

## DEL CAMBIO EN LA CONSTITUCIÓN AL CAMBIO DE CONSTITUCIÓN: LA CONVENIENCIA DE LA REFORMA DEL TÍTULO X CON ANTERIORIDAD AL INICIO DE CUALQUIER PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**José Ramón Aparicio de Lázaro**

*Letrado del Tribunal Supremo*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

---

### EXTRACTO

La doctrina mayoritaria sostiene que el título X de la Constitución o, al menos, el artículo 168 forma parte *de facto* de aquellas materias que únicamente pueden ser objeto de procedimiento agravado, cuando el propio precepto, de forma meridiana, lo ubica extramuros de la lista de materias cuya reforma debe operarse por la vía agravada. Como prioridad ante la posible apertura de cualquier proceso de reforma constitucional, en este trabajo se propugna que se aborde el blindaje del artículo 168 con el fin de impedir el «caballo de Troya» que supondría su sencilla modificación por la vía del artículo 167. Y ello con el fin de evitar que, bajo la apariencia de realizar un cambio en la Constitución, se lleve a cabo un cambio de Constitución, siendo numerosos los ejemplos de cómo es factible transformar un modelo político por otro diametralmente opuesto empleando los mecanismos legales existentes.

**Palabras clave:** Constitución, reforma y fraude.

---

*Fecha de entrada:* 03-05-2016 / *Fecha de aceptación:* 12-07-2016 / *Fecha de revisión:* 10-04-2017

## FROM CHANGING THE CONSTITUTION TO THE CHANGE OF CONSTITUTION: THE CONVENIENCE OF AMENDING TITLE X BEFORE INITIATING ANY CONSTITUTIONAL REFORM PROCESS

José Ramón Aparicio de Lázaro

---

### ABSTRACT

The majority doctrine holds that title X of the Spanish Constitution of 1978 or, at least, its article 168 would be part of those matters which, in fact, can only be subject to aggravated procedure, when the precept, meridian way, places it outside the walls of the list of matters whose reform must be operated by the aggravated way. As a priority before the possible opening of any process of constitutional reform, in this work it's proposed the shielding of article 168 be addressed in order to prevent the «Trojan horse» that would mean its simple modification by article 167. And in order to avoid that, under the appearance of making a change at the Constitution, a change of Constitution takes place, numerous examples of how it is feasible to transform a political model by another opposite using existing legal mechanisms.

**Keywords:** Constitution, reform and fraud.

---

---

## Sumario

- I. Introducción
  - II. El procedimiento para modificar la Constitución. El título X. De la reforma constitucional
    - 1. El procedimiento ordinario. El artículo 167
    - 2. El procedimiento agravado. El artículo 168
  - III. La paradoja de que el título X no esté dentro del procedimiento agravado
  - IV. La conveniencia de modificar el título X con carácter previo a iniciar cualquier proceso de reforma constitucional
  - V. Conclusión
- Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en unos momentos de gran incertidumbre política y una de las cuestiones que se vienen planteando de forma recurrente por varias fuerzas políticas es la posibilidad de reformar nuestra Constitución, de 27 de diciembre de 1978, al entender que el tiempo transcurrido desde su aprobación exige ser transformada, con el fin de adaptarla al contexto actual, que consideran distinto de la situación que existía en la España de la Transición. En síntesis, los partidos de izquierda moderada o centro-izquierda han venido defendiendo desde hace ya cierto tiempo el cambio del modelo territorial, para pasar del Estado de las autonomías al Estado federal<sup>1</sup> o confederal, con la idea de responder al problema secesionista de Cataluña; asimismo, el pacto suscrito el 24 de febrero de 2016 entre PSOE y Ciudadanos incluía la reforma *exprés* de la Constitución, que abarcaba otras medidas referidas a regeneración democrática, la reforma del Senado y la supresión de las diputaciones provinciales<sup>2</sup>, cuestión esta que ha quedado momentáneamente frenada por la oposición frontal del Partido Popular en el pacto con Ciudadanos para la investidura de Mariano Rajoy tras las Elecciones Generales del 26 de junio de 2016. Por su parte, los partidos denominados como nacionalistas<sup>3</sup> postulan el reconocimiento de lo que afirman ser sus naciones, a modo de estados libres asociados dentro de una estructura superior, con el objetivo último de llevar a cabo un proceso secesionista. Por último, los partidos de extrema izquierda abogan desde el cambio de modelo político en república<sup>4</sup>, hasta la celebración de un referéndum secesionista en Cataluña, pasando por la redefinición de todo el sistema jurídico-político<sup>5</sup>.

Decía FRAGA IRIBARNE<sup>6</sup>, uno de los «padres de la Constitución», que es un error, como lo es el fatalismo que inspira tal aseveración, afirmar que cualquier propuesta de reforma constitucional es desestabilizadora, considerando que se equivocan los que, argumentando que es peligroso revisar la

<sup>1</sup> <http://www.psoe.es/propuestas/reforma-constitucional>

Ciudadanos también parece decantarse por este modelo o un modelo cuasifederal, basado en el actual Estado de las autonomías con competencias cerradas, sobre la base de las recomendaciones que hizo el Consejo de Estado en 2006: <http://www.abc.es/espana/20150702/abci-ciudadanos-estudia-techo-competencial-201507012138.html>

<sup>2</sup> <http://www.elmundo.es/espana/2016/02/23/56cc930de2704ebf728b4640.html>

<sup>3</sup> Puede tomarse como ejemplo las declaraciones de Iñaki Ortúzar, presidente del PNV, con ocasión del *Alderdi Eguna* –Día del partido– en agosto de 2015 en Zarauz (Guipúzcoa).

<sup>4</sup> Así se indica en el documento ponencia sobre el modelo de Estado, de Izquierda Unida, de 1 de febrero de 2014.

<sup>5</sup> <http://www.elmundo.es/espana/2015/12/21/5677390cca474199648b45c6.html>

<sup>6</sup> FRAGA IRIBARNE, M.: *Ideas para el desarrollo constitucional*, edición conmemorativa del 25.º Aniversario de la Constitución Española 1978-2003, INAP.

Constitución ya aprobada, proponen seguir tirando de ella, sin tocarla, estirando su texto a base de interpretaciones y segundas lecturas. Mantenía, así, que, respecto de la Constitución y su acatamiento, hay que ser conservador y reformista, pues consideraba que la Constitución no es una norma fracasada y rechazable, como puede pensarse desde una actitud reaccionaria, posición que conduciría al enfrentamiento masivo y violento entre los españoles; pero sin desconocer que la Constitución tiene defectos y excesos que originan lagunas y atascos; que algunos acontecimientos ocurridos desde su aprobación han modificado los datos reales con que hay que contar; y que dispone de mecanismos para corregir aquellos y adaptarse a estos. Siendo así que la Constitución necesita, como todas, un desarrollo y una adaptación permanentes: sobre todo por la diaria aceptación; pero también por el necesario desarrollo normativo y jurisprudencial, y mediante la reforma constitucional.

Ahora bien, una cosa es tratar de reformar nuestra Carta Magna, introduciendo novedades que permitan mejorarla, en el sentido de llevar a cabo una renovación con la idea de adaptarla al momento actual, con propuestas<sup>7</sup> del estilo de incluir la conocida como «cláusula Europa», relativa a nuestra integración en la Unión Europea; el establecimiento del mapa autonómico con la enumeración de las comunidades autónomas; la determinación definitiva de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, mediante la modificación de los artículos 148 y 149, que regulen dos listas cerradas; el incremento del periodo de legislatura de 4 a 5 años, al igual que sucede en las elecciones al Parlamento Europeo; la modificación del sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, en aras de favorecer una mayor independencia de jueces y magistrados; o la sustitución del término «disminuidos» por «personas con discapacidad» en el artículo 49, por poner algunos ejemplos<sup>8</sup>; y otra, bien distinta, es que, al socaire de

<sup>7</sup> En ese sentido, Díez-PICAZO puso de manifiesto cómo, con ocasión de los fastos de la celebración del 25.º aniversario de la Constitución, quien más quien menos, envió su «carta a los Reyes Magos» en materia constitucional, realizando sugerencias sobre lo que habría que poner o quitar en el texto constitucional. (DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.ª, en el prólogo de Belda Pérez-Pedrero, *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*).

<sup>8</sup> Personalmente, junto con estas cuestiones, considero que se debería promover la reforma sobre otros asuntos, caso de:

- 1.º La enmienda del artículo 4.2 sustituyendo el vocablo «podrán» por «aprobarán».
- 2.º La modificación del artículo 40.2 añadiendo «y la conciliación de la vida laboral y familiar».
- 3.º La inclusión de la referencia a la protección animal en el artículo 45.2, ahondando en la línea que ha dado lugar a la reforma de los artículos 337 y 337 bis del Código Penal.
- 4.º La reforma del artículo 54 con el objetivo de evitar la existencia de Defensores del Pueblo autonómicos, logrando, de este modo, eliminar duplicidades y, en consecuencia, la reducción del gasto público. De igual modo, de los artículos 107 y 136, con la finalidad de que tanto el Consejo de Estado como el Tribunal de Cuentas sean únicos, ejerciendo su mandato para todo el territorio español.
- 5.º La enmienda del apartado 3.º del artículo 63, añadiendo la previsión sobre «el envío de tropas españolas a misiones en el exterior».
- 6.º La modificación del artículo 73.2, con el fin de que el primero de los periodos de sesiones comprenda los meses de enero a julio.
- 7.º La inclusión del Principio de Profesionalidad en el artículo 103, con el fin de que los puestos de carácter directivo en todas y cada una de las Administraciones públicas sean desempeñados en exclusividad por funcionarios de carrera, pertenecientes a cuerpos y escalas para cuyo ingreso se exija preceptivamente titulación superior.

llevar a cabo una reforma en profundidad de la Constitución vigente, argumentando que, como consecuencia del tiempo transcurrido desde su aprobación, el texto constitucional se encuentra desfasado, obsoleto o, según una destacada dirigente de Compromís, hasta caducado, sin que la España de este momento histórico sea la misma que la de 1978, se pretenda socavar los cimientos del modelo de Estado vigente.

Conviene recordar que nuestra Constitución de 1978, por encima de cualquier otra idea, se basa en el concepto del consenso, es decir, en el pacto que supone la renuncia de los postulados de máximos de unos y otros. De superación de las diferencias irreconciliables de 1939. Un acuerdo histórico, político y territorial, entre las fuerzas de la derecha y la izquierda presentes en las Cortes Constituyentes elegidas en 1977 y entre los partidos llamados nacionalistas y los de ámbito estatal, expresión de un sólido apoyo popular. Frente a quienes defendían la continuidad de la monarquía casi absoluta derivada de las Leyes Fundamentales del Reino y los que, por el contrario, abogaban por la vuelta a la república sobre la base de la continuidad histórica del modelo surgido en 1931, la Constitución optó por la monarquía parlamentaria. En contra de la continuidad del sistema de Estado centralizado unitario, de una parte, y de la instauración de un estado federal e, incluso, del secesionismo, de otra, la Constitución instauró un modelo unitario descentralizado, la España de las autonomías, indisoluble al tiempo de estar compuesto de regiones y nacionalidades. A medio camino entre el capitalismo puro y el comunismo, la Constitución reconoce la economía de libre mercado a la par de prever todo un conjunto de mecanismos de intervención pública, dada su condición de estado social, además de democrático y de derecho. El acta fundacional de la moderna España.

En el escenario político surgido tras las Elecciones Generales celebradas, primero, el 20 de diciembre de 2015 y, posteriormente, el 26 de junio de 2016, en relación con los límites posibles

---

8.º La supresión de los apartados a) y c) del artículo 144, permaneciendo el apartado b) para el supuesto de la posible reintegración de Gibraltar e, incluso, de Puerto Rico.

Por otra parte, abogo por la apertura de un debate, meditado y pausado, respecto de otros asuntos que son más polémicos. Materias que cuentan con un cariz eminentemente político, más que técnico-jurídico, en las que pueden existir más divergencias, siendo más difícil lograr un acuerdo o consenso, pero que no por ello se debe renunciar a su consideración, máxime los desafíos a los que se enfrenta España:

- 1.º Supresión de la expresión nacionalidades en el artículo 2.
- 2.º Inclusión de un nuevo apartado 3.º en el artículo 4, que regule el escudo de España.
- 3.º Introducción de un nuevo apartado 4.º en el artículo 4, relativo al himno de España.
- 4.º Inclusión de un nuevo apartado 5.º en el artículo 4, que prevea que la ley regulará que los símbolos del Estado serán objeto de especial divulgación, protección, así como de sanción en caso de ofensa o agravio, quedando prohibido el uso de otros distintos a los establecidos por la Constitución.
- 5.º Establecimiento del sistema de elecciones presidenciales, a dos vueltas.
- 6.º Restitución al Estado de las competencias en materia de justicia, interior, educación y sanidad, de gestión única e igual para todo el territorio nacional.
- 7.º Derogación de la disposición adicional primera, con el objetivo de superar el anacronismo del Derecho foral, que hoy por hoy constituye un privilegio respecto del resto de territorios de nuestra nación.
- 8.º Eliminación de la disposición transitoria cuarta, impidiendo la creación de una *EuskalHerria*.

Propuestas que exceden del objeto del presente estudio y que deberán ser abordadas en otro trabajo.

a la hora de adoptar acuerdos y celebrar pactos entre las distintas fuerzas políticas, una de las expresiones empleadas con mayor frecuencia es la de las «líneas rojas». En ese sentido, según se expondrá en el presente estudio, debe entenderse que nuestra Constitución, como tal, no cuenta con límites, tanto explícitos como implícitos, para proceder a su reforma. Esto es, el texto constitucional en toda su extensión es susceptible de ser reformado, sin que existan esas «líneas rojas» o límites infranqueables, salvo los procedimentales.

En el presente estudio, tras analizar los mecanismos previstos por la propia Constitución de 1978 para llevar a cabo la reforma del texto constitucional, pretendemos poner de relieve la existencia del «caballo de Troya» que figura en la Carta Magna y que podría dar lugar a la auto-destrucción del modelo político vigente, resultante de la Transición: la paradoja de que el título X no esté dentro del procedimiento agravado; y, en consecuencia, la conveniencia de modificar dicho título con carácter previo al inicio de cualquier proceso de reforma de nuestra Constitución, con el fin de evitar ese grave peligro que acecha al modelo que nos dimos los españoles en la Transición, y que con seguridad sería utilizado por las fuerzas populistas como mecanismo para dar apariencia externa de legalidad para alcanzar su fin último: la derogación encubierta de la Constitución de 1978.

No en vano, advertía FRAGA IRIBARNE<sup>9</sup> –recordémoslo de nuevo, uno de los padres de la constitución– que la reforma de la Constitución necesita comenzar por modificar, precisamente, el título X.

## II. EL PROCEDIMIENTO PARA MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN. EL TÍTULO X. DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El concepto de constitución desde sus orígenes ha ido vinculado al de durabilidad de la propia ley fundamental. La mayoría de las constituciones europeas del siglo XIX no incluían en su articulado normas sobre el procedimiento para introducir cambios en ellas, con el objetivo de afianzar el orden de garantías que contenía, situación que fue evolucionando hacia la inclusión de cláusulas expresas de reforma constitucional, caso de la Constitución del *Reich* alemán de 1871, la portuguesa de 1911 o la polaca de 1921.

La capacidad de reformar la constitución ha sido calificada como un poder constituyente constituido, limitado y subordinado a la misma. Así, el poder de reforma es poder constituyente, pues estas modificaciones se incorporan al texto de la constitución. Y es poder constituido, ya que no es un poder libre, sino que tiene que ajustarse a los procedimientos de reforma previstos en la misma constitución. El poder de reforma siempre apela al titular de la soberanía, bien directamente, a través del referéndum, o bien a través de sus representantes con la aprobación del

<sup>9</sup> Vid. FRAGA IRIBARNE, M., *op. cit.*

Congreso y del Senado. La doctrina<sup>10</sup> tradicionalmente ha hecho defensa entre poder expresado por el constituyente y la posibilidad de reformar o modificar la constitución, si bien dentro del orden constituido.

Frente a la actitud inmovilista se debe recordar que la reforma de la constitución es ante todo constitucional: la norma tiene sus previsiones al respecto en el título X y dichas previsiones están ahí para ser utilizadas cuando sea preciso. La Constitución española de 1978 establece un acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas dominantes, donde se dice que lo acordado puede cambiar, pero con unas determinadas reglas de juego y no de otra manera. Y, en ese sentido, pero solo es ese sentido, es lícito afirmar que la Constitución de 1978 es un punto de partida. De este modo, el primer y más evidente criterio formal en relación con la reforma constitucional es que debe efectuarse de acuerdo con los procedimientos establecidos por la propia Constitución, pues de lo contrario estaríamos ante situaciones de hecho, abiertas a cualquier aventurismo. En todo caso, como bien advierte DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ<sup>11</sup>, la resistencia a la reforma constitucional, cualquiera que sea la valoración que a cada uno merezca, tiene un precio.

La primera idea que debe tenerse en cuenta es que la Constitución española puede ser modificada en toda su extensión, sin que existan límites expresos a la reforma, si bien el Tribunal Constitucional, en especial en la STC 48/2003, de 12 de marzo, dictada con ocasión de la Ley de Partidos Políticos, como en la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre, ha señalado que existen unos ámbitos especialmente protegidos, ligados a la misma, que se derivan de la propia Carta Magna: el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y de principios consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia. No se trata ya de que no existan lo que se ha venido en llamar unos límites implícitos, cuestión que es rechazada mayoritariamente por la doctrina<sup>12</sup>, sino de que no existen unos límites materiales a la reforma de la Constitución, pues solo existen los formales y procedimentales, derivados de su título X. La referida STC ha potenciado las opiniones contrarias a la existencia de tales límites implícitos<sup>13</sup>. Por tanto, ha de concluirse que no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta la existencia de límites internacionales tanto al poder constituyente como al de revisión constitucional, derivados de las normas de Derecho internacional, en especial en materia de protección internacional de derechos fundamentales, como del sistema internacional y convencional de fuentes del Derecho, que impide a un Estado desconocer

<sup>10</sup> DE VEGA GARCÍA, P.: «La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente», Madrid: Tecnos, 1985.

<sup>11</sup> DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, L. M.<sup>a</sup>, *op. cit.*

<sup>12</sup> PÉREZ ROYO, SANTAOLALLA LÓPEZ y ARAGÓN REYES.

<sup>13</sup> GARCÍA TORRES, J.: «Consideraciones sobre la posible reforma del derecho dinástico constitucional», en *La reforma constitucional* (XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado), Madrid: Ministerio de Justicia, 2005.

sus compromisos bilaterales o multilaterales, si bien señala la dificultad de observarlos puede residir en la falta de control jurisdiccional y constitucional de un proceso de reforma<sup>14</sup>.

Desde un punto de vista de la complejidad del procedimiento a seguir para su reforma, nuestra Carta Magna de 1978 habitualmente es considerada como una constitución semirrígida, a medio camino entre las flexibles, que son fácilmente alterables, caso de las de Suiza, Finlandia o Israel, por ejemplo, y las pétreas, que tienen vocación de permanecer inalteradas. En este punto, conviene resaltar como la Ley Fundamental o Constitución alemana de Bonn, de 1949, en su artículo 79.3, que recoge la conocida como «cláusula de eternidad», impide la reforma del modelo federal (Estado federal, democrático y social, y con separación de poderes) de la participación de los *Länder* en la legislación, así como de los principios recogidos en los artículos 1 (dignidad humana, intangible) y 20 (derecho de resistencia de todo alemán), con el fin de evitar el *fraude constitucional*, es decir, la utilización del procedimiento de reforma para, sin romper con el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación de un nuevo régimen político, como sucedió con la Constitución de Weimar, de 1919. Así mismo, la Constitución italiana de 1947 impide en su artículo 139 la modificación del carácter republicano del Estado; y la francesa, de 1958, cuyo artículo 89 cuenta con un sentido similar al italiano.

El procedimiento para proceder a reformar nuestra vigente Constitución se encuentra previsto en el título X de la Carta Magna de 1978, existiendo dos mecanismos o vías de reforma constitucional: el ordinario y el agravado.

## 1. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO. EL ARTÍCULO 167<sup>15</sup>

Este procedimiento es lo bastante agravado para impedir modificaciones fáciles del texto constitucional, pero, al mismo tiempo, no lo suficiente costoso y complejo para evitar que se produzcan las reformas que las necesidades políticas, y los requerimientos históricos, puedan imponer. Tal es el caso, que este es el mecanismo que se ha seguido en las dos ocasiones<sup>16</sup> en las que, hasta la fecha, nuestra Carta Magna de 1978 ha sido reformada.

<sup>14</sup> Díez-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.<sup>a</sup>: «Límites constitucionales al poder constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 76, 2006.

<sup>15</sup> 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 cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

<sup>16</sup> Artículo 13.2, por Reforma de 27 de agosto de 1992 (Ref. BOE-A-1992-20403); y artículo 135, por Reforma de 27 de septiembre de 2011 (Ref. BOE-A-2011-15210).

El procedimiento ordinario puede ser resumido a grandes rasgos en las siguientes líneas: en primer lugar, las cuestiones que pueden ser objeto de reforma o modificación son las que no se encuentren afectadas por el procedimiento agravado del artículo 168. En segundo lugar, en cuanto al *quorum* para su aprobación, se exige una mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras<sup>17</sup>. En tercer lugar, respecto de la participación ciudadana, la votación solo se produce si lo solicita la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (35 diputados y 26 senadores).

La tramitación del proyecto de reforma constitucional, por esta vía, guarda una marcada similitud con el resto de procedimientos de elaboración de las leyes, en el seno de cada cámara, de modo que la tramitación parlamentaria de la reforma se sustenta sobre los caracteres generales del procedimiento legislativo. Los proyectos se conocen primero en el Congreso y después en el Senado, siendo objeto de debate sucesivo, total o parcial dependiendo del carácter de las enmiendas, en ambas cámaras, primero en pleno, luego en comisión (y ponencia), y de nuevo en pleno. Siendo así, que el término «proyecto de reforma» reúne los proyectos propiamente dichos, iniciativa del Gobierno, y las proposiciones. Si la iniciativa nace del Senado, tras ser firmada al menos por 50 senadores de más de un grupo parlamentario, será tomada en consideración previamente por la Cámara Alta antes de su envío al Congreso. En caso de un posible desacuerdo entre las cámaras, originado por la falta de capacidad de concitar una mayoría de tres quintos, se prevé la creación de una comisión paritaria entre diputados y senadores.

La mayoría de tres quintos se debe obtener sobre la totalidad del proyecto, no sobre todos los artículos del trámite, única interpretación posible si se quiere alcanzar en un proyecto de reforma una mayoría de estas características, que se habrá de sustentar en importantes renunciaciones de ideario cuyo contenido no siempre podrá quedar recogido en el proyecto; y que, por ello, deberá dejar el «rastros» de votaciones particulares de rechazo. El término «proyecto de reforma» reúne los proyectos propiamente dichos, iniciativa del Gobierno, y las proposiciones.

Según BELDA PÉREZ-PEDRERO<sup>18</sup> la forma correcta de interpretar el artículo 167 de la CE es como sigue:

- 1.º La discrepancia se suscita ante la imposibilidad de reunir una mayoría de tres quintos en el Senado en votación final del proyecto. Así, si se aprueba por mayoría absoluta con enmiendas, o mayoría simple o se rechaza, hay que acudir a la comisión paritaria.
- 2.º La citada comisión se constituye obligatoriamente entre diputados y senadores, sin margen de disposición en la autonomía de las cámaras para ignorar este mandato y, con ello, vetar de hecho la reforma, para que elabore un nuevo texto.

<sup>17</sup> 3/5 de 350 diputados y 266 senadores, es decir, 210 diputados y 160 senadores.

<sup>18</sup> BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.: *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Navarra: Thomson Civitas Aranzadi, 2008.

- 3.º Ese proyecto se somete a votación final en el Congreso y el Senado, requiriendo de ellas tres quintos de los votos.
- 4.º De no obtenerse tres quintos, el proceso de reforma fracasa, salvo que en el Senado se hubiera obtenido mayoría absoluta, y el Congreso proceda a votar el texto reuniendo esta vez dos tercios de los votos, que expíen o sirvan de contrapeso a la rebaja de la mayoría en la Cámara Alta.

Finalmente, cabe la posibilidad de que la reforma sea sometida a referéndum, lo que conlleva el papel garantista de la participación del pueblo, como poder constituido, acompañando a sus representantes en la toma de una decisión que afecta a la obra del constituyente. Se trata, por tanto, de un acto complejo. Por otra parte, debe entenderse que este referéndum, si bien es potestativo, no por ello deja de ser vinculante, pues cuando se llama a consulta a los votantes, se les hace partícipes de la reforma en sentido pleno, coprotagonizando la misma y su autoría. El proyecto de reforma aprobado por las Cortes Generales no es aún Constitución, sino mero proyecto de reforma aprobado. Por ello, de plantearse este referéndum, sus efectos se aplazan hasta conocer la opinión del cuerpo electoral; y solo tras votación favorable, por mayoría simple de los votantes, la Constitución quedará reformada.

## 2. EL PROCEDIMIENTO AGRAVADO. EL ARTÍCULO 168<sup>19</sup>

Se aplica cuando se trata de una revisión total o cuando afecta al título preliminar, al capítulo segundo, sección primera, del título I, o al título II, de modo que cualquier pequeña modificación, por nimia que pueda ser, de alguno de los artículos comprendidos en aquellos, supone la exigencia de emplear el procedimiento agravado, como así lo puso de manifiesto el Informe del Consejo de Estado<sup>20</sup>, con ocasión de la posible reforma del artículo 57 de la Carta Magna. Y requiere referéndum.

Lo escueto de la regulación contenida en el artículo 168 de la Constitución deja amplio margen a la interpretación o a la necesidad de un desarrollo que, por otra parte, no realiza los reglamentos de las Cámaras, combinando prácticamente la totalidad de los posibles obstáculos que ofrece el Derecho comparado (mayorías muy cualificadas, aprobación de dos legislaturas sucesivas, incluso dos veces una de ellas y ratificación de la reforma en referéndum obligatorio). Por

<sup>19</sup> Artículo 168: 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo segundo, sección primera del título I, o al título II, 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.

<sup>20</sup> Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española, de 16 de febrero de 2006, pág. 39. Puede ser consultado en [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es)

ello, tradicionalmente se ha convenido que la Constitución de 1978 puede ser considerada en esta cuestión como una constitución «pétreo». En ese sentido, algunos autores<sup>21</sup> han venido en afirmar que el procedimiento de reforma del artículo 168 de la CE es tan complejo y políticamente tan costoso que se puede indicar de antemano que no funcionará jamás; en realidad, más que de un procedimiento de reforma se debería de hablar de un procedimiento para evitar la reforma.

Las materias enumeradas para definir su ámbito de aplicación muestran la admisión de la reforma total, a diferencia de otros ordenamientos de nuestro entorno –caso de Alemania y Francia, por ejemplo– sin especificar, eso sí, qué debe entenderse por ella; debiendo ser una combinación de criterios cualitativos y cuantitativos lo que llevaría a calificar como total una reforma. Por otra parte, dos son los titulares de la iniciativa de reforma constitucional: Gobierno y Parlamento, disponiendo los diputados, senadores y grupos parlamentarios, así como las asambleas legislativas de las comunidades autónomas la facultad de propuesta, que deberá ser tomada en consideración por una de las cámaras para convertirse en auténtica iniciativa. Por ello, alguna parte de la doctrina<sup>22</sup> ha manifestado no encontrar justificaciones a esta supresión de iniciativas populares para la reforma.

La iniciativa de reforma, a los efectos de que lo que debe entenderse por «principio de reforma» –cuestión sobre la que se volverá a incidir más adelante en el presente estudio– habrá de consistir en un texto escrito, no forzosamente articulado, que indique los artículos o partes de la Constitución afectada, explicando, en unas líneas generales, en qué va a consistir. Así, ese texto vendría a ser a modo de un informe de necesidad y oportunidad o una memoria de impacto legislativo, a que se refiere el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras la reforma operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre<sup>23</sup>, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio<sup>24</sup>, que se acompaña a los anteproyectos y proyectos normativos, en orden a su tramitación y aprobación. Pudiendo tratarse de su modalidad abreviada, en la que se recoja la oportunidad de la reforma; el listado de los preceptos que quedan modificados; su impacto presupuestario e impacto por razón de género, debiendo recordarse como la jurisprudencia<sup>25</sup> ha admitido que puedan ser sucintas.

Admitida a trámite la iniciativa de reforma como tal, la decisión se centra en determinar si debe tramitarse por el procedimiento previsto en el artículo 167 o en el artículo 168 de la Consti-

<sup>21</sup> CONTRERAS, M.: «Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 37.1992; y DE VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid: Tecnos, 1985.

<sup>22</sup> TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de derecho Constitucional Español*, vol. 2, 2.ª ed., Madrid: Átomo Ediciones, 1988; y ÁLVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*, Madrid: Tecnos, 1986.

<sup>23</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20151002&tm=2>

<sup>24</sup> [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-11930](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-11930)

<sup>25</sup> SSTs de 16 de diciembre de 2011 (RC 6507/2009, con cita en la de 29 de abril de 2009, recurso ordinario 132/2007, derivada de la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera de 27 de noviembre de 2006 [Rec. con.-adm. 51/2005]); 11 de febrero de 2014 (rec. con.-adm. 387/2012) y 16 de enero de 2015 (rec. con.-adm. 52/2013), entre otras.

tución. Dado el carácter subsidiario o residual con que se ha configurado el primero, la decisión vendría determinada por la apreciación de que la iniciativa supone, en los términos del segundo, la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte a las partes en él enumeradas. Las proposiciones de reforma, como las de iniciativa legislativa, han de someterse al trámite de toma en consideración. Aunque la regulación constitucional contempla la iniciativa a la votación del principio de reforma por el Pleno, cabe la posibilidad de la apertura de un trámite de enmiendas antes de someter el proyecto o proposición de reforma a la votación del «principio de revisión».

El debate sobre el principio de la reforma, como debate de totalidad, habrá de versar sobre la oportunidad, principios o espíritu de aquella, esto es, sobre la conveniencia, ámbito y orientación de la misma, expresados en un documento no forzosamente articulado, incluso de preferencia en un documento político no legislativo. Debe destacarse que el efecto más importante de la aprobación por el Congreso es que queda fijado el principio de reforma, que ha de ser aprobado por el Senado en los mismos términos para que el procedimiento continúe, de una parte; y que deberá ser ratificado también en los mismos términos por las nuevas cámaras elegidas, de otra parte, conforme al artículo 168.2 de la Constitución.

Recibido en el Senado el principio de reforma, ya proceda de una proposición tomada en consideración por esta cámara y tramitada en el Congreso, ya de cualquier otro titular de la iniciativa, será elevado directamente al Pleno, sin que quepa trámite de enmiendas respecto del principio de reforma en el Senado, lo que resulta coherente con la regulación constitucional, que no prevé solución de discrepancias entre las Cámaras en cuanto a la decisión sobre el principio de reforma, siendo obligado que, salvo que se admita que el Senado puede tramitar sus iniciativas de reforma agravada en primer término, su labor en este momento se ve reducida a ratificar o no la decisión adoptada en el Congreso. El efecto principal de la aprobación del principio de reforma por mayoría de dos tercios en el Senado es que la iniciativa de reforma agravada ha sido aprobada por ambas cámaras y, en consecuencia, ha prosperado, continuando el procedimiento previsto en el artículo 168 de la Constitución mediante la «disolución inmediata de las Cortes». La no obtención en el Senado de la mayoría requerida de dos tercios supone el fracaso de la iniciativa de reforma, que concluye su tramitación, pese a la mayoría obtenida en el Congreso. No prevé el artículo 168 de la Constitución solución alguna para tal discrepancia de las cámaras. De forma excepcional, no se impone la voluntad del Congreso, sino que ambas cámaras están en situación de paridad.

La Constitución ordena que se proceda a la disolución inmediata de las Cortes, disolución que ha de llevarse a cabo mediante un real decreto firmado y refrendado, que entrará en vigor una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado. La disolución ha de ser inmediata, pero debe seguir un cauce jurídico, por lo que no surtirá efectos, al menos, hasta el día siguiente, si el real decreto se expide el mismo día de la aprobación del principio y se publica al día siguiente. Debe destacarse que las elecciones convocadas poseen un carácter especial que las diferencia de otras elecciones generales, pues el electorado, al pronunciarse sobre las distintas candidaturas concurrentes a las elecciones, emite también su criterio sobre la reforma constitucional en curso; o, al menos, tal finalidad parece implícita en la disolución impuesta. No obstante, procede considerar que no prevalece en estas elecciones el significado de consulta popular o que tengan una finalidad diferente

de lo que son los comicios electorales generales, centrándose la campaña electoral en el programa político de los partidos para la siguiente legislatura, al existir entre los partidos políticos mayoritarios un acuerdo básico sobre la reforma, derivado de su aprobación por mayoría de dos tercios.

Las nuevas Cortes elegidas tras el proceso electoral tendrán la consideración de ordinarias (que no tendrán que disolverse cuando culminen la reforma de la Constitución), teniendo encomendada una tarea de reforma constitucional, más que constituyentes<sup>26</sup>, para la que han sido elegidas en primer lugar. Las segundas Cortes se encuentran vinculadas por el principio aprobado, que acota en mayor o menor grado, según la amplitud con que esté formulado, el ámbito de actuación de la segunda legislatura, operando dicha vinculación en un doble sentido: en primer lugar, la decisión a ratificar se materializa en la sumisión a votación del mismo texto o iniciativa aprobada en la primera legislatura; en segundo lugar, en la elaboración posterior del texto, esa iniciativa o principio aprobado en la legislatura anterior actúa como límite para las Cortes. La Constitución no requiere mayoría cualificada alguna para la ratificación de la decisión de reforma. Debe destacarse que el artículo 168 no prevé procedimiento alguno para solventar la discrepancia entre Congreso y Senado en este punto, como tampoco más adelante. La ratificación de la reforma requiere el acuerdo concurrente de ambas cámaras, al igual que en las primeras Cortes para la aprobación del principio de reforma, formando parte del cúmulo de obstáculos que ha ideado el constituyente para dificultar la reforma agravada.

La función que el artículo 168 de la Constitución atribuye a las nuevas cámaras, una vez ratificada la decisión de reforma, consiste en proceder al estudio del nuevo texto constitucional. Estos términos, que aparecen ya literales en el informe de la Ponencia constitucional, no han dejado de llamar la atención de la doctrina<sup>27</sup>, pues de su interpretación depende en parte la estructura de todo el procedimiento de reforma. Dada la concepción de la iniciativa de la reforma, las nuevas Cortes carecen de un texto articulado que comenzar a tramitar por el procedimiento legislativo común. Se hace preciso, por tanto, elaborar un texto que cumpla las funciones de primer borrador que en el procedimiento legislativo desempeña un proyecto o proposición de ley. Frente a la opinión de que fuese de elaboración «parlamentaria», al estilo de lo sucedido en 1977<sup>28</sup>, GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ<sup>29</sup> defiende que, siempre que no se trate de una reforma total, no habría razones para excluir el origen gubernamental del nuevo texto. E, incluso, que los grupos parlamentarios, resultantes de unas elecciones «constituyentes», presentaran una o varias proposicio-

<sup>26</sup> «Presuntamente constituyentes», en expresión de CONTRERAS (CONTRERAS, M.: «La reforma de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza: Manuel Ramírez Pórtico, 1979).

<sup>27</sup> PÉREZ ROYO, J.: «Artículo 168. La revisión de la Constitución», en O. Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. XII, Madrid: Edersa, 1999.

<sup>28</sup> Sobre esta cuestión, RUBIO LLORENTE, F.: «El proceso constituyente en España», en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993.

<sup>29</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: «El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978», *Cuadernos y Debates*, núm. 178, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

nes articuladas de reforma, siempre dentro de los límites marcados por el principio aprobado en la legislatura anterior. La tercera posibilidad sería encomendar la elaboración del texto a una ponencia en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, esto es, al conjunto de las fuerzas políticas representadas en la cámara. En todo caso, estima que debería quedar excluida la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución (propuestas de veto, en el Senado), porque ha existido ya un pronunciamiento previo favorable a la tramitación, al ser ratificada la decisión de reforma. Y, asimismo, se debería exigir la homogeneidad y congruencia –cuestión sobre la que cabe recordar la STC 23/1990, de 15 de febrero– de las enmiendas con el texto elaborado o, al menos, con el principio de reforma ratificado.

La tramitación del texto de reforma por el Congreso de los Diputados concluye con su debate y aprobación por el Pleno, para la que el artículo 168 de la Constitución exige mayoría de dos tercios, exigencia que debe aplicarse a una votación final sobre el conjunto del texto resultante de las diferentes votaciones, como dispone el artículo 81 de la Constitución para las leyes orgánicas, debiendo haber una votación similar al término del debate y votación del texto en el Senado, que habrá de alcanzar idéntica mayoría sobre el mismo texto para que la reforma constitucional se entienda aprobada por las cámaras.

Debe destacarse que uno de los problemas más complejos de interpretación que presenta el artículo 168 de la Constitución deriva de que el artículo no prevé la solución de discrepancias entre las cámaras, lo que podría llevar a pensar que se trata de una dificultad adicional introducida y que, si no recae acuerdo de ambas Cámaras, la reforma queda desechada. Pero puede ocurrir que el Senado apruebe, también por mayoría de dos tercios, un texto distinto del que aprobó el Congreso de los Diputados, por haber incorporado enmiendas al mismo. Tal sería el resultado más lógico de la paridad de las Cámaras en el procedimiento. Si se admitiera que la aprobación de dos textos diferentes por mayoría de dos tercios de las cámaras supone el fracaso de la reforma, la que intervenga en la tramitación en segundo lugar vería limitado su papel, si no quiere hacer fracasar la reforma, a ratificar el texto aprobado por la otra, conclusión que se entiende a todas luces absurda. Si ambas cámaras se hallan en situación de paridad, ambas pueden utilizar su facultad de enmienda y, en consecuencia, aprobar textos distintos. Se exige arbitrar una solución no prevista en la Constitución que permita alcanzar el acuerdo de ambas cámaras por mayoría de dos tercios sobre un mismo texto, dando por supuesto que esta fase conciliadora queda excluida si una de ellas no ha aprobado un texto de reforma por mayoría de dos tercios como exige la Constitución.

Situándose fuera del artículo 168 de la Constitución (no contra ella), lo más adecuado sería encomendar la redacción de un texto de acuerdo a una comisión mixta paritaria, como opinan algunos autores<sup>30</sup>, sin que fuese posible la aplicación analógica del artículo 167.2 de la Constitución en cuanto a la forma última de aprobación de dicho texto, es decir, respecto de la posibi-

<sup>30</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «Comentario al artículo 168», en Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Madrid: Civitas, 2001; y ARAGÓN REYES, M.: «Reforma constitucional», en *Temas básicos de Derecho constitucional*, tomo I. Madrid: Civitas, 2001.

lidad de aprobación de la reforma, siempre que hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, por mayoría de dos tercios del Congreso de los Diputados. Cualquiera que sea la solución adoptada, el resultado final ha de ser el mismo: un texto de reforma único aprobado por mayoría de dos tercios en cada una de las cámaras. Otro modo de culminar la reforma debe entenderse que no es constitucionalmente posible.

Finalmente, la reforma debe someterse a su ratificación en referéndum, lo que resulta ser una novedad en la historia constitucional española. La doctrina<sup>31</sup> destaca la contradicción que supone incluir en un mismo procedimiento de reforma dos consultas populares –las elecciones intermedias y el referéndum final–, añadidas además a un sistema procesal muy complejo, y en este sentido se ha calificado al referéndum de redundante<sup>32</sup> o superfluo<sup>33</sup>. No obstante, creemos acertada la inclusión de un referéndum final de ratificación de la reforma, toda vez que da al electorado la posibilidad de pronunciarse sobre el texto definitivo de la misma. Asimismo, es de resaltar que la Constitución no requiere para este referéndum *quorum* alguno de votantes, ni tampoco de votos afirmativos. Basta con que el número de estos supere a los negativos, cualquiera que sea el número de votantes, para que la reforma quede ratificada.

Cuestión distinta sería la del alcance de la reforma constitucional, en cuanto a la «lista» de materias que habría de comprender la reforma. Al principio del presente estudio hicimos referencia a las propuestas más recientes que efectuadas por los partidos políticos. La variedad y heterogeneidad de las cuestiones que pueden ser objeto de reforma constitucional incide en lo que CRUZ VILLALÓN<sup>34</sup> vino en denominar como «una cesta de reformas», expresión con la que el expresidente del Tribunal Constitucional quería poner de relieve que los cuatro puntos que en su momento querían ser reformados por el Gobierno socialista (sucesión a la Corona, reforma del Senado, introducción del mapa autonómico y Constitución Europea) tienen muy poco que ver entre sí, siendo por el contrario, cada uno de ellos, muy especiales, sosteniendo que el que todos se traduzcan en una reforma de la Constitución no es suficiente para ser metidos en la misma cesta.

No podemos estar de acuerdo con esa opinión. Nada ni nadie puede impedir que se someta a referéndum un abanico de diferentes cuestiones, por poca conexión que puedan tener entre sí. Al margen de la posibilidad de llevar a cabo el referéndum mediante el empleo de lo que habitualmente se suele denominar como «nuevas tecnologías» o TIC, para facilitar la consulta cabría la posibilidad, por ejemplo, de que el color de cada una de las papeletas fuese distinto, en función

<sup>31</sup> Vid., DE VEGA GARCÍA, P. y OLIVER ARÚJO, J.: «El referéndum en el sistema constitucional español», *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989.

<sup>32</sup> Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *op. cit.*

<sup>33</sup> SANTOLAYA MACHETTI, P.: «Las distintas modalidades de referéndum», en *Derecho Electoral*, CGPJ, 1993.

<sup>34</sup> CRUZ VILLALÓN, P.: «La cesta de la reforma», *El País*: [http://elpais.com/diario/2004/10/07/opinion/1097100007\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/10/07/opinion/1097100007_850215.html)

de la cuestión sobre la que se pretenda consultar; por ejemplo, haciendo un paralelismo con los mencionados cuatro puntos, papeleta blanca para el orden de sucesión a la corona; sepia para la reforma del Senado; verde para el mapa autonómico; y azul para la de la Constitución europea. Ahora bien, sí coincidimos con CRUZ VILLALÓN en la necesidad de contar con una «agenda» previa, esto es, en determinar con anterioridad a iniciar un proceso de reforma constitucional qué es lo que se pretende reformar, cómo y cuándo se quiere llevar a cabo tal reforma. En definitiva, dicho de forma coloquial, no poner los carros antes que los bueyes.

Por último, una vez ratificada por el pueblo la reforma aprobada por las Cortes Generales, ha de procederse a su promulgación por el rey y a su publicación en el Boletín Oficial del Estado. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ<sup>35</sup> considera que, pese al precedente de que la reforma de 1992<sup>36</sup> fue sancionada por el rey, siguiéndose el criterio<sup>37</sup> según el cual en las reformas operadas por la vía del artículo 168 la ratificación popular sustituye a la sanción, las reformas constitucionales no deben ser objeto de sanción ninguna, haya intervenido o no el pueblo en su aprobación. En ambos casos, por haber actuado el poder constituyente constituido, del que no forma parte el rey, al que la Constitución atribuye solo la sanción de las leyes aprobadas por las Cortes Generales en los artículos 62 a) y 91, y cuyas funciones limita el artículo 56 a las que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

Además de por su aprobación o su rechazo en alguna de las fases del procedimiento, la reforma constitucional puede concluir por otras dos formas de terminación, la retirada y la caducidad. No existiendo previsión alguna constitucional, cabe entender aplicables a la retirada de las iniciativas de reforma constitucional las normas relativas al procedimiento legislativo. Corresponde la facultad de retirada de los proyectos de reforma al Gobierno. La complejidad del procedimiento agravado de reforma constitucional lleva a interpretar la aplicación de los preceptos reglamentarios aplicables a los proyectos de ley en el sentido de que el Gobierno que haya remitido al Congreso de los Diputados un proyecto de reforma constitucional conforme al artículo 168 (esto es, conteniendo el principio de reforma) podría retirarlo en esa misma legislatura, en cualquier momento anterior a que las dos cámaras se hubieran pronunciado sobre el mismo, obteniendo la mayoría de dos tercios que supone la inmediata disolución. Sin embargo, una vez aprobado el principio de reforma, ni antes de la disolución (por haberse pronunciado ya las primeras cámaras definitivamente sobre el mismo) ni después de esta cabe la retirada de la iniciativa. De una parte, con la aprobación por las cámaras aquella ha salido del ámbito de poder del Gobierno, debiendo ser sometida inexcusablemente a la ratificación de las segundas cámaras; de otra parte, la segunda legislatura supone una novación en los sujetos intervinientes, las cámaras y el propio Gobierno, que impide a un Gobierno distinto ejercer la retirada respecto de una iniciativa que no procede de él.

<sup>35</sup> Vid. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *op. cit.*

<sup>36</sup> Como de igual forma sucedió con la de 2011: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210)

<sup>37</sup> Vid. ARAGÓN REYES, M., *op. cit.*

Si se admitiera la facultad del Gobierno de presentar un proyecto de «nuevo texto constitucional» en la segunda legislatura, también cabría la retirada en cualquier momento anterior a su aprobación por las dos cámaras por mayoría de dos tercios. Aplicando por analogía el régimen de las proposiciones de ley, las proposiciones de reforma parlamentarias o autonómicas pueden ser retiradas antes de su toma en consideración por la Cámara ante la que se presentan; con posterioridad a este trámite, el autor de la proposición podrá presentar la iniciativa de retirada, que para ser efectiva precisará del acuerdo de la Cámara que la tomó en consideración. La aplicación analógica del régimen de caducidad de las iniciativas legislativas a las propuestas de reforma conduce a entender que la conclusión de la primera legislatura de la reforma por expiración del mandato o por disolución anticipada supone la caducidad de las propuestas de reforma en trámite presentadas por el Gobierno o por sujetos parlamentarios, hayan sido estas últimas tomadas o no en consideración. Siempre, obviamente, que no hayan alcanzado la mayoría requerida en las dos cámaras que provoca la disolución. En cuanto a las propuestas de reforma procedentes de asambleas autonómicas, la aplicación del régimen de las proposiciones de ley supondría la no caducidad de las propuestas no sometidas a la toma en consideración, que serían trasladadas a la siguiente legislatura, mientras que caducarían aquellas que hubieran sido tomadas en consideración y se hallaran pendientes de aprobación por las cámaras, porque ya fueron asumidas por el Congreso de los Diputados.

En la segunda legislatura, el principio de reforma caducaría si no llega a ser sometido a ratificación, lo que podría acontecer si se produce una disolución automática por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución, en cuyo caso debe entenderse que con la segunda disolución habrá caducado la propuesta de reforma presentada en la primera legislatura y aprobada por las primeras Cortes, debiendo iniciarse el procedimiento nuevamente, si se desea llevarlo a término, con la presentación y aprobación de una nueva propuesta. El principio de reforma ratificado por las segundas cámaras caducaría si no llega a aprobarse el nuevo texto constitucional por mayoría de dos tercios de ambas cámaras antes de extinguirse su mandato de cuatro años o de su disolución anticipada (una vez superado el límite de un año impuesto por el art. 115.3), supuesto posible si se plantean problemas de consenso al pretender concretar de forma articulada lo ratificado como principio abstracto de reforma, en cuyo caso la disolución anticipada podría ser incluso una salida a un conflicto insalvable en relación con dicho texto entre las fuerzas políticas representadas en las cámaras. La reforma constitucional aprobada por las dos cámaras y pendiente de referéndum no caducaría por su disolución, por faltar solo la concurrencia del acto de otro sujeto. La celebración del referéndum podría incluso coincidir con las elecciones convocadas, dada la excepción contenida en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, a la prohibición general.

LAPORTA<sup>38</sup>, no obstante, propugna una nueva lectura del artículo 168 de la CE, según la cual no es necesario emplear el procedimiento agravado de dicho artículo para las reformas que

<sup>38</sup> LAPORTA, F.: «Las dos vías para la reforma de la Constitución», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 145, septiembre 2004.

se venían anunciando (caso de la reforma del Senado y alteración en la orden sucesoria de la Corona), pudiendo realizarse por la vía del artículo 167, al considerar que ninguna de ellas configurara una de las hipótesis de gran «revisión» para las que tiene sentido la rigidez del artículo 168, pues mantiene que este precepto está pensado para impedir una mutación histórica de nuestro perfil político-constitucional, como el abandono del régimen monárquico en favor de la república o un proceso tan profundo de transformación constitucional que demandara la convocatoria de Cortes constituyentes.

En la misma línea, se ha sostenido<sup>39</sup> que no debe entenderse que el artículo 168 se refiere a cada precepto, individualmente considerado, habida cuenta de que el constituyente no se ha referido a los artículos 1 a 9, 15 a 29 y 56 a 65, siendo posible realizar asimismo un paralelismo, sobre la base del término «afectar», empleado en los artículos 86 y 168 de la Constitución.

### III. LA PARADOJA DE QUE EL TÍTULO X NO ESTÉ DENTRO DEL PROCEDIMIENTO AGRAVADO

La doctrina<sup>40</sup> de forma mayoritaria sostiene que el título X o, al menos, el artículo 168, se encontraría «blindado», si se nos permite la expresión, esto es, que formaría parte *de facto* de aquellas materias que únicamente pueden ser objeto de procedimiento agravado. Así, algunos autores<sup>41</sup> mantienen que se trata de un límite implícito o tácito impuesto al poder de revisión, así como que sería contradictorio en sí mismo que el artículo 168 de la CE garantizara especialmente determinados contenidos constitucionales a través de su procedimiento súper-rígido y que sin embargo no se protegiera a sí mismo evitando el fácil expediente de que, en su momento, pudiera reformarse utilizando, por ejemplo, la vía del artículo 167 de la CE, para dejar sin protección los ámbitos materiales que amparaba. En definitiva, se viene a considerar que la hipotética reforma del artículo 168 de la Constitución por la vía del artículo 167 supondría un *fraude constitucional*.

Por nuestra parte, coincidimos con LAPORTA<sup>42</sup> cuando defiende que la referencia del artículo 168 es la «lista» de preceptos constitucionales que menciona explícitamente y nada más que ella, debiendo concluirse que la referencia del artículo 167 será la «lista» del resto de preceptos cons-

<sup>39</sup> Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. y PIQUERAS BAUTISTA, J. A.: «La disolución de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos», en *Cortes Generales III*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1987.

<sup>40</sup> DÍAZ REVOIRO, DE OTTO, DE CABO MARTÍN y REDONDO GARCÍA, entre otros.

<sup>41</sup> SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «El Título X de la Constitución. La reforma constitucional», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia. 1980; y CONTRERAS, M.: «Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992.

<sup>42</sup> Vid. LAPORTA, F., *op. cit.*

titucionales; entre los que se encuentra el propio el artículo 168, que sería susceptible de ser reformado a través del procedimiento del 167, rechazando que el vocablo «afectar» que contiene en el 168 vaya más allá de la mera alteración del texto de los preceptos, como ya lo puso de manifiesto la STC 111/1983 –célebre caso Rumasa–, así como la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, que vino a señalar la incompatibilidad del Tratado de la Unión Europea con el artículo 13.2 de la CE, por cuanto aquel sí reconocía expresamente el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión en el Estado de su residencia. Pues, de lo contrario, arrastraría a casi toda la Carta Magna a la reforma agravada.

Rechazando, de igual modo, que pueda invocarse la «intención del constituyente», lo que entiende no deja de ser una metáfora para llamar la atención sobre el problema de tenérsela que ver con una disposición constitucional cuyo texto no ofrece un significado preciso. En ese sentido, no es factible utilizar como término de interpretación la justificación o propósito subyacente de la disposición –que previamente habrá de ser identificada–, pues resalta que la formulación de las normas jurídicas como reglas lleva consigo la obligación de atenerse a su formulación lingüística y a su alcance semántico expreso, pues, de lo contrario, todo intérprete o decisor pudiera ignorar esa formulación lingüística y aplicar la justificación o propósito subyacente, con lo que la razón de ser de la regla misma desaparecería. Debiendo negarse, asimismo, que el hecho de que el artículo 168 no se mencione a sí mismo sea una «laguna técnica», habida cuenta de que tal omisión no es condición necesaria para la aplicabilidad de su tenor literal, ni para la denominada «revisión total» de la Constitución, ni para la parcial: el artículo 168 puede aplicarse sin objeción alguna, exista o no dicha mención.

Examinando la evolución experimentada en la tramitación o su discusión por los constituyentes de los preceptos referidos, LAPORTA<sup>43</sup> concluye, en primer lugar, que el término «afectar» se refiere a los títulos y secciones que, *sensu stricto*, se citan en el artículo 168, esto es, como verdaderos *numerus clausus*. En segundo lugar, que la «revisión» de la Constitución está concebida como algo diferente a la «reforma», al ser entendida como un proceso que se propone bien la modificación total de la Carta Magna, bien la modificación de los títulos o secciones que en él se mencionan de forma explícita, de forma completa. De ahí el uso de la expresión «aprobación del principio» que contiene su apartado primero. Lo que podría incluso permitir, como se expuso en el apartado precedente, que el artículo 167 pueda ser el cauce para la reforma que suponga pequeñas modificaciones, incluso como la que pueda tener por objeto el artículo 57.1 de la CE, relativa al orden de sucesión en la Corona.

Pues bien, si la Constitución ha previsto y permitido su revisión total, ninguna de sus partes queda exenta de la posibilidad de reforma, siempre con sujeción a los procedimientos establecidos; si se utiliza un enfoque literalista y formal, *estrictamente jurídico*, la solución se inclina a favor del argumento de que la no referencia del artículo 168 entre las materias por él enumeradas como dotadas de especial rigidez permitiría considerarlo excluido de su ámbito y, en consecuencia, reforma-

<sup>43</sup> Vid. LAPORTA, F., *op. cit.*

ble por la vía del artículo 167, de modo que solo si se añaden ingredientes de índole metajurídica caería el peso de la balanza hacia el criterio de que se iría en contra de la voluntad del constituyente.

En opinión de BLANCO VALDÉS<sup>44</sup> uno de los peligros de las modificaciones constitucionales es el que nace de la sacralización del texto constitucional que, de medio para conseguir los objetivos que le son habitualmente atribuibles, deviene en un fin en sí mismo, de modo que su articulado pasa a convertirse en una especie de libro sagrado, inmutable.

Desde ese punto de vista, a nuestro modo de ver, el hecho de que nuestra Constitución sea la ley fundamental no significa que no sea la primera de las leyes y, como tal, no deba aplicarse en sus propios términos, de donde resulta incuestionable que el artículo 168 no prevé de forma expresa que ese mismo precepto se incluya dentro de aquellos que deban ser objeto de reforma agravada.

Utilizando la definición del Código Civil, en cuanto a realizar actos al amparo del texto de una norma que persigan resultados prohibidos por el ordenamiento jurídico o contrarios a él, cabe considerar que el fraude constitucional consistiría en ampararse en una disposición de la Constitución para realizar un acto prohibido por otra disposición constitucional. Lo que aquí no acontece, al no darse el segundo de los elementos de esa premisa: la existencia de tal disposición constitucional explícita. Ni tampoco hay disposición alguna que sea consecuencia deductiva de otras normas explícitas, ya que de la exégesis del resto del articulado del texto constitucional no es posible llegar a la deducción lógica de que en algún precepto, de forma implícita, se establezca la exigencia de que el artículo 168 solo pueda ser reformado por su propio procedimiento.

De igual forma, no es posible invocar la existencia de algún o algunos principios constitucionales, en el sentido de cumplir la función de dar sentido y fundamentar las reglas de conducta o competencia, que sean ignorados como consecuencia de que el artículo 168 fuese reformado por el procedimiento sencillo. De una parte, no parece que la exigencia de autorreforma pueda ser subsumida en alguno de los principios constitucionales clásicos, ya sea el de legalidad, jerarquía normativa, interdicción de la arbitrariedad o igualdad. De otra, la idea que subyace en dicha exigencia, esto es, que la reforma agravada debe reformarse agravadamente, no deja de ser una mera idea o asociación de ideas, sin que pueda tener la consideración, *per se*, de principio constitucional.

En consecuencia, si de forma taxativa no se realizó esa previsión, no cabe invocar una afeción implícita para entender lo contrario, pues ello supondría una interpretación forzosa de la Constitución que viola sus propios mandatos.

En definitiva, el artículo 168 de forma rotunda, clara y meridiana ubica al propio precepto extramuros de la lista de materias cuya reforma debe operarse por la vía agravada. Es decir, em-

---

<sup>44</sup> BLANCO VALDÉS, R.: «La reforma de la Constitución de 1978 como instrumento de regeneración y actualización de la vida política e institucional de España», en *En pro de la regeneración política de España*, Fundación Universidad Rey Juan Carlos, 2014.

pleando el antiguo aforismo: *Ubi lex voluit, dixit; ubi non voluit, tacuit* (cuando la ley lo quiso, lo dijo; y cuando la ley no lo quiso, se calla).

#### IV. LA CONVENIENCIA DE MODIFICAR EL TÍTULO X CON CARÁCTER PREVIO A INICIAR CUALQUIER PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Teniendo en cuenta lo expuesto en los dos apartados anteriores, lo cierto es que, a nuestro modo de ver, el artículo 168 no se encuentra lo suficientemente protegido, al poder ser modificado a través del procedimiento ordinario previsto en el artículo 167.

Las Cortes Generales surgidas tras las Elecciones Generales del 26 de junio de 2016 impiden cualquier intento de reforma de la Constitución vigente que no cuente con el apoyo de los dos partidos mayoritarios. En particular, la mayoría absoluta con que actualmente cuenta el Partido Popular en el Senado hace inviable todo tipo de reforma que no disponga de su respaldo. Sin embargo, el contenido del artículo 168 es, a nuestro modo de ver, un verdadero «caballo de Troya» en el texto constitucional, que podría permitir su propia modificación mediante el procedimiento simple del artículo 167, dando lugar a que cualquier materia, sea la que sea, incluso las actualmente vedadas, pudiese ser objeto de reforma constitucional ordinaria. Por esta razón, propugnamos la conveniencia de que, con carácter previo a iniciar cualquier proceso de reforma constitucional, se modifique el artículo 168, añadiendo la referencia expresa, no ya al propio precepto, sino al título X en su conjunto.

Habrá quien opine que este planteamiento es exagerado y, en consecuencia, innecesario, pero baste con recordar la historia reciente de España, para constatar que se puede hacer saltar el sistema jurídico-político vigente desde dentro del propio sistema, como sucedió con el famoso harakiri de las Cortes franquistas en 1976<sup>45</sup>, hecho sobre el que adquirió fortuna la frase acuñada por Javier PÉREZ ROYO de «voladura controlada del régimen». En ese sentido, conviene también recordar que fue una presunta revisión lo que se opera en la Constitución de 1812 cuando se aprueba la Constitución de 1837; o en la de 1837, cuando se promulga la de 1845.

A este respecto, la doctrina<sup>46</sup> estima que el artículo 168 no puede convertirse en el mecanismo de voladura, ya que la Constitución carece de capacidad jurídica para autodestruirse, al no contener un precepto con el procedimiento para llevar a esa conclusión, si ello fuera voluntad de los poderes constituidos. Se entiende, así, que parece dudoso que la «revisión» constitucional sea el presupuesto habilitante para romper la propia Constitución en busca de una nueva.

<sup>45</sup> Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, aprobada por las Cortes franquistas el 18 de noviembre de 1976.

<sup>46</sup> Vid. BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., *op. cit.*

Sea o no el presupuesto habilitante, en nuestra opinión resulta ser el cauce adecuado a través del cual, revistiendo al proceso de la legalidad formal necesaria, se pueda dinamitar todo el sistema jurídico-político vigente. No en vano, algunos autores<sup>47</sup> llegan a afirmar que en el hipotético caso de que se utilizase el procedimiento agravado o revisión constitucional del artículo 168 de la CE, la Carta Magna de 1978 seguiría siendo –sic– la misma. Insistimos, dar una apariencia externa de legalidad, de presunta normalidad institucional, a lo que sería en realidad una refundición del sistema para adaptarlo a un ideario político concreto, soslayando al poder del constituyente de 1978, que tenía su base fundamental en el consenso que inspiró la Transición. En ese sentido, la doctrina<sup>48</sup> también ha expuesto que, tras analizar y distinguir los conceptos de constitución material y constitución formal, se generan dos tipos de revisión: la que no afecta a la configuración del régimen y la que sí afecta (que formalmente puede ser constitucional, como el caso del artículo 168 de la CE, pero que su efecto es análogo al de la revolución). Se excede la función revisora, constituyendo. De ahí la conveniencia de proteger el acceso al artículo 168 a través de su modificación por el cauce del artículo 167, con el fin de evitar el fraude constitucional, este sí, que supondría la derogación encubierta de nuestra Constitución de 1978, al ser sustituida por otra nueva que supuestamente no lo sería.

Llegados a este punto, es preciso tener en cuenta otros fenómenos históricos análogos para ilustrar la posibilidad de sustituir el modelo político vigente por otro diametralmente opuesto, con una apariencia externa de legalidad. En primer lugar, el caso del «autogolpe» de Perú en 1992, donde el mismísimo presidente, Alberto Fujimori, amparándose en una situación de bloqueo institucional y sobre la base de lo previsto en los artículos 227 y siguientes de la Constitución entonces vigente, de 1979, instauró el «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional», mediante el cual se procedió a disolver el Congreso de la República; se intervino el Poder Judicial; se suspendió la Constitución en lo relacionado a los artículos que se oponían a la instauración del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional; y se convocaron elecciones, «teledirigidas», para un Congreso Constituyente Democrático, cuya función fue promulgar una nueva Constitución política de Perú.

Y, específicamente, al auge del nazismo en Alemania, donde, tras hacerse primero con el control del gobierno y posteriormente del parlamento, se llevó a cabo la destrucción de la República de Weimar. En efecto, en 1930 el NSDAP de Adolf Hitler casi alcanza el 20 % de los votos, convirtiéndose en la segunda fuerza política, hundiendo totalmente al Partido Nacional del Pueblo Alemán (DNVP), conservador y de derechas. En las elecciones celebradas el 6 de noviembre de 1932 Hitler ya fue la fuerza más votada, si bien no obtuvo la mayoría absoluta, de hecho perdió 34 escaños respecto de los anteriores comicios. Aun así, el 30 de enero de 1933, el presidente de la República, Von Hindenburg, nombró canciller a Hitler, donde los nazis eran minoría. A continuación, se promulgó la Ley para solucionar los peligros que acechan al pueblo

<sup>47</sup> GONZÁLEZ ENCINAR, J. J.: «La Constitución y su reforma», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986.

<sup>48</sup> GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, M.<sup>a</sup> V.: *Reforma y permanencia constitucional*, Madrid: CEPC, 2002.

y al Estado (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*), más conocida como la Ley Habilitante de 1933 (*Ermächtigungsgesetz*), que fue aprobada por el Parlamento alemán el 23 de marzo de 1933, tras encerrar a todos (81) los diputados del Partido Comunista de Alemania en campos de concentración. Fue el segundo instrumento jurídico, después del Decreto del Incendio del *Reichstag* (sucedido el 27 de febrero de 1933), mediante el cual los nacionalsocialistas obtuvieron poderes dictatoriales bajo una apariencia de legalidad. La ley concedía al canciller Hitler y a su gabinete el derecho a aprobar leyes sin la aprobación del *Reichstag*, prescindir de la constitución y firmar convenios con países extranjeros, lo que supuso *de facto* el fin de la democracia, de la República de Weimar y de su Constitución de 1919, dando lugar a la creación del Tercer Reich, sustentado en el conocido principio o dogma de *Ein Reich, ein Volk, ein Führer* (Un imperio, un pueblo, un líder).

Por esta razón, tratando de aprender de su amarga historia, de los errores del pasado, la *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* o Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 1949, en su artículo 79.3, previene de manera expresa que resulta inalterable el modelo de Estado federal, democrático y social, con el objetivo de evitar que, por la vía del *fraude constitucional*, se pueda crear un nuevo régimen político, reconociendo, asimismo, en su artículo 20 el «derecho de resistencia» de todos los alemanes contra cualquiera que intente eliminar este orden constitucional, con el fin último de reproducir el ascenso al poder del régimen nacionalsocialista.

Cuyas semejanzas y paralelismos, por cierto, con el régimen chavista a Venezuela (incluido el previo intento fallido de golpe de Estado, dando lugar al paso del líder por prisión donde aprovecha para escribir su manifiesto en forma de obra literaria *—Cómo salir del laberinto—*, el plebiscito revocatorio y el afán por el control de los medios de comunicación para el adoctrinamiento permanente de las masas) son ciertamente inquietantes. Y es que no es necesaria una revolución, ni tomar la Bastilla o asaltar el Palacio de Invierno, para destruir un sistema político; el virus revolucionario que pretende destruir nuestro marco de convivencia puede ser perfectamente inoculado haciéndose valer de las instituciones democráticas.

## V. CONCLUSIÓN

Coincidimos con FRAGA IRIBARNE<sup>49</sup> en que todas las posibles reformas no se deben acometer de golpe, sino que lo razonable es comenzar por alguna, e ir pensando en las demás poco a poco, así como que no es prudente desecharlas todas con el argumento de que si se «abre el melón», hay que abrirlo para todos; si bien, esta regla de igualdad no puede valer para las propuestas de cambio que adolezcan de falta de lealtad constitucional, es decir, que vayan descaradamente dirigidas a destruirla; esta regla ha de valer para todas las propuestas, vengan de quien vengan, en cuanto a la lealtad constitucional, que quieran consolidar, completar y prolongar la Constitución.

<sup>49</sup> Vid. FRAGA IRIBARNE, M., *op. cit.*

Como señalaba el propio FRAGA, el futuro de España no está en manos de un ciego destino, sino de una providencia amorosa que nos ha dado la libertad para dirigirlo. Por tanto, está en nuestras manos, en las manos de los españoles. Consiste en un proyecto en parte heredado que nos impone dos deberes: el de revisarlo constantemente con aplicación; y el de luchar por realizarlo, heroicamente si fuese preciso, palabras que hoy en día cobran una especial vigencia, a tenor del objetivo que abiertamente persiguen algunas fuerzas políticas: la ruptura con la España del consenso, del pacto de 1978, sustituyéndola unilateralmente por una república federal, cuyo modelo político, económico y social es el chavismo venezolano, que nada tiene que ver con el de las modernas democracias de nuestro entorno.

Por ello, se exige, como prioridad ante la apertura de cualquier proceso de reforma constitucional, el blindaje del artículo 168 de la Constitución con el fin de evitar el «caballo de Troya» que supondría su sencilla modificación por la vía del artículo 167. La historia, tanto la nacional como de forma muy notable la extranjera, proporciona ejemplos de cómo es factible transformar un modelo político por otro diametral opuesto empleando los mecanismos legales existentes. En definitiva, bajo la apariencia de realizar un cambio en la Constitución, llevar a cabo un cambio *de* Constitución. Y es que de lo uno a lo otro solo hay un paso.

---

## Bibliografía

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. [2008]: *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Navarra: Thomson Civitas Aranzadi.

BLANCO VALDÉS, R. [2014]: «La reforma de la Constitución de 1978 como instrumento de regeneración y actualización de la vida política e institucional de España», en *En pro de la regeneración política de España*, Fundación Universidad Rey Juan Carlos.

CARBONELL SÁNCHEZ, M.: «Sobre la reforma constitucional y sus funciones», en Raúl Morodo y Pedro de Vega, (dirs.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho-UCM.

CONTRERAS, M. [1992]: «Sobre el Título X de la Constitución española: de la reforma constitucional», *Revista de Derecho Político*, núm. 37.

CRUZ VILLALÓN, P.: «La cesta de la reforma», *El País*: [http://elpais.com/diario/2004/10/07/opinion/1097100007\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/10/07/opinion/1097100007_850215.html)

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.<sup>a</sup> [2006]: «Límites constitucionales al poder constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 76.

FRAGA IRIBARNE, M.: *Ideas para el desarrollo constitucional*, edición conmemorativa del 25.º aniversario de la Constitución Española 1978-2003, INAP.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. [2007]: «El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978», *Cuadernos y Debates*, núm. 178, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

LAPORTA, F. [2004]: «Las dos vías para la reforma de la Constitución», en *Claves de la razón práctica*, núm. 145, septiembre.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. [2001]: «Comentario al artículo 168», en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla (dir.), 3.ª ed., Madrid: Civitas.