidad jurídica del Estado; y en tercer lugar, es una institución básica de garantía, a través de la cual la Constitución se transforma en *lex superior*.<sup>13</sup>

## II. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

### 1. REGULACIÓN E INICIATIVA DE REFORMA

Para ver la regulación del procedimiento de reforma en nuestro ordenamiento, tenemos que acudir al Título X de la Constitución (artículos 166 a 169), al Reglamento del Congreso (artículos 146 y 147), al Reglamento del Senado (artículos 152 a 159) y a la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

La primera cuestión que debemos plantearnos es la siguiente: ¿a quién corresponde la iniciativa para llevar a cabo la reforma de la Constitución?

Para responder esta cuestión debemos acudir al artículo 166 CE, el cual nos lleva al artículo 87 apartados 1 y 2.

El artículo 87 dice en su apartado primero que *“la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”*.

En su apartado segundo dice que *“las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley”*.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, pp. 67-69.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pp. 128-129.

Respecto a la iniciativa parlamentaria, tenemos que ver la diferencia que hay entre la iniciativa legislativa ordinaria y la iniciativa de reforma de la Constitución.

Si acudimos a los Reglamentos del Senado (artículo 152) y del Congreso (artículo 146.1), podemos ver que lo único en que se diferencia la iniciativa parlamentaria de reforma, de la iniciativa legislativa ordinaria es en la mayor dificultad que hay para presentar la primera.<sup>15</sup>

Para DE VEGA, el hecho de que haya diferentes órganos a los que se atribuye la iniciativa legislativa es positivo, ya que otorga mayor legitimidad a este procedimiento, y evita el posible secuestro del sistema constitucional. Dentro de los diferentes órganos, corresponde al poder legislativo, y especialmente al Congreso un papel protagonista.

Otra cuestión que aborda De Vega es la exclusión de la iniciativa popular. Coincido con el autor en que es incoherente que a lo largo del texto constitucional se haga referencia a la participación popular, y sin embargo, no se admita en la reforma constitucional.

Para el autor esta exclusión es la forma arbitraria a través de la cual la Constitución trata de resolver el conflicto entre poder constituyente y constituido, entre democracia de la identidad y democracia representativa.<sup>16</sup>

Sin embargo, a PEREZ ROYO le parece coherente la exclusión de la iniciativa popular y su subordinación a la implantación de una democracia representativa, ya que afirma que si se hubiera admitido no solo no habría ayudado a su establecimiento sino que hubiera sido perjudicial.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 136-137.

<sup>16</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y...* cit., pp. 134-139.

<sup>17</sup> PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la constitución...* cit., pp. 148-149.

## 2. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El procedimiento ordinario de reforma constitucional está regulado en el artículo 167 CE y está desarrollado por los Reglamentos del Congreso (artículo 146) y del Senado (artículos 152 a 157).

Para PEREZ ROYO, todas las reformas que se pretendan introducir en la carta magna habrán de seguir este procedimiento, ya que el recogido en el artículo 168 entraña una gran complejidad.

En primer lugar, vamos a ver el contenido del artículo 167 CE, artículo que para PÉREZ ROYO constituye el núcleo esencial del Título X de la Constitución.<sup>18</sup>

El apartado primero de este artículo dice que *“los proyectos de reforma constitucional deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado”*.

El apartado segundo dice que *“si no se logra la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma”*.

Finalmente, el tercer apartado dice que *“aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”*.

DE VEGA afirma que el procedimiento recogido en el artículo 167 de la Constitución es un procedimiento que se caracteriza por ser lo suficientemente agravado para evitar que se produzcan modificaciones fáciles de la Constitución, pero no lo suficientemente complejo, por lo que se pueden llevar a cabo las reformas que exija la necesidad política.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 157.

<sup>19</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y...* cit., p. 145.

El artículo 167 no dice si la mayoría de tres quintos se debe exigir a todos los artículos del proyecto de reforma o sólo para la votación final. Por lo que debemos acudir a los artículos 146.2 del Reglamento del Congreso y 156.1 del Reglamento del Senado, y allí vemos que esta mayoría cualificada se exige para el proyecto en su conjunto.<sup>20</sup>

En el artículo 167 hemos visto que el Senado tiene un importante papel en el procedimiento de reforma. A continuación, vamos a ver algunas de sus características.

El Senado no dispone del instrumento de veto que si tiene en el procedimiento legislativo ordinario. Lo que puede hacer es realizar enmiendas al texto que le llega del Congreso de los Diputados.

Así mismo, vemos que no existe la limitación temporal de dos meses que hay en el procedimiento legislativo ordinario, ya que el artículo 154.2 del Reglamento del Senado habla de *“los plazos que se fijan por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces”*.<sup>21</sup>

El artículo 167.1 concluye haciendo referencia a una Comisión mixta paritaria. Sin embargo, en la Constitución no aparece recogido ni el número ni la forma de elección de sus componentes, y los Reglamentos del Congreso y del Senado tampoco lo aclaran.

El Reglamento del Senado se limita a decir en su artículo 156.3 que *“la Cámara elegirá los Senadores que hayan de representarla en la Comisión Mixta paritaria encargada de elaborar un texto común”*.

Respecto al número de miembros de la Comisión, la Constitución solo dice que tiene que ser el mismo en cada una de las Cámaras. Sin embargo, como a la hora de componer las Comisiones los Reglamentos del Congreso y del Senado establecen que la elección de los miembros debe realizarse de modo que estén representados todos los Grupos en función de su peso, para PÉREZ ROYO éste ha de ser el criterio que se ha de seguir para configurar la Comisión mixta paritaria.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la constitución...* cit., pp. 164-165.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 165-167.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.170.

La Comisión no ha de realizar una propuesta nueva, sino que ha de moverse dentro de las divergencias que haya entre las dos Cámaras.

Finalmente, aunque no lo dice el artículo, PÉREZ ROYO afirma que una vez que se ponga de acuerdo la Comisión, el texto se ha de aprobar con una mayoría de tres quintos.<sup>23</sup>

Una vez que hemos visto esto, vamos a continuar con el análisis del artículo 167 de la Constitución. Este artículo introduce en el apartado segundo una vía adicional en el caso de que no se cumpla lo dispuesto en el apartado primero.

No se trata de un nuevo procedimiento, sino de admitir la combinación de las siguientes mayorías cualificadas: mayoría absoluta del Senado y mayoría de dos tercios en el Congreso. Para PÉREZ ROYO este precepto podría haberse suprimido sin ningún problema.

En este precepto se establece cierta primacía del Congreso respecto al Senado, lo cual supone una excepción dentro del diseño del artículo 167.<sup>24</sup>

Por último, voy a finalizar el comentario del artículo 167 haciendo referencia al referéndum facultativo que recoge el apartado tercero. Hemos visto que este apartado decía que *“aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”*.

Se trata de un referéndum facultativo, porque solo se celebrará si se solicita por la décima parte de los miembros de cualquiera de las dos cámaras. Y se producirá la reforma constitucional si su resultado es favorable.<sup>25</sup>

Para De Vega, este referéndum tiene una función de garantía, se intenta proteger con él a las minorías de un hipotético abuso por parte de las mayorías parlamentarias.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pp. 172-173.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pp. 174-175.

<sup>25</sup> CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Los referéndums de reforma de la Constitución Española: un análisis crítico y una propuesta de modificación”, en *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, GARRIDO et al. (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, p. 75.

PÉREZ ROYO está de acuerdo con lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 167, ya que el hecho de que no sea un referéndum obligatorio no es perjudicial para las minorías. Hemos visto que el porcentaje que se exige para poder solicitar la celebración del referéndum no es elevado (décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras).<sup>27</sup>

### 3. EL PROCEDIMIENTO AGRAVADO

Una vez que hemos visto el procedimiento ordinario, vamos a conocer el procedimiento agravado del artículo 168 de la Constitución.

Este procedimiento es mucho más complejo que el del artículo 167 y se sigue cuando se lleva a cabo la revisión total de la Constitución, o revisiones parciales que afectan al Título Preliminar, al Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I o al Título II.

Por lo tanto, vemos que el Constituyente Español trata de proteger los fundamentos del sistema democrático y la forma política del Estado.<sup>28</sup>

En primer lugar, vamos a ver el contenido del artículo 168 de la Constitución. En el apartado primero de este artículo vemos que para la aprobación del principio de revisión se exige mayoría de dos tercios de cada Cámara.

A continuación, se procede a la disolución de las Cortes y a la convocatoria de elecciones generales.

En el apartado segundo vemos que las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión sobre la conveniencia o necesidad de la reforma.

---

<sup>26</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y...* cit., p. 144-145.

<sup>27</sup> PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la constitución...* cit., p. 178-179.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p.197.

Aunque el artículo 168 no dice nada, debido a razones de lógica y economía procesal, DE VEGA entiende que para ratificar esta decisión se necesitaría mayoría de dos tercios.<sup>29</sup>

Una vez que las nuevas Cámaras ratifican la decisión sobre la conveniencia de la reforma, comienza la discusión del texto. La aprobación definitiva del texto de reforma requiere “*la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso*” (artículo 147 Reglamento del Congreso) y “*el voto favorable de dos tercios del número de Senadores en una votación final sobre el conjunto del texto*” (artículo 159 Reglamento del Congreso).

Por último, el apartado tercero del artículo 168 de la Constitución dice que “*aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación*”.

De lo expuesto en este precepto, podemos destacar que frente al referéndum facultativo del artículo 167, el artículo 168 establece la obligación de celebrar un referéndum.

Una vez que hemos visto el contenido del artículo 168, me gustaría destacar el hecho de que se utiliza la técnica de aprobación de la reforma constitucional por dos legislaturas consecutivas.

La primera legislatura se pronuncia sobre la conveniencia u oportunidad de la revisión, para ello se tiene que aprobar el principio de la reforma por mayoría de dos tercios de cada cámara. Y a las Cámaras recién elegidas (segunda legislatura) les corresponde la elaboración del nuevo texto Constitucional, el cual requiere para su aprobación de mayoría de dos tercios.

También hemos visto que en el tercer apartado se exige la celebración de referéndum. Respecto a esto último me gustaría hacer referencia al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/1980, ya que este artículo establece que “*recibida por el Presidente del Gobierno la comunicación del proyecto de revisión aprobado por las Cámaras, procederá a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes*”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y...* cit., pp. 146-147.

<sup>30</sup> PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la constitución...* cit., pp. 200-207.



El artículo 168 ha recibido bastantes críticas por parte de diferentes autores de la doctrina. DE VEGA critica que el artículo 168 establece un procedimiento excesivamente complejo, para él más que de un procedimiento de reforma, se podría hablar de un procedimiento para evitarla.

También critica el hecho de que si este procedimiento se estableció para proteger los valores constitucionales fundamentales, es evidente que esto no se ha realizado de manera adecuada, ya que se han dejado fuera artículos en los que se recogen valores fundamentales, como por ejemplo el artículo 10.1 CE.

Así mismo, para DE VEGA es innecesario la celebración de un referéndum, ya que anteriormente se ha producido la aprobación por dos tercios en las Cámaras que proponen la reforma y la ratificación por dos tercios en las cámaras recién elegidas.

Por último, afirma que el hecho de haber establecido un procedimiento tan agravado hace muy difícil la reforma del Título II y de gran parte del Título I, por lo que si un día se quiere modificar artículos relativos a la Corona se podría producir un grave problema político y constitucional.<sup>31</sup>

Para JIMÉNEZ CAMPO el Título X, y en concreto el artículo 168, no está bien redactado, ya que opta por un indiferentismo ideológico que contradice la idea de derecho contenida en la Constitución. Esta idea, presente en el artículo 10.1 de la Constitución, introduce límites a la revisión total de la Constitución.

También afirma que es posible garantizar la supremacía de la Constitución sobre sus procesos de revisión.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y...* cit., pp. 147-150.

<sup>32</sup> Cit. en PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la constitución...* cit., pp. 207-209.

JIMÉNEZ CAMPO, J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, *Revista de derecho político*, Nº 7, 1980, págs. 87 y ss.

#### 4. LA CLÁUSULA DEL ARTÍCULO 169

El artículo 169 de la Constitución dice que “*no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116*”.

Se trata de un límite a la iniciativa, pero no a la reforma. Se quiere evitar que un procedimiento de reforma que esté en marcha pueda ser paralizado a través de la proclamación de cualquiera de los estados del artículo 116 CE.

Para PÉREZ ROYO, se trata de uno de los preceptos más desafortunados de la Constitución, ya que es una cláusula tan improcedente como inútil. ¿Por qué decimos esto? Porque lo normal es pensar que si las Cámaras optan por la declaración de la situación de excepción no lo hagan por la reforma, y al revés.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y...* cit., pp. 160-162.

#### IV. EXPERIENCIAS DE REFORMA

En este apartado vamos a conocer las dos reformas de la Constitución que se han llevado a cabo desde 1978 (la de 1992 y la de 2011). Las dos reformas han seguido el procedimiento ordinario del artículo 167.

##### 1. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

El Gobierno pidió al Consejo de Estado que emitiese un informe sobre la compatibilidad de la Constitución con la extensión del derecho de sufragio pasivo que recogía el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

El Consejo de Estado emitió el informe 421/92 en el cual llegaba a la conclusión de que *“la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea requiere autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica aprobada al amparo del artículo 93 de la Constitución”* y que *“con carácter previo a dicha ratificación conviene seguir el procedimiento del artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre el Tratado de la Unión Europea y la propia Constitución.”*<sup>34</sup>

El Gobierno siguió la recomendación del Consejo de Estado y presentó ante el Tribunal Constitucional el requerimiento previsto en los artículos 95 CE y 78 LOTC, en el cual preguntaba si existía contradicción entre el artículo 8 B del Tratado y el 13.2 de la CE.

El Tribunal Constitucional elaboró el dictamen 1/1992 de 1 de julio en el cual decía que *“la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles”* y que *“el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse para*

---

<sup>34</sup> RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 36, 1992, pp. 256-258.

Dictamen del Consejo de Estado núm. 421/92, Sección 2ª, de 9 de abril de 1992 sobre el Expediente relativo al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

*obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su artículo 167”.*<sup>35</sup>

Se constituyó una comisión informal, en la que estaban todos los grupos políticos, que elaboró una proposición de reforma que consistió en añadir “y pasivo” al final del segundo apartado del artículo 13.

La proposición se presentó el día 7 de julio, se publicó el día 9, su toma en consideración se acordó cuatro días después. El Congreso la aprobó el día 22, y pasó al Senado donde fue aprobado el día 30 de julio. En ambas Cámaras se consiguió el *quórum* exigido por la Constitución.<sup>36</sup>

Como vimos al analizar el artículo 167 de la Constitución, el texto aprobado por las Cámaras se tiene que someter a referéndum si en el plazo de quince días desde su aprobación lo pide una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras.

El día 31 de julio, las presidencias de ambas Cámaras declararon abierto ese plazo, el cual concluía el día 19 de agosto. Transcurrido el plazo sin que se realizara petición alguna, el texto devino firme y fue firmado y promulgado por el Rey el día 27 de agosto y se publicó al día siguiente.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución española y...” cit., pp. 259-260.

Declaración 1/1992 del Tribunal Constitucional, de 1 de julio de 1992 (BOE núm. 177, de 24 de julio de 1992).

CAMISÓN YAGÜE, J.A., “La influencia del proceso de integración europeo en la Constitución española de 1978”, *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, N° 20, 2017, pp.170-171.

<sup>36</sup> CAMISÓN YAGÜE, J.A., “La influencia del proceso de integración europeo en...” cit., p. 171.

RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución española y...” cit., pp. 262-263.

<sup>37</sup> RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución española y...” cit., p. 263.

## 2. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

La reforma constitucional que tuvo lugar entre los meses de agosto y septiembre de 2011 fue la respuesta del Gobierno de España al requerimiento que se hizo a determinados Estados tras la cumbre Franco-Alemana de 16 de agosto de 2011 para que llevarsen a sus Constituciones la obligación de alcanzar el equilibrio presupuestario. El Presidente Rodríguez Zapatero trataba así de tranquilizar a los mercados e inversores extranjeros.<sup>38</sup>

A continuación, vamos a analizar las novedades que introduce la reforma en el contenido del artículo 135 de la Constitución.

En el apartado primero se constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria. En el segundo se limita el déficit estructural del Estado español y de las Comunidades autónomas a los márgenes establecidos por la Unión Europea. Para SÁNCHEZ BARRILAO con esto se constitucionaliza las Comunidades Autónomas y la integración de España en la Unión Europea.

En el tercero se da prioridad absoluta al pago de los créditos; en el cuarto se recogen los supuestos excepcionales en los cuales se puede superar los límites de déficit y deuda pública. Y por último, el quinto apartado nos lleva a una ley Orgánica en la que se desarrollará estos principios.<sup>39</sup>

De manera breve vamos a ver el procedimiento que se siguió para aprobar esta reforma.

El 26 de agosto de 2011 se presentó y publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales la proposición de reforma de los Grupos Socialista y Popular. En ella se solicitaba su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación mediante lectura única.

---

<sup>38</sup> MEDINA GUERRERO, M., “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012, p.132.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., “De la constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012, pp. 208-209.

<sup>39</sup> SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nº 137, 2013, pp. 689-692.

RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., “La reforma del artículo 135 de la constitución española, ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012, pp. 247-248.

Una vez que se rechazaron todas las enmiendas, la proposición de reforma fue sometida a votación, requiriendo para su aprobación la mayoría de tres quintos.

El día 2 de septiembre se remitió al Senado el texto aprobado por el Congreso. El día 7 se debatió en el Pleno del Senado el dictamen de la Comisión Constitucional y se inadmitieron las enmiendas presentadas. El día 8 se publicó en los Boletines de Congreso y Senado la apertura del plazo para solicitar la celebración de referéndum.

Transcurrido dicho plazo, el 27 de septiembre de 2011 fue firmado por el Rey, se publicó en el BOE y entró en vigor ese mismo día.<sup>40</sup>

Por último, vamos a ver la valoración que hacen de esta reforma diferentes autores.

Para GARCÍA-ESCUADERO, el procedimiento utilizado para la tramitación de la Proposición de reforma no fue el adecuado, ya que no hubo negociación de los dos grupos mayoritarios con los demás grupos. No se logró el consenso que hubo en 1992.

Además el haber seguido un procedimiento de urgencia y de lectura única no palió esta falta de negociación. También afirma que esta reforma no sirvió para tranquilizar a los mercados, ya que la situación siguió empeorando.<sup>41</sup>

LOPEZ AGUILAR destaca como elementos positivos el hecho de que se incorpore Europa a la Constitución de 1978, y el que todas las Comunidades Autónomas estén obligadas por igual al cumplimiento de los compromisos contraídos por España en Europa.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012, pp.166-172.

RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., “La reforma del artículo 135 de la constitución española..” cit., pp. 253-256.

<sup>41</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de..” cit., pp. 197-198.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., ”Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica presupuestaria*, 1/2013, p. 102.

<sup>42</sup> LÓPEZ AGUILAR, J. F., “De la constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012, pp. 213-214.

Por último, RIDAURA MARTÍNEZ descarta la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma, pero afirma que el interés de los mercados no puede justificar una reforma de la Constitución que sacrifique el consenso.<sup>43</sup>

### 3. INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO DE 2006

El 15 de abril de 2004 el expresidente del Gobierno, D. José Luis Rodríguez Zapatero propuso en su discurso de investidura llevar a cabo una reforma de la Constitución en la que se abordarían cuatro importantes cuestiones: el Senado, para resaltar su papel como Cámara de representación territorial; las normas que regulan el orden de sucesión en la Corona, para eliminar la discriminación de la mujer; la incorporación en la Constitución de la denominación oficial de las diecisiete Comunidades y de las dos Ciudades Autónomas; y la incorporación de una referencia a la Constitución Europea.

El 4 de marzo de 2005 el Gobierno solicitó un informe previo al Consejo de Estado para que informase sobre las cuatro modificaciones que quería llevar a cabo. El Consejo de Estado aprobó el Informe el 16 de febrero de 2006.<sup>44</sup>

Una vez dicho esto, vamos a conocer la respuesta que da el Consejo de Estado en su informe a las cuatro reformas que quería llevar a cabo el Gobierno del expresidente Rodríguez Zapatero.

#### **A) Supresión de la preferencia del varón**

La Constitución Española mantiene la preferencia del varón sobre la mujer en igualdad de línea y grado. El Gobierno quería eliminar esta preferencia, salvaguardando los derechos dinásticos del entonces Príncipe D. Felipe.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., “La reforma del artículo 135 de la constitución española...” cit., p. 259.

<sup>44</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española”, Revista española de derecho constitucional, N° 82, 2008, pp. 211-212.

<sup>45</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre...” cit., p. 215.

El texto que propuso el Consejo de Estado fue el siguiente: *“La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono corresponde a su hijo, el Príncipe heredero Don Felipe de Borbón, y después seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; y en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos”*.

Asimismo, el Consejo propuso añadir al artículo 57 un nuevo apartado que dijese que *“las menciones que hace la Constitución al Rey y al Príncipe se entenderán referidas indistintamente al Rey o a la Reina y al Príncipe o a la Princesa, según sea el caso”*.<sup>46</sup>

Como esta modificación afecta al Título II “De la Corona”, el Consejo de Estado afirmó en su informe que el procedimiento que había que seguir para llevar a cabo esta modificación era el establecido en el artículo 168 de la Constitución (procedimiento agravado).<sup>47</sup>

## **B) La Recepción en la Constitución del proceso de construcción Europea**

El Gobierno quería plasmar en el texto constitucional la voluntad del pueblo Español de participar con el resto de naciones europeas en el proceso de construcción de la Unión Europea. Quería establecer una cláusula en la que se recogiese la integración del Derecho Europeo en el sistema de fuentes y también quería que el Consejo se pronunciase sobre la conveniencia de crear un procedimiento específico para ratificar los Tratados de la Unión Europea.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española, N° E 1/2005, pp. 34 y 39.

<sup>47</sup> Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española, N° E 1/2005, p. 39.

<sup>48</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre...” cit., p. 218.

Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española, N° E 1/2005, p. 47.



El Consejo de Estado propuso en su informe que se incorporase en el Preámbulo la voluntad de la Nación Española de participar en el proceso de construcción Europea, y que se crease un nuevo Título (el VII bis o el VIII bis) que tendría un solo artículo con varios apartados.

En el primer apartado habría una referencia al hecho de que España participa en la Unión Europea y se establecerían los límites a dicha participación. En el segundo apartado se regularía el procedimiento de autorización para ratificar futuros tratados. Y en el tercer apartado se haría referencia a la relación entre el ordenamiento nacional y el Europeo.<sup>49</sup>

### **C) Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas**

El Gobierno le pide al Consejo de Estado que informe sobre los artículos que considera más adecuados para mencionar en el texto Constitucional las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas. Asimismo, le pide que se pronuncie sobre los criterios más adecuados para llevar a cabo su enumeración.<sup>50</sup>

El Consejo de Estado afirmó que los artículos afectados serían el 2, el 137 y el 143, y propuso tres opciones de reforma:

La primera consistía en incluir la enumeración en el artículo 143, y en el 137 se sustituiría la expresión “*las Comunidades Autónomas que se constituyan*” por la mención de éstas y una referencia a las Ciudades Autónomas.

La segunda consistía en la modificación completa de los artículos 137 y 143. En el primer apartado del artículo 137 se mencionarían los distintos entes territoriales y en el segundo se definiría su naturaleza. En el artículo 143 se afirmaría que las Comunidades Autónomas surgieron del ejercicio que las nacionalidades y regiones han hecho de su derecho a la autonomía.

---

<sup>49</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre...” cit., pp. 224-225.

Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española, Nº E 1/2005, pp. 104-106.

<sup>50</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre...” cit., pp. 228-229.

Por último, la tercera consistía en destacar la importancia de las Comunidades Autónomas en la estructura del Estado mediante la modificación del Título Preliminar, y en los artículos 137 y 143 se seguiría la vía que hemos visto en las otras opciones.<sup>51</sup>

Asimismo, el Consejo de Estado afirmó que dentro del Título VIII se verían afectados los artículos 144, 146, 148, 151 y 152; y respecto a las Disposiciones Transitorias, afirmó que las tres primeras y la sexta habría que suprimirlas, porque habían agotado sus efectos; y la cuarta habría que derogarla o reformularla.<sup>52</sup>

#### **D) La reforma del Senado**

El Gobierno quería convertir el Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, para ello le pide al Consejo de Estado que se pronuncie sobre las funciones, composición y posición institucional que debía ocupar el Senado dentro de las Cortes Generales.<sup>53</sup>

El Consejo de Estado afirma que para que haya una participación real del Senado en el debate legislativo es necesario que se modifiquen los apartados 2 y 3 del artículo 90 CE.

El Consejo propone otorgar prioridad cronológica al Senado y en caso de que haya discrepancia entre las Cámaras se pueda acudir a una comisión mixta paritaria.

Propone refundir los artículos 88 y 89 en un único artículo 88. El nuevo artículo 89 regularía los supuestos de primera lectura en el Senado. También propone modificar la presentación de proposiciones de ley por las Asambleas de las Comunidades.

---

<sup>51</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre...” cit., pp. 232-234.

Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española, Nº E 1/2005, pp. 163-177.

<sup>52</sup> VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre...” cit., pp. 234-235.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, pp. 241-242.

Asimismo, para el Consejo es interesante que el Senado se convierta en un foro en el que participen las Comunidades Autónomas para determinar la posición del Estado en asuntos europeos.<sup>54</sup>

Para configurar el Senado como una Cámara que represente a las Comunidades Autónomas, y no a las provincias, el Consejo de Estado propone asignar seis senadores por Comunidad Autónoma, con uno más por millón de habitantes y otro más por provincia. De este modo la Cámara estaría formada por 190 senadores y habría una ratio de 1 a 3 entre las Comunidades menos y más representadas.

El Consejo de Estado propone elegir todos los Senadores mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, a través de elecciones simultáneas a las de las Asambleas autonómicas.<sup>55</sup>

El Consejo de Estado finaliza su informe diciendo que se ha de seguir un único procedimiento, porque esta reforma es una decisión única. Y como estas modificaciones afectan a preceptos incluidos en el procedimiento del artículo 168, se ha de seguir el procedimiento agravado.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*, pp. 244-248.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, pp. 250-252.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 257.

## **V. POSIBILIDADES DE FUTURO**

Como dije en la introducción, este año se cumple el cuarenta aniversario de nuestra Carta Magna. A lo largo de este tiempo nuestra Constitución se ha mostrado como una herramienta fundamental, que ha permitido la restauración de la Democracia en nuestro país, pero también se ha mostrado anticuada en algunos aspectos.

Creo que el hecho de llevar a cabo una reforma del texto Constitucional es necesario por dos motivos: en primer lugar, permitirá dar una respuesta adecuada a problemas que preocupan a la ciudadanía Española; y por otro lado, el hecho de llevar a cabo una reforma como la que voy a plantear a continuación, que exige la celebración de referéndum, favorece la identificación del pueblo Español con el texto Constitucional.

Esto último me parece fundamental, ya que creo que es importante que la gente que no tuvo la oportunidad de votar la Constitución en 1978 tenga ahora la oportunidad de refrendar el texto resultante de la reforma.

Para ello, he planteado en este apartado unas posibilidades de futuro. He propuesto una reforma limitada de la Constitución que afecta a cuatro temas de gran interés: al Senado, a la Corona, al funcionamiento territorial del Estado y a la protección de los derechos sociales.

Debo decir que este apartado es muy personal, ya que abordo la reforma de cuatro cuestiones que me parecen de gran interés. Sin embargo, soy consciente de que a otras personas les preocuparan otras cuestiones, por lo que este es un apartado bastante abierto.

Asimismo, mi objetivo ha sido plantear las diferentes cuestiones y como debería ser su reforma. No las he abordado de manera más profunda, ya que eso supondría exceder la extensión y los objetivos que debe cumplir el Trabajo de fin de Grado.

Una vez dicho esto, vamos a ver las cuatro reformas que he planteado:

### *EL SENADO*

Respecto al Senado, planteo dos posibilidades distintas. En primer lugar, planteo la posibilidad de llevar a cabo una reforma limitada y realista del Senado que permitiría configurarla como una auténtica Cámara de representación territorial. Esta reforma afectaría a su composición y funciones.

Para ello he tomado como base la propuestas que realizó ALONSO DE ANTONIO y el informe del Consejo de Estado que vimos en el apartado IV.

Para garantizar la participación de las instituciones autonómicas, es necesario la reforma del artículo 69. También se podrían utilizar fórmulas como las del 110 para que participen los Presidentes de las Comunidades Autónomas y sus Consejeros en las tareas del Senado. Y habría que reformar los artículos 99.5 y 115.1, ya que la posición de esta cámara aconseja su no disolución.<sup>57</sup>

Para corregir la desigualdad competencial que hay entre el Congreso y el Senado, habría que modificar los artículos 74.2, 81.2, 87.2, 88, 89.2 y 90 de la Constitución.

El Senado debe ser Cámara de primera lectura en las leyes de contenido autonómico. También podría ser Cámara de primera lectura en las proposiciones de ley presentadas por los Parlamentos autonómicos.

El Senado no sólo debe enmendar parcialmente o vetar los textos provenientes del Congreso, sino que debe poder elaborar textos alternativos, y se tienen que ampliar los plazos en el procedimiento legislativo del Senado: de dos meses a tres en el procedimiento legislativo general; y de veinte días a treinta en los declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

Para la resolución de discrepancias, se podría utilizar una Comisión Mixta Paritaria, parecida a la del 74.2. Y por último, habría que introducir preceptos que contemplasen el papel del Senado respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en Europa.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> ALONSO DE ANTONIO, J.A., “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, N°2, 2005, pp. 404-405.

<sup>58</sup> ALONSO DE ANTONIO, J. A., “Algunas propuestas para la reforma constitucional...” cit., pp. 406-407.

En segundo lugar, planteo la disolución del Senado a través de una reforma Constitucional.

La supresión del Senado sería una operación normativa válida, lícita y legítima que no supondría que España dejase de ser un Estado descentralizado.

El hecho de llevar a cabo esta revisión de la Constitución no significaría la sustitución del modelo de Estado establecido por el Constituyente en 1978.<sup>59</sup>

Como dice SAÉNZ ROYO, el mayor inconveniente no sería jurídico, ya que bastaría con eliminar los preceptos que hacen referencia al Senado y constituir un sistema unicameral. El problema estaría en que la Cámara trataría de dificultar toda reforma que no le asegurase su subsistencia.<sup>60</sup>

Una vez que he planteado las dos opciones, he de decir que personalmente me inclino por la segunda, por llevar a cabo una reforma de la Constitución en la que se aborde la supresión del Senado.

Como dicen GARRIDO LÓPEZ y SAÉNZ ROYO, el hecho de llevar a cabo una reforma constitucional del Senado en sentido territorial no parece que reporte ventaja alguna.

SAÉNZ afirma que no se necesita una Cámara ad hoc para que las Comunidades participen en las decisiones del Estado, ya que esta participación se podría conseguir por otras vías más eficaces.

Asimismo, me gustaría concluir esta primera cuestión haciendo referencia al argumento que utilizaba SIEYÈS para defender el unicameralismo, éste decía que *“la ley es la voluntad del pueblo, y éste no puede tener sino una voluntad. Si las dos Cámaras discrepan, hay una que traiciona a la voluntad popular; si están de acuerdo, una de ellas es innecesaria”*.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “¿Podría suprimirse el senado español mediante la técnica de la reforma constitucional?”, *Teoría y realidad constitucional*, N° 36, 2015, p. 166.

<sup>60</sup> SAÉNZ ROYO, E., “El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el Derecho comparado”, *Teoría y realidad constitucional*, N° 40, 2017, p. 525.

SAÉNZ ROYO, E., “Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de derecho político*, N° 85, 2012, pp. 191-192.

<sup>61</sup> GARRIDO LÓPEZ, C., SAÉNZ ROYO, E., “Razones para plantear la supresión del Senado”, *Revista “Cuadernos Manuel Giménez Abad”*, N° 7, 2014, pp. 67-68.

SAÉNZ ROYO, E., “Parlamento, partidos y estado autonómico...” cit., pp. 191-192.

MEJORA DEL FUNCIONAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO

Es necesario clarificar en la Constitución el reparto de competencias entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas, ya que de este modo se tendría certeza de a quien corresponde una determinada competencia.

DÁVILA RIVERA afirma que es necesario corregir el reparto que se realiza en los artículos 148, 149 y 150, de manera que el texto Constitucional solo contenga las competencias del Estado Central. El resto de las competencias pertenecerían a las Comunidades Autónomas.

Esto sería similar al reparto de competencias que se realiza en la Constitución de Estados Unidos, donde solo se establece las competencias del Gobierno Federal. El resto de las competencias pertenecen a los Estados (Enmienda X).

También habría que incorporar una cláusula que estableciese la supremacía de la legislación central sobre la autonómica en materias concurrentes.

Asimismo, para DÁVILA RIVERA es necesario que se asigne a las Comunidades Autónomas la recaudación de impuestos suficientes para que se puedan hacer cargo de sus competencias, ya que no sirve de nada clarificar las competencias si luego no tienen los medios suficientes para asumirlas.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> DÁVILA RIVERA, J. E., “El reparto de competencias entre el Gobierno federal de Estados Unidos de América y sus estados: reflexiones para una reforma constitucional en España”, *AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, N° 1, 2017, pp. 230-233.

LA NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

Para AGUDO ZAMORA, la reforma de 2011 fue una ocasión perdida para haber blindado a nivel constitucional el Estado social, vinculándolo no solo al principio de estabilidad presupuestaria, sino también a los principios de solidaridad y cohesión social.<sup>63</sup>

El artículo 135.4 CE dice que *“los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado...”*

AGUDO ZAMORA entiende afectada la sostenibilidad social cuando para garantizar la estabilidad presupuestaria haya que tomar medidas que afecten al contenido esencial de los derechos sociales.

Como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha establecido lo que se entiende por medidas regresivas de derechos sociales y los límites de las mismas, es necesario reconocerlo en el texto Constitucional. AGUDO ZAMORA propone añadir un nuevo apartado al artículo 53.<sup>64</sup>

PONCE SOLÉ afirma que es necesario recoger en la Constitución un núcleo de derechos que no sea susceptible de regresión por parte del legislador. También afirma que los derechos sociales contenidos en el Título I encajan en la prohibición del artículo 86.1 (que el decreto ley afecte a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I).

PONCE SOLÉ afirma que la futura reforma constitucional debería establecer un gasto público suficiente para garantizar el cumplimiento del núcleo mínimo de derechos sociales.

Asimismo, sostiene que se debe conectar las excepciones del artículo 135.4 CE con los mínimos de los derechos sociales, y que es necesario una mejora de la financiación autonómica para garantizarlos.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> AGUDO ZAMORA, M. J., “El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de derecho político*, Nº 100, 2017, pp. 874-875.

<sup>64</sup> AGUDO ZAMORA, M. J., “El principio de no regresividad de los derechos sociales en...” cit., pp. 875-876.

<sup>65</sup> PONCE SOLÉ, J., “Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español”, *Revista española de derecho constitucional*, Nº 111, 2017, pp. 94-95.



## LA CORONA

Dentro de la Corona voy a abordar dos cuestiones: la primera, la necesidad de introducir en la constitución límites a la irresponsabilidad del monarca; y la segunda, la necesidad de suprimir la preferencia del varón en la sucesión del trono.

Respecto a la primera cuestión, siguiendo a Belda Pérez-Pedrero es necesario excepcionar de la no responsabilidad del monarca los actos personales que constituyan un delito.

¿Cómo se plasmaría esto en el texto constitucional? se podría plasmar a través de la reforma del artículo 56.3 de la Constitución, y se le concedería al Parlamento la facultad de cesar al Rey si el proceso concluye con una sentencia condenatoria, siendo sustituido por el sucesor.<sup>66</sup>

Respecto a la segunda cuestión, es necesario llevar a cabo la supresión de la preferencia del varón en la sucesión del trono. Como vimos en el bloque IV, en el apartado del Consejo de Estado, esta reforma fue planteada por el expresidente Rodríguez Zapatero en su discurso de investidura en 2004.

Siguiendo el informe de 2006 del Consejo de Estado, vemos que la reforma consistiría en suprimir la frase “*en el mismo grado, el varón a la mujer*” del artículo 57.1 de la Constitución.

El texto que planteaba el Consejo de Estado también mencionaba expresamente a D. Felipe para salvaguardar sus derechos dinásticos y que la supresión de la preferencia del varón afectara a sus sucesores.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “La evaluación y el control de los actos del Rey, como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona”, *Revista catalana de dret públic*, N° 51, 2015, pp. 160-161.

<sup>67</sup> Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española, N° E 1/2005, pp. 32-35.

## VI. CONCLUSIONES

1) La realización del trabajo me ha permitido conocer diferentes visiones que hay en la doctrina sobre la reforma Constitucional. He estudiado la posición de Manuel Aragón, el cual afirma que la Constitución debe ser completamente revisable; y la posición de Pedro de Vega, el cual afirma que el poder de reforma es un poder constituido y limitado.

Una vez que he analizado las dos visiones contrapuestas, he llegado a la conclusión de que comparto la visión de Manuel Aragón, ya que creo que el texto Constitucional ha de ser enteramente revisable, incluyendo el propio procedimiento de reforma.

2) He realizado un estudio de los dos procedimientos de reforma (ordinario y agravado), y he de decir que comparto la opinión de varios autores de que el artículo 167 constituye el núcleo esencial del Título X, ya que el procedimiento del 168 es demasiado complejo. Más que un procedimiento para reformar la Constitución parece un procedimiento para evitarla.

Creo que el procedimiento ordinario del artículo 167 permite adaptar la realidad jurídica a la realidad política, ya que no establece un procedimiento excesivamente complejo.

3) He realizado un estudio de las dos reformas que se han llevado a cabo desde 1978. He llegado a la conclusión de que ambas reformas se llevaron a cabo para cumplir lo dispuesto por Europa, pero mientras la de 1992 tuvo el consenso de todos los grupos políticos; la de 2011 fue fruto del acuerdo de los dos grandes partidos y no se consensuó con el resto de fuerzas políticas.

Comparto la opinión de AGUDO ZAMORA de que se perdió una ocasión para haber vinculado el Estado Social no solo al principio de estabilidad presupuestaria, sino también a los principios de solidaridad y cohesión social.

4) He analizado las cuatro cuestiones que quiso reformar el Gobierno del expresidente Rodríguez Zapatero en su primera legislatura.

Lamentablemente los partidos políticos no fueron capaces de ponerse de acuerdo en una reforma limitada, que abordaba cuestiones muy importantes, y que hubiera supuesto llevar nuestra constitución al Siglo XXI.

Comparto la necesidad de abordar la reforma o supresión del Senado, hay que eliminar la preferencia del varón sobre la mujer, hay que incluir expresamente en el texto Constitucional el nombre de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas, y hay que realizar una referencia a nuestra incorporación y compromiso con la construcción Europea.

5) La realización del trabajo me ha permitido llegar a la conclusión de que la reforma de la Constitución no solo es necesaria para dar respuesta a los problemas que preocupan a sus ciudadanos, sino que también es necesaria para favorecer la identificación del pueblo Español con el texto Constitucional.

Por ello, he planteado la reforma de cuatro temas que en mi opinión han de ser abordados por el legislador. Como dije en su momento, esta es una cuestión muy abierta ya que cada persona tendrá interés en abordar unos temas determinados.

He planteado la reforma o supresión del Senado, la clarificación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, la protección de los derechos sociales ante futuras crisis económicas, la supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión del trono, y la eliminación de la irresponsabilidad del monarca en los actos personales que constituyan delito.

6) Por todo ello, me gustaría concluir diciendo que creo que he cumplido los objetivos que me planteé cuando decidí realizar el trabajo de fin de grado sobre la reforma Constitucional.

El desarrollo de este trabajo me ha permitido estudiar con mayor profundidad una institución que es muy importante, ya que permite dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos al posibilitar la adecuación de la realidad jurídica a la realidad política.

## VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

### LIBROS

ARAGÓN, M., *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.

CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Los referéndums de reforma de la Constitución Española: un análisis crítico y una propuesta de modificación”, en *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, GARRIDO et al. (coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1988.

PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

### REVISTAS

AGUDO ZAMORA, M. J., ”El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de derecho político*, Nº 100, 2017.

ALONSO DE ANTONIO, J.A., “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Nº2, 2005.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “La evaluación y el control de los actos del Rey, como presupuesto para mejorar la racionalización democrática de la Corona”, *Revista catalana de dret públic*, Nº 51, 2015.

CAMISÓN YAGÜE, J.A., “La influencia del proceso de integración europeo en la Constitución española de 1978”, *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, Nº 20, 2017.

DÁVILA RIVERA, J. E., “El reparto de competencias entre el Gobierno federal de Estados Unidos de América y sus estados: reflexiones para una reforma constitucional en España”, *AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Nº 1, 2017.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., ”Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Crónica presupuestaria*, 1/2013.

GARRIDO LÓPEZ, C., SÁENZ ROYO, E., “Razones para plantear la supresión del Senado”, *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, Nº 7, 2014.

JIMÉNEZ CAMPO, J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, *Revista de derecho político*, Nº 7, 1980.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., “De la constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012.

MEDINA GUERRERO, M., “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012.

PONCE SOLÉ, J., “Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español”, *Revista española de derecho constitucional*, Nº 111, 2017.

RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., “La reforma del artículo 135 de la constitución española, ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 29, 2012.

RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 36, 1992.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “¿Podría suprimirse el senado español mediante la técnica de la reforma constitucional?”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 36, 2015.

SÁENZ ROYO, E., “Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de derecho político*, Nº 85, 2012.

SÁENZ ROYO, E., “El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el Derecho comparado”, *Teoría y realidad constitucional*, Nº 40, 2017.

SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., “La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nº 137, 2013.

VÍRGALA FORURIA, E., “El Informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española”, *Revista española de derecho constitucional*, Nº 82, 2008.