

## Aniversario de la Constitución española: balance de 40 años de Constitución y posibles reformas constitucionales

**Juan Manuel Herreros López**

*Profesor Titular de Derecho Constitucional.  
Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)*

---

### EXTRACTO

La Constitución española cumple 40 años y es un momento oportuno para hacer balance y analizar cómo fue su gestión, cuáles han sido sus principales éxitos y carencias y qué posibles reformas podrían ser pertinentes en un corto o medio plazo.

Sabido es que nuestra norma fundamental fue la culminación de una transición democrática y un proceso constituyente modélicos, elogiados dentro y fuera de España, y donde el consenso social y político alcanzado fue seguramente el elemento más determinante.

El amplio consenso que aglutinó la Constitución de 1978 es uno de los factores fundamentales que explican su ya larga vigencia y que 40 años después siga teniendo plena validez como marco de convivencia de los españoles. El balance que a fecha de hoy puede hacerse de nuestra carta magna es sumamente positivo. Ello no obstante, junto a los muchos éxitos atribuibles a la Constitución también cabe advertir algunas carencias, que, tras estas cuatro décadas, invitan a reflexionar sobre su futuro y sobre la pertinencia de realizar algunas reformas constitucionales.

**Palabras clave:** Constitución; aniversario constitucional; reforma constitucional.

---

*Fecha de entrada: 14-11-2018 / Fecha de aceptación: 28-11-2018*

## Anniversary of the Spanish Constitution: balance of 40 years of Constitution and possible constitutional reforms

Juan Manuel Herreros López

---

### ABSTRACT

The Spanish Constitution turns 40 and it is an opportune moment to take stock and analyze how it was gestated, what its main successes and shortcomings have been and what possible reforms could be relevant in a short or medium term.

It is well known that our fundamental norm was the culmination of a model democratic transition, praised inside and outside of Spain, and where the social and political consensus reached was surely the most determining element.

The broad consensus that the Constitution had is one of the fundamental factors that explain its longevity and that 40 years later it continues to be fully valid as a framework for the coexistence of Spaniards. The balance that can be made today of our Magna Carta is very positive. Nevertheless, along with the many successes attributable to the Constitution, it is also worth noting some shortcomings, which, after these four decades, invite us to reflect on their future and on the relevance of carrying out some constitutional reforms.

**Keywords:** Constitution; constitutional anniversary; constitutional reform.

---

---

## Sumario

### Introducción

- I. Un proceso constituyente ejemplar
- II. Éxitos de la Constitución y algunas carencias
- III. Sobre la reforma de la Constitución
  1. ¿Qué se puede reformar en la Constitución y cómo se lleva a cabo una reforma constitucional?
  2. ¿Es necesario reformar la Constitución?
    - 2.1. Supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en sucesión a la Corona
    - 2.2. Reformas relativas al Estado autonómico (título VIII CE)
    - 2.3. Reforma del Senado
    - 2.4. Referencias en la Constitución a nuestra pertenencia a la Unión Europea
    - 2.5. Reformas en materia de derechos

### Cómo citar este estudio:

Herreros López, J. M. (2018). Aniversario de la Constitución española: Balance de 40 años de Constitución y posibles reformas constitucionales. *Revista Ceflegal*, 215, 97-108.

## INTRODUCCIÓN

La Constitución española (CE) de 1978 fue producto de una transición a la democracia y un proceso constituyente verdaderamente ejemplares. España pasó de una dictadura a un régimen democrático yendo de la ley a ley, sin rupturas violentas ni traumáticas y con un proceso constituyente caracterizado por la infatigable búsqueda del acuerdo. Por ello, la Constitución del 78, al contrario de lo que había sido habitual en nuestra historia constitucional, es un texto de consenso, un texto aceptado por la inmensa mayoría. Seguramente este es uno de los rasgos que mejor explica su ya importante longevidad.

Una longevidad casi insólita en nuestra historia constitucional, caracterizada por textos constitucionales derogados con prontitud y sustituidos por otros de signo político opuesto. Solo la Constitución de 1876 tuvo una vigencia más larga al prolongarse hasta 1931, si bien hay que matizar que esta vigencia fue más formal que real en buena parte de España como consecuencia, entre otros fenómenos, del caciquismo, así como que quedó suspendida durante la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).

Estamos pues ante un aniversario que bien merece ser conmemorado, al tiempo que nos debe permitir hacer balance y analizar cómo fue la gestación de nuestra norma fundamental, cuáles han sido sus principales éxitos y carencias y qué posibles reformas cabe plantear en un corto o medio plazo.

### I. UN PROCESO CONSTITUYENTE EJEMPLAR

Cuando Franco muere el 20 de noviembre de 1975 se abrieron básicamente dos posibilidades para transitar hacia un régimen democrático en España: o bien una ruptura de la legalidad vigente articulada desde fuera, o bien una reforma de esa legalidad articulada desde dentro. La primera alternativa suponía sustituir el régimen jurídico franquista por otro de corte democrático, sin observar los procedimientos de reforma previstos por el propio ordenamiento aún vigente. La segunda implicaba observar y utilizar esos procedimientos de reforma para transformarla en otra completamente distinta sin necesidad de saltársela. Esta última posibilidad es por la que finalmente se optó.

Para ello fue crucial la Ley para la Reforma Política (LRP), aprobada el 18 de noviembre de 1976 y ratificada en referéndum el 15 de diciembre de 1976. La LRP no contenía disposición alguna que derogase expresamente los principios y fundamentos del régimen jurídico-político de Franco. Ahora bien, sus pocos preceptos reconocían explícitamente la soberanía popular, el Estado democrático y los derechos fundamentales de las personas. Ello, unido a su rango de Ley Fundamental y a su ratificación mediante referéndum, supuso la tácita pero inequívoca derogación de los principios y estructuras franquistas incompatibles con la democracia. Como dijera Torcuato Fernández-Miranda, verdadero artífice de la LRP, con esta norma se consiguió ir «de la ley a la ley a través de la ley».

La LRP instauró un incipiente régimen democrático y facilitó la convocatoria de las primeras elecciones democráticas tras más de 40 años, celebradas el 15 de junio de 1977. Aunque formalmente no fueron convocadas como elecciones constituyentes, sí tuvieron esta naturaleza para la gran mayoría de fuerzas políticas concurrentes a los comicios. El Congreso de los Diputados resultante de las elecciones se vino a autoproclamar Asamblea Constituyente y dio así inicio a los trabajos constituyentes.

El punto de partida de esos trabajos constituyentes puede situarse en agosto de 1977, cuando en el Congreso de los Diputados se creó la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, que, a su vez, eligió una ponencia constitucional de siete miembros (los llamados «padres de la Constitución»). Tras grandes esfuerzos de consenso, la ponencia constitucional presentó un proyecto de Constitución en abril de 1978, que terminó siendo aprobado en el Pleno del Congreso en julio de 1978. Este proyecto debía ser sometido también al debate y votación del Senado, que no lo ratificó tal cual, sino que introdujo algunas enmiendas en octubre de 1978, lo que obligó a crear una comisión mixta Congreso-Senado. El texto aprobado por esta comisión mixta fue aprobado en votación nominal y pública de cada cámara en sendas sesiones plenarias celebradas el 31 de octubre de 1978. Tras ello, la Constitución fue aprobada ampliamente por el pueblo español en referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978. Por último, el rey sancionó la Constitución en solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado celebrada el 27 de diciembre de 1978, ordenando su publicación en el BOE, la cual tuvo lugar el día 29 de diciembre de 1978.

## II. ÉXITOS DE LA CONSTITUCIÓN Y ALGUNAS CARENCIAS

La Constitución ha sido y sigue siendo el marco jurídico y político necesario para consolidar nuestro Estado social y democrático de Derecho. Con la Constitución se garantiza el pluralismo político, expresado a través de los partidos políticos, así como un pluralismo social representado por sindicatos, organizaciones empresariales y profesionales, asociaciones, etc. Se dota al Estado de los órganos e instituciones necesarios para la existencia de un régimen parlamentario que descansa en elecciones periódicas y que ha normalizado la alternancia en el poder. Se garantiza la división de poderes consustancial a todo Estado de Derecho. Se reconoce el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, dando lugar al desarrollo del Estado autonómico. Y se reconocen, en fin, derechos civiles, políticos y sociales imprescindibles tanto para fortalecer la democracia como para mantener la paz y cohesión social.

Este marco constitucional es el que nos ha permitido hacer frente a situaciones tan graves como un intento de golpe de Estado en 1981, el azote del terrorismo durante décadas o más recientemente el desafío secesionista de Cataluña. Ese mismo marco constitucional también ha permitido hechos tan relevantes como la celebración de un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, la incorporación de España a las Comunidades Europeas (hoy Unión Europea), dos reformas constitucionales (las operadas sobre los arts. 13.2 [«y pasivo»] y 135 [«principio de estabilidad presupuestaria»]), una sucesión en la jefatura del Estado, la intervención del Estado en Cataluña mediante la aplicación del artículo 155 de la CE, o la tramitación de hasta cuatro mociones de censura en el Congreso de los Diputados, la última de las cuales fue aprobada.

La Constitución de 1978 ha sido, en definitiva, un instrumento indispensable para lograr uno de los periodos de estabilidad política, prosperidad y desarrollo más largos de nuestra historia. Con ella se ha logrado en buena medida hacer realidad la proclamación con la que arranca su artículo 1.º: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», es decir, un Estado donde, en síntesis, se cumple el principio de legalidad (Estado de Derecho - imperio de la ley), rige la democracia con elecciones periódicas y representación parlamentaria (Estado democrático) y los ciudadanos disfrutan, dentro de las posibilidades económicas existentes, de protección y servicios sociales (Estado social - Estado de bienestar).

Pero no todo son parabienes en estos 40 años de periplo constitucional. Hay que apuntar problemas más o menos graves y duraderos. Entre ellos destacan los derivados de nuestro Estado autonómico, pues al citado secesionismo en Cataluña hay que sumar una tradicional conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas, una pobre cooperación entre Administraciones, la reclamación de más competencias y financiación autonómica, diferencias socioeconómicas y normativas entre comunidades autónomas, etc. Conectado en cierta medida con el problema autonómico está el relativo al papel del Senado, percibido por muchos como un órgano inútil, dada su irrelevante función como cámara de segunda lectura o como cámara de representación territorial. En el ámbito de la jefatura del Estado no podemos dejar de mencionar la ya vieja demanda de eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona. No menos importantes son los problemas que desde hace tiempo afectan a nuestro sistema económico y social y su impacto en el Estado social que proclama la Constitución: elevada tasa de paro estructural, empleo precario, incertidumbre sobre el sistema de pensiones, envejecimiento de la población, cifras preocupantes de pobreza o riesgo de pobreza, dificultades de acceso a la vivienda, inmigración, despoblación de zonas rurales, etc. Añadamos a todo eso, en fin, una fuerte desafección política de los ciudadanos (especialmente entre los jóvenes), que tiene su origen en hechos como el partidismo imperante o la corrupción política.

### III. SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

#### 1. ¿QUÉ SE PUEDE REFORMAR EN LA CONSTITUCIÓN Y CÓMO SE LLEVA A CABO UNA REFORMA CONSTITUCIONAL?

Antes de examinar la pertinencia de reformar la Constitución, conviene recordar que nuestro texto constitucional no contiene cláusulas de intangibilidad, lo que significa que se puede modificar cualquiera de sus preceptos. De acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional se podría, incluso, reformar la Constitución para introducir en ella un hipotético «derecho a decidir» sobre la autodeterminación de un territorio (véanse, por ejemplo, las SSTC 31/2010, FJ 12.º y 42/2014, FJ 4.º)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Esta posibilidad no existe, sin embargo, en constituciones de nuestro entorno como la alemana o la italiana, que sí tienen cláusulas de intangibilidad y cuyos tribunales constitucionales ya excluyeron cualquier posibilidad de referéndum de autodeterminación.

La Constitución prevé un procedimiento de reforma que solemos denominar ordinario (art. 167 CE) y otro más rígido o agravado (art. 168 CE). Este último está pensado para reformar aquellas materias que el constituyente consideró más importantes: cualquier disposición incluida en el título preliminar, sección 1.ª del capítulo II del título I (derechos fundamentales y libertades públicas), título II (la Corona), o una revisión total de la normal fundamental, es decir, una reforma tan sustancial (cuantitativa o cualitativamente) que más que un cambio «en» la Constitución estaríamos ante un cambio «de» Constitución<sup>2</sup>.

El procedimiento ordinario del artículo 167 de la CE es relativamente accesible pues básicamente se diferencia del procedimiento legislativo en la mayoría cualificada de tres quintos que se requiere en ambas cámaras para aprobar la reforma, más la posibilidad de ratificación mediante referéndum si así lo pide una décima parta del Congreso o del Senado. El procedimiento agravado del artículo 168 de la CE exige, en cambio, una mayoría de dos tercios en dos legislaturas seguidas: una primera donde se aprueba el principio de reforma (el conjunto de la reforma sin entrar a votar artículo por artículo), lo que conlleva la disolución de las Cortes y nuevas elecciones, y una segunda que debe aprobar la reforma, en cuyo caso la reforma debe ser ratificada en referéndum. Es obvio por qué hablamos en este caso de procedimiento agravado, cuya activación parece más factible hacia el final de una legislatura que al principio o mitad de esta.

## 2. ¿ES NECESARIO REFORMAR LA CONSTITUCIÓN?

Creo que la Constitución ha resistido bastante bien el paso de estos 40 años, siendo muchos más los beneficios que ha comportado que los problemas. Desde luego, sigue siendo una norma fundamental legítima y eficaz. Son válidos sus principios inspiradores, los valores que propugna, los derechos y libertades que reconoce y el modelo de organización del Estado que establece. De esta misma opinión parece ser una mayoría de fuerzas políticas con representación parlamentaria, que, con algunas diferencias de matiz, han admitido la pertinencia de poder afrontar algunas reformas constitucionales, pero sin que entrañen una modificación profunda o sustancial de nuestra carta magna (hasta el punto de poder hablar de «otra Constitución») y admitiendo que en todo caso debe reunirse el consenso necesario.

Téngase en cuenta, además, que si bien la Constitución apenas ha sido reformada en su letra (solo se contabilizan las reformas de los arts. 13.2 y 135 CE), sí ha sido objeto de periódicas modificaciones en la interpretación y aplicación de esa letra, utilizándose para ello la integración constitucional y también en menor medida la mutación constitucional. La Constitución contiene no pocas cláusulas y principios abiertos y generales, conceptos jurídicos indeterminados y remisiones al legislador, que fueron producto del siempre difícil consenso necesario para aprobar un texto constitucional. Muchos de esos preceptos han sido actualizados mediante desarrollo legislativo o interpretación

<sup>2</sup> Esta reforma integral de la Constitución no supondría, sin embargo, un nuevo proceso constituyente, ya que se haría siguiendo el procedimiento previsto por la propia Constitución, sujeto a su vez al oportuno control de constitucionalidad.

jurisprudencial a lo largo de estos 40 años. Su desarrollo legislativo y la interpretación que puntualmente ha realizado el Tribunal Constitucional ha facilitado que todos estos preceptos tuvieran más concreción, mayor eficacia judicial y mejor acomodación a los nuevos y cambiantes tiempos.

La Constitución goza pues de buena salud, pero no debemos caer en la autocomplacencia y pensar que esa buena salud será perpetua. Por el contrario, escrutar con prudencia y sensatez posibles reformas de la Constitución es apostar por su reforzamiento y continuidad. Estamos ante un texto que se aprobó en unas circunstancias sociales, políticas, económicas, tecnológicas, etc. bien distintas a las actuales, así como que a fecha de hoy son muchos los ciudadanos que no la votaron por no tener 18 años en 1978 o ni siquiera haber nacido aún. Es más, desde hace algún tiempo ciertos grupos políticos y sociales hablan del «régimen del 78», dando a entender con esta expresión que no se sienten del todo representados por el sistema derivado de la Constitución de 1978 e, incluso, que esta carecería de legitimidad suficiente al ser ya muchos los ciudadanos que en 1978 no pudieron refrendarla en las urnas. Desde esta perspectiva, la reforma de la Constitución podría tener una doble finalidad de integración de las nuevas generaciones y de legitimación ante ellas.

En definitiva, hemos de ser conscientes de que la supervivencia futura de la Constitución puede depender de su reforma, de su actualización y mejora en aquello que sea preciso. Bajo esta premisa, ¿qué reformas constitucionales son necesarias en un corto o medio plazo? No es este el lugar para hacer un examen exhaustivo de todas las posibles reformas que podrían ser convenientes<sup>3</sup>. Por ello, me limito aquí a comentar brevemente cinco reformas de la Constitución sobre las que a mi juicio merece la pena reflexionar: a) preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona; b) Estado autonómico; c) Senado; d) referencia constitucional a nuestra integración europea; e) incremento de las garantías de los derechos.

## 2.1. Supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en sucesión a la Corona

Comienzo por esta posible reforma que afecta al artículo 57.1 de la CE, dentro del título II, por ser la que aglutina más acuerdo social y político. Cabe hablar incluso de un acuerdo prácticamente unánime, pues no es comprensible que en pleno siglo XXI se mantenga esta anacrónica norma que prefiere a la mujer en favor del hombre en la sucesión al trono.

En tanto que reforma que afecta a la Monarquía (título II CE), habría que activar el procedimiento agravado del artículo 168.1 de la CE. Las mayorías cualificadas que exige este procedimiento no deberían de ser un gran obstáculo, toda vez que, como se ha dicho, existe un gran acuerdo social y político en torno a esta reforma. El problema es la exigencia de disolución de las Cortes una vez que el principio de reforma se haya aprobado en ambas cámaras. Este requisito explica en buena medida que aún no se haya activado esta reforma. Este hecho junto el de que la futura suce-

<sup>3</sup> Entre ellas, por ejemplo, la recientemente planteada en torno a la eliminación de algunos aforamientos de representantes y cargos políticos, o las meramente terminológicas, aunque no por ello baladíes, como sustituir en la Constitución la expresión «disminuido» por la de «discapacitado».

sión del rey Felipe VI recae ahora mismo fundamentalmente en sus dos hijas, explicarían que aún no se haya activado esta reforma, a pesar del amplio consenso que reúne. En todo caso, y como toda reforma que haya de realizarse a través del procedimiento agravado, parece claro que solo se plantearía coincidiendo con el final de una legislatura.

## 2.2. Reformas relativas al Estado autonómico (título VIII CE)

Durante estos 40 años hemos pasado de un Estado sumamente centralizado a otro con una descentralización que supera incluso a la que tienen muchos Estados federales. Téngase en cuenta que nuestros constituyentes realmente no sabían con certeza cuántas comunidades autónomas se formarían a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía en el artículo 2 de la CE, ni qué techo competencial llegarían a tener las que se constituyeran. A ello contribuyó la compleja regulación constitucional de los distintos procedimientos y niveles de acceso a la autonomía, que hoy, 40 años después, podría suprimirse por carecer ya de sentido. España ha asistido, en suma, a una gran transformación en materia territorial que no se ha hecho sin dificultades ni ha dejado de generar problemas.

Así, es obvio que la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas no ha terminado de ser bien ensamblada, como demuestra la permanente conflictividad planteada ante el Tribunal Constitucional a través de los oportunos conflictos de competencias. En el terreno político la conflictividad es mayor si cabe, situándose a la cabeza el notable secesionismo existente en Cataluña, avivado desde que en 2010 se declarara parcialmente inconstitucional el Estatuto de Cataluña aprobado en 2006. A ello hay que sumar problemas recurrentes como la continua reclamación de más autogobierno por parte de algunas comunidades autónomas, las quejas en materia de financiación autonómica, las crecientes diferencias socioeconómicas entre comunidades autónomas, las diferencias entre legislaciones autonómicas (*v. gr.* en materia de tributación donde como botón de muestra cabe aludir al impuesto sobre sucesiones) o la escasa y poco eficiente cooperación en materia autonómica.

Todos estos problemas merecen estudiar una posible reforma constitucional que, más allá de suprimir los ya innecesarios preceptos relativos a las formas de acceso a la autonomía, sirva para dar más coherencia y estabilidad a nuestro sistema autonómico. Así, por ejemplo, se podría aprovechar una reforma para explicitar en la Constitución cuáles son las comunidades autónomas existentes en España. Habría que aclarar la naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía, determinando si son meras leyes orgánicas del Estado o verdaderas normas superiores de las comunidades autónomas, al estilo de las constituciones de los Estados que forman una federación. Es preciso ordenar de forma más clara y precisa la distribución de competencias en orden a reducir la conflictividad jurídica. Y, en fin, se deberían prever mejores y más eficaces mecanismos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, que favorezcan la participación de estas en las decisiones estatales, tanto de ámbito nacional (empezando por la determinación de la llamada legislación básica del Estado) como supranacional (sobre todo en el ámbito de la UE). Instrumentos de colaboración entre Administraciones que redunden en un mayor entendimiento

y, consiguientemente, en una reducción de las diferencias territoriales (socioeconómicas y normativas) que tanto merman la cohesión y unidad de España.

### 2.3. Reforma del Senado

Muchas voces reclaman recurrentemente una reforma del Senado y lo cierto es que no les falta razón en esta demanda, pues por diseño constitucional nuestro Senado se presenta como una cámara débil y supeditada a la voluntad última del Congreso de los Diputados<sup>4</sup>. Su naturaleza es, desde luego, ambigua y confusa, ya que se encuentra a medio camino entre cámara de segunda lectura y cámara de representación territorial. El resultado es un Senado percibido con frecuencia como una cámara inútil, superflua o meramente ornamental.

Dos son básicamente las propuestas de reforma del Senado que se manejan: a) convertirlo en verdadera cámara de representación territorial al estilo de los modelos federales; b) suprimirlo pues seguirá siendo una cámara irrelevante en cualquiera de los casos.

Convertir el Senado en una verdadera cámara de representación territorial siguiendo los modelos federales contribuiría, según los partidarios de esta reforma, a paliar la escasa y poco eficaz cooperación autonómica existente. El Senado podría ser en este sentido un órgano apropiado para que las comunidades autónomas participaran con el Estado en la toma de decisiones, incluyendo, por ejemplo, la determinación de la legislación básica estatal en las materias compartidas.

La composición de un Senado territorial debería variar respecto a la actual. Una posibilidad es la elección directa de los senadores por los ciudadanos tomando como circunscripción la comunidad autónoma y no la provincia. Otra posibilidad nos las ofrece el modelo alemán, donde el Bundesrat está compuesto por miembros de los gobiernos de los Länder. Una tercera posibilidad la tenemos en el ejemplo austriaco, donde los miembros del Bundesrat son elegidos por los parlamentos de los Länder en proporción a su número de habitantes. Pero todas estas posibilidades suelen ser objeto de una misma crítica, aun con grados y matices diferentes, a saber, el Senado apenas dejaría de ser con cualquiera de estas composiciones una repetición o superposición del Congreso, una cámara de representación política más que territorial. Por ello, también hay quien directamente propone la supresión del Senado, arguyendo que estaríamos ante un Senado inútil cuando su voluntad coincide con la del Congreso, disfuncional si su voluntad es distinta a la del Congreso, e irrelevante en todo caso al tener la Cámara Baja la intervención final. Desde estas posiciones se añade también que la colaboración entre comunidades autónomas y Estado debe articularse a través del Congreso de los Diputados, a través de los órganos e instrumentos políticos y administrativos existentes al efecto (conferencia de presidentes, conferencias sectoriales, convenios de colaboración) y a través de las comisiones bilaterales de cooperación.

<sup>4</sup> La excepción de este papel secundario del Senado respecto del Congreso la tenemos en la aplicación del artículo 155 de la CE, donde justamente es el Senado el verdadero protagonista.

## 2.4. Referencias en la Constitución a nuestra pertenencia a la Unión Europea

Hasta la reforma del artículo 135 de la CE, llevada a cabo en septiembre de 2011 para adecuarlos al principio de estabilidad presupuestaria establecido por la Unión Europea, la Constitución de 1978 no contenía ninguna referencia expresa sobre nuestra integración jurídica y política en la Unión Europea. Este hecho se explica por razones obvias, pues el ingreso de España en las entonces Comunidades Europeas no se produjo hasta 1986. Cierto es que el artículo 93.1 de la CE se redactó pensando precisamente en una futura entrada en las Comunidades Europeas, y por eso habilita al legislador orgánico para ceder soberanía a una organización supranacional. Pero más allá de esta previsión tácita, no existía referencia alguna a la Unión Europea antes de la reforma del artículo 135 de la CE.

Esta falta de referencias explícitas no fue ni es óbice para nuestra integración europea, pero ciertamente sería apropiado aprovechar una posible reforma constitucional para incluir en nuestra norma fundamental la pertenencia de España a la Unión Europea y las consecuencias que de ella se derivan. Se trata de ampliar las referencias ya introducidas con la reforma del artículo 135 de la CE, pero de una forma más clara y sistemática.

Como indicó el Consejo de Estado en 2006, en su informe sobre posibles modificaciones de la Constitución, sería bueno mencionar la vocación europeísta de España ya en el preámbulo de la Constitución, dejando clara la voluntad del pueblo español de participar en el proceso de construcción de la Unión. También convendría establecer en el articulado de la Constitución el procedimiento, los requisitos y los límites a cumplir para ratificar los tratados de la Unión Europea, así como una cláusula de integración del Derecho de la Unión Europea dentro de nuestro sistema de fuentes, su vinculación a todos los poderes públicos y la obligación de plantear una cuestión prejudicial en aquellos casos en los que se vaya a dictar una resolución judicial firme que no admita ulterior recurso en la jurisdicción nacional.

## 2.5. Reformas en materia de derechos

Tanto la aplicación del título I de la CE, dedicado a los derechos y deberes, como la interpretación que el Tribunal Constitucional ha venido haciendo en materia de protección de derechos han sido, a mi juicio, bastante satisfactorias en términos generales. Ello no obsta para que quepan al menos dos importantes mejoras en una posible reforma constitucional: a) protección multinivel de los derechos; b) mayor garantía de algunos derechos sociales.

### *a) Protección multinivel de los derechos*

Dada nuestra integración en la Unión Europea y la vocación internacionalista de España, especialmente en materia de derechos (arts. 10.2 y 94.1. c) CE), es necesaria una referencia constitucional a la protección multinivel de los derechos, es decir, a la coexistencia de una protección proveniente de las resoluciones de nuestros órganos jurisdiccionales con la proveniente de tri-

bunales internacionales que tienen por objeto la protección de los derechos y cuyos pronunciamientos son vinculantes para España.

Aunque los citados artículos 10.2 y 94.1 c) de la CE ya contienen de forma implícita esta protección multinivel, es más que pertinente explicitarla y concretarla más en nuestra norma fundamental. Sería apropiado, como mínimo, incluir en el texto constitucional nuestra vinculación al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como una cláusula sobre la ejecución automática en España de las sentencias de tribunales internacionales, al menos las dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Tribunal Penal Internacional.

Junto con esta protección multinivel, sería oportuno prever en la Constitución reenvíos entre los distintos textos reconocedores de derechos (incluyendo los textos autonómicos), así como alguna cláusula relativa a la aplicación del mayor estándar de protección de los derechos, sobre todo pensando en aquellos casos en los que un mismo derecho goza de diferente nivel de protección según atendamos a la regulación nacional o supranacional.

#### *b) Mayor garantía de algunos derechos sociales*

El reconocimiento de derechos sociales que hizo la Constitución puede considerarse avanzado, sobre todo desde la perspectiva de 1978. También puede considerarse realista la inclusión de la mayoría de estos derechos en el capítulo III del título I (principios rectores de la política social y económica), es decir, como principios o mandatos, que, conforme al artículo 53.3 de la CE, «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». No obstante, tanto por demanda social como por nuestra vinculación a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), conviene actualizar y mejorar el reconocimiento de derechos sociales en nuestra Constitución.

Por un lado, el influjo de la CDFUE (especialmente de sus arts. 33 a 35) y el nivel de desarrollo de nuestro Estado social hacen razonable que derechos como el derecho a la seguridad social y el derecho a la protección de la salud pasen a adquirir en nuestra Constitución el carácter formal de derechos fundamentales, incrementando así su vinculación para los poderes públicos y sus garantías de protección (*v. gr.* acceso al recurso de amparo). Por otro lado, sería conveniente un reconocimiento constitucional, siquiera dentro del capítulo III del título I como principios o mandatos, de derechos sociales que ya han sido regulados por nuestro legislador y que, de nuevo por mor de la CDFUE, deberían tener sede constitucional. Entre ellos cabe citar, por ejemplo, los derechos derivados de la conciliación de la vida laboral y familiar o los derechos relacionados con la garantía de protección de la dependencia, máxime cuando vivimos en una sociedad donde el índice de envejecimiento de la población es cada vez mayor.