

LA REFORMA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: PROPUESTAS Y VALORACIÓN

THE REFORM IN THE SPANISH CONSTITUTION OF 1978:
PROPOSALS AND EVALUATION

Oscar Ignacio MATEOS Y DE CABO
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos
<https://orcid.org/0000-0002-8311-5625>

RESUMEN

En los últimos tiempos se está viviendo un apasionante debate sobre la necesidad o no de la reforma de la Constitución, tanto desde las aportaciones de distintos partidos políticos, como desde una perspectiva académica y doctrinal. Sin embargo, no todas las materias de la Constitución están necesitadas de reformas. En este trabajo de investigación se analizan aquellos artículos que podrían ser objeto de una renovación o mejora, por lo que se propone la técnica jurídica de realizar reformas muy concretas y puntuales, que es la que se ha seguido hasta el momento, en las dos reformas operadas en nuestra Carta Magna. De esta forma, el principal objetivo de este trabajo de investigación es el de precisar cuáles de los artículos de la Constitución podrían ser objeto de reforma. El segundo objetivo es el de intentar contribuir, con una aportación constructiva y positiva, a la mejora y eficiencia de los textos normativos, en concreto, de nuestro Texto Fundamental, mediante unas propuestas de reforma constitucional que resulten lógicas y beneficiosas para la convivencia, y para nuestra estabilidad institucional, jurídica y política.

Palabras clave: Constitución española de 1978, reforma constitucional, mejora y eficiencia del Texto Fundamental.

ABSTRACT

In recent times there is an interesting debate about the need or not of the reform of the Constitution, both from the contributions of different political

parties, as well as from an academic and doctrinal perspective. However, not all matters of the Constitution need reforms. In this research work those articles that could be subject to a renovation or improvement are analyzed, so the juridical technique of making very specific reforms, which is the one that has been followed until now, in the two reforms operated in our Magna Carta. In this way, the main objective of this research work is to specify which articles of the Constitution could be subject to reform. The second objective is to try to contribute, with a constructive and positive contribution, to the improvement and efficiency of the normative texts, in particular, of our Fundamental Text, through proposals for constitutional reform that be logical and beneficial for coexistence, and for our institutional, legal and political stability.

Keywords: Spanish Constitution of 1978, constitutional reform, improvement and efficiency of the Fundamental Text.

SUMARIO: I. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. II. LA REFORMA EN EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN. III. LA REFORMA EN EL TÍTULO PRELIMINAR DE LA CONSTITUCIÓN. IV. LA REFORMA EN EL TÍTULO I CE. V. LA REFORMA EN EL TÍTULO II CE. VI. LA REFORMA EN EL TÍTULO III CE. VII. LA REFORMA EN EL TÍTULO IV CE. VIII. LA REFORMA EN EL TÍTULO V CE. IX. LA REFORMA EN EL TÍTULO VI CE. X. LA REFORMA EN EL TÍTULO VIII CE. XI. LA REFORMA EN EL TÍTULO X CE. XII. DISPOSICIONES ADICIONALES AFECTADAS POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL. XIII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS AFECTADAS POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL. XIV. CONCLUSIONES. XV. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En los últimos tiempos se está viviendo un apasionante debate sobre la necesidad o no de la reforma de la Constitución, que ha coincidido en el tiempo con su cuarenta aniversario. Uno de los aspectos más polémicos tiene que ver con los intentos de secesión protagonizados en la anterior legislatura en Cataluña, pero no es el único, ya que el programa electoral del PSOE, para las elecciones generales del 26-6-2016, incorporaba una multitud de propuestas, muchas de las cuales precisarían de una necesaria reforma constitucional. Por ejemplo, en la limitación del ejercicio de la Presidencia del Gobierno en dos mandatos consecutivos o el tema de los aforamientos de los diputados y senadores¹.

Por otro lado, desde la perspectiva académica y doctrinal, el tema de la reforma constitucional también ha estado presente en el último Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE), celebrado en Málaga, en abril de 2018, con el título: “40 años de Constitución: una mirada al futuro”, que recogió, en su primer panel o mesa de trabajo, el tema de “la reforma constitucional” en España.

Una primera versión preliminar y más reducida del artículo que el lector tiene en sus manos fue aceptado y defendido públicamente, en dicha asamblea congresual, cuya asistencia me ha servido de estímulo para profundizar en el tema de la reforma de la Constitución, y la asistencia a las ponencias y comunicaciones, y el debate común posterior, han contribuido a enriquecer el texto presentado inicialmente. En esta reunión se han propuesto distintas reformas y cambios de nuestra Carta Magna, para perfeccionarla y adaptarla a los retos y nuevas necesidades de nuestro tiempo. Aunque, cuando la reforma afecta a cambios más profundos y extensos, que implican un alto nivel de consenso y transacción, la doctrina no se ha mostrado tan cohesionada y unánime.

Por otro lado, podemos citar los ciclos de debates organizados sobre los 40 años de democracia constitucional en España, organi-

¹ <http://www.psoe.es/programa-electoral/> (última consulta 24-9-2018).

zados en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y los que se han organizado en muchas otras instituciones, asociaciones profesionales y en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense, que desde el año 2013, a través de seminarios mensuales a recogido muchas propuestas que han quedado recogido, en forma de libro, coordinado y editado por García Roca (2014: 11).

Por razones de extensión tampoco vamos a realizar un repaso exhaustivo, de todas las ocasiones en las que se ha trasladado a la opinión pública, se han planteado o insinuado la posibilidad de llevar a cabo alteraciones o cambios significativos de nuestra Carta Magna, sino solo referirnos a que la reforma se ha llegado a materializar solo en dos ocasiones, de forma muy concreta y limitada, lo que denota 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 fundamental².

El problema no es formal, pues nuestra Carta Magna se inserta en un contexto similar al recogido en las Constituciones europeas de nuestro entorno, sino más bien. Por tanto, el problema se puede calificar, como dice Pérez Royo, de *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* (2003: 216).

Sin embargo, no todas las materias de la Constitución están necesitadas de reformas. Por ejemplo, el sistema parlamentario diseñado en nuestra Constitución, como acertadamente argumenta Ripollés Serrano, ha funcionado en términos generales con regularidad durante todos estos años, por lo que no ha necesitado de urgentes reformas. La constatación se encuentra en el hecho de que en los libros y trabajos sobre la reforma constitucional no se incluya esta materia, como algo a modificar, con la salvedad de la reforma del Senado, que constituye un asunto que aparece en la agenda política, legislatura tras legislatura (2017: 219).

² Vid. Cortes Generales (2014). *Constitución española, trabajos parlamentarios. Reformas constitucionales de 1992 y 2011*. Madrid: Servicio de Publicaciones.

Por eso, resulta lógico que no sea necesario reformar todos los Títulos de la Constitución, sino sólo aquellos artículos y Títulos que verdaderamente precisan una renovación o mejora. Esta técnica, de realizar reformas muy concretas y puntuales, es la que se ha seguido hasta el momento. En el año 1992 se reformó el art. 13.2 CE y en el año 2011 el art. 135 CE, es decir, sólo se reformó un precepto en cada ocasión.

No obstante, si es necesario reformar ciertos preceptos de la Constitución, una vez tomada la decisión de la reforma, mantenemos que sería conveniente una labor de puesta al día que evitase continuas reformas posteriores. Precisar cuáles de los artículos de la Constitución deberían reformarse en esta ocasión ha supuesto para mí un motivo de curiosidad y responsabilidad científica, el realizar una enumeración de las materias susceptibles de reforma.

De esta manera, intentamos contribuir con una aportación constructiva y positiva a la mejora y eficiencia de los textos normativos, en concreto, de nuestra Carta Magna, mediante unas propuestas de reforma constitucional, que resulten lógicas y beneficiosas para la convivencia, y para nuestra estabilidad institucional y política. Este es, por lo menos, nuestro deseo.

II. LA REFORMA EN EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN

A lo largo de los siguientes epígrafes pasaremos revista a las modificaciones concretas que pueden alterar el articulado de la Constitución, abordándolas en el mismo orden que se encuentran recogidas en la Carta Magna. De esta forma, pensamos que esta sistemática ofrecerá claridad y sencillez, a la vez que facilita un acceso más cómodo y una mejor comparativa con el Texto actual, de las materias susceptibles de reforma.

En cuanto al Preámbulo de la Constitución se encuentra protegido por un procedimiento de reforma agravado pues, además de las consideraciones jurídicas, la Carta Magna también comprende aspectos políticos e institucionales *que trascienden su dimensión adjetiva y meramente procesal* (De Vega, 1991: 67).

Por tanto, cualquier cambio o alteración del mismo requiere mayorías parlamentarias muy cualificadas y un alto grado de acuerdo

sobre la conveniencia de su reforma y sobre las declaraciones que contenga, para que puedan ser asumidas en la labor política y de gobierno de ideologías de muy distinto signo.

La fórmula, de aludir a la “Nación española”, resulta la habitual de nuestro constitucionalismo histórico patrio pues, a lo largo de toda la época decimonónica, no ha existido, en el contexto de nuestras Cartas Magnas, otra Nación reconocida oficialmente que la española en nuestro país. Por eso, en el caso de proponerse una nueva redacción del precepto, de tipo más federal, nos encontraríamos con el problema de intentar hacer compatible un sentimiento mayoritario, de unidad nacional, en torno al concepto de Nación española, con otras “posibles Naciones”, con posible reconocimiento a la vez en un territorio común, lo cual no parece una idea fácilmente compatible pues, posiblemente, el recurso a la “Nación de naciones” no terminaría por contentar ni a unos ni a otros.

Por otro lado, también está presente, en el Preámbulo de la Constitución, la protección de *los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*. Esta redacción se vería, asimismo, afectada si se pretende un tipo de Estado, en el que la alusión a los españoles pudiese molestar a los que pretenden un Estado más de tipo confederal.

La conflictividad vivida en los últimos tiempos no parece recomendar las modificaciones en esta parte de la Constitución, sobre los asuntos mencionados, habida cuenta del alto nivel de consenso que se necesita, como ya hemos dicho, pues se trata de una parte especialmente protegida por el procedimiento del art. 168 CE.

Por último, esta parte de nuestra Carta Magna podría incluir algún tipo de mención de la pertenencia de España a la Unión Europea, tal y como ha propuesto el Consejo de Estado en su informe, que es recogido en el libro de Rubio Llorente, que hizo en su día sobre las posibles reformas de nuestra Constitución, al resaltar que la voluntad de participar en el marco geográfico-cultural-institucional europeo podría estar en consonancia con el resto de las manifestaciones de voluntad que configuran el actual Preámbulo (Consejo Estado 2006: 109).

III. LA REFORMA EN EL TÍTULO PRELIMINAR DE LA CONSTITUCIÓN

3.1. *La reforma del art. 1 CE*

La forma de nuestro Estado como social y democrático de Derecho, que propugna la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, como los valores superiores de su ordenamiento jurídico, en nuestra opinión, no debería sufrir ningún tipo de alteración o cambio.

Los problemas se residencian, sin embargo, en los otros dos apartados de este primer precepto, si lo que se busca es una forma política de federalismo o cercana al mismo, que intentase conjugar o armonizar con la declaración actual de nuestra Constitución de que *la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado* o la contenida en el párrafo tercero, que afirma que *la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*.

En estos casos, nos encontramos con el interrogante sobre el alcance de los retoques o del contenido, que puede influir sobre la configuración general del conjunto de la Constitución, y sobre los propios valores en los que se asienta la legitimidad del sistema constitucional. Este es el caso de 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, sobre los que ha escrito Díaz Revorio que, su modificación produciría la *ausencia de legitimidad interna del ordenamiento constitucional resultante, cualquier que fuera el procedimiento que diera acceso al mismo*.

Si lo que se quiere es la reforma de las decisiones políticas fundamentales, que no están estrictamente vinculadas a la legitimidad del sistema, como podrían ser 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 cambio de sistema constitucional en España, pero no necesariamente la pérdida de legitimidad del sistema resultante*.

En este sentido, García-Atance ha considerado conveniente la observancia de cláusulas de intangibilidad, en lo relativo al art. 1 CE, tanto en el primer apartado, que se refiere a los valores superiores del ordenamiento, como del párrafo segundo, sobre la titularidad de la soberanía nacional, y el tercero, sobre la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español. También sobre la integración

en el ámbito de las materias intangibles del art. 10.1 CE, que *en la actualidad, y sorprendentemente, queda fuera de este ámbito, a pesar de ser proclamada constitucionalmente la dignidad de la persona y sus derechos inherentes como fundamento del orden político y paz social* (1992: 328).

En cualquier caso, el alto nivel de consenso alcanzado en el pacto constitucional, que dio origen a la Carta Magna de 1978, pensamos que haría necesario el mismo o mayor acuerdo para cualquier cambio o sustitución de los pilares en los que se asienta nuestra Constitución pues, aunque no resultaría necesario, lógicamente, el criterio de la unanimidad precisaría, sin embargo, de una imprescindible mayoría fruto de un alto consenso.

Por otro lado, el Informe del Consejo de Estado ha señalado la posibilidad de recoger en este primer artículo de la Constitución la pertenencia de España a la Unión Europea, a través de la incorporación de algún párrafo o inciso. De todos modos, este tipo de modificación no alteraría la forma en la que España participa en la Unión Europea, dado que se trata de una organización que no impone a los Estados miembros, ni siquiera la obligatoriedad de dotarse de una Constitución codificada, como señala Brazier, al comentar la peculiar configuración constitucional del Reino Unido (2008: 166).

En efecto, el Derecho interno español posibilita la cesión de parcelas de soberanía y la participación en este tipo de organización supranacional, sin que se haga necesaria ninguna reforma de la Constitución. Por tanto, sería más bien una forma de reivindicar unos objetivos y lazos comunes con los países miembros, más que una exigencia jurídica propiamente dicha.

3.2. La reforma del art. 2 CE

El art. 2 CE, realiza una declaración solemne que, a pesar de la claridad de la redacción de este precepto, se ha llegado a pretender una especie de reinterpretación, que utilizaría algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional que expresa que nuestra Constitución no responde a una democracia militante, y que es reformable en todos sus apartados, como en la STC 48/2003 (FJ 7), en el sentido de avanzar hacia la secesión territorial. Sin embargo, resulta constatable que la mayoría de las Constituciones en el Derecho comparado, no recogen

el reconocimiento interno de un supuesto derecho de un territorio a independizarse del resto del Estado, como sí ocurría en el art. 72 de la Constitución de la URSS de 1977.

Por tanto, la mayoría de las Constituciones no recogen esta opción a la secesión, sino lo contrario, pues un amplio sector de la doctrina constitucionalista, como Norman, defiende que la unidad y la indisolubilidad nacionales no son reformables, pues la secesión sería contraria a los propios ideales del constitucionalismo (2006; 198).

En este asunto, Vera Santos ha propuesto la inclusión de cláusulas de intangibilidad, para la existencia misma de España, la soberanía popular o su consideración como Estado de Derecho, democrático y social. Según este autor, el pueblo soberano, como poder constituyente originario, podrá superarlas si así lo considera, pero mientras tanto, estas disposiciones cumplen una función directiva, axiológica, según una idea democrática de Constitución que defiende: los principios de constitucionalidad y de legalidad; el sometimiento de la Administración y del poder político a las normas, el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, así como la separación de poderes, garantía de lo anterior, resultan ingredientes necesarios para poder hablar de una Constitución democrática.

En efecto, como decía Jellinek, las leyes constitucionales suelen dotarse de *garantías específicas para asegurar su inquebrantabilidad*, pues *solamente donde se dan semejantes formas puede hablarse propiamente de leyes constitucionales en un sentido jurídico*. Sin embargo, este autor advierte también de las mutaciones constitucionales, cuando se ha recurrido a estos medios para dificultar la reforma, por lo que reconoce que las experiencias prácticas *no han respondido a las esperanzas que se atribuyen a su eficacia*. La razón es que los límites de la Constitución, como los de la ley, no siempre resultan ciertos, por lo que *no hay ninguna garantía de que leyes que pretenden basarse en la Constitución no la contravengan a pesar de todo, produciendo así un cambio de la Constitución que no lo querían o, por lo menos, no lo pretendían expresamente* (1991: 15).

Por otro lado, el art. 2 CE se refiere al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que la integran. En esta frase se podría añadir, según el Informe del Consejo de Estado, el inciso de *constituidas en Comunidades Autónomas* (2006: 151).

Es verdad que, en esta propuesta de reforma, el Consejo de Estado es perfectamente consciente de las dificultades que conlleva cualquier modificación de este artículo, que considera la *quintaesencia de la originalidad de la fórmula política de la Constitución de 1978*, además de objeto de una profunda discusión y de un amplio consenso que se fraguó en *unos términos que han adquirido carta de naturaleza*. Si bien, una vez completado el proceso de formación de las Comunidades Autónomas le parece razonable sustituir la referencia a un derecho a la autonomía, que ya se ha realizado, *por una garantía constitucional de la autonomía de la que gozan nacionalidades y regiones mediante su transformación en Comunidades Autónomas* (2006: 151).

3.3. La reforma del art. 3 CE

La declaración del art. 3 CE de que el castellano es la lengua española oficial del Estado puede resultar conflictiva en alguna Comunidad Autónoma, aunque no olvidemos que los ciudadanos españoles tienen también un derecho fundamental a cambiar su residencia (art. 19 CE), especialmente protegido, al encontrarse en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución y, además, por ser uno de los principios fundamentales en los que se basa la Unión Europea y el Tratado de Schengen, que no solo permite la circulación libre entre países, sino luego el poder vivir y trabajar libremente en ese país.

Por eso, la protección de la lengua oficial y de las lenguas autonómicas cooficiales debe realizarse de forma respetuosa, garantizando que ambas puedan ser elementos vehiculares de la educación en el ámbito escolar autonómico, sin que una excluya a la otra.

3.4. La reforma del art. 6 CE

El art. 6 CE que se refiere a los partidos políticos, como cauces a través de los cuales se expresa el pluralismo político, y como instrumentos fundamentales para la participación política, podría incluir una reserva que remita a una Ley de partidos políticos, que fije las características básicas de los mismos, teniendo en cuenta las funciones que desempeñan como organizaciones privadas, pero al servicio público.

Por otro lado, cuando este precepto se refiere a que tanto su estructura interna como el funcionamiento de los partidos políticos deben ser democráticos, se podría incluir algún tipo de redacción similar a la contenida en el art. 21.2 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, que califica las formaciones políticas que tengan por finalidad la de *desvirtuar o liminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania*, a las que califica como *inconstitucionales*, debiendo decidir sobre esto la Corte Constitucional Federal.

Por tanto, la protección de la democracia y del propio Estado español podría reforzarse con algún tipo de restricciones o prohibiciones que no posibilitasen la inscripción y la formación de partidos contrarios a la democracia o al orden constitucional, en un sentido parecido al que recoge la citada Constitución alemana³.

IV. LA REFORMA EN EL TÍTULO I CE

4.1. La reforma del art. 13.2 CE

El art. 13.2 CE relativo al derecho de sufragio en las elecciones municipales, ha sido la primera reforma experimentada por nuestra Carta Magna, mediante la adicción 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.

En efecto, la pertenencia de nuestro país a la Unión Europea ha originado grandes cambios en nuestro ordenamiento, incluyendo esta reforma del art. 13.2 CE como una exigencia derivada del art. 8. B del Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht⁴, firmado el 7 de febrero de 1992, norma que, por otro lado, introduce grandes novedades, como la propia denominación de *Unión Europea*.

³ 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”.

⁴ Según el art. 8. B del Tratado de la Unión Europea (TUE): “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”.

En España la armonización de la Constitución con el Tratado de la Unión Europea se resolvió mediante una reforma constitucional, que garantizase la compatibilidad de nuestro ordenamiento constitucional, con el citado art. 8. B del Tratado. Sin embargo, como resalta Aragón Reyes, en otros Estados miembros de la Unión Europea, especialmente en Francia y Alemania, se produce un debate fructífero en cuyo seno se examinan y plantean, con el debido rigor, las posibles contradicciones que se podían producir, entre el Tratado de la Unión Europea y la Constitución nacional correspondiente (1994: 10).

Sin embargo, además de la reforma ya aprobada y trasladada al art. 13.2 CE, nuevas modificaciones en este precepto se podrían hacer, si se sigue avanzando en consolidar un sentimiento y una integración comunitaria efectiva y real, de los ciudadanos originarios de países de la Unión Europea, con residencia habitual en España. Las modificaciones podrían permitir, en un futuro, a los españoles votar en las elecciones generales de los países miembros, en los que residan habitualmente y, con reciprocidad, a los ciudadanos comunitarios hacer lo propio en las elecciones generales españolas.

En este sentido, existen estudios muy documentados, como el de Arnaldo Alcubilla, que se muestran críticos con la baja participación, en las elecciones producidas en nuestro país, de los españoles residentes en el extranjero (1995: 381). Con el paso del tiempo resulta lógico que los españoles en el extranjero estén más pendientes de los comicios, celebrados en los países en los que residen y trabajan habitualmente que, en su país de origen, aunque esto se presente como una opción muy lejana y remota, sobre todo, teniendo en cuenta la complicada situación en la que se encuentra la Unión Europea después del Brexit.

4.2. La reforma del art. 15 CE

La redacción actual del art. 15 CE, que proclama que *todos tienen derecho a la vida*, sin que se aclare si son solo los nacidos o también los que están en periodo de gestación, ha sido un texto compatible con el aborto, gracias a la STC 53/1985, que lo hizo admisible en determinados supuestos.

Sin embargo, a partir de la actual Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria

del embarazo, cuya propia denominación se aparta de esta doctrina, de los supuestos o indicaciones, introduciendo un sistema de plazos, que permite la interrupción del embarazo libre dentro de las primeras catorce semanas de gestación (art. 14), ya no es posible afirmar con rotundidad que en ese plazo de tiempo todos tienen derecho a la vida extendiendo esta protección a los no nacidos, cuestión que lleva mucho tiempo pendiente de resolución, a través de una Sentencia en el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, el art. 15 CE contiene otra importante afirmación, al declarar que queda abolida la pena de muerte, pero con las salvedades que se puedan establecer en las leyes penales militares para los tiempos de guerra.

En nuestra opinión, debería quedar suprimido el último inciso del art. 15 CE, que deja abierta la puerta a la pena de muerte para el caso de guerra, pues ya la reforma de la legislación penal militar del año 1995 procedió a su supresión⁵, y creemos que existe un alto consenso social y un rechazo generalizado ante la posibilidad de reinstaurar este tipo de pena capital.

4.3. La reforma del art. 16.3 CE

El art. 16.3 CE parte de la afirmación de que ninguna confesión religiosa puede tener un carácter estatal en nuestro sistema constitucional, para luego declarar que los poderes públicos *tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones*.

Se ha llegado a pedir la supresión, en este precepto, de la referencia a la Iglesia Católica, sustituyendo el apartado tercero por el siguiente texto:

Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos podrán mantener relaciones de cooperación con las confesiones en el marco del interés social general dentro de la legalidad y del principio de no discriminación (López Goicoechea, 2018: 214).

⁵ Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra.

En dicha propuesta se esgrime que: No haría falta ningún tipo de argumento justificador del modelo propuesto, dado que no habría ya que justificar un trato preferente a la confesión católica, sino que el marco establecido para la cooperación a través de acuerdos con las distintas administraciones públicas sería de igual uso para todas las confesiones, siempre que pudiera justificarse el bien social que pretenden.

De todos modos, esta posición no llega a plantear una reforma más radical, que termine por eliminar el principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas, por motivos de reiteración con otras asociaciones o grupos, que justifique y brinde un determinado servicio para cualquier Administración Pública. Esto es debido a que el constituyente español mostró su deseo de desarrollar un sistema múltiple, en torno al derecho de asociación, que distingue de forma clara entre partidos políticos, sindicatos, asociaciones y confesiones religiosas. Por eso, al dictarse una ley de desarrollo específica para estas últimas *es el propio sistema constitucional el que obliga a determinar, caso por caso, los derechos y posibilidades que cada modelo de asociación debe contemplar (ibidem)*.

Por otro lado, la reforma propuesta de supresión de la mención expresa a la Iglesia Católica llevaría necesariamente a modificar los acuerdos de 1979, que recordemos que tienen el tratamiento jurídico de Convenio internacional, por lo que para su denuncia y modificación habría que recurrir a las normas sobre modificación de Tratados del Derecho internacional.

Como es sabido, nuestra actual Constitución fue fruto de un pacto y delicado consenso, en el que fue necesario tratar de conciliar extremos que habían sido objeto de polémica y confrontación a lo largo de la historia española. Por eso, la decisión de incluir una referencia explícita a la Iglesia Católica, como confesión religiosa mayoritaria en España, se realizó gracias a la suma generosidad, por parte de todos los partidos políticos, por lo que la modificación de esta cuestión abriría, seguramente, un agrio debate, en una materia tan polémica, como la religiosa, que ha originado muchos enfrentamientos en nuestra historia constitucional y que, en nuestra opinión, necesita más de consensos y transacciones que de confrontaciones.

4.4. La reforma del art. 18.2 CE

El art. 18 CE no permite ninguna entrada ni registro en un domicilio *sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito*. Sin embargo, el art. 15.2 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, al recoger la excepción del estado de necesidad para la entrada en un domicilio, según ha sido reconocido desde hace años por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha modificado esta redacción, pues: Será causa legítima suficiente para la entrada en domicilio la necesidad de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad.

Por eso, se comprende que desde la doctrina Pascucci haya propuesto que, a la prohibición de entrada o registro en el domicilio, sin consentimiento del titular o de resolución judicial correspondiente, se pueda oponer el caso de flagrante delito y el estado de necesidad (2018: 228).

4.5. La reforma del art. 25.2 CE

El art. 25.2 CE orienta la finalidad de las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad hacia la reeducación y la reinserción social. Sin embargo, aunque resulte obvio que también deben cumplir un objetivo de prevención y de represión del delito, aunque éstos no son citados en el aludido precepto.

En cualquier caso, de la redacción del art. 25.2 CE no se puede afirmar que los fines reeducadores y resocializadores sean los únicos objetivos admisibles de la privación penal de la libertad ni que, por eso mismo, se considere *contraria a la Constitución la aplicación de una pena que pudiera no responder exclusivamente a dicho punto de vista* (STC 19/1988). Además, el art. 25.2 CE no resuelve que los posibles fines de la pena se ajusten *al sistema de valores de la Constitución ni, desde luego, de entre los posibles –prevención especial, retribución, reinserción, etc.– ha optado por una concreta función de la pena* (STC 120/2000).

Por eso, si como dice el Tribunal Constitucional los fines reeducadores y resocializadores no son los únicos objetivos admi-

sibles de la privación penal de la libertad, creemos que la dignidad de las víctimas y la reparación del daño causado, pueden formar también parte de las finalidades de la pena o de la responsabilidad de la persona que ha cometido un delito, por lo que en nuestra opinión deberían ser considerados en dicha finalidad, aunque no sea más que por una obviedad: si el sujeto que delinque no es consciente de las consecuencias que han originado sus acciones delictivas, entonces será muy difícil una auténtica reeducación y reinserción social.

4.6. La reforma del art. 27.1 CE

El deseo de extender los derechos más básicos a todos los ciudadanos abre la declaración solemne, del art. 27.1 CE, cuando afirma que todos tienen el derecho a la educación, para continuar con un reconocimiento explícito a la libertad de enseñanza.

Se ha realizado una propuesta para intentar una especie de blindaje del derecho a la educación, en el sentido de dotarlo del máximo consenso, exigiendo una mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras legislativas para la aprobación de leyes específicas, y estableciendo la prohibición de reforma de las normas educativas hasta transcurridos al menos 20 años desde la entrada en vigor de la norma (2018: 229).

La propuesta del reforzamiento del consenso en esta materia resulta lógica, al constatarse la cantidad de normas educativas aprobadas en nuestro país, algunas con escasa vigencia, por lo que no es fácil valorar lo que hubieran podido aportar, de tener una mínima vigencia. Sin embargo, quizá resulte excesivo el plazo de 20 años, y no muy compatible con la soberanía del Parlamento en el terreno legislativo. En primer lugar, por la rapidez con la que se producen los cambios y las revoluciones en el ámbito educativo. En segundo lugar, porque el Parlamento, al ostentar el monopolio legislativo, podría verse tentado de revertir la reforma que impone dicho plazo. Por último, porque los plazos y las cláusulas de intangibilidad, tanto de las Constituciones como de las demás normas están puestos, muchas veces, para su inobservancia de variadas formas, como el caso de la mutación constitucional.

4.7. La reforma del art. 29.1 CE

En el art. 29.1 CE, que declara que todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, debería estar suprimida la palabra “españoles”, puesto que nuestra legislación permite, a cualquier persona su ejercicio, sin tener en cuenta su nacionalidad. En efecto, el art. 1.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, extiende éste a *toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad*. Por tanto, como expresamente reconoce esta norma, la delimitación del ámbito subjetivo de los titulares del derecho de petición se debe entender realizada de una forma extensiva, pues comprende a *cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad*.

4.8. La reforma del art. 40.1 CE

El art. 40.1 CE establece el objetivo principal de los poderes públicos es el de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico, además de una *distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica*. De esta forma, se debe realizar una política orientada al pleno empleo.

Los problemas para la eficacia práctica de esta declaración son varios. En primer lugar, su ubicación en el Texto constitucional al encontrarse dentro del capítulo tercero del Título primero, que engloba una serie de preceptos con el rótulo de principios rectores de la política social y económica, que tradicionalmente han sido consideradas, básicamente, como normas programáticas. En este sentido, no son muchos los autores que, como Lucas Verdú, además de su carácter de normas programáticas, los reivindican también como normas promotoras que originan auténticos derechos (1996: 346).

Por otro lado, en cuanto al cumplimiento de estos derechos, Freixes Sanjuan nos recuerda que nuestro país tiene que asumir las obligaciones económicas derivadas de los acuerdos internacionales, para que no incidan negativamente en los derechos que se pueden considerar básicos para la ciudadanía, *especialmente en materia social y económica* (2017: 47).

En este sentido, mantenemos que resulta conveniente una reforma del art. 40.1 CE, que sustituya el concepto de “promoverán” las condiciones favorables para el progreso social y económico, como dice el actual precepto. En primer lugar, porque el término “promover” aparece en el Diccionario de la RAE, unido a la idea de impulsar el desarrollo o la realización de algo. Sin embargo, con el actual desarrollo legislativo, social y económico pensamos que ha llegado el momento de emplear una redacción del precepto, que suponga un paso adelante, hacia una mentalidad más comprometida con los deseos e intereses más básicos de los ciudadanos.

Por eso, en segundo lugar, la nueva redacción del art. 40.1 CE debe expresar, en nuestra opinión, un objetivo menos programático de los poderes públicos, sino más real, que los obligue hacia esta labor, como una forma de organizar, de forma efectiva, una actividad política, social y económica, que implique una financiación adecuada de las citadas tareas de progreso social y económico y de una distribución de la renta más equitativa, organizando y nominando para tal fin a las personas e instituciones encargadas de su realización.

La reforma que proponemos de este art. 40.1 CE podría tener la siguiente redacción: *los poderes públicos se implicarán y participarán en la búsqueda y consecución de las condiciones favorables para el progreso social y económico*, quedando igual el resto del artículo.

Por otro lado, los poderes públicos deben *aumentar la eficacia de los esfuerzos estatales para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, como ha mantenido Agudo Zamora, que también ha propuesto una reforma de la Constitución para *constitucionalizar la cohesión social como objetivo fundamental del Estado y valor superior del ordenamiento jurídico, incluyéndolo expresamente en el art. 1.1 C.*

De esta forma, pensamos que debería reflexionarse sobre algunas propuestas de la doctrina científica reciente, que propone que algunos principios rectores deberían pasar a ser derechos fundamentales, trasladando a la Sección 1ª del Capítulo II, los derechos ubicados en otras partes del Título I, cuando cumplan alguna de las siguientes condiciones. En primer lugar, que se encuentren expresamente reconocidos como tales en el Convenio Europeo de Derechos

Humanos. Por ejemplo, este es el caso del derecho al matrimonio (art. 32 CE) y el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE).

De esta forma, el Tribunal Constitucional se podría pronunciar sobre la vulneración de estos derechos, con carácter previo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por la vía del recurso de amparo, con lo que se impediría un peligroso acceso a este órgano *per saltum* y el hurtar a nuestra justicia constitucional de la posibilidad de pronunciarse con anterioridad a un Tribunal extranjero. También se evitaría después, en la fase descendente que, una vez recaída la decisión en Estrasburgo, el Tribunal Constitucional deba encontrar complicadas salidas, como la realizada en la STC 51/2011, en la que se termina otorgando el amparo por vulneración de un derecho al matrimonio que, teóricamente, no es susceptible de amparo, teniendo que acudir *al expediente de ponerlo en conexión con otros derechos conexos*.

El segundo requisito es que hayan experimentado un desarrollo legal y reglamentario tan intenso, desde que se aprobó la Constitución, que dichos principios rectores se hayan terminado convirtiendo en *verdaderos derechos prestacionales universalmente garantizados*. Este sería el caso, por ejemplo, dentro de los actuales principios rectores de la política social y económica, del derecho a la Seguridad Social del art. 41 CE, y el derecho a la protección de la salud del art. 43 CE.

El argumento puede resultar demoledor cuando se pone, como ejemplo, lo absurdo que puede llegar a ser considerar que un derecho fundamental, como el de la educación (art. 27 CE), prima en el hecho de que un niño de corta edad pueda exigir su derecho prestacional a una plaza escolar gratuita, pero, en contraste, no tenga derecho a ser atendido cuando está gravemente enfermo, y se encuentra sometido a un riesgo para su vida.

V. LA REFORMA EN EL TÍTULO II CE

5.1. La reforma del art. 57 CE

La reforma del art. 57 CE, que contiene las normas para la sucesión a la Corona para adaptarlas a la igualdad y la no discriminación por razón de sexo responden, como bien recuerda el Consejo de Estado, a los compromisos internacionales adoptados por España,

y a la adecuación de nuestra Carta Magna al Derecho internacional y al comunitario.

De esta forma, 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 hoy en día suscita una gran unanimidad de la doctrina, de la clase política y de la sociedad española. Por eso, según Fernández-Miranda existen pocas dudas de que la princesa Leonor accederá al Trono, incluso si en el futuro tiene hermanos varones (2009: 503).

Sin embargo, el problema más importante para su reforma es que el procedimiento a utilizar es el previsto en el art. 168 CE, que es el más rígido e implica la intervención de las dos Cortes Generales sucesivas para que, una vez conseguido el acuerdo parlamentario, de la mayoría de 2/3 de cada Cámara, ratifique el nuevo texto resultante y el referéndum vinculante (Con Es, 2006: 351).

Las dificultades que debe superar esta reforma han originado, por tanto, que se realicen propuestas para tratar de superar estos obstáculos, como la de trasladar esta modificación a una disposición transitoria, aunque esta solución es descartada por el Informe del Consejo de Estado, porque, entre otras razones, *pudiera ser eliminada de la Constitución por el procedimiento ordinario de reforma*. Por eso, se prefiere la modificación del propio art. 57 CE, como mejor técnica jurídica, que la de incluir una disposición transitoria en la Constitución para ese cambio (Con Es, 2006: 350).

VI. LA REFORMA EN EL TÍTULO III CE

6.1. La reforma del art. 68.2 y 3 CE

El art. 68.2 CE regula las elecciones al Congreso de los Diputados mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, estableciendo como circunscripción electoral la provincia, mientras que el apartado tercero de este precepto alude a los criterios de representación proporcional, para la verificación de la elección.

En el año 2009 se realizó un Informe del Consejo de Estado, en las que se analizaban las distintas propuestas de modificación del

Régimen Electoral General⁶, por encargo del Gobierno. Los objetivos básicos se encaminaban a la búsqueda de una mejor proporcionalidad del sistema electoral, con una propuesta de pasar de 350 escaños en el Congreso a 400, reduciendo de dos a uno el mínimo de Diputados que elige cada provincia y, por último, la sustitución del sistema D'Hondt.

Desde la doctrina también se han propuesto modificaciones del sistema electoral español, que en el ámbito de la ley específica supondría un incremento de 400 Diputados, y la sustitución de la fórmula D'Hondt por la Hare. No obstante, con esto no sería suficiente, según Ortega Gutiérrez, que mantiene que habría que abordar una reforma constitucional, que se centrara principalmente *en la circunscripción electoral, que pasaría de la provincia a la Comunidad Autónoma (...) y la supresión de la representación mínima inicial* (2017: 249).

En otras propuestas doctrinales se presentan doce grandes cuestiones, que se podrían incluir o modificar en la Constitución española, como las siguientes: la adopción de un sistema de listas abiertas, reforzar el censo y el voto de los residentes ausentes, elevar el número de Diputados a 400, la búsqueda de la proporcionalidad del sistema, la barrera del 5% para conseguir un diputado, la caracterización del mandato de los miembros de las Cortes Generales, como sujetos al mandato representativo, suprimiéndose la mención de la prohibición del mandato imperativo, las mejoras en la regulación del referéndum, entre otras interesantes cuestiones (Jaramillo, 2017: 170).

6.2. La reforma del art. 69 CE

La afirmación del art. 69 CE de que el Senado es la Cámara de representación territorial ha propiciado un alto grado de insatisfacción de la doctrina, que ha realizado multitud de propuestas, para adaptarlo a una función de verdadera Cámara de representación territorial.

Esta *Cámara en busca de autor*, como la denomina con ironía González-Trevijano, ha propiciado ya, en las Legislaturas V, VI y VII, la formación de una Ponencia especial, para el estudio de las futuras

⁶ Consejo de Estado (2009). *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*. Recuperado de: <http://www.consejo-estado.es/pdf/regimen-electoral.pdf> (última consulta 10-7-2018).

reformas, y no solo reglamentarias, sino también en el propio Texto constitucional (2006: 827).

El problema de fondo es que la reforma del Senado abre la vía para discutir sobre la propia organización territorial española, con lo que se excede la modificación de un precepto concreto de la Constitución a otros muchos, lo que implica, además, incidir sobre las propias atribuciones relacionadas con las Comunidades Autónomas (Alzaga, 2008: 281).

Para Belda cuatro serían los ejes sobre los que debería girar la reforma de la Cámara: 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 institución (Belda, 2008: 128).

El estudio tan profundo y detallado que se hace en el Informe del Consejo de Estado sobre el Senado excede con mucho la síntesis que se quiere realizar en cada precepto de la Constitución, al que se quiere proponer algún cambio o modificación. En los textos que se presentan para convertir el Senado en una auténtica Cámara de representación territorial se abordan temas como la posición institucional de esta Cámara y sus funciones en el ámbito de la representación territorial, el régimen de disolución, partiendo de una nueva forma de selección de los Senadores, para dejar de ser una Cámara sujeta a un mandato temporal, tal y como se encuentra ahora redactado el art. 69.6 CE, para transformarse en *una Cámara cuya vida transcurre con independencia del Congreso*, aunque en numerosas ocasiones pueda discurrir en procedimientos conjuntos, aunque con el carácter de su permanencia.

6.3. La reforma del art. 71.3 CE

El art. 71.3 CE prescribe que, en las causas contra los diputados y los senadores, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo sea la competente. El Consejo de Ministros ha pedido formalmente el dictamen al Consejo de Estado, sobre su propuesta de reforma para los arts. 71.3 y 102.1 CE, que establecen el aforamiento de los diputados, senadores y miembros del Gobierno, para que se limite a

lo relativo al ejercicio estricto de las funciones del cargo público. Sin embargo, esta propuesta no incluiría la reforma del art. 56.3 CE, sobre la inviolabilidad del Rey, ya que la Ministra portavoz del Gobierno ha afirmado que *no entra en absoluto en este paquete, de ninguna de las maneras*⁷.

De esta forma, se sigue la senda emprendida por tres Comunidades Autónomas, que han tomado la iniciativa para eliminar el aforamiento de sus diputados autonómicos y miembros de los Gobiernos Autónomos, que han presentado la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias⁸, de Cantabria⁹ y de Murcia¹⁰, en el Congreso de los Diputados.

6.4. La reforma del art. 72.2 CE

El art. 72.2 CE se refiere a la capacidad de las Cámaras legislativas para la elección de sus respectivos Presidentes. Según el Informe del Consejo de Estado habría que modificar este artículo, para que la elección del Presidente del Senado se produzca una vez constituido el Congreso de los Diputados, después de un proceso electoral.

Según el Informe del Consejo de Estado, este precepto quedaría redactado de la siguiente forma:

Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. La elección en el Senado tendrá lugar una vez constituido el Congreso de los Diputados después de un proceso electoral. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por

⁷ <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/boln/paginas/2018/boln20180922.aspx/> (última consulta 24-9-2018).

⁸ Vid. la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias 127/000002. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados XII Legislatura. Núm. 10-5 (23-7-2018). http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-10-5.PDF (última consulta 24-9-2018).

⁹ Vid. la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria 127/000004. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados XII Legislatura. Núm. 191-1 (22-12-2017). http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-191-1.PDF#page=1 (última consulta 24-9-2018).

¹⁰ Vid. la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Murcia 127/000003. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados XII Legislatura. Núm. 125-1 (19-5-2017). http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-125-1.PDF#page=1 (última consulta 24-9-2018).

un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara (Consejo Estado, 2006: 231).

6.5. La reforma del art. 73.1 CE

En cuanto al art. 73.1 CE fija dos períodos ordinarios de sesiones de las Cámaras parlamentarias. Sin embargo, cuando el Congreso se encuentra disuelto también se suspenden las sesiones ordinarias del Senado, lo cual es la práctica habitual. Por esta razón, el Informe del Consejo de Estado propone añadir un párrafo a este precepto para que, tras un punto y seguido, diga que: *expirado el mandato del Congreso o en caso de disolución, el período de sesiones del Senado quedará en suspenso hasta la constitución del nuevo Congreso* (ibidem).

6.6. La reforma del art. 74.2 CE

En el art. 74.2 CE se recogen las decisiones de las Cortes Generales relacionadas con varios preceptos de la Constitución. En primer lugar, con las previstas en el art. 94.1 CE, en el que se hace una relación de los Tratados o convenios que necesitan la previa autorización de las Cortes Generales. Por otro lado, el art. 145.2 CE, distingue entre los convenios que pueden celebrar las Comunidades Autónomas, en los que es necesaria la autorización de las Cortes Generales, de aquellos otros en los que es suficiente la correspondiente comunicación. Por último, el art. 158.2 CE, establece que los recursos del Fondo de Compensación, para los desequilibrios económicos interterritoriales, serán distribuidos por las Cortes Generales.

Para todas estas decisiones se debe proceder a obtener la mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer supuesto, el procedimiento se tiene que iniciar por el Congreso, y en los otros dos por el Senado.

Por otro lado, el art. 74.2 CE prevé, para el caso de desacuerdo entre Senado y Congreso, que se forme una Comisión Mixta, integrada por igual número de Diputados y Senadores. Esta Comisión tiene como misión presentar un texto, que pueda ser aceptado por ambas Cámaras, aunque *si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta*.

En el Informe del Consejo de Estado se califica el ámbito de aplicación del art. 74.2 CE como de “limitado”. Este órgano propone un papel institucional y legislativo más relevante para el Senado, para determinados supuestos, de forma que se invierta el orden habitual de la tramitación de determinados proyectos y proposiciones de ley, en los que esta Cámara deba adoptar un rol más activo.

Es verdad que, en su formulación vigente, el art. 74.2 CE contempla dos supuestos en los que el procedimiento se inicia en el Senado, es decir, los relacionados con las decisiones previstas en el art. 145.2 CE y art. 158.2 CE, pero el Informe del Consejo de Estado aprecia que el art. 74.2 CE *limita la prioridad del Senado a solo dos materias, que, sin embargo, podrían ampliarse incluyendo leyes de relevancia autonómica* (Con. Est., 2006: 193).

La determinación del tipo de leyes, en las que el Senado puede tener una especial participación, son aquellas con incidencia autonómica, es decir, normas con fuerza de ley que afecten al régimen y esfera de competencia de las Comunidades Autónomas, leyes de especial incidencia autonómica o aquellas que han de ser aplicadas y desarrolladas precisamente por las Comunidades Autónomas.

En estas categorías se incluiría un amplio elenco de normas, como aquellas de reforma de los Estatutos de Autonomía, leyes básicas, leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización, leyes de financiación de las Comunidades Autónomas, ley del Fondo de Compensación interterritorial, leyes que se dicten con objeto de abordar la planificación de la actividad económica general o la efectividad del principio de solidaridad, leyes de declaración de interés general que legitime la acción estatal, como las más singulares aunque no las únicas (*Ibidem*).

6.7. La reforma del art. 86 CE

El art. 86 CE regula el Decreto-ley para los casos de extraordinaria y urgente necesidad. Una medida ágil y efectiva, para dictar disposiciones normativas provisionales, cuando existe una verdadera justificación, pero que con el tiempo se ha llegado a considerar como una *mala práctica, constitucionalmente inadecuada*, en el caso de que no se produzcan las condiciones de una verdadera urgencia, sino que lo que se intenta evitar es el debate parlamentario y las aportaciones y la participación de las minorías.

Por eso, desde uno de los foros en los que se ha debatido en profundidad la reforma constitucional se ha llegado a hablar de la *unanimitad en constatar la práctica abusiva, y creciente tras la crisis económica, del Decreto-ley que mantienen los sucesivos Gobiernos, especialmente en materias financieras* (García Roca, 2014: 79).

No obstante, esto no significa que esta crítica afecte a la posibilidad de optar por la tramitación del proyecto de ley de conversión, a través de los procedimientos legislativos especiales, en particular el de urgencia pues, precisamente, lo que se consigue con el mismo es la participación de las Cortes en dicho proceso legislativo.

6.8. La reforma del art. 87.2 CE

El art. 87.2 CE recoge la potestad de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, para que soliciten al Gobierno la adopción de un proyecto de ley que tenga su iniciativa en las Cámaras autonómicas. También pueden éstas remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley. En este caso, pueden delegar en la Cámara baja hasta tres miembros de la Asamblea, que serán los encargados de su defensa.

Según el Informe del Consejo de Estado el art. 87.2 CE debería modificarse:

Para introducir la posibilidad de su presentación ante el Senado y la delegación ante él de un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa, cuanto se trate de una proposición de ley que requiera la primera lectura del Senado.

El nuevo art. 87.2 CE, según la redacción dada en el Informe del Consejo de Estado, sería:

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante la Cámara que corresponda un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa (2006: 196).

Por otro lado, el Informe del Consejo de Estado valora positivamente la opción de que la toma en consideración de dichas proposiciones de ley se pudiera encomendar en exclusividad al Senado. En cuanto a las intervenciones posteriores de los proponentes o de consulta a la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma se

podría recoger, para que figurase en el Reglamento parlamentario de la Cámara alta.

6.9. La reforma de los arts. 88 y 89 CE

El Informe del Consejo de Estado propone refundir el art. 88 CE, relativo a los proyectos de ley, y el art. 89 CE, sobre las proposiciones de ley, en un solo precepto, que tendría el ordinal de art. 88 CE. De esta forma, el precepto siguiente, el art. 89 CE, podría regular los supuestos en los que se procede a la primera lectura en el Senado (*Ibidem*).

Si se refunden los dos artículos, como propone el Informe del Consejo de Estado, se incorporaría un apartado tercero al nuevo art. 88 CE, que tendría la siguiente forma: *las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado serán objeto de la tramitación parlamentaria que proceda* (2006: 198).

El nuevo art. 89 CE tendría esta redacción:

El procedimiento legislativo se iniciará en el Senado cuando se refiera a las leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 157.3 y 158.2 de la Constitución o a materias cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, así lo justifique.

6.10. La reforma del art. 90 CE

El apartado primero del art. 90 CE recoge un procedimiento legislativo en el que el Congreso tiene clara primacía pues se parte, como regla general, de la aprobación en la Cámara baja de los proyectos de ley ordinaria u orgánica, para luego dar inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, que en una segunda lectura procederá a deliberar sobre el mismo.

Sin embargo, si se quiere conferir relevancia al Senado, en temas de su especialidad, habría que reformar el art. 90.1 CE para que la primera Cámara en tramitar los proyectos de ley no sea siempre el Congreso. Dicha modificación podría estar expresada, según el Informe del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por la Cámara en la que se hubiera iniciado el procedimiento legislativo, su Presidente dará

inmediata cuenta al Presidente de la otra Cámara, quien lo someterá a deliberación de ésta. Si la decisión del Senado en primera lectura fuera adversa a la tramitación del proyecto, el Gobierno podrá dirigirse al Congreso de los Diputados con mensaje motivado, haciendo constar que el proyecto rechazado es necesario para el cumplimiento del programa político del Gobierno. En tal caso, y si el Pleno del Congreso así lo acuerda, el procedimiento legislativo ordinario se iniciará en el Congreso y se seguirá por todos sus trámites (2006: 196).

6.11. La reforma del art. 92 CE

El art. 92 CE permite someter las decisiones políticas de especial trascendencia a un referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Los requisitos formales son la convocatoria por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, con la autorización previa del Congreso de los Diputados. Además, existe una reserva de ley orgánica para la regulación de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum, que estén recogidas en la Constitución.

La modificación o supresión de la actual formulación del art. 92 CE ha sido una de las grandes reivindicaciones del independentismo. Este precepto no recoge otra convocatoria posible de referéndum, más que la del Presidente del Gobierno, que, por mandato y coherencia constitucional, no podría jurídicamente proponer un referéndum para la secesión de una parte del territorio nacional, por lo que, desde el punto de vista constitucional no permitiría un supuesto “derecho a decidir”, de un territorio o Comunidad Autónoma, en el sentido de un pretendido derecho a la secesión unilateral, posibilidad que no se encuentra presente en la mayoría de las Constituciones del Derecho comparado.

En efecto, la discusión jurídica sobre la conveniencia o no de que la Constitución incluya una cláusula de secesión o se incorpore en una ley, como en Canadá, no es nueva y ha dividido las posturas en el Derecho comparado. A favor se ha escrito que podría servir para controlar mejor algo “inevitable”, como mantiene Weinstock, y que incorporarla puede “desincentivar” a algunos nacionalistas, como dice Mancini. No obstante, las repercusiones son grandes pues, como nos recuerda Haljan, solamente admitirla daría carta de naturaleza a

un nuevo sujeto político soberano, de forma que se fragmentaría el sujeto constituyente y los vínculos subyacentes (Castellà, 2017: 91).

Por otro lado, el argumento madisoniano más obvio, acentúa que las Constituciones de los distintos países no incorporan una cláusula de secesión, como un medio de autoprotección. Mientras que Sunstein resalta que su previsión puede desembocar en su ejecución práctica o, incluso, convertirse en un modo de poner en acción medios de coerción e intimidación al Estado (*Ibidem*).

En cualquier caso, lo que prevalece en el Derecho comparado es la idea de que *la legítima aspiración política a la independencia sólo puede articularse dentro del respeto del Estado de Derecho*. Precisamente, la búsqueda de un inexistente cauce jurídico al margen del Estado de Derecho es el que lleva a proponer una reforma constitucional del precepto, *que instaure en España un federalismo que reconozca la singularidad nacional de Cataluña* (Tornos, 2015: 42), lo que no solo representaría una reforma radical de la forma de organización política y territorial de España, sino su divergencia de los principios pacíficos y racionales que inspiran la convivencia, entre los países miembros de la Unión Europea, al asentarse ésta, precisamente, sobre unos de sus pilares básicos, que es el escrupuloso respeto al Estado de Derecho.

Esta cuestión ha sido abordada por Ferreres Comella que, en un estudio muy documentado, que incluye un amplio análisis del Derecho comparado aplicable, afirma 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) (Ferreres, 2016: 473).

Por otro lado, en la X Legislatura, se registró una proposición de reforma constitucional, por la Junta General del Principado de Asturias (Bilbao, 2017: 36), de modificación de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución, en el sentido de proponer la iniciativa ciudadana para iniciar la reforma constitucional, de la que no tenemos noticia de haber conseguido prosperar.

6.12. La reforma del art. 93 CE

El art. 93 CE establece que la autorización realizada mediante una ley orgánica faculta para celebrar Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio

de competencias derivadas de la Constitución. Por otro lado, las Cortes Generales o el Gobierno, según los casos, son las instituciones que deben garantizar el cumplimiento de estos Tratados, y de las resoluciones que sean emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

En efecto, en primer lugar, el art 93 CE contiene una habilitación constitucional a la cesión de soberanía. El Tribunal Constitucional ya se pronunció sobre este precepto, en la STC 28/1991, y posteriormente, en diciembre de 2004, con ocasión del “Tratado para la Constitución europea”. Sin embargo, en esta ocasión no se había planteado la introducción en la Constitución de una “cláusula europea”, en la que se declare a la Carta Magna como perfectamente compatible con la normativa europea, y que la Nación española no entra en conflicto con la pertenencia a la Unión Europea. Sobre este tema existen variados e interesantes trabajos en la doctrina científica, como los recogidos en el libro coordinado por Rubio Llorente, que no podemos citar por falta de espacio (2006: 457-561).

Por otro lado, también resulta relevante, en relación a las reformas que puede experimentar el art. 93 CE, lo propuesto por el Informe del Consejo de Estado sobre la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de ejecución del Derecho comunitario, que ponen de relieve que, dentro del ámbito de la Unión Europea, las Comunidades Autónomas carecen de facultades para contribuir a fijar la posición del Estado español en las negociaciones de las que resultan decisiones que, sin embargo, han de poner en práctica, aunque, de otra parte, no sean ellas, sino el Estado en su conjunto el que responde del eventual incumplimiento de esta obligación (2006: 118).

Por eso, el Tribunal Constitucional ha debido recordar, en multitud de ocasiones, que el orden interno de competencias no se encuentra modificado por la integración europea, si bien *no cabe ignorar que se ha producido una alteración que hasta el presente se ha intentado corregir con medidas de carácter reglamentario o legal de efectos muy limitados*.

El Informe del Consejo de Estado ha propuesto una modificación para el art. 93 CE, pero que también podría estar en el art. 144 CE o en el art. 152 CE, si se adopta la decisión de dejar sin contenido el art. 151CE. El texto en cuestión es el siguiente:

1. Las Comunidades Autónomas participan en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea y en la de ejecución de su Derecho en materias de relevancia autonómica, con arreglo a las leyes. 2. El Gobierno deberá informar al Senado sobre los procesos de adaptación normativa o los actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia para las Comunidades Autónomas (2006: 238).

En efecto, en nuestra opinión se podría aclarar todavía más este asunto, declarando en este precepto que la ejecución de las normas, derivadas de las obligaciones derivadas de las decisiones de la Unión Europea, fueran desempeñadas por el titular, en el orden interno, del ámbito competencial al que afecten que, por tanto, sería el responsable de su cumplimiento, pero bajo la garantía estatal. No se puede olvidar que las Comunidades Autónomas participan en la fase de formación de la voluntad del Estado, ante las instituciones de la Unión Europea, y también en la ejecución del Derecho comunitario en materias de relevancia autonómica (Mateos, 2007: 438).

VII. LA REFORMA EN EL TÍTULO VI CE

7.1. La reforma del art. 99.5 CE

La necesidad de la reforma del art. 99.5 CE quedó en evidencia después del bloqueo de las instituciones y el fracaso de la XI Legislatura, para conseguir la formación de un Ejecutivo. Esta incapacidad del Parlamento para ponerse de acuerdo en la elección de un Presidente del Gobierno ha producido una situación insólita en nuestro sistema constitucional, con un Gobierno en funciones, durante casi un año, y la repetición de las elecciones generales.

Por estas razones, se ha propuesto una reforma constitucional del art. 99.5 CE, que no solo prevea la falta de acuerdo del Parlamento, en torno a un programa gubernativo, sino que incluya una previsión, para el caso de no presentarse ningún candidato para la Presidencia del Gobierno, lo que de producirse originaría una incómoda parálisis de los mecanismos y recursos constitucionales, para recurrir a la decisión, en última instancia, de la ciudadanía, a través de una nuevas elecciones generales.

El nuevo art. 99.5 CE tendría la siguiente redacción:

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 (Mateos, 2017: 179).

7.2. *La reforma del art. 101.2 CE*

El art. 101.2 CE contiene una redacción muy breve, que se limita a decir que el Gobierno cesante seguirá en funciones mientras que no tome posesión el nuevo Gobierno.

La experiencia de la breve XI Legislatura, en la que el Gobierno estuvo en funciones durante toda esta etapa, debido a la incapacidad del Parlamento para la formación de un nuevo Gobierno, suscitó la cuestión de si el Gobierno en funciones tiene obligación de someterse al control de las Cámaras ya que, según el art. 21 de la Ley 50/1997, del Gobierno, limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, y debe abstenerse de adoptar, con la excepción de los casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, que se deben acreditar o justificar, cualquier otra medida.

Sin embargo, esta limitación de la gestión del Gobierno en funciones al despacho ordinario de los asuntos públicos es una obra de la legislación específica, pero no parece resolver la cuestión, pues el Congreso entendía que se debían mantener las sesiones de control, que fueron convocadas, aunque no comparecieron los miembros del Gobierno, lo que provocó que se plantease un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional.

Por tanto, Díaz Revorio apunta a que la lógica del sistema *parece excluir la posibilidad de exigir responsabilidades políticas a un Gobierno al que no se ha otorgado confianza*, si bien solo sería aplicable a los instrumentos de exigencia de responsabilidad en un sentido estricto, tal como la moción de censura (2017: 271).

No obstante, mantiene que esta limitación no parece aplicable a los instrumentos de control, por lo que carece de sentido limitar la utilización de instrumentos, en los que predomina la información, como en el caso de preguntas, interpelaciones o comparencias, de-

bido al *hecho de que dentro del difuso concepto de gestión ordinaria de los asuntos públicos caben muchas actuaciones de las que no se entiende por qué no deba estar informado el Parlamento*. Por lo que, sin prejuzgar la decisión que adopte el Tribunal Constitucional en el citado conflicto de atribuciones, señala que *tendría sentido una mención constitucional expresa al sometimiento del Gobierno en funciones a los instrumentos de control-información, es decir, los regulados en los arts. 109-111 CE (Ibidem)*.

7.3. La reforma del art. 102.1 CE

El art. 102.1 CE atribuye la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El precepto en cuestión ha sido, junto con el art. 71.3 CE, remitido a estudio y consulta, por parte del Consejo de Ministros, al Consejo de Estado, para que este último se pronuncie sobre la limitación del aforamiento, al ejercicio estricto de las funciones que tengan que ver con el desempeño del cargo público. El órgano consultivo deberá también estudiar los artículos de la Constitución, que puedan resultar alterados por la propuesta de reforma de los arts. 71.3 y 102.1 CE, así como proponer, en su caso, cómo podrían quedar redactados los preceptos una vez se haya procedido a la reforma.

VIII. LA REFORMA EN EL TÍTULO V CE

8.1. La reforma del art. 110 CE

El art. 110 CE está integrado por dos apartados. El Informe del Consejo de Estado propone un nuevo apartado tercero, con la siguiente redacción:

El Senado y sus Comisiones pueden recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, quienes pueden, a su vez, solicitar ser oídos en las sesiones del Senado y de sus Comisiones (2006: 201).

Valoramos positivamente la reforma del citado precepto, pues resulta una consecuencia lógica de un Estado descentralizado, que

los miembros de los Ejecutivos autonómicos tengan la posibilidad de expresar sus opiniones, y defender sus criterios y decisiones en las sesiones del Senado, y de sus Comisiones, como un medio adecuado de resolución de los posibles conflictos, precisamente, por tratarse de la sede de la institución parlamentaria específica.

IX. LA REFORMA EN EL TÍTULO VI CE

9.1. *La reforma del art. 117 CE*

El art. 117.3 CE declara que los Juzgados y Tribunales son los encargados del ejercicio de la potestad jurisdiccional, aunque son por todos conocidos los graves problemas de medios y de recursos con los que se encuentran en su labor jurisdiccional, precisamente a la hora de prestar un derecho fundamental tan importante, como es la tutela judicial efectiva, pues la respuesta no siempre llega con la celeridad y eficacia necesaria. Por esta razón, se ha propuesto, desde la doctrina científica, una reforma de este precepto, que incluya un nuevo apartado 7^a al art. 117 CE con la siguiente redacción: *se dotará a la Justicia de los medios necesarios para que los procedimientos sean eficaces y se sustancien en un tiempo razonable* (Urbano, 2018: 326).

9.2. *La reforma del art. 122.2 y 3 CE*

El art. 122 CE configura al Consejo General del Poder Judicial como el órgano de gobierno de los jueces y magistrados. De sus veinte miembros, solo doce son elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales.

Desde la doctrina se ha pedido una reforma de este precepto, en dos de sus aspectos fundamentales. En primer lugar, en el sentido de que el Consejo *debería estar compuesto por veinte miembros, elegidos exclusivamente de entre jueces y magistrados* (García Torres, 2018: 124).

La argumentación resulta lógica, pues si el Consejo es el órgano de gobierno del Poder Judicial, y deben de aplicar el estatuto orgánico de los jueces y magistrados, en lo relativo a los nombramientos y ascensos, inspección y régimen disciplinario, habría que interrogarse por la razón por la que solo está integrado por doce miembros de la carrera judicial y el resto son elegidos por otros órganos.

En segundo lugar, se ha pedido *modificar el sistema actual de elección de los veinte vocales del Consejo (...), para evitar la injerencia del Poder Ejecutivo en el Judicial y la interferencia de los partidos políticos*. Esta sería la base para poder afirmar su independencia frente a estos poderes del Estado (*Ibidem*: 127).

9.3. La reforma del art. 124 CE

La redacción actual del art. 124 CE, que conforma al Ministerio Fiscal que ejerce sus funciones por medio de órganos propios atendiendo 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, por encima de cualquier otra cuestión, a los principios de legalidad e imparcialidad, principios que se han considerado por la doctrina como *algo contradictorios* con los de unidad de actuación y dependencia jerárquica (García Roca, 2014: 88).

En este sentido, ya resulta habitual la crítica realizada desde los partidos políticos, que ocupan la oposición, de señalar, en determinados casos, a este órgano como condicionado por las directrices marcadas por el Fiscal General del Estado, que no olvidemos que es nombrado a propuesta del Gobierno. Sin embargo, cuando esos mismos partidos acceden al poder, no se producen los cambios necesarios, para dotar a la Fiscalía de la necesaria independencia, frente a posibles presiones o injerencias políticas del Ejecutivo de turno.

Por esta razón, mantenemos que sería necesario un consenso, en torno a la configuración de esta importante institución, que deje también su impronta en una redacción más profesionalizada de la Fiscalía, con una nueva configuración del Ministerio Fiscal en el art. 124 CE, que sustituya o disminuya la dependencia jerárquica, por una necesaria y real independencia, como la que gozan los miembros de la carrera judicial. Se trata de resaltar, en esta nueva redacción, la meta y el horizonte del cumplimiento de sus funciones, con un estricto cumplimiento de los principios de legalidad e imparcialidad.

9.4. La reforma del art. 135 CE

La segunda reforma constitucional que ha experimentado, a lo largo de la historia nuestra Carta Magna ha sido la del art. 135 CE, con

una redacción que sustituyó, de forma íntegra, el anterior precepto. La exposición de motivos de esta reforma, operada en 2011, justifican la modificación del art. 135 CE, en la situación de profunda y prolongada crisis económica, con unos efectos y repercusiones muy negativas de la globalización económica y financiera en nuestro país¹¹.

Esta reforma ha sido objeto de un amplio análisis en varios y completos estudios, que abordan una problemática compleja, que valora la conveniencia y oportunidad de la modificación del citado precepto, para introducir el principio de estabilidad presupuestaria en el Derecho español, procediendo a su constitucionalización, como instrumento de política económica en las economías de los países miembros de la Unión Económica y Monetaria, a las que no podemos aludir por cuestión de espacio.

Se han presentado varias propuestas de modificación de la reforma del art. 135 CE, realizada en septiembre de 2011, en el Congreso de los Diputados, con el objetivo de que el pago de los créditos presupuestarios no desatienda los servicios públicos fundamentales, que gozarán *de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto*¹².

El primer apartado, del nuevo art. 135 CE, según la propuesta que realizaron el Grupo Mixto y por Podemos estaba redactado de la siguiente forma:

Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria que, en cualquier caso, deberá ser compatible con una política del sector público orientada a garantizar la prestación de servicios públicos suficientes y de calidad a la ciudadanía, la financiación de las prestaciones sociales fundamentales, la consecución del pleno empleo y la reducción de la pobreza¹³.

¹¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210 (último acceso 11-7-2018).

¹² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 16 de marzo de 2018, a iniciativa de los Grupos Parlamentarios Mixto y Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en un sentido similar a la que ya había presentado antes, el Grupo de Izquierda Plural en el Congreso.

¹³ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 229-1, de 16/03/2018, 12-B-229-1. Recuperado de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU12&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=BOCG-12-B-229-1.CODI>.

X. LA REFORMA EN EL TÍTULO VIII CE

10.1. La reforma del art. 137 CE

El art. 137 CE organiza territorialmente el Estado en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. En todos los casos citados dichas entidades cuentan con *autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*.

La expresión de Comunidades Autónomas que se constituyan debería suprimirse, según el Informe del Consejo de Estado (2006: 145), sobre todo, si se opta por incorporar un listado de las Comunidades ya constituidas en el art. 143 CE, tal y como ha propuesto este órgano, incluyendo a la Comunidad Foral de Navarra y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La redacción del nuevo art. 137 CE, que propone el Informe del Consejo de Estado (2006: 146) sería la siguiente:

1. España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como en municipios y provincias.
2. Las Comunidades y Ciudades Autónomas gozan de autonomía en los términos previstos por la Constitución y los respectivos Estatutos. La ley asegurará la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses.

Por otro lado, el reconocimiento a la autonomía que tienen estas entidades debería tener, en nuestra opinión, una clara contrapartida que es el llamado principio de “lealtad constitucional”, especialmente a la hora de una cooperación fructífera entre el Estado y las Comunidades Autónoma. El argumento que utilizamos parte de que, si el principio de autonomía implica unos derechos para estas entidades, que son útiles y necesarios en un Estado descentralizado, en buena lógica, esta concesión de derechos implica, también, la asunción de unas responsabilidades, que doten al sistema constitucional de un grado imprescindible de coherencia y racionalidad. (González Alonso, 2003: 329).

De esta forma, consideramos necesario introducir expresamente el principio germánico de lealtad constitucional (*Bundestreue*), que se aplica por igual tanto a la colaboración y responsabilidad, que debe ejercer el Estado como las Comunidades autónomas (Biglino, 2004: 51), que según la doctrina del Tribunal Constitucional también son Estado, a pesar de que, en ocasiones muy relevantes, la lógica de

formar parte de un mismo sistema jurídico y constitucional haya sido flagrantemente ignorada.

Por eso, consideramos una justa reivindicación para la congruencia de las reglas básicas de cooperación y asistencia mutua entre instituciones del mismo Estado, que la Constitución haga mención expresa de dicho principio de lealtad constitucional pues, aunque en otros países, como Alemania, su Tribunal Federal haya conseguido delimitar y defender con eficacia este principio (Laso Pérez, 1999: 47), en el caso español se encuentra más difuminado. Los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, como en la STC 181/1988, de 13 de octubre, se han limitado a afirmar que resulta consustancial al Estado de las Autonomías *para su consolidación y correcto funcionamiento*, pero se encuentra con grandes limitaciones para aplicar un principio más delimitado normativamente.

10.2. La reforma del art. 143 CE

El art. 143 CE establece los distintos tipos de entes territoriales que pueden acceder al derecho a la autonomía del art. 2 CE, regulando la iniciativa y el proceso para su formación. Como acertadamente se pone de relieve en el Informe del Consejo de Estado, la finalización de este proceso hace que el principio dispositivo no sea aplicable a las provincias y territorios, para crear nuevos entes que gocen de autonomía política. El problema es que tampoco debería desaparecer por completo el contenido de este precepto pues en cierto modo es también este principio, ya transformado, el que explica que estos nuevos entes hayan recibido la facultad de redefinir de manera indefinida el ámbito de su autonomía; una facultad plasmada en aquellos preceptos (147.3 y 152.2) que regulan la reforma de los Estatutos (Consejo Estado, 2006: 129).

Esta modificación en la Constitución se podría hacer tanto en el art. 137 CE como en el art. 143 CE, aunque el Informe del Consejo de Estado prefiere este último, para mantener, en dos preceptos diferentes, cuestiones separadas que pasaría, en el caso del art. 137 CE, por la consagración del principio de división del poder, y en el art. 143 CE por la enumeración de las Comunidades y otras entidades Autónomas (2006: 129).

La forma en la que podría estar configurado el art. 143 CE admite distintas formas de redacción y enumeración, asunto que es tratado en varios estudios en el libro coordinado por Rubio Llorente (2006: 565-705), aunque limitándose a introducir una enumeración de las Comunidades existentes, pero sin referencia alguna a la relación existente entre nacionalidades y regiones pues, en la actualidad, nadie pone en duda ni la legalidad ni la legitimidad de las distintas denominaciones de las Comunidades Autónomas, según el Informe del Consejo de Estado (2006: 146).

En la misma línea se sitúa Ortega, que no considera conveniente introducir en ese listado eventuales definiciones estatutarias o de cualificación como nación, nacionalidad, comunidad nacional, nacionalidad histórica y otras, como forma de evitar el posible descontento o insatisfacción de algunas de ellas, sobre todo, si se entra en un reconocimiento *que plasme en la Constitución sus hechos diferenciales o peculiaridades propias* (2005: 40).

10.3. La reforma del art. 144 CE

El art. 144 CE regula que las Cortes Generales puedan, por motivos de interés nacional, autorizar que se constituya una Comunidad Autónoma que su ámbito territorial no supere el de una provincia. El Informe del Consejo de Estado se pronuncia por la supresión de los apartados a) y c) del art. 144 CE, mientras que el b) relativo a la autorización de un Estatuto de Autonomía para territorios no integrados en la organización provincial, tiene un contenido específico que, quizá, convenga conservar para casos singulares, pues ha sido utilizado en alguna ocasión y podría ser de utilidad en el futuro.

La reforma del art. 144 CE, según el Consejo de Estado, podría ser la siguiente:

Las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno y siguiendo el procedimiento previsto para la reforma de los Estatutos, podrán, por motivos de interés nacional, autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía singular para territorios que actualmente no estén integrados en ninguna Comunidad Autónoma (2006: 153).

10.4. La reforma del art. 146 CE

El art. 146 CE regula el procedimiento para la elaboración del proyecto de Estatuto. Sin embargo, la participación de miembros, tales como los de la Diputación u órgano interinsular, y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas, hacen inaplicables las reglas que contiene el art. 146 CE y, por tanto, este precepto debería declararse derogado (*Ibidem*).

La doctrina científica ha mantenido la misma opinión. 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. Esta es la opinión que mantiene Murillo de la Cueva, salvo que alguno fuera imprescindible, pues, según este autor 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 pongan término a desarrollos, que se han producido en la realidad y que se consideran inconvenientes o perjudiciales (Murillo, 2009: 531).

En cualquier caso, si se adopta un listado definitivo de Comunidades Autónomas, dejaría de tener 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.

10.5. La reforma del art. 148 CE

El Informe del Consejo de Estado considera que el art. 148 CE está tácitamente derogado, pues las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son ya, desde hace mucho tiempo, definidas a sensu contrario en el apartado 3 del art. 149 CE, es decir, aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado en la Constitución, que son las que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas, siendo asumidas en sus respectivos Estatutos (2006: 154).

Una posible explicación de esta decisión nos la puede aclarar lo que escribe Biglino, cuando afirma que la organización de

distribución de competencias, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, prevista inicialmente en la Carta Magna, ha experimentado una modificación sustancial. El sistema abierto y flexible de asunción de competencias ha incrementado, de manera muy notable, las competencias de las Comunidades Autónomas, en función de las decisiones que se han adoptado por el poder legislativo, nacional y autonómico, sobre criterios básicamente de naturaleza política.

Además, esta tendencia se ha visto reforzada por la interpretación, que el Tribunal Constitucional ha ido delimitando, en torno a la organización territorial. La acción de este alto Tribunal, para asegurar la posición de las Comunidades Autónomas, *ha aproximado la organización de las competencias, que se desprende de nuestro ordenamiento jurídico, a la que es característica de otros federalismos de devolución.* (Biglino, 2005: 7). De hecho, *el sistema de financiación existente es ya un modelo federal y además es de carácter asimétrico* (García-Moncó, 2017: 419).

El problema no es, por tanto, el de aumentar el listado de competencias que, según el art. 148 CE, pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas, ya que no se trata de un listado completo y exhaustivo, debido a que por transferencia pueden asumir todas aquellas que el Estado no se atribuya como propias, aunque si lo que se pretende es superar los límites constitucionales, el resultado puede ser que *una cuestión estrictamente jurídica se lleve al debate político, con daño tanto para el Derecho como para la política* (Biglino, 2004: 51).

Sin embargo, una forma de sortear a la Constitución en esta cuestión sería reformar los Estatutos de Autonomía, para asumir atribuciones que sean incompatibles con el actual sistema de distribución de competencias. No obstante, como nos recuerda Ortega, existe una reserva de Constitución, en relación a esta materia, pues *su nivel competencial no puede ser limitado desde ninguna otra norma interna debido al rango de indudable superioridad jerárquica de que goza la Constitución* (Ortega, 2005: 40).

Por otro lado, ya en el año 2006 el Informe del Consejo de Estado alertaba de *los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera*, que califica de más graves, *cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución.* En esta situación, de la que dice que nos encontramos ya

cerca cualquier propuesta de reforma que pretenda una ampliación de las competencias de la Comunidad respectiva *puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretende rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales*, por eso, concluye también en una afirmación que ya hemos oído antes, que *una cuestión estrictamente jurídica se lleva al debate político, con daño tanto para el Derecho como la política*.

Quizá ésta sea una de las cuestiones más espinosas y controvertidas, que deba abordar una reforma en profundidad de nuestra Constitución, el que un sistema tan descentralizado de competencias, abierto y flexible, como el español, no cuenta con opciones ilimitadas para contentar tendencias centrífugas, pues el grueso de materias que quedan son, básicamente, aquellas que afectan más directamente al interés común y general, cuya transferencia o reparto supondría dirigirse, no ya a un federalismo nominal, que no se sabe si contentaría a alguien, sino hacia fórmulas de un confederalismo material, que terminaría directamente con el propio Estado. Afortunadamente, la mayoría de las Comunidades Autónomas en España creemos que desean seguir avanzando dentro de un autonomismo beneficioso, que pensamos que todavía tiene un recorrido institucional, político y social, y solo por eso damos por provechosa la descentralización política y sus frutos llevada a cabo en nuestro país.

10.6. La reforma del art. 149 CE

El art. 149 CE en su primer párrafo contiene un largo listado de materias, sobre las que se declara que el Estado tiene competencia exclusiva. Para algunos autores esta exclusividad se considera como un reconocimiento constitucional más del principio de igualdad. Para otro sector se debe a un criterio hermenéutico, en la distribución de competencias, mientras que para otros se trata de un límite al ejercicio de competencias, por parte de las Comunidades Autónomas. Por último, se encuentran los que se centran en su naturaleza, como título competencial del Estado (Tella, 1998: 205).

El Informe del Consejo de Estado no tiene claro si reducir el contenido competencial de todos los Estatutos a una simple norma, de atribución a la Comunidad Autónoma respectiva de todas las competencias que la Constitución no reserva en exclusiva al Estado

o modificar, para lograr lo mismo, el apartado 3 del artículo 149 de la Constitución. Si bien reconoce que *una obra de esta envergadura requiere una reforma de la Constitución que no podría dejar de tomar en consideración las enseñanzas adquiridas a lo largo de sus años de vigencia* (2006: 132).

En un sentido similar, Biglino ha resaltado que 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* (Biglino, 2004: 51).

Quizá el problema sería el de valorar si la alteración en los catálogos de competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas alterarían la forma de concebir nuestra organización territorial, el propio procedimiento de reforma constitucional y el principio de autonomía. En este sentido, se han señalado ciertos límites para la modificación del ámbito competencial autonómico, sin respetar las reglas de la Constitución pues, llevado al extremo, la conversión de las Comunidades Autónomas *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* (Aláez, 2000: 400).

10.7. La reforma del art. 151 CE

El art. 151 CE regula un procedimiento de iniciativa autonómica, que ya ha sido utilizado y que, por tanto, se considera “un supuesto ya irrepetible”, por lo que se debe entender derogado, por las mismas razones que el art. 143 CE, es decir, por la finalización de este proceso especificado en el citado precepto, que hace que el principio dispositivo no sea aplicable, por haber cumplido ya su cometido (Con. Es, 2006: 154).

10.8. La reforma del art. 152 CE

La previsión de organización institucional autonómica que el art. 152 CE imponía a las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos se habían aprobado por el procedimiento previsto en el art. 151 CE, carece hoy en día de aplicación, pues se ha terminado por generalizar a todas. Sin embargo, habría que mantener su contenido en todo lo

esencial, para lo que el Informe del Consejo de Estado propone la supresión del inciso *que hoy restringe el ámbito de la norma a las Comunidades que alcanzaron por la vía rápida el máximo nivel de autonomía*.

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*.

Por otro lado, se propone la supresión de la frase final del apartado segundo de este precepto, al considerar inútil el mantenimiento del mandato que obliga a someter a referéndum la reforma de los Estatutos, en el caso de las cuatro Comunidades que ya lo incluyeron pues, además, este requisito *impondría a todas las demás la obligación de reformar los propios*. Sin embargo, el apartado tercero del artículo no se vería afectado por la reforma por lo que no requiere ningún cambio (*Ibidem*).

XI. LA REFORMA EN EL TÍTULO X CE

11.1. La reforma del art. 159.2 y 3 CE

El art. 159.2 CE prevé la elección de los miembros del Tribunal Constitucional. Desde la doctrina se ha propuesto que se busquen formas de conseguir la excelencia en el nombramiento de los Magistrados constitucionales, a la vez que se busque un reforzamiento en la condición subjetiva necesaria para la designación de miembros de este órgano (García Roca, 2014: 91).

En cuanto al segundo párrafo del art. 159 CE establece una designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, 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, resulta interesante la propuesta de reforma constitucional de este precepto realizada por Fernández Farreres, proponiendo que la designación sea individualizada, caso por caso, según se produzcan las vacantes. De esta forma, se respetaría el plazo de duración del cargo, a la vez que se simplificaría el complicado sistema de reelección, y se podría prescindir de la prórroga (Fernández Farreres, 2015: 40).

11.2. La reforma del art. 161.1 CE

El art. 161.1 CE afirma la jurisdicción del Tribunal Constitucional sobre todo el territorio español, y enumera los recursos y procesos en los que resulta competente. En este sentido, es verdad que 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*. No obstante, la facultad de resultar también cualificado, en el caso de la interposición del recurso previo de inconstitucionalidad (Alegre Martínez, 2007: 243).

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 en el art. 161.1 CE, lo que en términos estrictamente procesales no sería necesario, pero este precepto constitucional recogería una competencia, que ya tiene reconocida en su legislación específica.

11.3. La reforma del art. 168 CE

El art. 168 CE recoge un procedimiento agravado de la Constitución, en los casos de una revisión total o una parcial, que afecte a distintas materias, como el Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II.

Los problemas derivados de lograr las mayorías necesarias, y de cumplir con la disolución inmediata de las Cortes, para que las nuevas Cámaras ratifiquen la decisión, y una vez aprobada sea sometida a referéndum, para su ratificación, ha llevado a algún autor, como Alzaga, a proponer la posibilidad de reformar el art. 168 CE, por la vía del art. 167 CE, que impone un procedimiento más sencillo (Alzaga, 1978: 969).

Esta cuestión ha originado un interesante debate doctrinal, cuya exposición excede los límites que nos hemos impuesto en este trabajo. No obstante, recurrimos a la labor de síntesis, que realiza García-Escudero, cuando valora los argumentos contrapuestos de las dos posturas.

En primer lugar, que en el art. 168 CE no se haga referencia a sí mismo, entre las materias que enumera, como dotadas de especial

rigidez, lo que permitiría entender que se encuentra excluido de su ámbito y, por tanto, podría reformarse por el procedimiento, mucho menos rígido del art. 167 CE. Sin embargo, según esta autora:

De otra parte, no deja de latir en el fondo de tal razonamiento la impresión difusa de que se estaría yendo contra a voluntad del constituyente, por no emplear la expresión más fuerte de fraude a la Constitución (García-Escudero, 2007: 134).

No obstante, la manera de interpretar el conflicto depende del criterio empleado. Si es desde el plano literalista y formal, estrictamente jurídico, el art. 168 CE se podría reformar por la vía del art. 167 CE. Al contrario, *si se añaden ingredientes de índole metajurídica, caería el peso de la balanza hacia el segundo (Ibidem)*.

Por último, este problema desaparece con la propuesta de reforma constitucional encaminada a refundir los dos actuales procedimientos de reforma, el del art. 167 CE y el del art. 168 CE en uno único, para evitar el procedimiento agravado, que tiene muchos requisitos que son de difícil consecución para la reforma de las materias allí enumeradas. De esta forma, se busca facilitar en un futuro la reforma de la Constitución y convertirla en una herramienta más habitual y más periódica y, en definitiva, desdramatizar la técnica, al modo que ocurre en los países de nuestro entorno y es natural en la cultura del constitucionalismo (García Martínez, 2014: 125).

XII. DISPOSICIONES ADICIONALES AFECTADAS POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL

12.1. La supresión de la Disposición adicional primera

La última parte de la Constitución contiene las Disposiciones adicionales, en la que según el Informe del Consejo de Estado habría que suprimir la primera, sobre la actualización general del régimen foral, por haberse ya realizado (2006: 155).

XIII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS AFECTADAS POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL

13.1. *La supresión de las Disposiciones transitorias 1^a– 7^a*

Las siete primeras Disposiciones transitorias del Texto constitucional están referidas, de uno u otro modo, al principio dispositivo, como facultad para impulsar la creación de Comunidades Autónomas, por lo que *su agotamiento no puede suscitar duda alguna*. Por tanto, una vez cumplidos sus efectos resulta *indiferente mantenerlas en sus propios términos o derogarlas expresamente*. Sin embargo, las Disposiciones octava y novena se pueden conservar, como “vestigios históricos”, mientras que en la segunda su mantenimiento sacrificaría *el testimonio histórico a las exigencias de la lógica (Ibidem)*.

13.2. *La reforma de las Disposición transitoria 4^a*

Esta Disposición transitoria se refiere a la posible incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca. Se trata de 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.

En efecto, según el Informe del Consejo de Estado esta Disposición está construida sobre los supuestos del art. 143 CE, que se ha quedado sin vigencia. Por otro lado, Navarra ya no es una provincia foral, pues se ha transformado en una Comunidad Autónoma, por lo que el mantenimiento de esta Disposición implicaría el establecimiento de un procedimiento singular de reforma de la Constitución que no solo se aparta del procedimiento general, sin que ni siquiera da a las Cortes Generales ocasión de pronunciarse (*Ibidem*).

13.3. *La reforma de la Disposición transitoria 5^a*

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 la citada disposición transitoria, entonces, *no cabe afirmar tampoco que sus efectos se hayan agotado*, por lo que no se puede descartar la conversión de éstas en Comunidades Autónomas (*Ibidem*).

XIV. CONCLUSIONES

Nuestro argumento de partida ha sido, siguiendo a Burdeau, que cualquier reforma de la Constitución se debe realizar “tras una previa reflexión”, pues hay que reconocer que la lógica, que está muchas veces detrás de un proceso constituyente, descansa sobre una pretensión o deseo de permanencia (Burdeau, 1981: 115).

En este sentido, el procedimiento de reforma de la Constitución implica, precisamente, una serie de formalidades y solemnidades, en contraposición con el 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* político (Rodríguez Gaona; 2006: 148).

En este sentido, De Vega, ha considerado que la rigidez tiende a convertir en regla la estabilidad de la Constitución, y en excepcional su reforma (De Vega, 1985: 87). Quizá esta sea la razón de que las propuestas de reforma del texto constitucional suelen ser parciales y limitadas. 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 constitucionales (Loewenstein, 1970: 175).

En el presente trabajo de investigación no hemos pretendido realizar un listado cerrado de los artículos de la Constitución, que se podrían o se deberían reformar. Nuestro estudio quiere centrarse en el análisis de los preceptos que, en nuestra opinión, serían susceptibles

de reforma, aunque las nuevas necesidades y propuestas de la doctrina pueden ir incorporando preceptos a reformar en la enumeración que en este trabajo recogemos. Además, hay que tener en cuenta que la decisión concreta, de cuáles se deben modificar, responde, en muchas ocasiones, a criterios de otros tipos, en los que también puede ser relevantes los políticos o ideológicos.

No obstante, a pesar de estos obstáculos trataremos de sintetizar las principales conclusiones de nuestra investigación:

1. En primer lugar, hay que afirmar la legitimidad del objetivo que se persigue con la reforma puesto que, por una razón obvia, la Constitución es una norma que prevé dicha posibilidad de reforma, y siempre que ésta, no sea contraria a la propia Constitución o al ordenamiento jurídico, podrá ser debatida por el Parlamento que reforma la Carta Magna.

2. En segundo lugar, la reforma será posible sobre una serie de materias concretas y limitadas, que han sido objeto de estudio en este trabajo, cuando se producen las condiciones anteriormente citadas, aunque en ciertos casos, 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. En tercer lugar, hemos planteado reformas concretas de los artículos que hemos ido analizando, pues no somos partidarios de que se puedan plantear reformas constitucionales totalmente abiertas, que supongan todo un replanteamiento general de nuestro sistema democrático, que en nuestra opinión es un marco político y jurídico digno de protección, lo que resulta coherente con el estudio realizado sobre las reformas de la Constitución, y su contenido y alcance, que hemos propuesto en este trabajo de investigación.

4. Por último, a pesar de que en nuestro estudio 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, un proceso de reforma constitucional en nuestro país.

Desde un punto de vista económico, la última 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 persona, a pesar de los

buenos datos macroeconómicos. En cuanto al panorama político, con unas elecciones generales convocadas y nuevos comicios autonómicos y locales muy próximos, el contexto institucional y político reciente no resulta favorable para una reforma de la Constitución. Detallar en profundidad estos argumentos excede el espacio del que disponemos y el objeto que nos hemos propuesto.

Sin embargo, no queremos dejar de apuntar que una reforma que llevase aparejada el referéndum para su ratificación, como en el caso obligatorio de aquellos artículos que se reforman por el 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, convirtiendo el referéndum sobre la reforma constitucional en una posibilidad para castigar políticamente al Gobierno de turno.

Un buen ejemplo fue lo que pasó con la consulta popular, para ratificar el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, que fue utilizado, por una buena parte del electorado francés, para mostrar su rechazo, en mayo de 2005, a las políticas del Gobierno de centroderecha, y en junio de ese mismo año fue rechazado, también, en Holanda, lo que supuso la retirada definitiva de aquella norma.

Por eso, la reforma constitucional debe ser percibida, por el electorado, como algo necesario, pero que cuente con un amplísimo consenso, pues las estrategias políticas pueden llevar a converger, en el mismo voto de castigo negativo, a partidos que se encuentren en posiciones políticas diametralmente opuestas, logrando unos resultados no deseados.

Esperemos que la transacción, la lógica y el buen hacer de todos eviten este tipo de tentaciones, pues la Constitución no debe responder a ninguna ideología política concreta, sino que debe ser un Texto abierto, para la convivencia cívica y pacífica de todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDO ZAMORA, M. (2017). Cohesión y derechos sociales ante la reforma constitucional. En *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.

- ALÁEZ CORRAL, B. (2000). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*. Madrid: CEPC.
- ALEGRE MARTÍNEZ, M. (2007). Sobre la conveniencia de recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad. En *La Reforma del Tribunal Constitucional: Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 243-270). Valencia: Tirant lo Blanch.
- ÁLVAREZ CONDE, E (Dir) (2017). *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (2008). Sobre nuestro Senado y su posible reforma. En *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*. Vol. 1 (pp. 281-294). Madrid: Congreso de los Diputados.
- ALZAGA, O. (1978). *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*. Madrid: Foro.
- ARAGÓN REYES, M. (1994) La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 42, pp. 9-26.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1995). *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*. Madrid: CEC.
- ARNALDO ALCUBILLA, E (2018) Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial: diagnóstico en el 40 aniversario de la Constitución. *Revista Cortes Generales*, 104, pp. 677-708.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. (2008). *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*. Navarra: Aranzadi.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2005). Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de autonomía y configuración constitucional del orden de competencias. *Revista de las Cortes Generales*, 65, pp. 7-29.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2004). La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías. *Revista jurídica de Castilla y León*, N° Extra 1, pp. 51-74.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2017). Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015. En *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, pp. 14-37.
- BLANCO VALDÉS, R. (Ed.). (2018). *Maestros de la Transición*. Madrid: CEPC.
- BRAZIER, R. (2008). *Constitutional Reform. Reshaping the British Political System*. United States: Oxford University Press.
- BURDEAU, G. (1981). *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editora Nacional.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2017). Democracia de identidad y referéndum ante una reforma constitucional. En *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.

- Consejo de Estado (2009). *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*. Recuperado de <http://www.consejo-estado.es/pdf/regimen-electoral.pdf>
- CONTRERAS, M. (1979). *La reforma de la Constitución*. Zaragoza: Pórtico.
- CORTES GENERALES (2014). *CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, trabajos parlamentarios. Reformas constitucionales de 1992 y 2011*. Madrid: Servicio de Publicaciones.
- DE VEGA, P. (1991). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- DÍAZ REVORIO, F. J. (2009). Consideraciones sobre la reforma de la Constitución española desde la teoría de la Constitución. En *Reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley.
- DÍAZ REVORIO, F. J. (2017). Función de control y responsabilidad política. En *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares..
- HERNÁNDEZ OLIVER, B. (2018). Parlamento y mujer en la España constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, 103, pp. 553-590.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2015). Sobre la designación de los magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 105, pp. 13-49.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, A. (2009). La reforma del orden de sucesión a la Corona. En *Reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley.
- FERRERES COMELLA, V. (2016). Cataluña y el derecho a decidir. *Teoría y realidad constitucional*, 37, pp. 461-475
- FREIXES SANJUAN, T. (2017). España y la Unión Europea. *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.
- GARCIA-ATANCE GARCÍA, M. V. (1992). La reforma constitucional y las cláusulas de intangibilidad. *Revista de Derecho Político*, 37, pp. 319-330.
- GARCÍA-ESCUADERO, P. (2007). *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: CEPC.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A. (2014). El procedimiento de reforma constitucional. En *Pautas para una reforma constitucional*, Navarra: Aranzadi.
- GARCÍA-MONCÓ, A. (2017). Esbozo de un nuevo modelo de financiación autonómica en la Constitución. En *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.
- GARCÍA ROCA, J (Ed) (2014). *Pautas para una reforma constitucional*, Navarra: Aranzadi.
- GARCÍA TORRES, M. L. (2018). El Consejo General del Poder Judicial. En *La reforma constitucional: propuestas y desafíos*. Navarra: Aranzadi.

- GONZÁLEZ ALONSO, A. (2003). La lealtad constitucional: la Constitución como orden de valores o como procedimiento. *Revista de Estudios Políticos*, 120, pp. 329-350.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J. (2006). Una reforma constitucional del Senado o una Cámara en busca de autor. En *El Informe del Consejo de Estado. Texto del informe y debates académicos* (pp. 825-841). Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- JARAMILLO GÓMEZ, J. L. La reforma constitucional en el ámbito de la Ley Electoral española. En *La reforma constitucional: propuestas y desafíos* (pp. 170-171). Navarra: Aranzadi.
- JELLINEK, G (1991). *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid: CEPC.
- LASO PÉREZ, J. (1999). La lealtad federal en el sistema constitucional alemán. *Cuadernos de Derecho Público*, 9, pp. 47-105.
- LOEWENSTEIN, K. (1970). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel
- LÓPEZ DE GOICOECHEA, J; Pascucci de Ponte, E. (Coords). (2018). *La reforma constitucional: propuestas y desafíos*. Navarra: Aranzadi.
- LUCAS VERDÚ, P. Principios rectores de la política social y económica. En *Prontuario de Derecho constitucional* (pp. 346-347). Granada: Comares.
- MATEOS Y DE CABO, O. (2017). 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. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 155-184.
- MATEOS Y DE CABO, O. (2009). Las materias susceptibles de Reforma constitucional: determinación y viabilidad. En *Reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley.
- MATEOS Y DE CABO, O. (2007). El modelo estatal en la solución de los conflictos del Estado con las Comunidades Autónomas en materia comunitaria. En *El futuro del modelo de Estado*. Madrid: IMAP, URJC.
- MUÑOZ MACHADO, S (Ed). (2018). *Comentario mínimo a la Constitución española*. Barcelona: Editorial Crítica.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. (2009). Constitución y realidad constitucional. En *Reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley.
- NORMAN, W. (2006). *Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford: Oxford University Pres.
- ORTEGA, L. (2005). *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Madrid: Civitas.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D. (2017). Reforma constitucional y reforma del sistema electoral en el Congreso de los Diputados. En *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.

- PENDÁS GARCÍA, B. (Dir). (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Madrid: CEPC.
- PÉREZ ROYO, J. (2003). Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, pp. 215-235.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (2017). El sistema parlamentario español. En *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.
- RODRÍGUEZ GAONA, R. (2006). *El control constitucional de la reforma a la Constitución*. Madrid: Dykinson.
- RUBIO LLORENTE, F; ÁLVAREZ JUNCO, J. (comp). (2006). *El Informe del Consejo de Estado. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado-CEPC.
- SANTOLAYA, P; GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. (2014). Derechos fundamentales., En *Pautas para una reforma constitucional*, Navarra: Aranzadi.
- TELLA I ALBAREDA, M. D. (1998). El artículo 149.1.1 de la Constitución española. Aproximación a su contenido y a su aplicación. *Revista catalana de Derecho Público*, 22, pp. 205-240.
- TORNOS MAS, J. (2015). *De Escocia a Cataluña: referéndum y reforma constitucional*. Madrid: Iustel.
- URBANO CASTRILLO, E. (2018). La reforma del art. 117 de la Constitución Española. En *La reforma constitucional: propuestas y desafíos*. Navarra: Aranzadi.
- VERA SANTOS, J. M. (2017). Propuestas de mejora de la regulación actual de la reforma constitucional en España. En *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española*. Granada: Comares.
- VERA SANTOS, J. M; DÍAZ REVORIO, F. J. (Coords). (2009). *Reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley.