

REAL ACADEMIA DE DOCTORES DE ESPAÑA

La Constitución Española y los Estatutos de Autonomía



2006

Depósito legal: M. 51.559-2006
Impreso en Realigraf, S. A.
Pedro Tezano, 26
28039 Madrid

ÍNDICE

Dr. Luis Martínez-Calcerrada	
Presentación	5
Dr. Eugenio Ull Pont	
¿Cómo reformar la Constitución de 1978	11
Dr. Jesús López Medel	
Límites y efectos de la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas	43

PRESENTACIÓN

Dr. LUIS MARTÍNEZ-CALCERRADA

La Sección de Derecho de la Real Academia de Doctores de España tuvo a bien organizar en su día una Mesa Redonda sobre la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía. Fundamentalmente, se abordaron dos aspectos principales de esta ponencia: por un lado, las causas que pueden justificar una eventual reforma de la Constitución, y por otra parte, si en ello puede incidir la existencia hoy ineludible de los llamados Estatutos de las Comunidades Autónomas aprobados los unos o en proyecto otros que pueden más o menos pugnar con la Constitución.

A los fines de ilustrar al auditorio nos propusimos desarrollar dos ponencias; por un lado, el Académico Correspondiente D. Eugenio Ull Pont —hoy Académico de Número electo— con el título «¿cómo se puede modificar la Constitución?»; y, en segundo lugar, «Límites y efectos de la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas», por el vicepresidente de la Sección de Derecho el Académico de Número Don Jesús López Medel. En ambas ponencias se abordaron temas puntuales sobre esa dualidad: causas y ajustes o desajustes. Y para ello,

pues, se contemplaron los preceptos constitucionales previstos para la reforma de nuestra supranorma, la iniciativa con que se debe llevar a efecto, el «iter» parlamentario, el procedimiento en sí de reforma, los preceptos del Título X («De la reforma constitucional»), en donde se establece ese procedimiento y los límites, por cuanto que cualquier reforma tiene una entidad básica y fundamental en nuestra comunidad jurídica, por lo que ha de observarse ese procedimiento establecido en la Constitución de 1978, analizándose, en particular, tanto lo dispuesto en el artículo 167 como en el 168 de la supranorma.

En la segunda parte en la conferencia del profesor López Medel se estudió ya, en concreto, los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en particular, el Estatuto de Cataluña, que es el que presenta mayores problemas y cuestiones por cuanto que se puede apreciar *prima facie* que no se ajusta literalmente al contenido normativo de nuestra Constitución.

Por lo que respecta a este presidente quiere aquí en este acto resaltar lo que ya anticipaba en un pórtico de mi intervención; esto es: por un lado analizar si hoy en día en la sociedad española se dan causas que puedan justificar la reforma de nuestra Constitución, y en segundo lugar, si la existencia de los Estatutos de Autonomía (en particular el Estatuto catalán) provoca la dificultad evidente de su encaje en el ordenamiento jurídico español.

a) Respecto a las *causas* se plantea hoy en día en el *statu quo* de la sociedad española, si es pertinente abordar la necesidad de la reforma de nuestra Constitución. Porque no se dude que la Constitución es la supranorma comunitaria como hemos dicho y, por lo tanto, cuando se promulgó se hizo con visos de perdurabilidad hasta el punto que la propia Constitución establece un sistema regladísimo con unas garantías adecuadas, teniendo en cuenta una serie de eventualidades parlamentarias para llevar a cabo esa posible reforma. Desde una óptica planteable por cualquier jurista, se puede contestar

que existen o se dan causas actuales para esa reforma. Una de ellas me la acaba de facilitar *in voce* nuestro eximio académico D. Manuel Fraga Iribarne en la idea de que hay una realidad evidente: la España del año 1978, cuando se promulgó la Constitución, es una España distinta a la actual, en donde aflora, sin más, un acervo de connotaciones derivadas de la modernidad o del desarrollo socioeconómico, con los avances de la tecnología en general, bajo el reino de la informática y el progreso de las relaciones supranacionales, incluso, con el peso de la globalización evidente, que comportan un conjunto evidente de nuevos acontecimientos determinantes de que la vida actual en nuestra comunidad es muy distinta a la de entonces. Sirvan además como ejemplos que en aquella época, España era dentro del proceso de tránsito laboral, un país de emigración, en donde los españoles tenían que transitar a otras naciones más prósperas en busca del trabajo. Actualmente, sin embargo, se ha convertido en un país receptor de inmigrantes, con lo cual se plantean tremendos problemas para su inserción en la comunidad, en toda su plenitud, no sólo para el reconocimiento de los derechos y deberes en general sociales y de tipo político, sino, incluso, para su propia inserción en el mundo laboral, en el mundo administrativo e, incluso, en el mundo de las familias de otras etnias y que tienen que convivir en marcos estrechos en la población. Es evidente que esto implica un cambio trascendental y puede ello justificar una razón para que, efectivamente, se tenga que postular la reforma de la Constitución. Repetimos: el tema poblacional, el tema de la inmigración y el tema de los avances tecnológicos pueden ser determinantes de esa reforma y no digamos si se contempla también el progresivo perfeccionamiento de las Comunidades europeas con la ampliación de países que se incorporan a dicho ente supranacional. Y en un reflejo colateral ya se está abordando la posibilidad de incorporar plenamente el principio de igualdad del hombre y la mujer, sobre todo, en materia de títulos nobiliarios porque afecta incluso a nuestra propia sucesión monárquica: el ejemplo de la reciente ley es elocuente.

b) En cuanto al segundo aspecto, quiero también resaltar (sin perjuicio de que ello será objeto de estudio por parte de los ponentes) que se centra en la coexistencia de los Estatutos en paralelo con nuestra Constitución. Sin entrar en el debate político que tiempo ha supuso el fenómeno de las Comunidades Autónomas hoy existentes en nuestro Estado, aspecto que incluso fue, en su día, también, objeto de grandes polémicas políticas, por cuanto se dijo que esa es la razón por lo que hoy día no se esté en presencia de un Estado fuerte con una conciencia de territorialidad inamovible; lo más cierto es que ahí están los Estatutos en cada Comunidad Autónoma y está, de rechazo, también su propia regulación mini constitucional. El problema en torno a que se plantea es la forma de compaginar esa variedad estatutaria con los límites de la reforma que se avvicina de la Constitución Española. Deberá procurarse que, en definitiva, se eviten desajustes con imposición de una serie de proposiciones jurídicas que se apartan del modelo constitucional, incluso, a veces, lo transgreden invadiendo competencias atribuidas al Estado en su conjunto, que ahora se asignan, en su caso, a los respectivos gobiernos autónomos. Es una cuestión de muy difícil respuesta, pero, desde luego, sin más, yo me atrevo aquí a indicar que cualquiera que sea el alcance de la reforma, por supuesto, la prevalencia supraordenadora o normativa de la Constitución es innegable, por lo que, es obvio que cualquier fruto de ese proceso reformado ha de partir de algo que es verdaderamente apodíctico: en ningún caso puede prevalecer una norma incorporada a un Estatuto de Autonomía que vulnere o transgreda la correspondiente o correlativa de la Constitución. O sea, en definitiva, dentro del rigor de la metodología constitucional *de lege ferenda* no se trata de que la Constitución tenga que reformarse para acoplarse a los Estatutos (esto no debería ser así, aunque cabe que en algún aspecto particular pudiera ello efectuarse para evitar asperezas incluso de tipo político), sino que habrán de ser los propios Estatutos los que se ajusten al modelo constitucional, hasta el punto que, es tal vez posible, que en el futuro los remedios a manera de

recursos pendientes ante el Tribunal Constitucional que existen frente a Estatutos aprobados y que adolecen de desvíos, pudieran ser, en su día, reajustados al modelo constitucional.

Nada más muchas gracias por su presencia en este acto y concedo la palabra al académico D. Eugenio Ull Pont.

CÓMO REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DE 1978¹

EUGENIO ULL PONT²

1. Consideraciones previas.

Democracia directa, democracia representativa

1.1. Consideramos que, como condición previa a cualquier reforma de la Constitución que pueda realizarse por la vía del actual artículo 167, es necesario y coherente con el artículo 1.2. del Título Preliminar de la Constitución, que dicho artículo 167 deba ser reformado. La reforma debería consistir en devolver al titular de la soberanía nacional el ejercicio de ratificar o no, por referéndum cualquier reforma que se pretenda. Dicho artículo 1.2. tiene una protección especial conforme al artículo 168, pero no parece congruente, que conforme al artículo 167, que no goza de tal protección, partes muy importantes de la Constitución, como son Las Cortes Generales, el Gobierno, el Poder Judicial, la Organización

¹ Conferencia impartida en la Mesa redonda organizada por la Real Academia de Doctores de España el 27 de septiembre de 2006, en la que intervino también el Dr. Jesús López Medel, con el tema sobre «Límites y efectos de la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas».

² El Dr. Eugenio Ull es Académico Correspondiente y Colaborador de la RADE, desde 1978, así como Emérito de la UNED.

Territorial del Estado, incluido el Tribunal Constitucional, o el propio Título X, que regula las reformas, puedan ser modificados, sustituidos o suprimidos, con solo el acuerdo de los políticos, en virtud de sus funciones representativas, sin contar con el titular de la soberanía, reconocido en el repetido artículo 1.2. Impidiendo, además, la iniciativa legislativa popular en materia constitucional, siendo ésta una institución de democracia directa, reservándose tal iniciativa, en exclusiva, a determinadas instituciones representativas.

Tal situación nos parece inadmisibles y por ello creemos que debe ser modificado dicho Título X y el artículo 87 de la Constitución, para devolver al pueblo español el ejercicio de su legítimo derecho a ratificar o no lo que Las Cortes Generales propongan para reformar la Constitución. Este es el objeto de nuestra ponencia, cuestión que consideramos prioritaria a cualquiera otra pretensión de reforma.

1.2. Sabemos que una Constitución, es la norma fundamental de la organización de un Estado. A sus disposiciones deben estar subordinados los poderes públicos en sus actuaciones. Es decir, no se puede legítimamente legislar, gobernar o juzgar en contradicción con la Constitución.

Una Constitución escrita, tiende a ser rígida en sus contenidos, se establece en principio por un procedimiento especial. Y así mismo debe ser modificada por un procedimiento semejante. Y el órgano cualificado para establecerla o modificarla es el sujeto de la soberanía³.

Como sabemos, en nuestra Constitución, conforme al artículo 1.2 CE, la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

³ Vid. entre otros, HAURIU A., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, 1970, pág. 319 o pág. 291 en la Ed. francesa.

La Constitución, como **ley fundamental** (que no **Carta Magna**, nombre que me parece inadecuado aplicarlo a la Constitución y que me desagrada por sus connotaciones medievales⁴) debe tener ciertas garantías de permanencia, tanto por su contenido que es básico, como para su posible reforma. Como superlegalidad, no puede ser derogada o vulnerada válidamente, por las leyes ordinarias.

1.3. En los 28 años transcurridos desde la aprobación de la Constitución española, solo se ha realizado una pequeña reforma, por el sistema del artículo 167, sin necesidad de referéndum. Reformas acordada por los políticos, pero no sometida a la ratificación del pueblo español, titular de la soberanía nacional. De dicha reforma trataremos en su momento.

Sin embargo, aunque no ha habido otras reformas, la interpretación de su contenido por la Justicia constitucional, en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad y por el recurso de amparo, ha supuesto un desarrollo y adaptación a las circunstancias de cada momento. Las generalidades y ambigüedades de la redacción de la Constitución, han propiciado una interpretación por el Tribunal Constitucional que supone verdadera ampliación de su contenido⁵.

1.4. Ahora vamos a comentar los preceptos constitucionales de reforma, contenidos en el Título X de la Constitución y en el artículo 87, y la conveniencia o no de su modificación. Es decir, la posible reforma de las normas de reforma.

⁴ Carta Magna o «**Capitula que barones petunt**», es un documento medieval inglés de carácter feudal, otorgado por Juan Sin Tierra el 15 de junio de 1215, documento con numerosos antecedentes semejantes. Como carta otorgada por el Rey, tras su campaña angevina fracasada, por exigencia de la nobleza, que tiene poco que ver con una Constitución en el sentido actual. Ni en sus orígenes, ni democráticos, ni en su contenido de relaciones feudales podemos compararlo con una Constitución.

⁵ En este mismo sentido de desarrollo interpretativo, ha actuado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, adaptando la Constitución americana a las circunstancias históricas. A ello se debe, más que por las enmiendas o «adendas» constitucionales, como las llama Torres del Moral, su permanencia en el tiempo.

No entraremos en hipotéticas reformas que a juicio del ponente son necesarias, referidas a contenidos actuales de la Constitución sobre derechos y deberes, principios dogmáticos, o sobre poderes e instituciones del Estado, incluido el Título VIII y en particular el artículo 150.2, de tan conflictivo desarrollo, o el artículo 57.1, de la sucesión en el trono, de tan reciente actualidad, consecuencia del segundo embarazo de la consorte del hijo del Rey.

Tales elucubraciones, constituirían, en frase de Cruz Villalón, «La cesta de la reforma»⁶, que D.m. trataremos en otra intervención nuestra.

2. Las cláusulas de intangibilidad. El cambio constitucional de las Leyes Fundamentales a la Constitución actual

2.1. Con la pretensión de hacer estables e irreformables principios que se consideran básicos y por ello intangibles, en varias Constituciones se han incluido cláusulas que pretenden impedir el cambio o reforma constitucional de ciertos principios. Así, la Constitución italiana dispone que «la forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional» (art. 139). En sentido parecido la Ley Fundamental de Bon en lo referente a la división de la Federación alemana en Länder (arts. 1 y 20). O la Constitución francesa, que niega la posible revisión sobre la integridad territorial o sobre la forma republicana de gobierno (art. 89).

Pero, ¿es que cabe secuestrar la voluntad de los futuros ciudadanos? Por supuesto que no. Y si en una consulta popular consentida, aunque no sea legal conforme a las normas vigen-

⁶ Pedro Cruz Villalón, Catedrático de D. Constitucional en la U. A. de Madrid, «La Cesta de la reforma», publicado en El País de 7 de octubre de 2004.

tes, la soberanía se define en otro sentido, ello será válido, pese a la fórmula constitucional⁷.

2.2. El cambio de las Leyes fundamentales a la Constitución de 1978, basa su legitimidad en la consulta al titular de la soberanía.

Sumariamente. El cambio se realizó en dos pasos.

En primer lugar, soslayando la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, se promulgó una nueva Ley Fundamental, la octava. Ésta fue la «Ley para la Reforma Política», que fue sometida a la soberanía nacional, que la ratificó por Referéndum de 15 de diciembre de 1976.

Constituidas las Cortes representativas conforme a la nueva Ley, se procede a elaborar una nueva Constitución, cuyo texto fue aprobado por el Congreso y el Senado el 31 de octubre de 1978, que sometida a Referéndum fue ratificada por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978⁸.

El último paso de la transición sin ruptura formal, fue la derogación de las Leyes Fundamentales, incluida la octava, por la Disposición Derogatoria 1. de la Constitución de 1978.

Con ello la cláusula de intangibilidad de la Ley de Principios del Movimiento, quedaba inoperante, con la intervención del titular de la soberanía. Es el destino de cualquiera cláusula semejante, que no puede hipotecar las decisiones de

⁷ Un ejemplo de nuestra afirmación se dio en Francia, cuando el General De Gaulle convocó un referéndum de reforma constitucional. Y frente a los que objetaban su validez, el Consejo de Estado francés, lo ratificó como válido, porque ya se había pronunciado el pueblo de Francia.

⁸ Participó el 67,11 por 100 del censo electoral y votaron afirmativamente el 87,78 por ciento. Fueron negativos el 7,83 por ciento de los votos y nulos el 0,74 por ciento.

futuro por la voluntad de los que disponen en el presente o en el pasado⁹.

En la Constitución vigente, no hay cláusulas de intangibilidad, pero si hay un procedimiento agravado, el del artículo 168, que pretende dificultar la reforma constitucional en aquellas partes de la Constitución que se consideran fundamentales para el sistema social y democrático de derecho que los españoles se han otorgado.

Para Pedro de Vega, el artículo 168 tiene tal complejidad para evitar incorporar cláusulas de intangibilidad. No negamos que funcionalmente sea así, pero no lo es en estricta técnica jurídica. Esta claro, como ya queda dicho antes, que se pretende una salvaguarda mayor en determinados supuestos. Pero se deja la puerta abierta a cualquier reforma, incluso total, factible por vías democráticas, no revolucionarias.

3. Preceptos constitucionales para la reforma de la Constitución española

3.1. Iniciativa para proponer la reforma

La oportunidad de la iniciativa de reforma, puede estar prevista por una Constitución¹⁰, o realizarse discrecionalmente, cuando los órganos competentes previstos sientan la necesidad de la misma. Este segundo supuesto es el propio de nuestra Constitución de 1978.

⁹ Cláusulas de intangibilidad se contemplan en la Constitución francesa, en la italiana o en la alemana. A mi juicio solo serán operativas en tanto la soberanía nacional no las derogue. Para ello no creemos haya que llegar a un proceso revolucionario que rompa con la respectiva Constitución vigente.

¹⁰ Así, en la Constitución portuguesa de 11 de abril de 1933, se preveía una revisión constitucional cada diez años.

La iniciativa para la reforma constitucional, conforme al artículo 166 de la Constitución, se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87. Esto significa que se excluye en esta materia, la iniciativa legislativa popular.

Consideramos con Pedro de Vega, que la exclusión de la iniciativa popular es una contradicción frente al principio de «soberanía popular y el poder constituyente del pueblo, y donde en virtud de esos principios se consagra la iniciativa popular para las leyes ordinarias, se elimine luego para la actuación del poder constituyente»¹¹.

De Vega da tres razones, que compartimos. En primer lugar considera que se rompe la coherencia constitucional que conjugue democracia democracia y participación directa, con sistema representativo.

Cree que con el sistema establecido en el artículo 166, no es cierto que el mismo evite riesgos y peligros de demagogia, pues son igualmente posibles.

Finalmente, discrepa de la fórmula adoptada, porque excluye el poder constituyente a favor de la democracia representativa, una vez que queda aprobada la Constitución¹². Tal es cien por cien nuestro parecer en esta cuestión. En la misma línea crítica, se manifiestan los constitucionalistas Torres del Moral, Álvarez Conde o Manuel Contreras.

En cambio Pérez Royo, aunque reconoce las limitaciones del sistema, está de acuerdo con el procedimiento establecido por razones de cautela, para proteger la democracia representativa.

¹¹ Pedro de Vega, «La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente», Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 134).

¹² O.c., pág. 142.

El procedimiento es el siguiente. Conforme a lo que dispone el artículo 87.1. y 2 de la Constitución la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

Los proyectos de Ley deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, que los remitirá al Congreso con una exposición de motivos y los antecedentes que se consideren necesarios para que el Congreso los tome en consideración y se pronuncie sobre la propuesta (art. 88 C.E.).

También tienen cierta iniciativa legislativa, las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Dichas instituciones tienen dos posibilidades. Pueden optar por solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de Ley y, en tal caso, el Gobierno, si lo considera pertinente, procede como queda dicho antes, lo cual supone una vía más rápida de ser atendida la propuesta. O bien, optar por una vía más directa pero menos rápida, enviando a la Mesa del Congreso una proposición de ley para su consideración. En este último supuesto pueden delegar ante el Congreso en miembros de su Asamblea, en número máximo de tres, para que defiendan la proposición de ley. Tal iniciativa legislativa se tramitará en las Cámaras, pero respetando la prioridad de los proyectos de ley (arts. 87.2 y 89).

El indicado artículo 87.3 de la Constitución, recoge un tercer supuesto de iniciativa legislativa a favor de la iniciativa popular, pero que no es aplicable a la posible reforma constitucional, pues, a su vez, el artículo 166, taxativamente limita a los dos supuestos primeros la iniciativa de reforma constitucional. Aparte de que dicha iniciativa se exige su regulación por ley orgánica¹³.

¹³ Como hacemos en nuestra propuesta de reforma, podría serlo y creemos debería estar legitimada la iniciativa popular, si se modificará en tal sentido el artículo 166, limitándose a remitirse al artículo 87 y suprimiendo la referencia a los apartados 1 y 2 de dicho artículo.

La propia Constitución, en el repetido artículo 87, también excluye que pueda ejercerse la iniciativa popular en materia tributaria o de carácter internacional o en materias reguladas por ley orgánica.

Personalmente, como ya hemos manifestado antes, sin entrar en polémicas doctrinales, consideramos que la iniciativa popular, tan limitada por las disposiciones del artículo 87.3, debería respetarse sin excepciones, respecto a cualquier materia, eliminando las limitaciones impuestas en dicho artículo y reconociendo también tal iniciativa en materia de reforma constitucional, modificándose a tal efecto el artículo 166 de la CE. No solo estamos de acuerdo con el principio de iniciativa popular, sino que consideramos que debe tener una mayor eficacia en sus resultados, que la que permite la actual Constitución¹⁴.

En definitiva lograr tales objetivos podrá ser objeto de lucha por un mayor reconocimiento del ejercicio directo de la soberanía popular, como lo ha venido siendo en la democracia representativa la extensión del derecho de voto, de restringido a universal, de solo el varón, a reconocer también el derecho de la mujer, las listas electorales abiertas, la financiación privada de partidos, sindicatos o iglesias..... y no viviendo a cargo del presupuesto del Estado ¿Cuándo lo veremos?

Un obstáculo serio para la institución que contemplamos es la partitocracia, con la oligarquía partidaria, a menudo contraria al interés general, y a los principios democráticos, que no renunciará fácilmente a los privilegios que se ha reservado.

Nuestra consideración se basa en dos razones. Primera, que si la democracia representativa se apoya en la dificultad de aplicar la democracia directa, no porque sea aquella la más

¹⁴ En parecido sentido, Pedro de Vega y Pérez Royo.

pura de las democracias. No parece conveniente que una institución de democracia directa, como es la iniciativa popular, ya de por sí condicionalmente limitada, se la excluya de poder ejercerse para determinadas materias o supuestos. Por otra parte, admitir la iniciativa popular legislativa para la reforma constitucional, vendría frenada en sus posibles consecuencias negativas, porque solo es una iniciativa, no un acto legislativo definitivo.

En efecto, esta iniciativa popular, limitada por Ley en su forma y requisitos, si prospera, debe ser considerada por las Cortes, órgano representativo prácticamente sometido a los partidos, que la llevarán a buen puerto o la desestimarán total o parcialmente.

Como colofón que debe ser ineludible, quedaría someter los acuerdos a referéndum nacional que ratifique, o no, la reforma propuesta.

3.2. Procedimiento de Reforma constitucional

3.2.1. Procedimientos de reforma

Los procedimientos de reforma de una Constitución pueden ser muy variados. Podemos considerar los tres siguientes, como los principales procedimientos:

- a) Reforma de la Constitución por el Parlamento, por el procedimiento legislativo ordinario, o mediante un procedimiento especial.
- b) Realizada por una Asamblea especial elegida al efecto.
- c) Con intervención del pueblo, como titular de la soberanía, por vía de referéndum.

Estos procedimientos, singulares o combinados, tratan de evitar la inestabilidad de la norma fundamental, dificultando la posibilidad de modificación, tratando de evitar reformas que pueden ser innecesarias.

Así, en la Constitución Italiana de 1946, la reforma debe aprobarse con el voto de las dos Cámaras, renovado dos meses después, por mayoría absoluta. Y finalmente será sometida a referéndum si así lo exigen 1/5 de una Cámara, ó 500.000 electores, ó 5 Consejos Regionales.

3.2.2.1. Limitaciones constitucionales para la reforma de la C. española

La Constitución española prohíbe iniciar la reforma constitucional en tiempo de guerra, en estado de alarma, de excepción o de sitio¹⁵.

La doctrina considera que hay supuestos que por su propia naturaleza son irreformables. Particularmente entrarían en estos supuestos los derechos fundamentales. Personalmente creemos que hay que diferenciar los derechos que puedan considerarse fundamentales conforme a principios de moral natural, incluso las declaraciones de derechos de carácter más o menos universal y los derechos que formalmente sean reconocidos como fundamentales por la Ley fundamental, o en Tratados internacionales con idéntica vigencia.

¹⁵ Artículos 116 y 169 de la Constitución.

El estado de alarma, puede proclamarlo por decreto el Consejo de Ministros, por un período máximo de 15 días, debiendo comunicarlo al Congreso, reunido de inmediato. Puede ser prorrogado mediante Ley Orgánica, debiendo concretarse plazo y ámbito territorial.

El estado de excepción, también lo declara por Decreto el C. de Ministros, pero requiere autorización previa del Congreso. Su duración puede ser de 30 días prorrogables por otros tantos.

Finalmente el estado de sitio es proclamado por el Congreso por mayoría absoluta, a propuesta exclusiva del Gobierno. Determinará su ámbito, duración y condiciones.

En todos estos supuestos el Congreso no puede disolverse y, las Cámaras si no están reunidas deben ser convocadas de inmediato. Si estuvieran disueltas, corresponden sus funciones a la Diputación Permanente. Permanece el principio de responsabilidad del Gobierno conforme a las Leyes.

Coincidan o no los derechos consagrados en la Constitución, con otros principios más o menos bien fundados, solo tendrán eficacia jurídica como fundamentales, aquellos que la Constitución consagra directa o indirectamente como tales. Y las normas de derecho positivo, acertadamente o no, pueden ser modificadas con el respaldo del sujeto de la soberanía nacional. A esto nos lleva el relativismo en que nos movemos, donde la verdad intrínseca no cuenta, solo la proclamada.

4. Procedimiento de reforma establecidos por la Constitución de 1978

La CE dedica dos artículos al procedimiento de reforma constitucional¹⁶.

Se establece un procedimiento para tratar el proyecto de reforma constitucional, y un procedimiento más rígido o reforzado cuando la reforma propuesta afecte a determinadas materias o a la totalidad de la Constitución.

4.1. Procedimiento del artículo 167

Es el procedimiento más simple. Exige las siguientes condiciones:

a) Aprobación del proyecto¹⁷ por mayoría de 3/5 de ambas Cámaras, que supone el 60 por ciento de cada una de ellas.

b) Si no se consigue la aprobación por la mayoría indicada, se debe constituir una Comisión paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto consensuado ante ambas

¹⁶ Artículos 167 y 168 de la CE.

¹⁷ El Prof. A. Torres del Moral señala acertadamente algunas imprecisiones terminológicas, en las que no entramos por razones de brevedad. Tratado de Derecho Constitucional.

Cámaras, para su posible aprobación, por la mayoría indicada en el punto anterior emitida por ambas.

c) Si el Senado solo aprueba el nuevo texto por mayoría absoluta, pero por menos de los $3/5$, quedará aprobado el texto si el Congreso lo aprueba por $2/3$, es decir por una mayoría reforzada que alcance el 66,66 por ciento de dicha Cámara.

Obviamente, de no alcanzarse el acuerdo, conforme a los porcentajes de aprobación indicados, el proyecto no prospera.

Si prospera, la reforma queda aprobada a los 15 días, salvo que antes de dicho plazo, al menos la 10.^a parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras exija que sea sometida a referéndum.

Finalmente, si es sometida a referéndum, la misma quedará aprobada si obtiene mayoría de votos a su favor.

En la presente legislatura de 2004, teniendo en cuenta que el Congreso lo componen 350 diputados, los $3/5$ requeridos para la aprobación de la reforma propuesta, suponen 210 diputados, y los $2/3$ un total de 234. Como en esta misma legislatura, el PSOE dispone de 164 diputados, y el PP tiene 148, el resto de los partidos suman 38 diputados. Esto significa que ninguno de los dos grandes partidos, puede prescindir del acuerdo con el otro para que sea posible la reforma.

Tampoco en el Senado, salen las cuentas para el PSOE y para el PP por separado. Pues de 259 senadores, el PP dispone de 126 y el PSOE 96, correspondiendo al conjunto de los demás partidos 38 senadores. Los $3/5$ suponen 156 senadores y los $2/3$ 173.

En esta Cámara, el PP, junto con los demás partidos, exceptuado el PSOE podría alcanzar los $3/5$, y la mayoría abso-

luta. Pero, en todo caso, quedaba el obstáculo principal, que es la imposibilidad de conseguir la aprobación por el Congreso, sin olvidar la dificultad de aglutinar los restos de representación, que corresponden a partidos tan diversos¹⁸.

Resumiendo, en los momentos actuales, para que sea viable cualquier reforma constitucional, el PSOE y el PP se necesitan. En otro caso, no es posible la reforma.

La doctrina más general, considera como adecuado el sistema de reforma contemplado en este artículo, que no tiene excesiva rigidez y supone suficiente garantía. En este sentido, Pedro de Vega¹⁹ y J. Pérez Royo. Compartimos esta opinión, pero si se exige en cualquier caso la ratificación por referéndum. Algunos consideran inútil el apartado 2.º de este artículo, yo no comparto esta idea.

4.2. Procedimiento del artículo 168

Como mayor garantía de estabilidad de determinados preceptos que se pretendan reformar, en el artículo 168 CE se establece un procedimiento reforzado.

Como recordó en una entrevista don Manuel Fraga, en la Constitución *«había que poner cláusulas severas respecto de cuestiones que no se pueden estar tocando todos los días»*. Y además afirma distinguiendo entre temas básicos de otros que no lo son tanto, que para reformar la Constitución, *«lo ideal es un sistema intermedio en el que ciertas partes de la Constitución sean*

¹⁸ En la actual legislatura, tienen representación en el Congreso y en el Senado el PSOE con 164 diputados y 96 senadores; el PP con 148 diputados y 126 senadores; CIU con 10 diputados y 6 senadores; ERC con 8 diputados y 16 senadores (en coalición); EAJ-PNV con 7 diputados y 7 senadores, y CC con 3 diputados y 4 senadores.

Tienen solo representación en el Congreso IU con 5 diputados; BNG con 2 diputados, y CHA, EA y NA-BAI, con 1 diputado cada una de estas formaciones.

¹⁹ P. DE VEGA, O.C., pág. 145; J. PÉREZ ROYO, *Tratado de Derecho Constitucional*, pág. 57.

muy difíciles de modificar y otras que pueden flexibilizarse, precisamente para evitar los cambios bruscos...»²⁰.

Para el Prof. De Vega, este artículo no se aplicará jamás, afirma que es «un procedimiento para evitar la reforma»²¹. Y en esta línea doctrinal, el Prof. Contreras afirma que «la reforma constitucional no constituye primordialmente un mecanismo para alterar la Constitución, sino un auténtico medio para su defensa y conservación»²². Según esto, no habría un auténtico procedimiento de reforma de determinados contenidos, algo equivalente a las cláusulas de intangibilidad. No comparáramos tales afirmaciones.

El procedimiento del artículo 168 es complejo y difícil, con el fin de dar mayor rigidez y dificultar la reforma de determinados principios, pero, es verosímil su futura aplicación. Mucho más que las repetidas cláusulas especiales, que, pese a todo, tampoco son ni deben ser intocables. Y es más, pese a una buena parte de la doctrina, formalmente, todo el procedimiento de reforma adolece de desprotección técnico jurídica y puede ser reformado por el procedimiento del artículo anterior, sin necesidad de referéndum.

Pues bien, el procedimiento especial de reforma constitucional, establecido en dicho artículo de la CE a seguir para reformar alguno de los contenidos a que nos referiremos después es el siguiente:

a) Aprobación del proyecto por mayoría de 2/3 de ambas Cámaras, que supone el 66,666 por ciento de cada una de ellas, y la disolución inmediata de Las Cortes.

b) Las nuevas Cámaras elegidas, deben ratificar la anterior decisión y proceder al estudio y aprobación del nuevo

²⁰ *El País*, del 3 de marzo de 2002, en una entrevista concedida a María Antonia Iglesias.

²¹ O.c., pág. 148.

²² *Revista Derecho Político*, UNED, Madrid 1992, núm 37, págs. 303 y ss.

texto constitucional por la misma mayoría que en la anterior legislatura, es decir, por 2/3 de ambas cámaras.

c) Aprobada la reforma constitucional por Las Cortes, el mismo debe ser sometido a referéndum para su ratificación²³.

La ratificación del proyecto por ambas Cámaras, bastaría con un mayoría absoluta, pues solo se trata de dar paso al estudio del texto propuesto, no a su aprobación, que debe ser a continuación, previo al estudio y aprobado por ambas Cámaras por la mayoría reforzada indicada, de 2/3 de sus miembros. Entendemos que cualquier cambio, supone iniciar un nuevo proceso, decayendo la propuesta que se contempla.

Conforme al referido artículo de la CE, se aplica este procedimiento, cuando el proyecto de reforma afecte a la totalidad de la Constitución, o sea una reforma parcial referida al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección Primera del Título I, o al Título II.

¿Y, el supuesto de los preceptos específicamente protegidos, a que principios o instituciones se refieren?

El primer supuesto sería la **revisión total de la Constitución**, reforma que afecte a la totalidad de la Constitución. En tal caso, parece obvio que la reforma debe afectar a todas las instituciones definidas en la Constitución, o, al menos, a las más significativas para la organización del Estado y su funcionamiento. Sobre que puede significar revisión total, la doctrina da muchas respuestas, incluso hay quien considera absurdo hablar de revisión total cuando no se define en la propia

²³ La L.O. 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de distintas modalidades de referéndum —BOE de 23-1-1980— en su artículo 7 dispone que el referéndum constitucional se convoque dentro del plazo de 30 días, a partir de que el Presidente del Gobierno reciba la comunicación de las Cortes Generales con el proyecto de reforma aprobado. El referéndum deberá ser celebrado dentro de los 60 días siguientes.

Constitución a partir de que entidad puede considerarse como tal. Pero a mi me parece clara la voluntad constitucional. La reforma de la totalidad, no parece que significa una revisión de la Constitución sin distinguir partes más protegidas de otras que lo son. Viene a ser una forma constituyente no revolucionaria de alcanzar una nueva Constitución. Esto creemos que no supone prescindir de núcleos programáticos y orgánicos precedentes. Pero eso sí, por propia voluntad constituyente, no por condicionamiento necesario de las formulaciones precedentes, que pueden ser sustituidas en su totalidad. Reaparece la participación soberana del pueblo, ignorada en el artículo 166 y en parte en el 167. Es una formulación que se aproxima pacíficamente, al poder constituyente genuino.

El **Título Preliminar** se compone de los nueve primeros artículos de la Constitución, que son básicos o esenciales para la definición del Estado²⁴. Su contenido no puede ser objeto de comentario ahora, pues implicaría una extensión de nuestro trabajo, que no se corresponde con lo que pretendemos exponer ahora. Los conceptos de Estado social y democrático de derecho, soberanía nacional, y de indivisible unidad de la nación española, son suficientemente determinantes.

El **Capítulo II, de la Sección Primera, del Título I**, es de singular relevancia por su contenido, referido a los derechos fundamentales y libertades públicas²⁵.

²⁴ Se define España como Estado social y democrático de derecho, los valores de libertad, igualdad, justicia y pluralismo, el sujeto de la soberanía y la forma política del Estado —art. 1—; la insoluble unidad de la nación española y el derecho a las autonomías —art. 2—; la lengua española y las regionales —art. 3—; la bandera y las banderas regionales —art. 4—; la capital del Estado —art. 5—; los partidos políticos, expresión del pluralismo —art. 6—; los sindicatos y asociaciones empresariales —art. 7—; las fuerzas armadas, garantes de la soberanía e independencia, integridad territorial y ordenamiento constitucional —art. 8—, y finalmente, el sometimiento a la Constitución y ordenamiento jurídico de los poderes públicos y de todos los ciudadanos y garantizando el principio de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad sancionadora, seguridad jurídicas, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad del poderes públicos —art. 9—.

²⁵ Artículos 15 a 29 de la CE, curiosamente no se incluye el artículo 14, con el principio de igualdad y no discriminación, que nos parece debía tener también una protección especial frente a su posible reforma.

Por último, entra dentro de estas garantías especiales para su posible reforma el **Título II dedicado a la Corona**²⁶. Trata sobre la Jefatura del Estado con el título de Rey, atribuciones y prerrogativas, regencia y sucesión. Esta última cuestión es objeto de comentarios porque se da preferencia al varón en la sucesión y se propone igualdad de sexos, en contra de lo que dispone el artículo 14 de la CE.

5. Algunos planteamientos concretos de reforma constitucional

Nos referiremos, en primer lugar, a la única reforma de la CE realizada hasta el presente

En segundo lugar, a la hipótesis de reforma del artículo 168 de la CE.

Finalmente, a algunos supuestos concretos, incluyendo los planteados por el Gobierno como consultas al Consejo de Estado.

5.1. La reforma del artículo 13.2 de la Constitución

El artículo 13.2. fue modificado por el procedimiento establecido en el artículo 167 de la CE, sin necesidad de ser sometido a referéndum por no estar comprendido entre los artículos que requieren un procedimiento reforzado, y, además porque no fue solicitado el referéndum por las fuerzas políticas legitimadas para ello. Su contenido mínimo, añadir los términos «y pasivo», El apartado se refiere a la posibilidad de que, atendiendo a criterios de reciprocidad, los extranjeros puedan tener derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones

²⁶ Artículos 56 a 65 CE

municipales. En la primera redacción, solo se admitía la posibilidad de derecho de sufragio activo, pero no podían ser candidatos.

La reforma, aprobada el 27 de agosto de 1992, y sancionada por el Jefe del Estado, se publicó en el BOE el 28 de agosto, en español y en las lenguas reconocidas de la CC. Autónomas, entrando en vigor, el mismo día de su publicación.

Se acordó la reforma, para cumplir con las exigencias de la Reforma del Tratado de la Unión Europea, por el que se dispone que los ciudadanos de la Unión Europea residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales tendrán el derecho a ser electores y elegibles en las elecciones municipales del Estado miembro en que residan.

A consulta por el Gobierno el 24 de abril de 1992, al Tribunal Constitucional, sobre si la norma de la U.E estaba en contradicción con el artículo 13.2 de la CE, éste confirmó la necesidad de reforma de la CE, y así se hizo, como queda dicho²⁷.

6. La garantía del garante, o sea el artículo 168

Ya hemos visto que hay una parte de la CE que requiere condiciones más exigentes para poder ser reformadas. Lo dispone así el artículo 168. Pero nos parece que el constituyente español, no pensó en dar el mismo blindaje a este artículo tan relevante.

Un sector de la doctrina considera, como principio general, que una norma no puede aplicarse a sí misma. Distinguen entre el artículo 167, mediante el cual no puede reformarse el

²⁷ El artículo 95 CE exige que para celebrar un tratado internacional que contradiga la Constitución, se requiere la reforma previa de ésta. Y, en su caso, conforme con el artículo 92.2., el Gobierno o las Cámaras pueden requerir a T. Constitucional para que declare si existe o no contradicción.

168, y en cambio el 168, cabe reformarse, por su propio procedimiento²⁸:

Por ello, como un artículo más, sin especiales medidas restrictivas, el artículo 168 puede ser reformado por el procedimiento más sencillo, establecido en el artículo 167. Esa reforma podría ser lisa y llanamente su supresión. Con lo cual toda la Constitución para su reforma, podría serlo por el procedimiento del repetido artículo 167, sin mayores garantías para cualquier supuesto de reforma.

Lo dicho, en principio es así. ¿Qué garantía queda para que sea improbable una reforma de ese calado?, Creemos que será improbable que se reforme o suprima dicho artículo porque, aunque el artículo 167, supone una mayor facilidad de reforma, es de suponer que no será probable que se pongan de acuerdo en tal sentido, un número suficiente de representantes de las dos Cámaras.

La garantía del garante radicarán en que haya una oposición suficiente para impedir que desde el Gobierno de turno se intente tal maniobra.

Pero el problema está ahí. Sería necesario incluir dicho artículos entre los que se requiere el procedimiento especial de reforma que el mismo establece.

7. La consulta del Gobierno al Consejo de Estado sobre una reforma parcial

El Gobierno español, ha elevado al alto órgano consultivo la petición de criterios sobre la posible reforma en cuatro cuestiones²⁹.

²⁸ OTTO, pág. 66 y ss.; BALAGUER, pág. 44).

²⁹ En el documento de consulta, de 39 páginas, se hacen 11 preguntas referidas a las cuatro cuestiones que considera deben ser objeto de reforma constitucional.

Según el Gobierno, podrían ser objeto de reforma, la sucesión a la Corona, suprimiendo la discriminación de la mujer en el orden de sucesión; referencia expresa a Europa; nominar en la Constitución las Comunidades Autónomas, y la reforma del Senado.

Por nuestra parte, como ya hemos indicado anteriormente, estos temas y algunos otros no contemplados por el Gobierno, forman parte de la «cesta de la reforma», no los trataremos en esta intervención, pero sí nos proponemos tratarlos en una próxima.

8. Propuesta de nueva redacción del Título X

Modestamente, después de las consideraciones expuestas, nos atrevemos a exponer lo que a nuestro parecer podría ser una redacción razonable del Título X de la Constitución, en sustitución del texto actual.

El texto actual, como queda manifestado, ignora en buena medida la soberanía nacional, a favor de los partidos políticos. Ignora a la soberanía nacional, impidiendo el ejercicio de la iniciativa legislativa popular en materia constitucional. Y solo se trata de una iniciativa, limitada a una concurrencia de 500.000 firmas acreditadas. Iniciativa que no supone nada definitivo porque tiene que depurarse en las deliberaciones correspondientes de las Cortes, que pueden aprobar su contenido o modificarlo.

Por otra parte, el artículo 167 también incide en este agravio a la soberanía popular, al hacer posible que la Constitución, exceptuado aquello que exige unas garantías conforme al artículo 168, puedan ser reformada sin contar con la soberanía nacional, al no ser imprescindible el referéndum aprobatorio. A nuestro parecer, los preceptos que se reformen, deben

ser sometidos, sin excepción a referéndum. Y tal referéndum, deberá tener todas las garantías de no ser manipulado en ningún sentido.

Con las garantías indicadas, sobra el artículo 168, pues sus garantías para determinadas cuestiones, no deben ser tales, si consideramos en sus justos términos el alcance y primacía de la democracia directa, expresada en un referéndum sancionador.

Según nuestro parecer, el texto alternativo sobre la reforma constitucional podría ser el siguiente:

TÍTULO X ***De la reforma constitucional***

Artículo 166:

1. *La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en el Artículo 87.*

2. *No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116. Y si estuviere iniciada se suspenderá el procedimiento.*

Artículo 167:

1. *Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*

2. *De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.*

3. *Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.*

(Artículo 168: suprimido por el procedimiento del artículo 167, reformado y reforzado por referéndum necesario, implicando al poder constituyente originario, que actualmente puede ser eludido por los representantes parlamentarios, acordando reformas que la soberanía nacional puede no compartir y que no le han sido sometidas a ratificación)

(Artículo 169: suprimido e integrado como punto 2 del artículo 166, incorporando la suspensión del procedimiento de reforma, si ésta ya estuviera en marcha, impidiendo que las Cámaras sigan un procedimiento iniciado, cuando se den las circunstancias excepcionales del artículo 116).

También, por cercenar indebidamente la iniciativa legislativa popular, aunque solo es una iniciativa, como venimos repitiendo, a nuestro parecer, debería modificarse el artículo 87.3. párrafo final que dice: *«No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.»*

4. **Urgente Necesidad de reforma del Título VIII**

Tratar de reformas de la parte dogmática o núcleo básico del sistema, así como de la organización del Estado y sus instituciones, no es objeto del presente trabajo. Aunque no renunciamos a continuar más adelante nuestro estudio de temas concretos, como ya anunciábamos al principio.

Sin embargo adelantamos, que, dentro del Título VIII, salvaguardar las competencias del poder central del Estado, rediseñando si es necesario la distribución actual, es una necesidad que, creemos, afecta a su propia supervivencia.

La praxis ha evidenciado que no se debe dejar en manos de los políticos jugar con las competencias exclusivas del Estado. Por ello es necesario que, concretadas éstas se elimine la posibilidad de transferencia de ellas a las Comunidades Autónomas, algo que viene sucediendo en los sucesivos Gobiernos, por oportunismo político, en mengua del interés general. En concreto, el artículo 150 entendemos que en su totalidad es nefasto y debe ser suprimido de inmediato.

Hay funciones que son servidas mejor por unos poderes centrales, que permite una mejor y necesaria coordinación y concentración de recursos. No toda descentralización es positiva. ¿Los políticos estarán dispuestos? Porque en esta democracia, estamos en sus manos.

Anexo

(Textos legales que fueron distribuidos a los asistentes, previamente a la celebración de la Mesa redonda)³⁰

I

El cambio constitucional de las Leyes Fundamentales a la Constitución actual, sin ruptura formal

**A) Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958, de 17 de mayo de 1958
(Equivalente a las cláusulas constitucionales de irreformabilidad)**

Artículo 1.—Los principios contenidos en la presente Promulgación, síntesis de los que inspiran las Leyes fundamentales refrendadas por la Nación en 6 de julio de 1947, son, por su propia naturaleza, permanentes e inalterables.

³⁰ En este Anexo no se incluye la propuesta de reforma del Título X, que fue distribuida, por estar dicho texto incorporado al cuerpo de la ponencia.

Artículo 2.—Todos los órganos y autoridades vendrán obligados a su más estricta observancia. El juramento que se exige para ser investido de cargos públicos habrá de referirse al texto de estos Principios fundamentales.

Artículo 3.—Serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los Principios proclamados en la presente Ley fundamental del Reino.

B) La ley para la Reforma Política 1/1977, ratificada en referéndum por los españoles el 15 de diciembre de 1976 (Ley bisagra para sustituir las Leyes Fundamentales por una Constitución democrática)

«Artículo 1.º

La democracia en (la organización política d)el Estado español se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo. Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado. 2. La potestad de (hacer) elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes.

Artículo 2.º

1. Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

2. Los diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad.

3. Los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales. El Rey podrá designar para cada legisla-

tura senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.

4. La duración del mandato de diputados y senadores será de cuatro años.

5. El Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos presidentes.

6. El presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey.

Artículo 3.º

1. La iniciativa de reforma constitucional corresponderá:

- a) Al Gobierno.
- b) Al Congreso de Diputados.

2. Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso y si éste no fuera aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión Mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los presidentes del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por las respectivas Cámaras. Si esta Comisión no llegara a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, la decisión se adoptará por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras.

3. El Rey, antes de sancionar una ley de Reforma Constitucional (podrá) deberá someter el proyecto a referéndum de la Nación.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ley tendrá rango de ley Fundamental.

C) Disposición Derogatoria 1. de la Constitución de 1978

1. Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada ley, la de Principios Fundamentales del Movimiento de 17 de mayo de 1958, el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, el del Trabajo de 9 de marzo de 1938, la Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945.

II

Artículos de la Constitución, referidos a la reforma

CONSTITUCIÓN³¹

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

³¹ 1. El texto constitucional fue aprobado por las Cortes Constituyentes el 31 de octubre de 1978, en sesión plenaria conjunta de ambas Cámaras y ratificada por Referéndum de 6 de diciem-

2. **La soberanía nacional reside en el pueblo español**, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Artículo 87

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. 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 dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. *En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias*

bre, convocado por R.D. 2550/1978, de 3 de noviembre. Votó el 67,11% del censo electoral, siendo afirmativos el 87,78% de los votos emitidos.

2. En los últimos veintiocho años solo se ha corregido el texto constitucional una vez, conforme a la enmienda de 1992, que añade al artículo 13.2 de la Constitución del derecho de sufragio pasivo (**«y pasivo»**) para los extranjeros, en concordancia con los acuerdos de la C.E.

Su actual redacción es ésta: «Artículo 13:

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y *pasivo* en las elecciones municipales.

3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad.

4. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.»

Dicha reforma fue aprobada sin someterla a la ratificación del pueblo español.

*propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*³²

Artículo 116

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente Artículo, quedando automáticamente convoca-

³² Consideramos que debe ser suprimido de este artículo, el punto final, que va destacado en bastardilla, en defensa del principio de soberanía nacional, pese a la desconfianza de los políticos y los riesgos que pueda suponer, que no son tantos.

das las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

TÍTULO X

De la reforma constitucional

Artículo 166

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del Artículo 87.

Artículo 167

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obteni-

do el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 168

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1 del Título I, o al Título II³³, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Artículo 169

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.

³³ El TÍTULO PRELIMINAR, constituye el núcleo básico de la configuración del Estado. El CAPÍTULO II, sobre Derechos y libertades, en la SECCIÓN PRIMERA, del TÍTULO I, trata de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Y el TÍTULO II de la Corona.

LÍMITES Y EFECTOS DE LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ¹

JESÚS LÓPEZ MEDEL

SUMARIO: 1. Preocupación metodológica e interdisciplinaria: problemática de urgencia.—2. Ideas-fuerza de signo constitucional.—3. Principio medular: España como sujeto básico, para la unidad, la igualdad y la solidaridad.—4. Fenomenología de las reformas estatutarias en las autonomías: criterio del Consejo de Estado.—5. Doctrina de los votos reservados en el Auto del Tribunal Constitucional de 15 de marzo de 2006.—6. Normativa procedimental en la Constitución, sobre la reforma de Estatutos.—7. Contenido temático de las reformas.—8. Panorama.—9. Límites europeístas.

¹ Agradezco a la Junta de Gobierno de la Real Academia de Doctores de España, y al Presidente de la Sección de Derecho, la oportunidad de poder participar en la Mesa Redonda sobre *La Constitución Española y los Estatutos de Autonomía* junto al Dr. Ull Pont, quien habló sobre *¿Cómo se puede modificar la Constitución?* En la presidencia nos acompañó el Académico de Honor, Excmo. Sr. Dr. Don Manuel FRAGA IRIBARNE, de cuya amistad y aprendizaje me precio desde hace muchos años. El, además, es padre de la Constitución, acaso el más preparado, sereno y profundo. Gracias también a los embajadores que nos acompañan. Miembros de otras Academias, ilustres militares, y personalidades que se han interesado por el tema. A ellos, y a nuestros compañeros esta Academia y amigos, gracias. Su presencia me ayuda, además, para aquello que, sin duda, en esta horas de España, nos invitaría ORTEGA Y GASSET con exigencia: hacernos pensar, y exponer con claridad, como esencia de la filosofía; en donde no hay claridad, puede encerrarse una injusticia. V. nota 4. Por cuanto allí se expone, la doctrina del TC puede amagar el impacto de los Estatutos de Cataluña en los demás; y si no será necesaria una reforma de la Constitución de 1978 para blindar, a favor del Estado, aquellas competencias que sean substanciales a la existencia de aquél.

1. PREOCUPACIÓN METODOLÓGICA E INTERDISCIPLINARIA: PROBLEMÁTICA DE URGENCIA

La actualidad del tema, la ha puesto de relieve el Dr. Martínez Calcerrada. La cita a mi reciente obra *El Estatuto de Cataluña como instrumento jurídico. Una meditación sobre España*, 2006, me sirve para una remisión más concreta que la del tema general. Y me facilita la brevedad de esta introducción. Dado el carácter interdisciplinario del tema, destaco la actualidad y urgencia del mismo. Eso me obliga a subrayar algunas «circunstancias» al estilo orteguiano, en que nos encontramos ahora. No sólo por estar pendiente del Tribunal Constitucional la reforma —que es «nuevo» Estatuto de la Comunidad de Cataluña— de diferentes recursos, sino, además, por toda una *fenomenología reformista estatutaria*, que afecta a la mayor parte de las Comunidades —Valenciana, Aragón, Baleares, Andalucía, etc.—. Culmina, así un mimetismo, más o menos cambiante. Y con un desenlace no meramente jurídico, que es la óptica —la normativa— en que quisiera moverme, como subrayamos en los apartados últimos.

Otras causas obligan a serenar el tema, aunque al tiempo nos lleven a ominicomprender la cuestión. Así, cito, como ejemplo, unas «instrucciones» dadas en el verano por la Abogacía del Estado, dirigidas a los diversos Ministerios —un procedimiento no fácil de entender— tratando de llamar la atención sobre una reinterpretación del Estatuto de Cataluña: la posible renuncia a los recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, sobre aspectos concretos, y ciertas orientaciones sobre la tramitación de competencias, encontrándonos en fase preelectoral autonómica. Insisto en mi deseo de que la disertación académica sea serena y sosegada, evitando sacar un «texto» del «contexto» y que no se convierta en «pretexto» (consejo muy académico).

2. IDEAS-FUERZA DE SIGNO CONSTITUCIONAL

Una reforma de Estatutos de Comunidades Autónomas debe situarse dentro del tipo peculiar de nuestra Constitución. (v. n. tr. «La Constitución en sus efectos en el Derecho Privado», en la obra *Propiedad inmobiliaria y seguridad jurídica*, 1995, la cual no pertenece al tipo de las decimonónicas, «débiles» o «retóricas» (la de las Cortes de Cádiz: «...los españoles serán justos y benéficos...»). Ni a las «no escritas», del área americana y anglosajona. Ni tampoco, estrictamente, a aquellas que nacen con la influencia de KELSEN, entendidas como «arquitectura formal de normas», pululando fuera los valores o pautas éticas, etc. (Aunque el propio KELSEN rectificara su posición neopositivista, en un librito *¿Qué es Justicia*, apenas divulgado entre nosotros. Hay influencias de la Ley Federal de Bonn, y de la italiana, partiendo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que es norma de validez interna. (V. n. ob., *Introducción al Derecho. Una concepción dinámica del Derecho Natural*, 1975).

Dos características peculiares de nuestra Constitución: la *primera*, que nuestra Carta Magna es fruto de la transición política de signo reconciliador. Su importancia ha permitido ponerla como ejemplo o «milagro», incluso, en Derecho Comparado. Además de los esfuerzos ideológicos principales, se intentó resolver los problemas de un «secesionismo» latente desde el siglo XIX. De ahí también derivarían los límites y efectos de la propia reforma (antes del desarrollo y experiencia de las Comunidades Autónomas).

Y la *segunda*, por haber sabido y podido —seguramente por el papel del maestro Antonio HERNÁNDEZ GIL, presidente de las Cortes Españolas, que sucede a FERNÁNDEZ MIRANDA— de incorporar en el título preliminar una serie de principios y valores, a los que se da fuerza normativa constitucional, y que se hubieran podido situar en el breve preám-

bulo. O darlos por supuesto como fuentes orientadoras, sin carácter vinculante. Es, acaso, la modalidad más destacada en el orden jurídico.

3. PRINCIPIO MEDULAR: ESPAÑA COMO SUJETO BÁSICO, PARA LA UNIDAD, LA IGUALDAD Y LA SOLIDARIDAD.

Para entender los límites y efectos de una reforma de Estatutos, hay que partir de los siguientes tres aspectos normativos:

a) El **Preámbulo** de la Constitución es breve, y escueto, situando a la «la Nación Española, como sujeto de donde ha de desenvolverse los valores (me recordará el Preámbulo de la Declaración de Naciones Unidas de 1948, antes citada: «establecer la justicia, la libertad, la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía»). Luego hablará de una voluntad de garantizar la convivencia democrática, el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, la protección de todos los españoles y pueblos de España, en el ejercicio de sus derechos humanos, culturas, tradiciones, lenguas, instituciones. .. establecer una «*sociedad democrática avanzada*» (con la pluma de TIERNO GALVÁN). Se termina con la expresión «...*las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución...*»

b) **Título Preliminar.** Adelantamos aquí que la reforma de éste exige automáticamente, para cualquier tipo de reforma estatutaria, el procedimiento del artículo 168, con las exigencias de disolución de las Cortes, nuevas elecciones, aprobación por los dos tercios, y referéndum del pueblo español. Según el artículo 1.1, «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*».

c) Según el artículo 2, *«la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».*

De los mismos comentarios y libros a este respecto, he elegido el que aparece en el volumen I, de la obra, en cinco tomos, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, 1988, en las que participamos nosotros, con el trabajo citado. El prologuista es DE LA QUADRA SALCEDO, presidente del Consejo de Estado, quien, luego de recordar el sentido trascendente de «Nación española», ya desde las Cortes de Cádiz, cita las primeras palabras del art. 1.1: «España se constituye...». Y añade: *«la realidad cultural, histórica, económica, etc., que es España, es el axioma desde el que se constituye el Estado y el edificio constitucional. España aparece así como sujeto en esa oración gramatical que comienza la Constitución, y esa España que tiene profundidad histórica y proyección de futuro actúa como sujeto porque el pueblo español es y encarna, en cada instante, la realidad de esa Nación española, y por eso quiso en 1978, y quiere constituirse, en Estado Social y democrático de Derecho»* (Quizá no pueda decirse mejor).

A partir de ahí, además de esa idea central y medular —España, sujeto del que arranca la Nación y justifica el Estado—, tenemos el principio de igualdad, como valor superior junto a la libertad y la justicia (art. 1.1), y el principio de soberanía (art. 1.2): *«La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado».* (Volvemos al citado art. 168, que obliga a referéndum de todos los españoles cuando una reforma afectase a la soberanía nacional.)

Y, por otra parte, si bien en el art. 2.1, partiendo de la indisoluble unidad de la Nación española, es verdad que se habla de «nacionalidades y regiones» —cuestión muy polémica

que llevó a FRAGA IRIBARNE a votar en contra del primer término—, en cuando se quería matizar dos realidades, no en el sentido histórico-cronológico, sino aquellas que se habían situado con un mayor margen de descentralización o de autonomía. En todo caso, en el propio precepto, habría de darse un límite, que es el principio de «solidaridad» entre nacionalidades y regiones.

4. FENOMENOLOGÍA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN LAS AUTONOMÍAS: CRITERIO DEL CONSEJO DE ESTADO

La «reforma parcial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña» se ha convertido, sin duda, en un «nuevo Estatuto». Durante dos años de preparación y discusión, No solamente jurídicas y políticas. Se aprobó y se ha recurrido por el Partido Popular, por el Defensor del Pueblo y por varias Comunidades Autónomas. Hicimos un seguimiento técnico-jurídico, que consta en el citado libro *El Estatuto de Cataluña...*, cuya tesis ha merecido la atención, entre otros, de destacados juristas².

Pues bien, el 4 de marzo de 2005, el presidente del Gobierno, en uso de las facultades de la nueva Ley del Consejo de Estado, en cuanto a los informes no sólo de los proyectos del gobierno, sino de «preguntas previas», elevó consulta sobre cuatro temas: *la preferencia o no del varón en la sucesión a la Corona; la reforma del Senado; los efectos de la Constitución*

² No olvidó la presentación de esta obra, en la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, de Madrid,, junto a VERLADE FUERTES, Dalmacio NEGRO, que figuran en «Razón Española», octubre de 2006, y las intervenciones de FRAGA IRIBARNE Y LÓPEZ-MEDEL BACONES. De otro lado, GARCÍA DE ENTERRÍA, en un cariñoso tarjetón, con su valiosa coincidencia, me añade: *confiemos en que España pueda superar tantas cosas estúpidas*. No obstante la valía de los trabajos de este último sobre el pensamiento y desenvolvimiento de la tesis de AZAÑA, aquí nos será suficiente recordar las tesis de ORTEGA Y GASSET y LARRAZ, que en diversas conferencias y foros hemos desarrollado. Estos textos íntegros se recogen en la revista *Torre de Lujanes*, 2006.

Europea; y la denominación de las Comunidades Autónomas. (A estas preguntas y respuestas he dedicado las páginas 51-81 de la obra citada *El Estatuto de Cataluña...*)

El Consejo de Estado contestó oficialmente, con fecha 16-2-2006 (no para fin del año 2005, que era lo previsto). Por tanto, con posterioridad a la puesta en marcha del proyecto de Ley Orgánica sobre el Estatuto de Cataluña, y cuya doctrina ya no ha podido tener efecto en aquél. Me parece que el análisis de esa posición dará objetividad, pues toda reforma estatutaria tiende a politizarse con excesos. (Se ha visto en el caso del Estatuto de Andalucía, especialmente, y con mayor trascendencia en los posibles Estatutos del País Vasco y de Galicia, cada uno con las singularidades propias, relevantes para la unidad de España y para su vigente Constitución.)

En el volumen *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, 2006, 930 páginas, se encuentra el punto IV, «Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas», páginas 124-177. El Informe, con buen criterio, no se limita a la «denominación», sino a la problemática que subyace, al relacionar este tema con otros de la Constitución, y de las propias Comunidades Autónomas. Los puntos de aquel estudio y que nosotros subrayaríamos son, en síntesis, los siguientes:

a) El «Estado que nace (de la Constitución) es un *Estado compuesto* en el que el poder político se divide entre unas instancias centrales, que actúan en interés general y en nombre del todo y otros entes dotados de autonomía política, de ámbito territorial limitado: las diecisiete Comunidades Autónomas que poseen órganos legislativos y ejecutivos propios, y las Ciudades, también, Autónomas, de Ceuta y Melilla» (pág. 148).

b) Pero —sigue diciendo en la misma página 148— «la Constitución no ha construido ese Estado compuesto como un

Estado nuevo, a partir de entidades preexistentes, que, según la concepción clásica del federalismo, ceden a la Federación una parte del poder que hasta ese momento tenían. Lo que ha hecho ha sido más bien lo contrario: suscitar la creación de entes territoriales capaces de autonomía política, a fin de distribuir entre ellos una parte de las potestades que en el Estado unitario ejercían en exclusividad los poderes centrales...el interés propio no podía dejar en cuenta el interés general del todo, del Estado en su conjunto».

c) «La relación entre el Estado y las Comunidades que lo integran se plantea en los mismos términos que la que se da entre el Estado y los ciudadanos...con los deberes de solidaridad de cooperación y de colaboración de las Comunidades entre sí y con el Estado» (págs. 148 y 149).

d) «La mayor relevancia constitucional (que se da en la estructura del Estado a las Comunidades Autónomas) lleva consigo, de forma congruente, una mayor rigidez en el procedimiento de reforma que entraría de lleno en el ámbito del artículo 168» (pág. 150). (Ha sido, por cierto, nuestra tesis, desde el primer momento y que se detalla en la obra aludida). De ahí, que sugiera el Consejo de Estado reforzar el artículo 2, junto a la idea de la indisolubilidad de la Nación Española, y la solidaridad. Y modificar en igual sentido, los artículos 137 y 143 (págs. 149 ss.).

e) «Pese a estar aprobado por Ley Orgánica, los Estatutos no son leyes orgánicas, sino una fuente normativa distinta. Ni las leyes orgánicas posteriores pueden modificar los Estatutos, o desconocerlos, ni los Estatutos pueden ignorar o modificar las leyes orgánicas existentes» (pág. 174).

f) El ámbito competencial de nuestras Comunidades Autónomas está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva, cuando no lo ha agotado ya, y que esta situación in-

crementa un riesgo de que una nueva aplicación trasvase los límites que ese artículo establece» (págs. 161 ss.).

5. DOCTRINA DE LOS VOTOS RESERVADOS EN EL AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 15 DE MARZO DE 2006

Con posterioridad al criterio del Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional dictó Auto, de 15-3-2006, en el que se declaró la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular. La razón de tal inadmisión era fundamentalmente formal, ya que —se argumentó— se refería a un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, que no tenía fuerza normativa. No obstante, cinco magistrados hicieron votos reservados, con mayor o menor penetración, con una coincidencia casi general, en el sentido de que desde los Estatutos no cabe modificar la Constitución en los términos en que iba el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña. (Favorable a la admisión del recurso fue la posición de los Letrados del Tribunal Constitucional, aunque el informe de la Fiscalía General del Estado fue de signo contrario).

6. NORMATIVA PROCEDIMENTAL EN LA CONSTITUCIÓN, SOBRE REFORMA DE LOS ESTATUTOS.

El Título VIII de nuestra Constitución se refiere a la «organización territorial del Estado». En el artículo 137 aparecen las Comunidades Autónomas, y en el siguiente 138, se garantiza la solidaridad. El capítulo III de este título, dedicado a aquéllas, marcan la constitución de las Comunidades, por Ley Orgánica, aprobada en las Cortes Generales, procedimiento, en consecuencia, propio para una modificación (art. 144). En el art. 145 se preceptúa que «en ningún caso se admitirá

la federación de Comunidades». (Otro de sus límites). El art. 146 da reglas para la elaboración de los Estatutos, que se inicia por los órganos de la Asamblea autonómica. El art. 147 describe el «contenido» de los Estatutos, denominación, marco territorial, etc. El art. 148 enumera las 23 competencias que pueden asumir las Comunidades y las que el Estado puede transferir dentro del marco del art. 149, en el que se señalan, también, las de competencia exclusiva del Estado. Es importante citar el art. 149, sobre la prevalencia de las normas del Estado en los casos de conflicto respecto de las de las Comunidades Autónomas, añadiendo que *«el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»*. El art. 150 se ocupa de la transferencia de medios en caso de «delegación de competencias». El art. 153, sobre el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas por el Tribunal Constitucional, por el Gobierno, por la jurisdicción contencioso-administrativa, y por el Tribunal de Cuentas. Sobre el funcionamiento, en caso de incumplimiento de obligaciones constitucional por las Comunidades, está el art. 155, que pudiera tener cierta operatividad en supuestos de modificaciones estatutarias que se desviasen de su actuación. Aunque tal precepto —al igual que el art. 8— no han tenido un desarrollo por ley orgánica, lo que no implica su afectación a los límites.

7. CONTENIDO TEMÁTICO DE LAS REFORMAS

Fijado nuestro criterio sobre la reforma de Estatutos, que no puede afectar a la Constitución, sin ser modificada ésta, en los términos del art. 168, en estos momentos, con una fenomenología problemática, puesta más al vivo por la reforma del Estatuto de Cataluña y sus efectos en el del País Vasco, los puntos de fricción, actuales o de futuro, se pueden traducir en los siguientes:

a) Reafirmación acerca de la *unidad de España*, que es plural, pero no plurinacional. Las referencias a «realidades nacionales» en los preámbulos o en el texto normativo, no ayudan nada a la claridad.

b) El capítulo de las competencias hasta límites que se produzca un *adelgazamiento del Estado*, tal que se impida cumplir las obligaciones de interés general.

c) El *financiamiento* es un grado o cuantía que pueden quebrar la igualdad y la solidaridad, preocupación que, y muy bien motivada con LARRAZ, ante el Estatuto de Cataluña de 1932, y por VELARDE FUERTES, para el actual de 2006.

d) Las *exigencias lingüísticas* para el acceso a cargos públicos o actividades, sean civiles o militares, de la administración de justicia, Notarios, Registradores, u otros cuerpos.

8. PANORAMA

Parecería aconsejable una reforma constitucional, para que, recogiendo las experiencias de los años transcurridos desde 1978, se puedan fijar claramente las competencias excluyentes del Estado, y las susceptibles de delegación. Los Estatutos, como ramas, más crecidas y desarrolladas, no pueden anular o dejar sin savia, las raíces y tronco común, España, porque terminaría por desintegrar la propia Constitución. Al menos en el plano jurídico, habría que descartar la idea federalista, ajena a esa Constitución. Y hasta podría afectar a la Jefatura Suprema del Estado³.

³ Evitaríamos incrementar lo que apuntó Cristóbal MONTES sobre que el «sentido de ponderación, de equilibrio y de olfato político de gran número de catalanes deja mucho que desear», en el artículo «Hereditas damnosa», publicado en *Heraldo de Aragón*, de 14-10-2006), o cómo se aprovecha una reforma estatutaria para situar en el preámbulo del proyecto de Estatuto de las Islas Canarias, un saldo de cuentas, con el antiguo régimen, incluso acusándole de abolir las peculiari-

9. LÍMITES EUROPEÍSTAS

Si la reforma de los Estatutos puede desfigurar el modelo territorial, afectando a la Constitución, cabría mencionar al menos otros límites, que se encuentran en el normativa europea. Cuando se divulgó el proyecto de Tratado de Constitución Europea, se alegó que en su normativa había preceptos que ayudaban a defender la integración y estabilidad del Estado Español.

En efecto, para cumplir los efectos de competitividad y solidaridad europea, es necesario una mínima estabilidad. Porque de desdibujarse y desintegrarse por sucesión las instituciones del Estado, en primer lugar, pudieran aparecer presuntos Estados que tendrán que negociar su incorporación la Unión Europea. Pero, además, todo el juego de competencias y de garantías para el libre comercio, libre circulación de capitales, de personas y de profesionales caería por su base.

Con esta óptica, basada además por las posiciones del Derecho Comparado —Alemania, Italia, Francia—, terminaría esta reflexión académica sobre los límites y efectos de una reforma de Estatutos de Autonomía en España⁴.

dades del régimen fiscal canario, cuando fue en los años 1965-70, por vía del Tribunal Supremo y de la gestión jurídico-sindical, se pudo reverdecer la vigencia de la Ley de Puertos Francos de 1900. En resumen, ratificamos la posición del colectivo «Gracián» (*ABC* de 5-9-2006), respecto a la calificación de «Reformas ilegítimas de la organización territorial», que por vía de transferencias excesivas se vaya en contra del artículo 2 del Constitución, como anteriormente apuntamos.

⁴ Este texto está redactado como síntesis de la Mesa Redonda (al respecto V. nota 1), el 9 de noviembre de 2006. En la Tertulia Cultural Casino de Madrid «*Don Natalio Rivas*», del 23 de noviembre de 2006, tuve ocasión de contrastar estas conclusiones con las personalidades asistentes, a la vista de que el proceso del mimetismo de reformas estatutarias, desgraciadamente, seguía en aumento, aportándose las desviaciones en el Estatuto de Andalucía, las preanunciadas de Galicia, de Aragón, de Extremadura, y aun de Castilla y León y de La Rioja. En el Pleno extraordinario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación del 27 de noviembre de 2006, siendo ponente el académico Tomás Ramón Fernández Rodríguez, sobre «*La nueva reforma de la Ley del Suelo*», a los defectos importantes de carácter administrativo e institucional, intervinimos nosotros para preantecipar los riesgos de presuntas y «posibles» 17 normativas sobre la materia con ocasión de las reformas de Estatutos de las Comunidades Autónomas. Y otro tanto puede ocurrir —según se anuncia— con los Programas de Educación para la Ciudadanía.