

Sebastián Ibarra González  
**Estudiante de la Universidad Carlos III de Madrid**

\*\*\*

## SUMARIO

I. Introducción. 1. Aproximación conceptual de la reforma constitucional; 2. Naturaleza jurídico-política de la reforma constitucional; 3. Los límites de la reforma y la justicia constitucional; 4. Los límites formales de la reforma constitucional; 4.1 Los límites formales explícitos; a. Procedimiento ordinario; b. Procedimiento extraordinario; 4.2 Los límites formales implícitos; a. Procedimiento de lectura única; b. El procedimiento de urgencia; 5. Los límites materiales de la reforma constitucional; 5.1 Los límites materiales explícitos; 5.2 Los límites materiales implícitos. II. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN.

Los límites de la reforma constitucional impiden la destrucción total del sistema constitucional desde el ejercicio de su propia legalidad. “No reconocer ningún tipo de fronteras a la acción de reforma, en definitiva, equivaldría a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. A la inversa, reconocer la existencia de límites materiales implícitos, supone impedir que la legalidad del Estado constitucional democrático pueda emplearse como arma arrojadiza contra el mismo [...]”<sup>1</sup>. Si bien la reforma constitucional garantiza la transformación de la Constitución los límites de esta constituyen un mecanismo de defensa del texto constitucional. La tensión permanente entre estas dos instituciones aparentemente contradictorias nos conduce al dilema de la modificación o conservación de la Constitución.

Los presupuestos teóricos preliminares de los límites de la reforma constitucional parten de su propia naturaleza jurídico-política, esto es, de su interpretación como poder constituyente o como poder constituido. El primero entendido como un poder ilimitado y el segundo como uno limitado. La teoría de la reforma constitucional es un tema siempre vivo y nunca agotado supone que este tiene límites a través de los cuales se pretende evitar su ejercicio arbitrario y abusivo. Lo anterior representa la superación de la tesis de la autolimitación del poder de reforma constitucional, en palabras de BARAK, “Cuando una enmienda cambia los principios y la estructura fundamentales remueve las bases constitucionales sobre las que descansa todo el edificio. El papel de la corte es proteger la estructura básica y los valores fundamentales de la Constitución [...]”<sup>2</sup>.

Si bien el poder constituyente elabora y aprueba su obra con vocación de permanencia hay que reconocer que la vigencia de la Constitución es vulnerable al paso del tiempo y en tal virtud prevé un mecanismo de modificación con el propósito de actualizar sus postulados normativos a través de la reforma constitucional. Este mecanismo lejos de ser una amenaza constituye un mecanismo de defensa de la Constitución. JEFFERSON criticaba el dogma de la inmutabilidad de la Constitución. Para él no era legítimo que los muertos impusieran su voluntad a los vivos a través de la Constitución<sup>3</sup>. Por su parte DE VEGA GARCÍA explica que: “las constituciones necesitan adaptarse a la realidad, que se encuentra

---

<sup>1</sup> Vid. DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, en la colección “Temas clave de la Constitución española”, Madrid, Tecnos, p. 294-295.

<sup>2</sup> Vid. BARAK, Aharon, (2020): “La aplicación judicial de los Derechos Fundamentales”, en la serie de “Teoría jurídica y filosofía del derecho”, Traducción al español de ÁLVAREZ MARÍN, A., PABÓN CADAVID, J., y COLÓN-RIOS, J., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 477.

<sup>3</sup> Vid., JEFFERSON, Thomas, (2014): “Escritos Políticos. Declaración de Independencia, Autobiografía, Epistolario”, Traducción al castellano de ESCOHOTADO, A. y SÁENZ DE HERÉDIA M., Madrid, Tecnos, pp. 418-419.

en constante evolución, porque su normativa envejece con el paso del tiempo [...] su modificación resulta inexorable”<sup>4</sup>.

RAGONE advierte que, si bien los textos constitucionales son elaborados con la aspiración de conservar cierta estabilidad temporal, “el tiempo, tarde o temprano, las vuelve obsoletas -de ahí que- Es necesario, por tanto, prever mecanismos que permitan la adecuación de la Constitución a las nuevas exigencias, sobre todo a aquellas no previsibles en el momento que la misma fue aprobada<sup>5</sup>. Si bien el texto constitucional prevé la legalización del cambio no contempla jurídicamente la revolución y con ello la destrucción del orden constitucional, sin embargo, en aquellas constituciones que se permite la revisión total la continuidad constitucional no está suficientemente asegurada<sup>6</sup>. Cuestión que, como veremos, no está resuelta en la dogmática constitucional española.

## **1. Aproximación conceptual de la reforma constitucional.**

La soberanía de la Constitución en el marco del Estado de Derecho se traduce en tres principios: 1. El principio democrático; 2. La supremacía constitucional; y, 3. La rigidez constitucional. Estos elementos justifican la incorporación de un procedimiento particular de reforma constitucional.

El ejercicio de la reforma constitucional ha sido denominado de diferentes maneras: revisión, enmienda, etc., sin embargo, todas las anteriores hacen alusión al mecanismo constitucional por el cual se ejecuta la modificación de la Constitución<sup>7</sup>, tomando en cuenta que, “la facultad de modificar e integrar la Constitución no puede ser tan ilimitada que incluya también la facultad de suprimirla”<sup>8</sup>, es decir, el procedimiento de reforma no solo garantiza la coherencia de la Constitución con las demandas sociales de cada época además asegura la continuidad del orden constitucional ya que a través de la reforma constitucional no se puede suprimir la Constitución. Lo anterior nos conduce al dilema de la revisión total que algunas constituciones contemplan y que es el caso del art. 168 de la Constitución española de 1978<sup>9</sup>.

La reforma constitucional bien entendida lejos de ser una amenaza constituye un mecanismo no jurisdiccional de defensa de la Constitución<sup>10</sup>. Su ejercicio al estar reglado en el propio texto constitucional lo convierte en un poder limitado y controlado lo cual para DE VEGA GARCÍA quiere decir que “la actividad de revisión no puede ser entendida nunca como una actividad soberana y libre - así se concreta- la distancia y la separación que media entre la acción legal y la revolución”<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup> Vid. DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., p. 59.

<sup>5</sup> Vid., RAGONE, Sabrina, (2012):”, “El control judicial de la reforma constitucional. Aspectos teóricos y comparativos”, Traducción al castellano de BRITO MELGAREJO, R., Ciudad de México, Porrúa, p. 15.

<sup>6</sup> Vid., ALÁEZ CORRAL, Benito, (1997): “La C.E. de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?”, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, Nro. 9, Murcia, Universidad de Murcia, pp. 161-188.

<sup>7</sup> Vid., RAGONE, Sabrina, (2012): explica que el primer texto constitucional que incluyó una cláusula sobre el procedimiento de reforma fue la Constitución de los Estados Unidos de América, “El control judicial de la reforma constitucional. Aspectos teóricos y comparativos”, Op. cit., p. 124.

<sup>8</sup> MARBURY, W. L., (2020): “The limitations upon the amending power”, Vol. 33, Cambridge, Harvard Law Review, p. 225.

<sup>9</sup> Vid., JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1980): relata que el texto base para la articulación del actual Título X de la Constitución española de 1978 fue presentado por el ponente de Alianza Popular Fraga Iribarne, “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, Revista del Departamento de Derecho Político, Nro. 7, Madrid, Universidad Complutense, pp. 81-103, p. 85.

<sup>10</sup> Vid., DE OTTO y PARDO, Ignacio, (1985): “Defensa de la Constitución y Partidos Políticos”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>11</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., pp. 65-66.

La vigencia práctica que impide la petrificación de la Constitución reside en la reforma constitucional. Hay que reconocer que la Constitución no solo actualiza sus postulados normativos a través del mecanismo formal de reforma constitucional sino también a través del mecanismo informal de modificación constitucional desarrollado a través de la actividad judicial interpretativa de la justicia constitucional conocida como mutación constitucional<sup>12</sup> cuyo abuso puede derivar en la usurpación judicial de la titularidad que posee el poder legislativo en materia de reforma constitucional<sup>13</sup>.

DE VEGA GARCÍA asegura que es un error asociar reforma constitucional y poder constituyente ya que deriva en el disparate de considerarlo como un poder ilimitado y sin control, -y agrega que- “la única postura jurídicamente coherente, y políticamente razonable y progresiva, es la de estimar a la reforma constitucional como poder constituido y limitado”<sup>14</sup>. RAGONE, por su parte explica que, la facultad para modificar formalmente la Constitución no reside ni en los jueces ni en los legisladores sino en el propio poder de reforma constitucional y, agrega que, los valores constitucionales pueden ser adaptados a través del mecanismo de modificación constitucional informal pero ordinario de la actividad interpretativa conocida como mutación constitucional ya que sostiene que la reforma es “la extrema ratio, la solución última frente a una cuestión que no puede ser superada a través de la interpretación -de tal manera que- la reforma se configura como un remedio excepcional y sucesivo respecto al ordinario que brinda la justicia constitucional”<sup>15</sup>.

RAGONE plantea que se podría cuestionar si es democrática una Constitución que no previera la reforma constitucional ya que “cuando se prevé un procedimiento de reforma constitucional, se instituye al mismo tiempo un límite válido para la mayoría (que deja abierta la posibilidad de sucesivas modificaciones de las posiciones manifestadas en el texto) y una potencialidad para la minoría: para aquella, de hecho constituye un instrumento *pro futuro*”<sup>16</sup>.

## **2. Naturaleza jurídico-política de la reforma constitucional.**

Cuando se sostiene que la reforma constitucional no tiene límites<sup>17</sup> se la está asociando con el poder constituyente. En dicho supuesto la titularidad de la reforma residiría en el pueblo ya que este según la dogmática constitucional es el soberano del poder constituyente. En este sentido y debido a que el pueblo solo debe obedecerse a sí mismo cuando actúa a través de la reforma ejercería un verdadero poder ilimitado.

Lo anterior implica una determinada concepción de la democracia conocida como democracia de la identidad<sup>18</sup> la cual puede ser explicada a través de la máxima «*vox populi, vox Dei*»; esto es, una interpretación amplia y sin restricciones de la idea de democracia directa así como de un supuesto derecho del pueblo a equivocarse ya que como lo explica SARTORI “el pueblo no tiene siempre razón

---

<sup>12</sup> Vid., JELLINEK, Georg, (2018): “Reforma y mutación de la Constitución”, Traducción al castellano de FÖRSTER, C., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>13</sup> Vid., VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio, (2020): “Reformar interpretando. La jurisdicción constitucional como poder de reforma constitucional” en ALÁEZ CORRAL, Benito, (Coord.): “Reforma constitucional y defensa de la democracia”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 441-468.

<sup>14</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., pp. 65-66.

<sup>15</sup> Vid., RAGONE, Sabrina, (2012): “El control judicial de la reforma constitucional. Aspectos teóricos y comparativos”, Op. cit., p. 10.

<sup>16</sup> Ibidem, Op. cit., p. 26.

<sup>17</sup> Vid., PÉREZ ROYO, Javier, (1987): se posiciona en el sector de la doctrina española que considera que el ejercicio de la reforma constitucional no tiene límites, “La reforma de la Constitución”, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.

<sup>18</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., pp. 99-103.

en el sentido de que nunca se equivoca, sino en el sentido de que tiene el derecho a equivocarse”<sup>19</sup>. De todo lo anterior podemos deducir que a partir de la vinculación conceptual entre el poder constituyente y la reforma constitucional no es posible justificar ni desarrollar una teoría de los límites de la reforma constitucional.

DE OTTO y PARDO explica que si el pueblo es el titular del poder constituyente cuya obra es la Constitución este podría actuar al margen de la Constitución e incluso modificarla sin considerar los procedimientos previstos para su reforma y, agrega que, a partir de la doctrina del poder constituyente del pueblo no es posible fundamentar el carácter jurídico de la Constitución, en sus palabras, “si el pueblo tiene poder constituyente, la Constitución no lo limita, y si la Constitución lo limita, el pueblo no tiene poder constituyente”<sup>20</sup>.

Sólo es posible plantear una teoría de la limitación de la reforma constitucional si se opone la democracia representativa a la democracia de la identidad. Lo anterior implica que el pueblo en cuanto soberano y en el ejercicio del poder constituyente elabora, aprueba y deposita la soberanía en la Constitución. El catedrático de la Universidad de Oviedo explica que en términos de teoría jurídica la doctrina del poder constituyente establece que una vez creada la Constitución el pueblo queda sujeto a ella “pues la voluntad popular de reformarla sólo podrá expresarse *válidamente* siguiendo los procesos de reforma que la propia Constitución establece”<sup>21</sup>.

DE VEGA GARCÍA explica que “en la medida en que el poder constituyente realiza su obra, y desaparece como tal, con él se extingue y desaparece también el dogma de la soberanía popular. Al aprobarse la Constitución, que obliga por igual a gobernantes y gobernados, el único axioma efectiva y verdaderamente operante del Estado constitucional no puede ser otro que el de la supremacía constitucional. Frente a la soberanía política del pueblo, lo que surge es una auténtica soberanía de la Constitución”<sup>22</sup>.

Sin embargo, un sector importante de la doctrina constitucional plantea que la reforma constitucional no es propiamente ni un poder constituyente ni un poder constituido sino que es un poder constituido-constituyente o un poder constituyente-constituido. Quienes consideran que la reforma es un poder constituido-constituyente sostienen que el poder legislativo en determinadas circunstancias se eleva a poder constituyente y ejerce la competencia de reforma a través de unas leyes especialmente calificadas denominadas leyes de reforma las cuales están incorporadas en el propio texto constitucional<sup>23</sup>.

VILLAVERDE MENÉNDEZ explica que “la reforma constitucional constitucionalmente conforme no es más que una excepción a la supremacía constitucional permitiendo que la ley pueda modificar la Constitución a pesar de su inferioridad jerárquica, siempre que se sigan determinados procedimientos que la hagan formalmente identificable como ley de reforma constitucional, y respetando ciertos límites materiales (las cláusulas eternas, pétreas o de intangibilidad)”<sup>24</sup>, en este caso, el

---

<sup>19</sup> SARTORI, Giovanni, (2007): “¿Qué es la democracia?”, Traducción al castellano de GONZÁLEZ RODRÍGUEZ M., PESTELLINI LAPARELLI, M. y RUIZ DE AZÚA, M., Madrid, Taurus, p. 40.

<sup>20</sup> Vid., DE OTTO y PARDO, Ignacio, (1988): “Derecho constitucional. Sistema de Fuentes”, Op. cit., pp. 54-55.

<sup>21</sup> Ibidem, Op. cit., p. 54-55.

<sup>22</sup> DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., p. 20.

<sup>23</sup> El Tribunal Constitucional en su Declaración 1/1992, de 1 de julio, relativa al Tratado de Maastricht estableció que las reformas constitucionales no son leyes de reforma.

<sup>24</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, (2012): “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales ¿Un oxímoron constitucional? Comentario al ATC 9/2012”, Teoría y Realidad Constitucional, Nro. 30, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 483-498, (p. 494).

procedimiento de reforma habilitaría al poder legislativo para que modifique el contenido del texto constitucional<sup>25</sup>.

Por otra parte, hay quienes sostienen que la reforma constitucional es un poder constituyente-constituido. Poder constituyente porque a través de su ejercicio se crean normas constitucionales y poder constituido porque está condicionado “en su existencia misma y en sus facultades, por el poder constituyente originario”<sup>26</sup>. VILLAVERDE MENÉNDEZ plantea que la reforma constitucional prevista en la Constitución española de 1978 “no regula una competencia del poder legislativo para reformar la CE, sino un poder de reforma constitucional que se sirve del legislativo para elevarlo a la condición de poder constituyente-constituido capaz de producir normas constitucionales cuya validez deriva de su adecuación a los procedimientos de reforma”<sup>27</sup>.

Visto así, la reforma constitucional en tanto que es capaz de modificar la norma constitucional es un poder constituyente y dado que su ejercicio se instrumentaliza a través del poder legislativo es un poder constituido. De todo lo anterior podemos deducir que la naturaleza jurídico-política de la reforma constitucional está condicionada por su relación conceptual ya sea con el poder constituyente o con el poder constituido.

### **3. Los límites de la reforma y la justicia constitucional.**

El Estado constitucional de Derecho está supeditado a la correspondencia entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Esto implica un continuo perfeccionamiento del sistema normativo del Estado de Derecho. En ese sentido la Constitución representa la piedra angular del ordenamiento jurídico a la cual deben guardar obediencia los poderes constituidos ya que el texto constitucional representa el marco de la acción y omisión de los poderes públicos tal como lo prevé el art. 9.1 de la Constitución española de 1978.

Dado que la sumisión de los poderes constituidos a la Constitución no puede ser asegurada por su solo autocontrol el instrumento más adecuado para garantizar la sujeción de los poderes públicos a la Constitución es el control constitucional. En el caso que nos interesa no cabe el «*self-restraint*» de la reforma constitucional dada la sensibilidad e importancia de las implicaciones jurídicas y políticas que acarrear su ejercicio. En este sentido el Tribunal Constitucional, en tanto guardián de la Constitución, debería tener la facultad de efectuar un control constitucional de la reforma.

El control constitucional como elemento inherente e inseparable del concepto de Constitución protege a la norma suprema frente a los abusos de la reforma constitucional. En el marco de la justicia constitucional el control constitucional de la reforma puede ser formal y material dado que los límites de la reforma son formales y materiales. Por una parte, dicha competencia constituye un mecanismo para la protección de la integridad y supremacía de la Constitución.

Por otro lado, representa un instrumento para la defensa de los grupos parlamentarios minoritarios frente a posibles arbitrariedades de mayorías políticas coyunturales “la simple amenaza de un recurso ante el Tribunal Constitucional puede ser en manos de la minoría un instrumento apropiado para impedir a la mayoría violar sus intereses jurídicamente protegidos y oponerse en último análisis a la dictadura de la mayoría que no es menos peligrosa para la paz social que la de la propia minoría”, sin

---

<sup>25</sup> Cfr., DE OTTO y PARDO, Ignacio, (1988): asegura que tanto la elaboración como la modificación de la Constitución, ni proceden del legislador, ni quedan a su entera disposición, “Derecho constitucional. Sistema de Fuentes”, Op. cit., p. 51.

<sup>26</sup> Vid., REQUEJO PAGÉS, Juan Luis (1998): “Las normas preconstitucionales y el mito del Poder Constituyente”, Op. cit., p. 102.

<sup>27</sup> Vid., VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, (2012): “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales ¿Un oxímoron constitucional? Comentario al ATC 9/2012”, Op. cit., p. 494.

embargo, el objetivo principal del control de la reforma es preservar la intangibilidad del contenido esencial de la Constitución y garantizar su continuidad a través de su adaptación normativa a las exigencias sociales.

#### **4. Los límites formales de la reforma constitucional.**

El procedimiento de reforma y la rigidez constitucional son conceptos análogos que están asociados con el modo formal de producción de la reforma. Tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional española han reconocido la existencia de límites formales a la reforma constitucional. El Tribunal Constitucional español declaró en el fundamento jurídico 4 de la sentencia 103/2008, de 11 de septiembre la necesidad y el deber inexcusable de respetar y evitar eludir los límites formales de la reforma constitucional en los siguientes términos “[...] en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución [...] el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable. Es más, tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica”.

GÓMEZ LUGO explica que “Se trata de normas de obligada observancia para los órganos parlamentarios intervinientes en la tramitación de las proposiciones o de los proyectos de reforma constitucional. Al tratarse de una reserva procedimental fijada por la Constitución, aquéllos -órganos parlamentarios- no podrán tramitar las propuestas reformadoras por otra vía procedimental *ratione materiae*”<sup>28</sup>. El Título X de la Constitución española de 1978 contempla ciertas reservas procedimentales explícitas para activar y ejecutar la reforma constitucional, sin embargo, a partir del ATC 9/2012, de 13 de enero, donde se recoge la tesis de la simultaneidad procedimental para la tramitación de los proyectos y proposiciones de reforma se plantea que la revisión constitucional también está supeditada a determinados límites formales implícitos.

##### **4.1 Los límites formales explícitos.**

Los límites formales explícitos de la reforma constitucional están incorporados en la Constitución. TAJADURA TEJADA explica que dichos límites “se concretan en la exigencia de respetar determinados procedimientos establecidos en el propio texto constitucional”<sup>29</sup>. En el caso de la Constitución española de 1978 dichos límites están desarrollados en el Título X arts. 166 al 169. Metodológicamente el procedimiento de reforma previsto en el texto constitucional de 1978 puede ser clasificado en dos etapas: 1. Donde empieza la actividad introductoria de la reforma arts. 166 y 169; y, 2. Donde comienza la actividad constitutiva de la reforma arts. 167 y 168<sup>30</sup>. Centrándonos en la fase constitutiva de la reforma podemos identificar que la Constitución española prevé dos procedimientos de reforma uno ordinario art. 167 y otro extraordinario art. 168, cuestión que ha sido criticada por gran parte de la doctrina española ya que como lo señala DE CABO MARTIN desde los supuestos básicos de la teoría de las fuentes no es aceptable la existencia de niveles jerárquicos normativos dentro de la Constitución<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Vid. GÓMEZ LUGO, Yolanda, (2019): “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: Un problema de límites procedimentales”, Op. cit., p. 390.

<sup>29</sup> Vid. TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., p. 65.

<sup>30</sup> Los procedimientos de reforma previstos en el Título X de la Constitución son desarrollados por la Sección IV, Capítulo III, Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados y por los Capítulos I, II y III del Título V del Reglamento del Senado. Vid., ESCUDERO ALDAY, Rafael, (2017): “Cuestiones sobre la reforma constitucional”, DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 97-102, (pp.97 y 98).

<sup>31</sup> Vid., DE CABO MARTÍN, Carlos, (2003): “La reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho”, Op. cit., p. 57.

La iniciativa de reforma constitucional para los procedimientos ordinario y extraordinario previstos en los arts. 167 y 168 CE está regulada en el art. 166 CE. El constituyente de 1978 estableció como sujetos legitimados para activar el procedimiento de reforma al Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y las Asambleas autonómicas de acuerdo con el art. 87.1 y 2 CE., excluyendo la posibilidad de la iniciativa popular de reforma constitucional, situación que tiene sentido en el marco de la democracia representativa implementada por la Constitución de 1978.

La pluralidad de sujetos legitimados para impulsar el mecanismo de revisión, por un lado, impide el monopolio de la iniciativa de reforma constitucional y “evita posibles secuestros del sistema constitucional [...] la asignación de la iniciativa de reforma a un solo órgano, encerraría el evidente riesgo de que reformas urgidas como necesarias por la realidad social y política, no fueren emprendidas cuando chocaran con los intereses de la única instancia con capacidad para promoverlas”<sup>32</sup> y, por otro, refuerza la legitimidad institucional de la reforma constitucional.

El Gobierno, previa tramitación de la iniciativa de reforma, en tanto sujeto legitimado para activar el mecanismo de reforma constitucional y como órgano colegiado conforme al art. 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, debe aprobar en reunión de Consejo de Ministros el proyecto de reforma constitucional. En el caso del Congreso de los Diputados la titularidad de la iniciativa de reforma debe ser suscrita por dos Grupos parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados de acuerdo con el art. 146 del RCD.

En cuanto a la iniciativa de reforma del Senado conforme al art. 152 del RS el proyecto o proposición de reforma constitucional debe ser suscrito por cincuenta Senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo parlamentario. En todos los casos, una vez cumplida esta etapa, las Cámaras, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, asumen el protagonismo del procedimiento de reforma, competencia legislativa que no puede ser delegada a favor de comisiones parlamentarias para la sustanciación de los proyectos y proposiciones de reforma constitucional de acuerdo con el art. 75.3 CE<sup>33</sup>.

El último de los sujetos legitimados para la iniciativa de reforma constitucional son las Asambleas de las Comunidades Autónomas las cuales podrán presentar propuestas de reforma y remitirlas al Congreso de los Diputados<sup>34</sup>. La iniciativa de reforma prevista en el art. 166 se complementa con el art. 169 de la Constitución, el cual establece la imposibilidad de iniciar un procedimiento de reforma en contextos de excepcionalidad, concretamente, tiempo de guerra o estado de alarma, excepción y de sitio.

#### **a. Procedimiento ordinario.**

---

<sup>32</sup> Vid. DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., p. 130.

<sup>33</sup> Vid., GÓMEZ LUGO, Yolanda, (2019): sostiene que el art. 75.3 CE es una limitación expresa al ejercicio de las Cámaras en la sustanciación de los proyectos y proposiciones de reforma, en sus propias palabras, el procedimiento abreviado previsto en el art. 75.2 CE “desde la óptica del poder de reforma constitucional actúa como un auténtico límite procedimental”, “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: Un problema de límites procedimentales”, Op. cit., p. 408.

<sup>34</sup> Vid., TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): explica que hasta la fecha solo la Comunidad Autónoma de Asturias ha presentado una iniciativa de reforma constitucional que está pendiente de tramitación en el Congreso de los Diputados. La propuesta de reforma presentada por la Comunidad Autónoma de Asturias pretende incorporar la iniciativa popular de reforma constitucional, misma que fue rechazada por el legislador constituyente durante la sesión de 20 de junio de 1978 en la Comisión Constitucional del Congreso, “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., pp. 88-90

El procedimiento ordinario de reforma constitucional contemplado en el art. 167 CE debe ser utilizado siempre y cuando la reforma no afecte algunos de los preceptos reservados exclusivamente al procedimiento extraordinario de reforma previsto en el art. 168 CE. PÉREZ ROYO señala que, debido a la extraordinaria dificultad del procedimiento agravado de reforma, cuando se contemple una modificación de la Constitución, es razonable que se prefiera el procedimiento ordinario de reforma<sup>35</sup>.

Por otro lado, dado que la Constitución distingue el ámbito material de la reforma resulta imprescindible que el proyecto de reforma indique el artículo que se pretende modificar a través del procedimiento de reforma, en otras palabras, no cabe la posibilidad de reformas tácitas ya que es necesario identificar los preceptos constitucionales que se van a modificar, de lo contrario, no tendría sentido distinguir un doble procedimiento de reforma e independientemente de quién haya presentado la iniciativa de reforma, los proyectos y proposiciones deben ser debatidos y aprobados en este orden, Congreso y Senado.

El procedimiento ordinario de reforma constitucional previsto en el art. 167 CE prevé que para que un proyecto y proposición de reforma constitucional prospere es necesario que sea aprobado por una mayoría cualificada de tres quintos de las Cámaras. En caso de no alcanzar dicho acuerdo se creará una Comisión Mixta la cual trabajará en un texto que permita alcanzar el consenso de las Cortes Generales.

La aprobación del texto elaborado por la Comisión Mixta requiere el voto favorable de una mayoría cualificada de tres quintos de las Cámaras conforme al art. 146.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y al art. 156.4 del Reglamento del Senado. En caso de que el texto de la Comisión Mixta no haya sido aprobado y siempre que hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso podrá aprobar el proyecto y proposición de reforma con el voto favorable de la mayoría de dos tercios.

Aprobado el proyecto de reforma constitucional por las Cortes será sometido a referéndum nacional para su ratificación si lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras dentro de los quince días posteriores a su aprobación. El referéndum previsto en el art. 167 CE si bien es facultativo no deja de ser vinculante y constituye una garantía para las minorías políticas.

#### **b. Procedimiento extraordinario.**

El art. 168 CE contempla el mismo procedimiento de reforma constitucional para dos asuntos diferentes: la revisión total de la Constitución y la reforma de determinados preceptos especialmente protegidos del texto constitucional. Sobre la revisión total ARAGÓN REYES indica que dicho poder solo es posible en la medida que “[...] el soberano participe definitivamente (como instancia última e inapelable) [...] De lo contrario, es evidente que una Constitución democrática habría de contener límites materiales frente a un poder de reforma en el que el pueblo no participe”<sup>36</sup>.

El problema de la revisión total es que confunde la naturaleza conceptual del poder constituyente y la reforma constitucional. En dicho supuesto el legislador a través del ejercicio de la reforma constitucional no estaría simplemente modificando la Constitución sino sustituyéndola y, con ello, alterando el equilibrio que debe garantizar la reforma entre permanencia y modificación constitucional, lo cual implicaría atribuirse una facultad que no le corresponde y que es atributo exclusivo del poder creador, o sea, del poder constituyente.

---

<sup>35</sup> Vid., PÉREZ ROYO, Javier, (1987): “La reforma de la Constitución”, Op. cit., p. 156-157.

<sup>36</sup> Vid. ARAGÓN, REYES, Manuel, (1989): “Constitución y democracia”, Temas clave de la Constitución española, Madrid, Tecnos, p. 36.

BELDA PÉREZ-PEDRERO plantea que admitir la existencia de principios y valores que inspiran el ordenamiento constitucional implica reconocer que la revisión total de la Constitución española prevista en el art. 168 CE tiene límites<sup>37</sup> mientras que DONAIRE VILLA y UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA sostienen que a través de la revisión total del art. 168 CE no se puede cambiar de Constitución ya que, aseguran, dicho procedimiento únicamente permite, “hacer cambios en determinadas partes de la Constitución o en toda ella, pero no hacer otra nueva”<sup>38</sup>.

TAJADURA TEJADA explica que desde el punto de vista técnico jurídico la reforma total es un oxímoron, agrega que, toda reforma constitucional “[...] es un cambio limitado y, por tanto, parcial por definición. La reforma total, en principio, no es jurídicamente posible puesto que ello supondría equiparar la reforma con la revolución. Y no se puede constitucionalizar la revolución porque en el Estado constitucional no hay soberano y el poder de reforma [...] es un poder constituido y limitado formal y materialmente”<sup>39</sup>.

El procedimiento extraordinario de reforma constitucional previsto en el art. 168 del texto constitucional deberá ser implementado cuando se pretenda llevar a cabo una revisión total de la Constitución o una reforma parcial que afecte a determinadas materias especialmente protegidas; esto es, el Título Preliminar, la Sección primera “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas” del Capítulo Segundo Título I y el Título II “De la Corona”.

Para que un proyecto y proposición de reforma constitucional prospere en estas materias es necesario que sea aprobado con el voto favorable de una mayoría cualificada de dos tercios en las Cámaras. En caso de que las Cortes Generales no alcancen un acuerdo este procedimiento no contempla un mecanismo de conciliación. Una vez aprobado el proyecto y proposición de reforma las Cámaras se disuelven e inmediatamente se convoca la celebración de unas nuevas elecciones<sup>40</sup>.

Las Cámaras elegidas deben ratificar la decisión y después proceder al estudio del nuevo texto constitucional que deberá ser aprobado por una mayoría cualificada de dos tercios. Una vez aprobado el proyecto y proposición de reforma constitucional por las Cortes Generales será obligatoriamente sometido a referéndum nacional para su ratificación.

De acuerdo con el art. 147.6 del RC y el art. 7 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, el Presidente del Congreso de los Diputados enviará la comunicación del proyecto de reforma aprobado por las Cámaras al Presidente del Gobierno para que en el plazo de treinta días convoque el referéndum nacional que tendrá lugar dentro de los sesenta días siguientes. A través del referéndum nacional el pueblo ejerce un auténtico acto de control de la reforma constitucional.

DE VEGA GARCÍA explica sobre el referéndum de ratificación de las reformas constitucionales que es una institución cuya misión “no es la de legitimar políticamente la reforma como un acto de soberanía del pueblo, sino, precisamente, la de controlarla -ya que- [...] lo que se pretende con él, simplemente, es evitar que el poder de revisión, que es un poder constituido y limitado, asuma las

---

<sup>37</sup> Vid., BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, (2012): “Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución”, Op. cit., p. 269.

<sup>38</sup> Vid., DONAIRE VILLA, Francisco y UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan, (2019): “La triple justiciabilidad de las reformas constitucionales. Garantías jurisdiccionales nacionales, supranacionales e internacionales”, Op. cit., p. 122.

<sup>39</sup> Vid., TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., p. 113.

<sup>40</sup> De acuerdo con el art. 147 RCD y el art. 158 RS, una vez que el proyecto y proposición de reforma constitucional haya sido aprobado con el voto favorable de dos tercios en las Cámaras el Presidente del Congreso comunicará al Presidente del Gobierno para que someta a la sanción del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales.

funciones y competencias que sólo pertenecen al poder constituyente”. De tal manera que el referéndum para la ratificación de los proyectos y proposiciones de reforma constituye un mecanismo de control y el último instrumento de protección del Estado constitucional de Derecho<sup>41</sup>.

Finalmente, tenemos que resolver si es posible modificar e incluso suprimir el procedimiento extraordinario de reforma del art. 168 CE a través del procedimiento ordinario de reforma del art. 167 CE. No existe un acuerdo unánime de la doctrina española sobre la tesis de la reforma de doble grado, la cual consiste en la posibilidad de modificar e incluso suprimir el procedimiento extraordinario de reforma a través del procedimiento ordinario de reforma dado que la Constitución no lo impide expresamente. TAJADURA TEJADA sostiene que dicha interpretación supone una utilización fraudulenta del art. 167 CE ya que a través de este se empezaría suprimiendo el procedimiento del art. 168 CE y, posteriormente, se reformarían aquellos elementos que antes estaban especialmente protegidos por el procedimiento extraordinario de reforma constitucional<sup>42</sup>.

## **4.2 Los límites formales implícitos.**

Los límites formales implícitos de la reforma constitucional son aquellos límites procedimentales que no están contemplados expresamente en la Constitución y que para GÓMEZ LUGO pueden “derivarse implícitamente de otros preceptos constitucionales o de los Reglamentos parlamentarios”<sup>43</sup>. Tal es el caso de los procedimientos legislativos de lectura única y de urgencia. Procedimientos parlamentarios especiales<sup>44</sup> cuya modalidad legislativa es abreviada y que han sido aplicados simultáneamente en la aprobación de las tres únicas reformas constitucionales que han prosperado en España, esto es, la del art. 13.2 CE en 1992<sup>45</sup>, la del art. 135 CE en 2011<sup>46</sup> y la del art. 49 CE en 2024.

En todos los casos se aplicó en la tramitación parlamentaria de los proyectos y proposiciones de reforma los procedimientos legislativos especiales de lectura única y de urgencia conjuntamente con el procedimiento ordinario de reforma constitucional previsto en el art. 167 CE y dado que han sentado un precedente en la materia un sector de la doctrina española considera que son vinculantes para las próximas reformas de la Constitución. GÓMEZ LUGO asegura que “hay suficientes razones para sostener que la utilización de estos procedimientos legislativos especiales (1. El procedimiento parlamentario de lectura única; y, 2. El procedimiento parlamentario de urgencia) constituye un límite procedimental implícito para las Cámaras cuando actúan como poder de reforma constitucional”<sup>47</sup>.

### **a. Procedimiento de lectura única.**

---

<sup>41</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., pp. 302-303.

<sup>42</sup> Vid., TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., pp. 127-128.

<sup>43</sup> Vid. GÓMEZ LUGO, Yolanda, (2019): “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: Un problema de límites procedimentales”, Op. cit., p. 407.

<sup>44</sup> Vid., GÓMEZ LUGO, Yolanda, (2010): “Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales”, Madrid, Congreso de los Diputados.

<sup>45</sup> En esta reforma se acudió previamente al Tribunal Constitucional a través del art. 95.2 CE que está regulado en el art. 78 LOTC para preguntar si era necesaria la reforma. El Tribunal Constitucional en su Declaración 1/1992, de 1 de julio, relativa al Tratado de la Unión Europea señaló que la reforma era necesaria. Vid. PÉREZ TREMPES, Pablo, (2018): “Las reformas de la Constitución hechas y no hechas”, Op. cit., pp. 46-71.

<sup>46</sup> Vid., GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, (2012): “La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la Constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)”, Teoría y Realidad Constitucional, Nro. 29, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 165-198; ESCUDERO ALDAY, Rafael, (2012): “Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011”, Eunomía Revista en Cultura de la Legalidad, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 86-98.

<sup>47</sup> Vid., GÓMEZ LUGO, Yolanda, (2019): “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: Un problema de límites procedimentales”, Op. cit., p. 393.

A través de la técnica legislativa de lectura única la Comisión y la Ponencia no intervienen en la tramitación parlamentaria. El protagonismo del procedimiento, en este caso, es asumido exclusivamente por el Pleno de la Cámara ya sea en el Congreso de los Diputados o en el Senado. La aplicación de este procedimiento parlamentario especial implica la omisión de lecturas sucesivas del texto legislativo sometido a tramitación parlamentaria, en el caso que nos interesa, de los proyectos y proposiciones de reforma constitucional, y con ello la simplificación del procedimiento legislativo en un solo acto parlamentario ante el Pleno de la Cámara correspondiente tanto para su debate como para su votación<sup>48</sup>.

En el caso del Congreso de los Diputados su ejecución puede ser acordada por el Pleno del Congreso, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces de acuerdo con el art. 150.1 del RC. Mientras que en el Senado su activación puede ser acordada por el Pleno del Senado, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces conforme al art. 129.1 del Reglamento del Senado. La aplicación del procedimiento parlamentario de lectura única tanto en el Pleno del Congreso como en el Pleno del Senado está supeditado a la verificación de determinados presupuestos de acuerdo con los arts. 150.1 del RC y 129.1 RS, concretamente a: cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconseje o cuando su simplicidad de formulación lo permita.

La tesis de la aplicación transversal de procedimientos legislativos especiales o simultaneidad procedimental en la tramitación de proyectos y proposiciones de reforma constitucional<sup>49</sup> se recoge en el ATC 9/2012, de 13 de enero. Este mecanismo parlamentario permite aplicar simultáneamente el procedimiento ordinario de reforma constitucional previsto en el art. 167 CE y, en este caso, el procedimiento parlamentario especial de lectura única.

Para el Tribunal Constitucional español la tramitación de un texto normativo cuyo asunto puede ser calificado de especial relevancia o trascendencia constitucional, como es el caso de los proyectos y proposiciones de reforma constitucional, no es incompatible con el procedimiento parlamentario de lectura única “al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional”<sup>50</sup>, por lo tanto, la técnica parlamentaria especial de lectura única puede ser utilizada de forma simultánea tanto con procedimientos legislativos especiales por razón de la materia como con otras modalidades legislativas especiales v.gr. procedimiento legislativo de urgencia.

## **b. El procedimiento de urgencia.**

La aplicación del procedimiento parlamentario de urgencia está supeditado a la declaración de urgencia. La regulación del procedimiento legislativo especial de urgencia no es igual en ambas Cámaras. Tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado tiene sus propias particularidades.

En el caso de la Cámara Baja la Mesa del Congreso podrá acordar la aplicación del procedimiento parlamentario especial de urgencia a petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados conforme al art. 93.1 del RC. Con la aplicación de este procedimiento si bien se mantienen todas las fases del procedimiento legislativo ordinario, los plazos establecidos para este se reducen a la mitad de acuerdo con el art. 94 «*ut supra*».

---

<sup>48</sup> Ibidem, pp. 395-399.

<sup>49</sup> Vid., GÓMEZ LUGO, Yolanda, (2019): advierte que los procedimientos parlamentarios de reforma constitucional y los procedimientos legislativos abreviados “responden a fundamentos no solo distintos, sino también incompatibles [...] Mientras que las normas que regulan el ejercicio del poder reformador se caracterizan por su especial rigidez y complejidad técnica, los procedimientos abreviados se definen por la simplificación procedimental”, “La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: Un problema de límites procedimentales”, Op. cit., p. 398.

<sup>50</sup> Vid., ATC 9/2012, de 13 de enero y STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ. 4.

En la Cámara Alta, por un lado, se admite y continua el procedimiento parlamentario de urgencia iniciado originalmente en la Cámara Baja y, por otro lado, se permite su activación a través de la declaración de los órganos propios y ajenos al Senado. En el caso de los órganos propios la Mesa del Senado podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia, de oficio o a propuesta de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores conforme al art. 133.1 del RS.

En el caso de los órganos ajenos se puede aplicar mediante la declaración de urgencia por parte del Gobierno y/o el Congreso de los Diputados. Los efectos que produce la declaración de urgencia en el Senado son la reducción de la tramitación parlamentaria ordinaria prevista para una duración de dos meses a veinte días naturales de acuerdo con los arts. 90.3 de la Constitución y 133.1 del RC.

En cuanto a la aplicación transversal de los procedimientos legislativos especiales, en el caso de los proyectos y proposiciones de reforma constitucional, el ATC 9/2012, de 13 de enero, reconoció la posibilidad de aplicarlos simultáneamente con el procedimiento ordinario de reforma constitucional previsto en el art. 167 CE, en este caso, con el procedimiento parlamentario de urgencia.

## 5. Los límites materiales de la reforma constitucional.

La idea de límites a la reforma constitucional está asociada directamente con el propio concepto de Constitución. DE VEGA GARCÍA explica que “cualquier acción de reforma ha de verse limitada por el sistema de valores que el propio ordenamiento jurídico, en cuanto aparato formal, tiene la misión de proteger, la posibilidad de destrucción del Estado constitucional con el simple ejercicio de la legalidad se convierte en una hipótesis irrealizable -ya que en caso de ausencia de límites se podría considerar legalmente válida cualquier operación de revisión, con tal de que se cumplan los trámites formalmente establecidos. Incluso el cambio de régimen político, y la destrucción de la Constitución material existente”<sup>51</sup>. DE OTTO y PARDO acusa a la Constitución española de 1978 de indiferencia valorativa toda vez que no contempla de manera expresa límites a la reforma constitucional<sup>52</sup>.

Un sector de la academia española sostiene que la Constitución de 1978 carece de límites materiales explícitos e implícitos frente a la reforma. Dicha posición se deriva de la ausencia de cláusulas de intangibilidad y la revisión total prevista en el art. 168 de la Constitución<sup>53</sup>. PÉREZ TREMPs explica que en el modelo de reforma constitucional español la ausencia de límites materiales de la reforma y de cláusulas de intangibilidad fue sustituida por un mecanismo de protección especial sobre aquellas materias que el constituyente de 1978 consideró sensibles<sup>54</sup>. Otro sector reconoce que el texto constitucional contiene límites materiales explícitos e implícitos<sup>55</sup>, los cuales para TAJADURA TEJADA pueden ser, absolutos y relativos<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., pp. 293-294.

<sup>52</sup> Vid., DE OTTO y PARDO, Ignacio, (1985): “Defensa de la Constitución y Partidos Políticos”, Op. cit., p. 64.

<sup>53</sup> Vid., VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio, (2012): asegura que “si la CE puede cambiar en su totalidad, no hay reformas *inconstitucionales*, sino una simple sucesión de normas constitucionales en el tiempo cuya validez deriva de su adecuación a los procedimientos de reforma que prevé la CE”, “El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales ¿Un oxímoron constitucional? Comentario al ATC 9/2012”, Op. cit., p. 492.

<sup>54</sup> Vid., PÉREZ TREMPs, Pablo, (2018): “Las reformas de la Constitución hechas y no hechas”, Op. cit., pp. 18-19.

<sup>55</sup> Vid., ALÁEZ CORRAL, Benito, (2000): “Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; RUIPEREZ ALAMILLO, Javier, (1997): “Una cuestión nuclear para la teoría del derecho constitucional: sobre la reforma de la Constitución y sus funciones en el Estado constitucional democrático”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, Nro. 1, La Coruña, Universidad de La Coruña, pp. 455-497.

<sup>56</sup> Vid., TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., pp. 65-75.

BELDA PÉREZ-PEDRERO considera que cuando una Constitución no menciona expresamente aquellos elementos intangibles excluidos de la reforma es necesario descubrir el espíritu de dicha norma<sup>57</sup>. En ese sentido, DE VEGA GARCÍA considera que es imprescindible reconocer a los derechos fundamentales y al principio democrático como el núcleo esencial de la norma constitucional<sup>58</sup> y, en consecuencia, como límites materiales implícitos de la reforma constitucional, sin embargo, el Tribunal Constitucional español en su STC 48/2003, de 12 de marzo FJ. 7 señaló con claridad que no existen límites materiales a la reforma de la Constitución.

### 5.1 Los límites materiales explícitos.

Los límites materiales explícitos de la reforma constitucional también conocidos como cláusulas de intangibilidad son aquellos preceptos normativos incorporados en la Constitución por el propio poder constituyente de naturaleza irreformable<sup>59</sup>, es decir, protegidos frente a la acción del poder de reforma constitucional<sup>60</sup>.

La Constitución española de 1978 a diferencia de la italiana de 1947, alemana de 1949, francesa de 1958 y griega de 1975 no contempla ninguna cláusula de intangibilidad, esto es, límite material explícito alguno, posiblemente porque en su art. 168.1 se prevé la revisión total de la Constitución, sin embargo, TAJADURA TEJADA sostiene que el art. 2 CE a través del cual se establece la unidad indisoluble e indivisible de la Nación española y el art. 10 CE que proclama la dignidad humana como fundamento del orden político, “son lo más parecido que existe en el ordenamiento español a una cláusula de intangibilidad”<sup>61</sup>.

En todo caso, la ausencia de cláusulas de intangibilidad en la Constitución española no habilita el cambio ilimitado ya que en estricto sentido se ha de entender conceptualmente a la reforma constitucional como cambio limitado. Las cláusulas de intangibilidad son límites materiales explícitos a la reforma constitucional incorporados en la Constitución. Son elementos normativos que el poder constituyente decidió excluir de la deliberación política y del principio o regla de las mayorías.

Según el profesor de la Universidad del País Vasco TAJADURA TEJADA el art. 2 de la Constitución de 1978 establece que la unidad indisoluble e indivisible constituyen el fundamento de la Nación española. Aquella consideración implicaría que la unidad de la Nación se configure como un límite material explícito frente a la reforma constitucional<sup>62</sup> y, por lo tanto, irreformable ya que cualquier acción de reforma sobre un valor fundamental de la Constitución no implica su modificación sino su destrucción.

---

<sup>57</sup> Vid., BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, (2012): sostiene que es una observación parcial reconocer como únicos límites a la reforma constitucional aquellos que definen el procedimiento de reforma recogido en el Título X de la Constitución de 1978, “extrayendo del panorama de interpretación de las normas de reforma, el resto del articulado de la Carta Magna”, “Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución”, Op. cit., pp. 262 y 266.

<sup>58</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1985): “La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente”, Op. cit., pp. 235 y ss.

<sup>59</sup> Vid., SUTEU, Silvia, (2021): “Eternity Clauses in Democratic Constitutionalism”, Oxford, Oxford University Press.

<sup>60</sup> Vid., GARCÍA-ATANCE GARCÍA, María Victoria, (1992): sugiere la reforma del art. 168 CE con el fin de eliminar la revisión total de la Constitución y propone agregar determinadas cláusulas de intangibilidad para reforzar la protección de los preceptos constitucionales contemplados en los arts. 1 y 10.1 CE, “La reforma constitucional y las cláusulas de intangibilidad”, Op. cit., pp. 327-329.

<sup>61</sup> Vid. TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., p. 81.

<sup>62</sup> Vid., TAJADURA TEJADA, Javier, (2018) y BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, (2012) coinciden en que el art. 2 CE que consagra la indisoluble unidad de la Nación española es un límite material a la reforma, “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., pp. 142-143 y “Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución”, Op. cit., p. 283.

Toda Constitución aspira a perdurar temporalmente dado que su vocación no es provisional “Secesión y Constitución son términos incompatibles”<sup>63</sup>. La secesión constitucional es un “oxímoron jurídico”, ningún Estado y ninguna Constitución pueden prever mecanismos que faciliten su autodestrucción”<sup>64</sup>. Si bien el art. 2 de la Constitución no constituye propiamente una cláusula de intangibilidad sí podría representar conceptualmente un límite a la reforma constitucional<sup>65</sup>.

El Tribunal Constitucional español en el marco del recurso de inconstitucionalidad presentando en contra de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, sobre la convocatoria y regulación de una consulta popular con el objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco para la apertura de un proceso de negociación con el fin de alcanzar la paz y la normalización política a través de la STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ. 4 ha señalado que en el ordenamiento jurídico español es factible cualquier reforma constitucional, incluyendo la del art. 2 CE, ya que no hay límites materiales a la revisión constitucional siempre y cuando se respeten los procedimientos establecidos en el Título X, en este caso, concretamente el procedimiento extraordinario de reforma constitucional art. 168 CE.

El art. 10.1 de la Constitución española proclama que el fundamento del orden político es la dignidad de la persona. Aquel reconocimiento -fundamento- implica que la dignidad de la persona se constituya como un límite material explícito frente a la reforma constitucional y, en consecuencia, indisponible frente a la acción de revisión, en ese sentido, TAJADURA TEJADA sostiene que la dignidad de la persona en tanto principio fundamental es una categoría intangible frente a la reforma constitucional<sup>66</sup>.

La dignidad de la persona se concreta materialmente a través de la libertad e igualdad y es un elemento esencial del Estado de Derecho. La forma jurídica que adopta la dignidad de la persona en el Estado constitucional de Derecho es la de los derechos y libertades fundamentales los cuales representan un límite frente a los poderes públicos art. 9.1 CE y una garantía para el libre desarrollo de la personalidad. JIMÉNEZ CAMPO explica que los derechos y libertades fundamentales en tanto bienes jurídicos inviolables son un límite frente a la reforma constitucional cuando a través de su ejercicio se lesione su contenido mínimo<sup>67</sup>.

## **5.2 Los límites materiales implícitos.**

El positivismo jurídico ha denunciado la abstracción de los límites materiales implícitos de la reforma constitucional sin reparar en que estos responden más a una opción ideológica que científica. El constitucionalismo representa unos valores concretos que le atribuyen a la Constitución un sentido

---

<sup>63</sup> Vid., SCHMITT, Carl, (2014): explica que la comprensión conceptual del Estado en un mundo corpóreo implica la necesidad objetiva de situarlo en un espacio, y agrega que, si bien el territorio no representa el fundamento de la esencialidad de Estado, sí constituye un medio para establecerlo y asegurarlo, “El valor del Estado y el significado del individuo”, Traducción al castellano de PARDO NÚÑEZ, C., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 31-32.

<sup>64</sup> Vid. TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., p. 143.

<sup>65</sup> Vid., JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1980): señala que el Grupo Alianza Popular incluyó una cláusula de intangibilidad para la protección de la integridad del territorio y la unidad política del Estado en los votos particulares presentados al texto del Anteproyecto del Título X de la Constitución de 1978, “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, Op. cit., p. 85.

<sup>66</sup> Vid. TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., p. 148.

<sup>67</sup> Vid., JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1980): “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, Op. cit., pp. 95-100.

jurídico y político específico. Los límites materiales implícitos se desprenden del propio concepto de Constitución y constituyen su núcleo esencial<sup>68</sup>.

El orden constitucional derivado del sustrato material de la Constitución puede ser identificado implícitamente en determinados preceptos constitucionales los cuales se deducen el propio texto constitucional. Le corresponde al Tribunal Constitucional a través de su actividad interpretativa descifrar y definir con exactitud el contenido y alcance de los límites materiales implícitos frente a la reforma constitucional.

Dichas exigencias normativas valen por sí mismas y representan el “deber ser” y una vez contrastadas con la práctica su contenido se representa fundamentalmente, pero no únicamente, a través de los derechos fundamentales y el principio democrático, esto es, “el ser”. Así, la Constitución racional normativa es el resultado de la teoría y práctica de los valores normativos suprapositivos sobre los que descansa el constitucionalismo<sup>69</sup> y que representan, en definitiva, la autodeterminación de la Nación<sup>70</sup>.

Los límites materiales implícitos de la reforma constitucional en aquellas constituciones donde no están protegidos mediante cláusulas de intangibilidad son los derechos fundamentales y el principio democrático ya que como lo reconocieron los Revolucionarios franceses de 1789 en el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano “una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”. En ese sentido la Constitución racional normativa impone sus elementos instrumentales y sus preceptos materiales a la reforma constitucional a través de la justicia constitucional<sup>71</sup>.

El Tribunal Constitucional español en su STC 48/2003, de 12 de marzo FJ. 7 ha señalado que “cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales” ya que como el propio Tribunal lo reconoció en su STC 11/1981, de 8 de abril FJ. 7 “la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”.

Los derechos fundamentales son elementos esenciales de la Constitución racional normativa. PÉREZ LUÑO incluso reconoce que “el constitucionalismo actual no sería lo que es sin los derechos fundamentales”. De ahí que no se pueda llamar ni reconocer como una Constitución aquella obra del

---

<sup>68</sup> Cfr., ESCUDERO ALDAY, Rafael, (2017): sostiene que los elementos que conforman la identidad, espíritu o núcleo central de la Constitución de 1978 son los señalados en el art. 168. A los cuales el constituyente reconoció una protección reforzada frente a la reforma ya que su “modificación, eliminación o sustitución por otros supondría una alteración sustantiva del texto constitucional”, “Cuestiones sobre la reforma constitucional”, Op. cit., p. 100.

<sup>69</sup> Vid. RAGONE, Sabrina, (2012): explica que la Corte Constitucional Italiana reconoce que la Constitución de Italia contiene algunos principios supremos explícitos e implícitos cuyo contenido esencial no puede ser modificado ni siquiera a través de la reforma constitucional. Así además de la forma republicana, no pueden someterse al Poder de Reforma aquellos principios que “pertenecen a la esencia de los valores supremos sobre los que se funda la Constitución italiana”, “El control judicial de la reforma constitucional. Aspectos teóricos y comparativos”, Traducción al español de BRITO MELGAREJO, R., México D. F., Porrúa, pp. 170-171.

<sup>70</sup> Vid. TAJADURA TEJADA, Javier, (2018): sostiene que la Constitución racional normativa cumple con dos funciones legitimar y limitar el poder del Estado. Además, asegura que está compuesta por tres principios: 1. El principio político democrático, 2. El principio político liberal y, 3. El principio jurídico de supremacía. A través del primero el pueblo como titular del Poder constituyente es el autor de la Constitución. Por medio del segundo se organiza el Estado conforme al principio de división de poderes para asegurar la libertad. Finalmente, el tercero consagra a la Constitución como la norma suprema del ordenamiento y en consecuencia frente a cualquier conflicto con otras normas prevalecerá sobre ellas, “La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978”, Op. cit., pp. 69-70.

<sup>71</sup> Vid., MORTATI, Costantino, (2000): expone que la Constitución debe ser cualificada bajo el aspecto material en un doble sentido: sobre la base de su contenido material compuesto por sus elementos normativos y sobre la base de los elementos instrumentales o puramente de organización, “La Constitución en sentido material”, Traducción al castellano de BERGARECHE GROS, A., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 219.

poder constituyente que no incorpore un catálogo de derechos fundamentales. Los derechos fundamentales como elemento esencial de la Constitución son un límite implícito frente a la reforma constitucional ya que ésta en tanto poder constituyente-constituido no puede eliminar un elemento esencial de la Constitución

En ese sentido, BELDA PÉREZ-PEDRERO reconoce que los derechos fundamentales se circunscriben como hipotéticos límites materiales a la reforma constitucional<sup>72</sup>. En tal virtud, la reforma constitucional no puede suprimir los derechos fundamentales del texto constitucional o desnaturalizar su contenido esencial ya que esto acarrearía la destrucción de la Constitución, sin embargo, si tiene la facultad de modular el mayor o menor grado de fundamentalidad de los derechos respetando estrictamente su contenido esencial<sup>73</sup>.

Constitución y derechos fundamentales son conceptos intrínsecamente relacionados. En torno al constitucionalismo los derechos fundamentales desempeñan al menos una doble función. En el plano subjetivo actúan como garantías de libertad que aseguran la autonomía pública y privada y que pueden ser positivas o negativas. En el plano objetivo los derechos fundamentales asumen una función institucional que condiciona la validez y legitimidad de la Constitución y en consecuencia del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional español a través de su sentencia 21/1981 de 15 de junio reconoció que “los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración Universal y a los diversos convenios internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo el ordenamiento jurídico -efecto irradiación-”<sup>74</sup>.

El principio democrático es uno de los elementos esenciales de la Constitución. Sin este no se entiende el concepto de Constitución racional normativa. A través del principio democrático la Constitución organiza políticamente el Estado de Derecho. Por lo tanto, no cabe separar Constitución y principio democrático ya que “No hay otra Constitución que la Constitución democrática”<sup>75</sup> todo lo demás es simple apariencia constitucional.

El principio democrático define la naturaleza de la Constitución, “sólo es Constitución auténtica, es decir, Constitución normativa, la Constitución democrática”<sup>76</sup>. La validez de la Constitución como forma jurídica y política residen en la base del principio democrático. En palabras de ARAGÓN REYES, “la democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida esta no sólo como forma política histórica (o como verdadera y no falsa forma de Estado) sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que sólo a través de ese principio legitimador la Constitución adquiere su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas”<sup>77</sup>.

En el marco del principio democrático todas las formas políticas de Estado son posibles v.gr. Monarquía, República, Federación. En tal virtud, la obra del poder constituyente originario será legítima

---

<sup>72</sup> Vid., BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, (2012): “Los límites a la reforma constitucional ante propuestas más propias de una revolución”, Op. cit., p. 284.

<sup>73</sup> Vid., PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, (2013): asegura que el significado que asigne la Constitución a los derechos a través de su mayor o menor grado de fundamentalidad define el tipo de Estado de Derecho; esto es, liberal o social, “Los Derechos Fundamentales”, Temas clave de la Constitución española, Madrid - España, Tecnos, pp. 15-16.

<sup>74</sup> Vid. STC 21 de 15 de junio 1981, F. J. Nro. 10 publicada en el BOE Nro. 161 de 07 de julio de 1981.

<sup>75</sup> Vid. RUBIO LLORENTE, Francisco, (1979): “La Constitución como fuente del Derecho” en ANGULO RODRÍGUEZ, E., (Dir.) “La Constitución española y las fuentes del derecho”, Vol. 1., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, p. 61.

<sup>76</sup> Vid. ARAGÓN REYES, Manuel, (1989): “Constitución y democracia”, Op. cit., p. 25.

<sup>77</sup> Ibidem, Op. cit., p. 27.

en la medida que su obra sea formal y materialmente democrática. La Constitución española de 1978 no solo es democrática porque fue elaborada a través de un procedimiento democrático sino además porque organiza el ejercicio y control del poder de tal forma que garantiza a los ciudadanos su libertad e igualdad, en otras palabras, la Constitución española de 1978 es formal y materialmente legítima.

## II. CONCLUSIONES.

La Constitución como obra del poder constituyente representa la materialización de unos valores normativos superiores y en tanto norma suprema consolida la unidad jurídica y política del Estado de Derecho. Si bien el poder constituyente elabora y aprueba una Constitución con vocación de permanencia es el propio texto constitucional el que prevé el cauce para su modificación misma que se ejecuta a través del poder de reforma constitucional. En este sentido la arquitectura institucional del Estado constitucional de Derecho se asienta sobre dos elementos pilares: supremacía y rigidez constitucional.

La reforma es un poder constituyente-constituido lo cual implica que su fuerza no es ilimitada y que tiene límites establecidos en la Constitución para evitar el fraude de la Constitución. Los límites formales de la reforma constitucional son aquellos que explícitamente están desarrollados en el texto constitucional y que definen el procedimiento para la modificación de la Constitución. En el caso de la Constitución española los desarrollados en el Título X artículos 166, 167, 168 y 169.

Los límites materiales de la reforma constitucional pueden ser explícitos e implícitos. Los primeros también son conocidos técnicamente como cláusulas de intangibilidad y si bien el constituyente español de 1978 no los incorporó lo más cercano a este tipo de límites materiales es el art. 2 CE a través del cual se establece la unidad indisoluble e indivisible de la Nación española y el art. 10 CE que proclama la dignidad humana como fundamento del orden político. Por su parte los límites materiales implícitos son aquellos elementos conceptualmente esenciales que definen la naturaleza jurídica y política de la Constitución, esto es, los derechos fundamentales y el principio democrático.

Las consecuencias que se desprenden de entender a la reforma constitucional como un poder constituyente-constituido son que cualquier modificación de la Constitución debe someterse a la legalidad constitucional y con ello respetar, de ser el caso, tanto los límites formales como materiales previstos en el texto constitucional dado que el fundamento jurídico y político de la reforma reside en la Constitución.

La reforma constitucional en tanto poder constituyente-constituido tiene límites y, en consecuencia, debería estar sometido al respectivo control constitucional. Si bien la Constitución española no prevé el control constitucional de la reforma nada impide que esta competencia pueda ser incorporada a través de una reforma legislativa en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional de tal manera que sea el Tribunal Constitucional el encargado del control constitucional de la reforma.