



Universidad Internacional de La Rioja

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

REFORMAS PRIORITARIAS DE LA CONSTITUCIÓN.

¿Podrían incumplirse valores
constitucionales ante el aplazamiento de
dichas reformas?

Trabajo fin de estudio presentado por:	M ^a Dolores Arteaga Espinosa de los Monteros
Tipo de trabajo:	Académico-teórico
Director/a:	Francisco Javier Sanjuán Andrés
Fecha:	Julio 2022

Resumen

Hace más de cuatro décadas, se aprobó la Constitución Española, bajo un clima de consenso y responsabilidad ante la magnitud y trascendencia que suponía la redacción, y posterior aprobación, de nuestra norma suprema. Este espíritu constructivo facilitó el encuentro de espacios comunes de entendimiento, cuyo fruto fue la aprobación de nuestra norma constitucional. Desde entonces, y a pesar de la enorme evolución que ha experimentado la sociedad española, sólo se han llevado a cabo dos reformas mínimas, motivadas por nuestra integración en la Unión Europea. La razón principal es la excesiva rigidez del procedimiento de reforma establecido en la propia Constitución Española, que en un clima de fragmentación y crispación política la hace prácticamente inviable, con respecto a ciertas materias. Sin embargo, esto no es razón suficiente para justificar la inoperancia, en este sentido, tanto del poder legislativo como el ejecutivo, no asumiendo de esta manera funciones inherentes a su cargo. La consecuencia es el posible incumplimiento de algunos valores constitucionales y la creciente vulnerabilidad de la Constitución Española, que corre el riesgo de perder parte de su eficacia, representatividad y reconocimiento, como instrumento legal esencial bajo el que todos los españoles nos sentimos representados.

Palabras clave: Constitución Española, valores constitucionales, rigidez normativa, procedimiento de reforma, consenso, acuerdos.

Abstract

More than four decades ago, the Spanish Constitution was approved in an atmosphere of consensus and responsibility in view of the magnitude and importance of the drafting and subsequent approval of our supreme law. This constructive spirit facilitated the finding of common spaces of understanding, the fruit of which was the approval of our constitutional rule. Since then, and despite the enormous evolution that Spanish society has undergone, only two minimal reforms have been carried out, motivated by our integration into the European Union. The main reason is the excessive rigidity of the reform procedure established in the Spanish Constitution itself, which in a climate of fragmentation and political tension makes it practically unfeasible with respect to certain matters. However, this is not sufficient reason to justify the inoperability, in this sense, of both the legislative and executive powers, thus failing to assume functions inherent to their office. The consequence is the possible non-fulfilment of certain constitutional values and the growing vulnerability of the Spanish Constitution, which runs the risk of losing part of its effectiveness, representativeness and recognition as an essential legal instrument under which all Spaniards feel represented.

Keywords: Spanish Constitution, constitutional values, normative rigidity, reform procedure, consensus, agreements.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO	6
1.2. PROBLEMA Y FINALIDAD DEL TRABAJO	7
1.3. OBJETIVOS	7
2. MARCO TEÓRICO Y DESARROLLO.....	7
2.1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. RASGOS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES.	8
2.2. EL PROCESO PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	10
2.2.1. <i>La iniciativa de reforma constitucional</i>	10
2.2.2. <i>El procedimiento de reforma ordinario: artículo 167 de la Constitución Española</i>	11
2.2.3. <i>El procedimiento de reforma extraordinario: artículo 168 de la Constitución Española</i>	11
2.2.4. <i>Límites a la reforma de la Constitución Española</i>	12
3. LAS REFORMAS QUE SE HAN EFECTUADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	13
4. LAS REFORMAS PENDIENTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	16
4.1. ASPECTOS A REFORMAR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	16
4.2. EL INFORME SOBRE MODIFICACIONES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE ESTADO	20
5. LOS VALORES QUE PROPUGNA LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	22
5.1. ALCANCE FORMAL Y MATERIAL DE LOS VALORES CONSTITUCIONALES	23
5.2. DIFERENCIA ENTRE VALORES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	24
6. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO ACTUAL Y SUS EFECTOS SOBRE UNA POSIBLE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.	25
7. ¿PODRÍAN INCUMPLIRSE VALORES CONSTITUCIONALES SI SE APLAZA LA REFORMA CONSTITUCIONAL?	29
7.1. LA PREFERENCIA DEL VARÓN A LA MUJER, EN EL ORDEN SUCESORIO DE LA CORONA, COMO PARADIGMA DEL INCUMPLIMIENTO DE UN VALOR CONSTITUCIONAL	30
7.2. ¿PODRÍA HABER MÁS CASOS DE INCUMPLIMIENTO DE VALORES CONSTITUCIONALES EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?.....	31
8. CONCLUSIONES.....	33
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37
LISTADO DE ABREVIATURAS	43

1. Introducción

La Constitución Española, cúspide de nuestro ordenamiento jurídico, se elaboró bajo uno de los mayores consensos políticos de nuestra historia reciente. Gracias a ello, nuestro país culminó con éxito un proceso de transición hacia un Estado social y democrático que nos ha proporcionado el mayor periodo de estabilidad de los últimos tiempos, además de un bienestar social propio de los países más avanzados. Se trata de una norma rígida en cuanto al proceso previsto para su reforma, consecuencia de la voluntad de los ponentes que la redactaron para blindar un documento esencial del que emanan todos nuestros valores y preceptos legislativos. Por ello, y sólo desde el consenso, se puede llevar a cabo dicha reforma.

Hasta el momento, sólo se ha reformado en un par de ocasiones y ha sido por imperativo europeo: como consecuencia de nuestra entrada en la Unión Europea y por la crisis económica del 2008. Sin embargo, como consecuencia de la propia evolución de la sociedad, existe una demanda creciente para llevar a cabo una serie de cambios que supondrían la adaptación de la Constitución a los tiempos actuales y daría respuesta a las inquietudes actuales de los españoles. Como asegura LÓPEZ (2012, p. 205) *“El sentimiento [...] es el de la desafección a una Constitución cada vez más envejecida, así como el malestar frente a lo que se ha llamado fatiga de materiales de la democracia española”*.

La atomización de la política española, el creciente ambiente de crispación entre los partidos políticos y la tendencia a la fragmentación del arco parlamentario, dificultan enormemente cualquier posibilidad de alcanzar consensos basados en el “sentido de Estado”, tan necesarios cuando se trata de modificar la fuente de la que emana todo nuestro ordenamiento jurídico.

El aplazamiento de la reforma *sine die* aumenta el riesgo de que algunos de sus preceptos queden obsoletos e incluso podría provocar el incumplimiento de los valores constitucionales que propugna el texto constitucional.

Y es que, como afirma LÓPEZ (2013, p. 30) *“las Constituciones están para ser reformadas [...] para adaptar la Ley suprema a la sociedad a la que sirve [...]”. La reforma constitucional es uno de los instrumentos de cohesión más importantes que existen en las sociedades democráticas avanzadas*”. Y España podría poner en peligro esta cohesión si no afronta con valentía y madurez política la reforma constitucional tan necesaria motivada por el hecho de que *“tenemos una Constitución debilitada y oxidada [...] que requiere adaptaciones que no se han realizado. [...] Salvo dos casos puntuales, que tienen que ver con Europa, está inédita”* (LÓPEZ, 2013, p. 25).

1.1.JUSTIFICACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

La reforma de la Constitución Española es un asunto recurrente en todas las legislaturas. Sin embargo, la trascendencia, no sólo legislativa, que puede tener cualquier mínimo cambio en el texto constitucional, la falta de acuerdos al respecto y la rigidez del procedimiento de reforma de la Constitución, ha paralizado cualquier iniciativa de gran calado y envergadura para modificar esta situación (salvo dos modificaciones puntuales que estudiaremos en profundidad más adelante). Tras 44 años de vigencia, y teniendo en cuenta la gran evolución de nuestro país en todos los ámbitos, conviene revisar y modificar la Constitución para actualizar aquellos aspectos que puedan haber quedado obsoletos o para incorporar nuevos preceptos que reflejen la coyuntura actual de nuestra sociedad. No podemos olvidar que los cuerpos legislativos deben reflejar la sociedad del momento para garantizar su eficacia, dando respuestas a las necesidades coyunturales, máxime si estamos ante la norma suprema de la que emanan todas las demás. Sólo se reforma aquello que se quiere conservar porque tiene un valor. Si la Constitución no fuera valiosa, no se plantearía su reforma (TAJADURA 2020, p. 98).

1.2. PROBLEMA Y FINALIDAD DEL TRABAJO

El reto principal al que se enfrenta este trabajo es valorar objetivamente aquellos aspectos de la Constitución que requieran una reforma. Para ello, se analizarán las reformas realizadas y la composición del arco parlamentario que posibilitó los acuerdos. Se estudiará el procedimiento para reformar la Constitución y si la coyuntura actual aconseja llevar a cabo dicha reforma. Se profundizará en el aspecto material del texto para detectar los aspectos que requieran actualizaciones y se comprobará si el hecho de no acometer la reforma implicaría el incumplimiento de alguno de los valores promulgados por la Constitución.

1.3. OBJETIVOS

Con este proyecto se pretende detectar las reformas pendientes de nuestra Constitución, jerarquizándolas según el marco temporal aconsejable para llevarlas a cabo. También se analizará si el hecho de no iniciar dicho procedimiento podría implicar el progresivo incumplimiento de los valores promulgados por el texto constitucional y las consecuencias de todo ello. Por último, se profundizará no sólo en el procedimiento para llevar a cabo dicha reforma, sino que se vinculará con la coyuntura política actual, valorando así la idoneidad o no de iniciar dichas reformas.

2. Marco teórico y desarrollo

El 29 de diciembre de 1978, el Boletín Oficial del Estado publicó la Constitución Española, culminando así un proceso que comenzó el 26 de julio de 1977, cuando el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una propuesta para crear una Comisión que se encargaría de redactar el proyecto de Constitución. Tras veintinueve sesiones, la ponencia constitucional, formada por siete hombres conocidos como “padres de la Constitución” (en efecto, no hubo ninguna “madre de la Constitución”) redactó el anteproyecto correspondiente y, tras superar la tramitación pertinente (se presentaron más de 3.000 enmiendas en 779 escritos), recibió el apoyo de más del 87% de los votantes del

referéndum convocado a tal efecto el 6 de diciembre de 1978¹. A continuación, abordaremos los rasgos y característica principales de la Constitución Española, así como su proceso de reforma y las veces que ésta se ha llevado a cabo.

2.1.LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. RASGOS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES.

La Constitución Española es una norma extensa formada por un preámbulo, 169 artículos que se distribuyen un Título Preliminar y diez Títulos, cuatro Disposiciones Adicionales, nueve Transitorias, una Derogatoria y una Final. Se trata de la norma suprema del ordenamiento jurídico español de la que emanan el resto de leyes. Su principal valor radica, tal y como afirma TAJADURA (2020, p. 92) en que *“ha permitido a los españoles alcanzar los más altos niveles de libertad y bienestar de toda su secular historia”*. Como es habitual en este tipo de textos normativos, su contenido es heterogéneo, puesto que regula parcelas muy variadas de ámbito político, social y económico, así como su concreción en la regulación, ya que en algunos preceptos indica la necesidad de un desarrollo normativo posterior y el instrumento necesario para ello, y no lo regula directamente, o bien marca las directrices de la regulación posterior. Los textos constitucionales son normas imperfectas, incompletas e inacabadas que no codifican, sino que regulan, por lo que no se trata de sistemas cerrados (RUIPÉREZ 2017, p. 253).

Pero hay dos rasgos que marcan especialmente el carácter de nuestra Constitución. El primero, es que su redacción y posterior aprobación es fruto del consenso político, algo fundamental a la hora de aprobar una norma de rango tan elevado que, además, nace con vocación de permanencia. Esta vocación de permanencia deriva de un elemento común a todas las Constituciones: aglutinan el proyecto común de vida y el conjunto de valores de un país (MENDIZÁBAL 2011, p. 2). Sólo desde el consenso, España ha podido experimentar el proceso de modernización tan grande que ha llevado a cabo en los últimos cuarenta años, consiguiendo algo que parecía impensable a lo largo del siglo

¹ Congreso de los Diputados. “Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978”. [www.congreso.es](https://app.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm) 10 de marzo 2022, 20:00 h. Disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm>

pasado: superar el concepto de las dos Españas (TAJADURA 2020, p. 93). Pero este no fue el único hito de nuestra Constitución, sino que en ella coexisten términos que antaño parecían irreconciliables, como monarquía y democracia, y se lograron acuerdos impensables tan sólo unos años antes, como la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, el consenso en materia religiosa (no confesionalidad del Estado y colaboración de éste con distintas religiones), creación de un Estado social que garantice el bienestar de los españoles y derecho de las autonomías (TAJADURA 2020, pp. 94-97). En definitiva, sólo desde el consenso se pueden abordar las reformas constitucionales. De lo contrario, se podría producir una ruptura social difícil de gestionar.

El segundo rasgo característico es su rigidez, algo muy extendido en el constitucionalismo moderno, donde las Constituciones disponen de mecanismos específicos y agravados para su reforma. La razón principal es la de preservar la Constitución y sus valores, endureciendo y dificultando las condiciones para su reforma, puesto que, como hemos visto, regula aspectos tan importantes como la forma de gobierno, los principios democráticos y los derechos y deberes fundamentales. Esta rigidez se traduce en un procedimiento de reforma en el que se necesita una mayoría cualificada, es decir, un mayor consenso del necesario para tramitar otro tipo de normas. Este procedimiento es especialmente gravoso para ciertas materias. Por lo tanto, la rigidez tiene como objetivo principal dificultar la reforma de la Constitución. DÍAZ (2009, p.1) afirma acertadamente que la reforma, por lo tanto, *“se configura como un mecanismo de defensa constitucional [...] frente al legislador y los poderes constituidos [...], y frente al mismo poder de reforma o revisión constitucional”*. Desde luego, parece claro que cuanto más tiempo permanezca inalterable la norma (en este caso la Constitución) habrá mayor estabilidad porque significará que el pacto y el consenso gracias al cual se promulgó, siguen vigentes (VILLANUEVA 2015, p. 2). Sin embargo, hay límites. Y estos límites vienen marcados por la evolución de la sociedad y cómo se refleja esta evolución en la norma. Si la norma no responde a las necesidades de la sociedad, ésta dejará de considerarse como la solución reguladora ante las posibles discrepancias y pasará a ser parte del problema. Y ahí estriba la dificultad, es decir, definir hasta cuándo podemos seguir aplazando esas reformas necesarias sin que la norma pierda efectividad.

2.2. EL PROCESO PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Como ya se ha comentado, la Constitución Española es rígida, atendiendo al mecanismo previsto para su reforma, ya que la dificulta con respecto a otras normas, precisamente para evitar que se pueda modificar sin un amplio respaldo, tanto de las fuerzas políticas como de la propia sociedad. El proceso, que veremos a continuación, se encuentra regulado en los arts. 166 a 169 de la CE.

2.2.1. La iniciativa de reforma constitucional

El art. 166 de la CE posibilita la iniciativa de reforma constitucional, y para ello remite al art. 87.1 y 87.2 de la CE, es decir, equiparando su inicio a cualquier otra iniciativa legislativa. Dicha iniciativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, excluyendo así la iniciativa legislativa popular. Las Comunidades Autónomas también pueden promover iniciativas legislativas, aunque sólo cuatro de ellas han recogido esta posibilidad de manera específica en sus Estatutos: La Rioja, Aragón, Castilla y León y Extremadura.

El Gobierno tiene la obligación de encargar un informe al Consejo de Estado para que valore los anteproyectos de Ley de reforma constitucional (siempre que el anteproyecto de Ley no haya sido redactado por este mismo órgano). Así lo indica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en su art. 21.1. Este informe fue solicitado en 2005 por el propio Gobierno, tras acuerdo del Consejo de Ministros, para valorar una reforma que finalmente no se llevó a cabo y que pretendía reformar varios asuntos (el Senado, la orden de sucesión de la Corona, la inclusión del nombre de las Comunidades Autónomas y la recepción del proceso de construcción europea).

En cuanto al quorum necesario para presentar la iniciativa de reforma, el art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que la iniciativa parlamentaria debe ser promovida por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados. En cuanto al Senado, el art. 152 acota esta cifra en cincuenta senadores que no sean del mismo grupo. En ambos casos, se trata de una mayoría reforzada en comparación con las proposiciones de ley.

Para las reformas a las que se refieren los arts. 166 y 167 de la CE, el art. 146 del Reglamento del Congreso² recoge que se tramitarán conforme a los proyectos y proposiciones de ley. El art. 168 regula un procedimiento agravado que veremos detenidamente. De manera idéntica se pronuncia el Reglamento del Senado en su art. 153³. A continuación, profundizaremos en las dos posibles vías de reforma constitucional: el art. 167 y 168 de la CE.

2.2.2. El procedimiento de reforma ordinario: artículo 167 de la Constitución Española.

El procedimiento que recoge el art. 167 de la CE es el que se utiliza para todas las materias que contiene la Constitución exceptuando las que están incluidas en el art. 168.1 de la CE. Así, los proyectos de reforma deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada Cámara. A falta de acuerdo, se creará una comisión mixta paritaria. Si por esta vía tampoco se alcanza un acuerdo, la reforma sería igualmente aprobada si obtiene mayoría absoluta en el Senado y posteriormente mayoría de dos tercios en el Congreso. Si lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (como máximo hasta quince días después de su aprobación), se convocaría un referéndum para que sea ratificada (o no) por la ciudadanía, siendo vinculante su resultado. Como afirma DE MENDIZÁBAL (2011, p.3), esta vía *“se abre para aquellas reformas que, siendo parciales, no afectan a ninguno de los puntos neurálgicos [...] En definitiva, se trata de enmiendas”*.

2.2.3. El procedimiento de reforma extraordinario: artículo 168 de la Constitución Española.

El art. 168 de la Constitución Española sólo puede aplicarse cuando se propone una revisión total de la misma. No obstante, el término “revisión total” es ambiguo ya que no está ni definido ni cuantificado. También se aplica si se trata de una revisión parcial que

² Reglamento del Congreso. Artículo 146. Disponible en: <https://www.congreso.es/cem/t5cap3sec4>

³ Reglamento del Senado. Artículo 153. Disponible en <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html - t5c1>

afecta al Título Preliminar, que es el que define los rasgos del derecho constitucional y del ordenamiento jurídico español, al Capítulo Segundo, sobre los derechos y libertades, a la Sección Primera del Título I, relativo a derechos fundamentales y libertades públicas, o al Título II, sobre la Corona. Su aprobación debe ser avalada por la mayoría de dos tercios de cada Cámara. Tras ésta, se procedería a la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevas Cámaras deben ratificar la decisión tomada por las anteriores y, tras su estudio, el texto debe ser aprobado de nuevo por mayoría de dos tercios tanto del Congreso como del Senado. Una vez aprobada, será preceptiva la celebración de una consulta popular por la vía del referéndum para su ratificación. Obsérvese la complejidad de esta vía, que exige no sólo la disolución de las Cortes sino la convocatoria de dos procesos electorales (uno para elegir la nueva composición de las Cámaras y otro para ratificar la reforma del texto constitucional). Por eso, se dice que en realidad sólo existe un procedimiento de reforma, el ordinario, ya que el agravado es prácticamente imposible de llevar a cabo (VILLANUEVA 2015, p. 5) y mucho menos con la situación actual, donde el consenso político, incluso para los aspectos más básicos y elementales, parece imposible.

2.2.4. Límites a la reforma de la Constitución Española

El art. 169 de la CE establece una limitación muy clara a la reforma de la Constitución al establecer que ésta *“no podrá iniciarse en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el art. 116”*. Estos estados son los de alarma, excepción y sitio. Esta limitación es lógica, teniendo en cuenta que se trata de situaciones anormales y temporales, en la que se restringen derechos y libertades por cuestiones muy tasadas. Todas ellas obedecen a un clima de inestabilidad política y social, en la que es absolutamente desaconsejable que se produzca cualquier modificación de los valores constitucionales esenciales, puesto que el apoyo mayoritario necesario para ello sería prácticamente inviable. El art. 169 CE es, por lo tanto, un instrumento de protección reforzado de la Constitución.

La Constitución Española no recoge *per se* ninguna cláusula de intangibilidad que impida reformar alguno de sus preceptos. Sin embargo, podemos encontrar algunos límites

basados en los principios constitucionales actuales, tal y como afirma TAJADURA (2020, p. 102). El primero sería el principio político democrático, basado en que la reforma no puede alterar la unidad del pueblo y del Estado, ya que es el pueblo el que conforma el poder constituyente. En segundo lugar, se encuentra el principio político liberal, que afirma que la libertad y los derechos fundamentales se garantizan mediante la separación de poderes. Por lo tanto, las reformas constitucionales no pueden poner en peligro dicha separación. Por último, el principio jurídico de supremacía, es decir, que la Constitución siempre prevalecerá sobre las demás normas del ordenamiento jurídico. Si esta supremacía desapareciera, lo haría también la Constitución tal y como la conocemos.

Según el mismo autor, podemos deducir otros límites si queremos salvaguardar la esencia de la Constitución española, es decir, aquellos rasgos que la dotan de identidad y que fueron incorporados con esa intención al texto normativo. Éstos son la Monarquía parlamentaria y el Estado autonómico, social y democrático de Derecho. Si se quisiera modificar alguna de estas cuestiones, no podríamos hablar de reforma propiamente dicha, sino de revisión total, ya que lo que se estaría analizando es la base de nuestro Estado. Modificar o eliminar alguno de estos pilares supondría una ruptura con aquello que el poder constituyente quiso propugnar. Esto no significa que no se pueda plantear esta revisión total, pero debería hacerse bajo una condiciones políticas y sociales muy determinadas para garantizar un análisis exhaustivo, objetivo y de consenso, velando para que esta posible revisión no alterase la paz social.

3. Las reformas que se han efectuado en la Constitución Española

Hasta el momento sólo se han realizado dos reformas de la Constitución Española. Ambas mediante el procedimiento ordinario regulado en el art. 167 de la CE siendo las dos europeas (SANJUÁN 2015, p. 960).

La primera reforma se produjo en el año 1992 como consecuencia de la firma del Tratado de la Unión Europea. El art. 8B del mismo, establecía que *“cualquier ciudadano de la*

Unión Europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida”. Ante esto, surgió la duda sobre si este artículo podría ser incompatible con el art. 13.2 de la CE que establecía que *“solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”.* Para resolver esta duda, el Gobierno realizó una consulta al Tribunal Constitucional, tal y como prevé el art. 95.2 de la CE. Éste confirmó en la Declaración 1/1992, de 1 de julio, que efectivamente dicho artículo del Tratado no era compatible con el artículo mencionado de nuestra Constitución, estipulando que, para su reforma, tendría que estar a lo dispuesto en el art. 167 de la CE, es decir, se haría por la vía ordinaria. Tras tramitarlo por el procedimiento de urgencia, sin que se presentaran enmiendas, con la totalidad de votos emitidos favorables y sin que se solicitara el referéndum de ratificación, el 28 de agosto de 1992 esta reforma se publicó en el Boletín Oficial del Estado. La reforma consistió en añadir “y pasivo” tras la palabra “activo” quedando esta parte del artículo redactado de la siguiente manera: *“[...] para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.* Como recuerda SANJUÁN (2015, p. 960) *“tuvo el apoyo de todas las formaciones políticas del arco parlamentario, cuestión que denota el consenso e incluso la utilización del procedimiento de lectura única durante su debate y aprobación en sedes parlamentarias. [...] Es más bien una modificación que una reforma constitucional estrictamente”.*

La segunda reforma se llevó a cabo en 2011. Recordemos que nuestro país se encontraba sumido en una profunda crisis económica y de nuevo Europa quiso que nuestra Constitución recogiera el principio de estabilidad presupuestaria vinculando así la actuación del Estado y de las Administraciones Públicas a este precepto. Como afirma VILLANUEVA (2015, p. 5), *“lo que se pretendía era [...] reforzar el compromiso de Estado con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social”.* Y la manera de garantizar esa sostenibilidad fue limitando el endeudamiento, que es el sistema que utilizan las Comunidades Autónomas y el Estado para financiar el gasto público.

Para ello, se propuso la reforma del artículo 135 de la CE, ahora mucho más extenso, compuesto por seis epígrafes en los que se abordan asuntos como el déficit estructural, sus límites y su relación con el producto interior bruto, el equilibrio presupuestario y el volumen de deuda pública, entre otros. Como sostiene PULIDO (2011, p. 1), esta modificación impuesta por la Unión Europea, tras comprar deuda pública de España debido a los movimientos especulativos que nuestro país estaba sufriendo, supuso *“incluir a España en el selecto club de países serios que no despilfarran ni comprometen el futuro de las generaciones venideras”*.

Pero esta reforma va más allá, y es que vincula a todas las Administraciones Públicas, no sólo a la Administración General del Estado. De hecho, tras esta reforma, la Constitución menciona explícitamente, y por primera vez, el término “Comunidades Autónomas”. Anteriormente, nunca se utilizó esta denominación concreta ya que el texto constitucional sólo las nombraba como entes a crear (DE MENDIZÁBAL 2011, p. 7).

La tramitación se realizó por el procedimiento de urgencia y en esta ocasión sí se presentaron enmiendas, un total de 24 en el Congreso y 29 en el Senado. Todas fueron rechazadas, salvo una corrección gramatical. El texto fue publicado el día 27 de septiembre en el Boletín Oficial del Estado⁴.

Como afirma (SANJUÁN 2015, p. 970), esta segunda reforma no era ni necesaria ni urgente ya que con una mera reforma legislativa se podría haber limitado el endeudamiento. Además, y puesto que incide sobre la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, se tendría que haber realizado una consulta a las mismas. También habría sido conveniente realizar la pertinente consulta popular para hacer partícipe a la sociedad. En definitiva, fue *“una reforma no madurada y menos consultada [...]”* perdiendo *“la posibilidad de ser validada por otra generación y no convertirse la Constitución en un texto perpetuo, sino en un texto vivo”* (SANJUÁN 2015, p. 971).

Hasta el momento, estas son las dos únicas reformas de la Constitución que se han llevado a cabo en nuestro país y en estos momentos no hay prevista ninguna otra. Se trata de un dato sorprendente si lo comparamos con otros países europeos que, a pesar

⁴ Congreso de los Diputados. “Segunda reforma constitucional”. www.congreso.es Disponible en https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

de contar también con sistemas rígidos de reforma constitucional, han sido capaces de modificar en varias ocasiones su Constitución, como Francia, Italia, Portugal y Alemania, lo que significa que han sido capaces de llegar a consensos políticos trascendentales (TAJADURA 2020, p. 100).

4. Las reformas pendientes de la Constitución Española.

Son numerosas las investigaciones y los artículos publicados por diversos expertos en la materia sobre los aspectos a reformar de la Constitución Española. Si bien las aportaciones científicas son dispares, hay una serie de materias en las que la mayoría coinciden en cuanto su necesidad de ser modificadas. Y es que, a diferencia de otros Estados europeos, que han llevado a cabo varias reformas constitucionales, nuestro país tiene como asignatura pendiente dicha modificación (TAJADURA 2020, p.100). A continuación, se hará un repaso de las posibles materias susceptibles de reforma, atendiendo a las aportaciones doctrinales de varios expertos en la materia.

4.1. ASPECTOS A REFORMAR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El Consejo de Estado, máximo Órgano consultivo del Gobierno, emitió un informe en el año 2005 sobre la reforma constitucional que constituye, hasta el momento, el estudio más detallado sobre la materia emitido por esta Institución. Dicho informe se circunscribe a cuatro materias: prevalencia del varón en la sucesión a la Corona, reforma del Senado y referencia explícita a las Comunidades Autónomas y a la Unión Europea. A pesar del tiempo transcurrido, sus conclusiones siguen vigentes y suponen un excelente punto de partida para enumerar las reformas pendientes de nuestra Constitución. Por su relevancia, se analizarán en un apartado posterior.

Con respecto a otras materias susceptibles de reforma, autores como LÓPEZ GARRIDO (2013, p. 27) afirman que es necesario reformar el sistema electoral, diseñado para reforzar a los partidos más votados, dando poder a las direcciones de éstos a través de las listas cerradas. Si bien esto ha generado mayorías parlamentarias estables, ha alejado a

los electores de sus representantes. Este autor propone instaurar un sistema parecido al alemán en el que se combine el sistema mayoritario (distritos uninominales), el proporcional (se obtienen escaños en proporción a los votos recibidos) y un umbral determinado a partir del cual se obtiene representación (5%). De esta manera disminuye el poder de las direcciones de los partidos, los candidatos se preocupan de las necesidades de sus electores y existe un control parlamentario real sobre el Ejecutivo. Además, propone limitar el número de mandatos consecutivos de los parlamentarios, limitar las compatibilidades de éstos y un sistema de primarias para elegir a los candidatos. Otras propuestas son reducir las firmas necesarias para presentar una Iniciativa Legislativa Popular, acabar con el abuso reiterado del Decreto-Ley y el “derecho de gracia”, ya que ambos vulneran la separación de poderes.

En el plano económico, LÓPEZ GARRIDO (2013, p. 28) propone introducir el “*principio de suficiencia del sistema tributario*” y que los impuestos graven más a los que más tienen. Aboga también por endurecer la lucha contra el fraude fiscal. Con respecto a Europa, insiste en que el texto constitucional debe dar espacio a la Unión Europea.

El mismo autor detalla la que considera su propuesta más difícil, que es la de establecer un Estado Federal con cuatro objetivos claros en el plano territorial: acotar de manera clara las competencias de las Comunidades Autónomas, definir un sistema de financiación autonómica, esclarecer su rol en la Unión Europea (teniendo en cuenta sus competencias exclusivas) y modificar el Senado para que ejerza una representación territorial real (LÓPEZ GARRIDO, 2013, p. 29). Por último, propone la igualdad del hombre y la mujer en la sucesión a la Corona y modificar el procedimiento agravado, ya que considera que, en la actualidad, no es necesaria la disolución de las Cortes para modificar ciertos preceptos.

VILLANUEVA (2015, p. 6) aborda el paso a un Estado Federal, afirmando que, si bien España no lo es constitucionalmente, sí que actúa como tal, ahondando en la cuestión competencial entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Otra cuestión a reformar para este autor es la preferencia del varón a la mujer en la sucesión a la Corona (VILLANUEVA, 2015, p. 7).

RUIZ DÍAZ (2018, p. 174-175) enumera las reformas propuestas por el Gobierno en 2014 (que finalmente nunca se llevaron a cabo y sobre las que profundizaremos en el siguiente epígrafe).

Además, este autor detalla las conclusiones a las que llegaron un grupo de expertos constitucionalistas en un estudio promovido por un periódico de tirada nacional. Así, en cuanto al art. 2 de la CE, sobre las nacionalidades, proponen definir los términos “nacionalidades y regiones”, ya que ambos pueden concretarse mucho más. Con respecto al art. 68. de la CE, sobre el sistema electoral, abogan por reformar la circunscripción electoral suavizando así el obstáculo que supone para que algunos partidos políticos necesiten muchos más votos para obtener representación. Con respecto al art. 69 de la CE, sobre la reforma del Senado, apuestan por una profunda reforma o incluso su supresión, darle una función legislativa real y limitando su circunscripción a la Comunidad Autónoma. En definitiva, dándole una mayor representación territorial, que es su razón de ser. En cuanto al art. 137 de la CE, sobre el modelo de Estado y las Comunidades Autónomas, habría que incluir sus denominaciones, cerrando así el modelo que, con la redacción actual, queda todavía abierto. En los arts. 148 a 150 de la CE, sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, consideran los expertos que deben quedar claramente delimitadas (RUIZ 2018, pp. 179-182). Sobre éstas, hace una reflexión en relación a la disposición transitoria segunda de la Constitución, que amplía las competencias de algunas Comunidades en función de su tradición histórica competencial, lo que ha generado agravios comparativos y una carrera entre regiones para no quedar atrás en este sentido, alcanzando pactos de gobierno a cambio de cesiones de competencias del Estado a las Comunidades (RUIZ 2018, pp. 190, 191). Finaliza RUIZ (2018, p. 193), proponiendo la “ *europeización de la Constitución*” en el sentido de reconocer en el texto constitucional nuestra integración en la Unión Europea.

MATEOS Y DE CABO (2009, pp. 4-10) enumera más de cuarenta artículos del texto constitucional susceptibles de ser reformados. De forma resumida, las materias a reformar podrían ser la profundización de los principios constitucionales, la inclusión de la pertenencia de España a la Unión Europea, la incorporación de la denominación de las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios, el fortalecimiento de la lengua

castellana (o la minusvaloración según la intención de la reforma), la reserva de ley (ley Estatal o en caso contrario, norma autonómica) en materia de símbolos políticos estatales y autonómicos, introducir una referencia a la Ley de Partidos Políticos, referenciar los Tratados constitutivos de la Unión Europea, nueva redacción del art. 15 de la CE sobre el derecho a la vida, para que sea compatible con la normativa sobre aborto, adaptación del art. 16 de la CE sobre la cooperación con las distintas confesiones religiosas por la posible incompatibilidad con la supuesta laicidad del Estado español. También el establecimiento de penas y medidas de seguridad orientadas hacia la prevención del delito, establecer la preferencia de los alumnos a la hora de recibir su educación a un idioma u otro, cuando existen dos lenguas oficiales, eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona, supervisión del Defensor del Pueblo de la actividad autonómica cuando esta figura no exista en la Comunidad Autónoma, posibilidad de que las Asambleas Legislativas autonómicas puedan desarrollar normas relacionadas con los derechos fundamentales y libertades, en la regulación de materias que sean de su competencia, dejando la regulación básica para el Estado.

Otras cuestiones susceptibles de modificación, según este autor, podrían ser la revisión de la circunscripción electoral, la reforma del Senado para reforzar su representación territorial además de dotarlo de competencias reales legislativas, reforzar el carácter profesional del Consejo General del Poder Judicial, incorporar el principio de lealtad constitucional y delimitación de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las exclusivas del Estado, entre otras.

En cualquier caso, y de forma transversal, todos los expertos coinciden en la necesidad de abordar las posibles reformas de la Constitución Española. Esta necesidad viene motivada por lo que TUR (2009, pp. 4-6) justifica como *“una cesta muy heterogénea de aspectos de los que se percibe la necesidad de un cambio [...] y que parece ir en aumento”*. Así, esta cesta estaría formada por un texto constitucional lejos de la realidad actual y que no admite, en aspectos controvertidos, ninguna interpretación, salvo la literal (como la prevalencia del varón en la sucesión a la corona). Otro elemento sería la necesidad de modificar la redacción de la Constitución. Por último, TUR (2009, p.7) afirma que se ha producido una mutación del poder de reforma del texto constitucional, concretamente

debido a la reforma de los Estatutos de Autonomía, que aspiran a que la Constitución se amolde a algunos contenidos legislativos de éstos (cuando debería ser al contrario).

4.2.EL INFORME SOBRE MODIFICACIONES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE ESTADO

El 15 de abril de 2004, durante su discurso de investidura, el Presidente del Gobierno anunció la apertura del proceso para llevar a cabo una reforma constitucional limitada a cuatro temas: la eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona, la mención expresa de las Comunidades Autónomas, la reforma del Senado y la referencia a la Unión Europea (DÍAZ REVORIO 2009, p. 2). Para ello, se solicitó un informe al Consejo de Estado que abordó profundamente cada una de estas materias, arrojó luz sobre los términos convenientes a la hora de afrontar esta modificación y que, por su relevancia, merece la pena ser analizado específicamente. A continuación, se resumirán los aspectos más significativos de dicho informe. Al respecto, VÍRGALA (2008) publicó un artículo que servirá de guía para reflejar las reflexiones del Consejo de Estado.

El Consejo aborda, en primer lugar, la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono. En su momento, este artículo generó susceptibilidades porque se estaba vulnerando el principio de no discriminación a la mujer (VÍRGALA 2008, pp. 213-216). No se cuestiona la necesidad de modificar este aspecto, sino la forma y alcance a la hora de hacerlo efectivo. En este sentido, el informe del Consejo establece que esta modificación afectaría a los sucesores del rey actual, Felipe de Borbón. Así mismo, habría que realizar "*ajustes gramaticales*" ya que la Constitución sólo utiliza el género masculino en esta materia.

En segundo lugar, el Consejo trata la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, estableciendo que el texto constitucional debe incluir la voluntad de la integración en la Unión Europea y la participación en los procesos vinculados a la misma, dotándolo de eficacia normativa y estableciendo límites. Para ello, aboga por añadir una "*cláusula europea*" que recoja todos los asuntos relacionados (VÍRGALA 2008, p. 224).

A continuación, el informe analiza la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas. En este sentido, el Consejo reconoce que esta opción refleja una realidad existente y no pone en duda la idoneidad de incorporar dichas denominaciones en el texto constitucional. También establece, como criterio para ordenar la enumeración, el histórico, incorporando las “*denominaciones ordinarias*” en lugar de las oficiales, en su denominación castellana, acompañada, a continuación, de la denominación en la lengua propia, en su caso. Tras las Comunidades Autónomas, aparecerá la denominación de las Ciudades Autónomas (VÍRGALA 2008, pp. 230-232). Finaliza esta cuestión analizando el tratamiento de los principios de solidaridad, igualdad, cooperación y colaboración, entre las Comunidades Autónomas con el Estado y entre sí.

A continuación, recoge sus valoraciones sobre la reforma del Senado para dotarlo de una mayor representación territorial. El Consejo reconoce la necesidad de aumentar el protagonismo de esta Cámara, sin disminuir la prevalencia del Congreso. Para ello propone una serie de fórmulas, como la de atribuirle prioridad cronológica en algunas cuestiones o la creación de una comisión mixta de las dos Cámaras ante las discrepancias surgidas entre estas. También propone la opción de que pueda solicitar la presencia de miembros de ejecutivos autonómicos, recordando que puede, además, elaborar estudios más profundos sobre materias que consideren relevantes (VÍRGALA 2008 pp. 244, 247, 248). El Consejo reafirma la conveniencia de que exista diferencia cuantitativa en la representación de las Comunidades Autónomas, siempre que ésta no sea demasiado elevada. Lo que parece claro es que no deben modificarse demasiado las cifras de representación actuales en cuanto al número de Senadores. Por otro lado, propone dos fórmulas para elegir a los Senadores, mostrando cierta preferencia por el “*sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, elegidos en elecciones simultáneas a las de las Asambleas legislativas autonómicas [...]*” (VÍRGALA 2008, p. 252). Para finalizar, también analiza cuestiones como la modificación de su régimen de disolución.

En definitiva, y como el propio informe recoge, “[...] *el Senado resultante de las modificaciones [...] aparecería como una Cámara parlamentaria de carácter permanente, integrada en las Cortes Generales, de mayor peso específico que la actual, aunque sin paridad con el Congreso de los Diputados, con más atribuciones diferenciadas de éste y*

que, a través de su nueva composición y funciones, canaliza la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado como expresión de la representación territorial” (VÍRGALA 2008, p. 255).

El Informe del Consejo de Estado sobre estas reformas es mucho más extenso y profundo, constituyendo un estudio sumamente interesante, porque, si bien ha transcurrido quince años desde su redacción, aborda numerosas materias que siguen suscitando a día de hoy un gran debate público y político. Además, es el único informe de estas características existente hasta el momento, por lo que es conveniente realizar una reflexión sobre sus premisas para abordar cualquier reforma de la Constitución Española.

Como conclusión final, tras analizar el informe del Consejo de Estado y ante las materias sensibles que aborda, tal y como afirma JIMÉNEZ RIUS (2008, pp. 6, 7) *“Las modificaciones [...] de las Constituciones nunca deben ser el resultado de apetencias de determinados partidos políticos, ni deben tener como finalidad única la consecución de ventajas tendentes a la soberanía y la independencia de regiones integrantes del territorio español, sin tomar en consideración las verdaderas necesidades del pueblo español en quien verdaderamente reside la soberanía nacional”.*

5. Los valores que propugna la Constitución Española

Los valores constitucionales vienen regulados en el Título Preliminar de la Constitución Española, cuyo artículo 1.1 establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.* La relación entre estos valores es de complementariedad y no de jerarquía y reflejan la moralidad mayoritariamente aceptada. Por lo tanto, identifican el sistema y sirven de interpretación y desarrollo del ordenamiento jurídico (WOLTERS KLUWER 2022)⁵.

⁵ “Valores superiores del ordenamiento jurídico”. Guías Jurídicas. La Ley. Disponible en: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAUUMTSONDtbLUouLM_DxblwMDCwNzl2OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAqImYcDUAAAA=WKE

A continuación, abordaremos el alcance de los valores constitucionales y las diferencias entre dichos valores y los principios constitucionales.

5.1. ALCANCE FORMAL Y MATERIAL DE LOS VALORES CONSTITUCIONALES

Como hemos visto, del artículo 1.1 de la CE deducimos que los valores constitucionales son rasgos que identifican y guían, de forma transversal, todo el ordenamiento jurídico de nuestro país. Como recoge TORRES (1992, p. 20) *“Es tal su grado de aceptación en medios políticos y sociales que forma parte ya de la cultura jurídica y política española”*. Su importancia radica en que, el hecho de que estos valores estén positivados, algo que no ocurre en otras Constituciones europeas, los convierte en *“reglas prescriptivas, vinculantes, obligatorias, eficaces y expresivas de un contenido material”*, en palabras de FREIXES Y REMOTTI (1992, p. 100), que también afirma que los valores son *“metanormas”*, cuyas características estructurales son estáticas y que sirven para elaborar otras normas jurídicas.

El alcance de estos valores también afecta a las Administraciones Públicas, garantes de la prestación de servicios públicos que fomentan el Estado de bienestar y garantizan el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, protegidos por la Constitución. Por ello, estos valores deben ser respetados y defendidos por todas las Instituciones públicas como *“valores superiores de la democracia”*, como defiende DURO (2021, pp. 232 y 250), que además afirma que estos valores *“son compartidos por la mayoría de los ciudadanos, [...] constituyen su propia ética de Estado, su orden, sus reglas de convivencia y su esencia como nación justa, democrática y libre”*. Por lo tanto, no podemos entender nuestro ordenamiento jurídico sin el cumplimiento de estos valores.

Si analizamos nuestro ordenamiento jurídico, podemos encontrar cada uno de estos valores de forma implícita en los preceptos normativos. Así, la libertad se traduce en un sistema basado en la soberanía popular, la tolerancia y la división de poderes. También, en la libertad de todos los españoles en su ámbito de actuación (con límites, como es obvio, para garantizar la convivencia social). La igualdad tiene su mayor defensa en la propia Constitución al ser garantizada frente a cualquier discriminación en el artículo 14

del texto constitucional. También el artículo 9.2 de la CE insta a los poderes públicos a promoverla en el ámbito de sus actuaciones y para todos los ciudadanos. Con respecto a la justicia, la moralidad mencionada anteriormente es incorporada a las resoluciones judiciales, además de dotar de mecanismos eficaces para que la justicia sea practicada. En cuanto al pluralismo político, el mejor ejemplo es la coexistencia de diferentes partidos políticos, dispares entre sí, además de la existencia de otras entidades como sindicatos y asociaciones. También la libertad de para manifestarse, para asociarse y la libertad de expresión son paradigma del pluralismo político (WOLKERS KLUWER 2022).⁶

5.2.DIFERENCIA ENTRE VALORES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Tal y como afirman FREIXES y REMOTTI (1992, pp. 102 y 103), los principios constitucionales son *“instituciones con proyección normativa de las cuales se extraen reglas jurídicas. Algunos de los principios están positivados [...]; otros han de deducirse”*, y entre ellos, al igual que pasa con los valores, tampoco existe una relación de jerarquía.

Su función es informadora y generan la creación de reglas normativas, vinculando a todos los poderes públicos y privados. Mientras que los valores tienen una función fundamentadora, orientadora y crítica, los principios la tienen informadora. Por ello, entre los valores y los principios sí que existe una jerarquía ya que los valores, al ser superiores de todo el ordenamiento jurídico deben servir de guía para los principios y reglas jurídicas, que están por debajo. Si se observara el incumplimiento tanto de los valores como de los principios, por parte de algún precepto legal, podría plantear la inconstitucionalidad de dichos preceptos (FREIXES y REMOTTI 1992, pp. 105, 106). Los mismos autores señalan otra similitud más entre ambos, y es su carácter estable pero flexible a la hora de ser invocados.

⁶ “Valores superiores del ordenamiento jurídico”. *Guías Jurídicas, La Ley*. Wolters Kluwer. Disponible en: <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAA AUMTSONDtBLUouLM DxbIwMDCwNzl2OQQZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAqlmYcDUAAAA=WKE>

6. Contexto sociopolítico actual y sus efectos sobre una posible reforma de la Constitución española.

Como se ha mencionado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, la reforma de la Constitución Española requiere, necesariamente, un clima de consenso que propicie acuerdos entre los responsables de llevar a cabo esta reforma. Según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra consenso significa *“acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”*⁷. Por lo tanto, el consenso implica que, a pesar de las diferencias iniciales, se puedan encontrar espacios comunes de entendimiento, en los que, gracias a las cesiones realizadas por todas las partes, se puedan alcanzar grandes acuerdos que favorezcan al conjunto de la sociedad. Sin embargo, las fuerzas políticas de nuestro país no son capaces de alcanzar acuerdos para resolver los problemas económicos y políticos, lo que supone *“el principal nubarrón que se cierne sobre nuestro horizonte constitucional. [...] España vive una situación constitucionalmente peligrosa. El consenso fundacional de 1978 [...] está roto”* (TAJADURA 2020, p. 99).

El sistema adolece de deficiencias que hasta hace unos años no eran visibles. La crisis económica, cuyas primeras señales aparecieron en 2007-2008, y la posterior aparición de escándalos económicos y de corrupción, algunos protagonizados por políticos y altos cargos públicos de nuestro país, unido al deficiente control y transparencia, ha generado que se cuestionen las insuficiencias de la democracia española. Incluso los propios mecanismos de representatividad democrática están en crisis. De hecho, el bipartidismo tradicional ha dejado paso a un escenario multipartidista, alguno con representación parlamentaria significativa, y ha provocado *“políticas diferenciadas en clave territorial en varias Comunidades Autónomas”* (BOIX 2019, pp. 44, 45). Buena prueba de ello es la composición actual, tan fragmentada, del arco parlamentario, en el Congreso de los Diputados. Así, el resultado de las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019 tuvo como resultado la siguiente distribución de escaños: Partido Socialista Obrero Español

⁷ Real Academia de la Lengua Española (RAE). Significado de la palabra consenso. www.rae.es Disponible en: <https://dle.rae.es/consenso>

(PSOE), con 108 escaños, Partido Popular (PP), con 87 escaños, VOX, con 52 escaños, Unidas Podemos (Podemos-IU), con 26 escaños, Esquerra Republicana de Catalunya-Sobiranistes (ERC-Sobiranistes), con 13 escaños, Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC. PSOE), con 12 escaños, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, con 10 escaños, Junts per Catalunya-Junts (JxCAT-JUNTS), con 8 escaños, En Comú Podem-Guanyem el Canvi, con 7 escaños, Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), con 6 escaños, Eusko Halerria Bildu (EH Bildu), con 5 escaños, Más País-Equo, con 2 escaños, Candidatura d'Unitat Popular-Per la Ruptura (CUP-PR), con 2 escaños, En Común-Unidas Podemos (Podemos-EU), con 2 escaños, Partido Popular-Foro (PP-FORO), con 2 escaños, Coalición Canaria-Nueva Canarias (CCa-PNC-NC), con 2 escaños, Navarra Suma (NA+), con 2 escaños, Más Compromís, con 1 escaño, Bloque Nacionalista Galego (BNG), con 1 escaño, Partido Regional de Cantabria (PRC), con 1 escaño, Agrupación de Electores "¡Teruel Existe!", con 1 escaño⁸. La fuerza política con mayor número de Diputados, que es el PSOE, no llega al 30'8% de la representación del arco parlamentario. El total de Diputados de las dos fuerzas con más representación (PSOE y PP) apenas supera la mitad del arco parlamentario, con un 55'6% de los escaños. Buena prueba de la fragmentación y del nivel tan bajo de consenso que impera actualmente en el Hemiciclo es la ajustada mayoría que otorgó la confianza al Presidente del Gobierno para ser investido. Dicha investidura se celebró en segunda votación, por mayoría simple, con 167 votos a favor, 165 en contra y 18 abstenciones⁹.

A continuación, vamos a comparar esta composición con el resultado de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, tras las cuales dio comienzo la VIII Legislatura (2004-2008), al inicio de la cual el Presidente del Gobierno anunció su intención de reformar la Constitución (abordado en apartados anteriores de este trabajo), y que además coincide con los primeros síntomas de la grave crisis económica que sufrió nuestro país (2007-2008). La distribución de escaños en el Hemiciclo era la siguiente: PSOE, con 164 escaños,

⁸ Congreso de los Diputados. "Distribución de votos y escaños en el Congreso. Elecciones Generales de 10 de noviembre de 2019". www.congreso.es [consulta: mayo de 2022]. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=10/11/2019>

⁹ "Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno". Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, nº 8, de 27 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-4.PDF

PP con 146 escaños, Convergència i Unió, con 10 escaños, Izquierda Unida, con 2 escaños, Esquerra Republicana de Catalunya amb Front Nacional de Catalunya i Partit Social Demócrata de Catalunya (ERC), con 8 escaños, Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), con 7 escaños, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUIA), con 2 escaños, Coalición Canaria, con 3 escaños, Bloque Nacionalista Galego, con 2 escaños, Unión del Pueblo Navarro-Coalición PP (UPN-PP), con 2 escaños, ENTESA, con 1 escaño, Chunta Aragonesista, con 1 escaño, Eusko Alkartasuna, con 1 escaño y Nafarroa Bai (NA-BAI), con un escaño¹⁰. En este caso, la fuerza política con mayor número de Diputados (el PSOE) suponía el 48'86% del Hemiciclo y la suma de las dos fuerzas mayoritarias (PSOE y PP), más del 90'57% del Hemiciclo. Comparando estos datos con los de la legislatura actual, es evidente la evolución ascendente de la fragmentación de las fuerzas políticas que componen el arco parlamentario. La principal consecuencia, como es obvio, es que, al haber una mayor disparidad en los intereses representados, alcanzar acuerdos es mucho más complicado, sobre todo en los que se requiere una mayoría reforzada, como es el caso de la reforma constitucional.

Además de esta fragmentación, que dificulta acuerdos mayoritarios, es importante destacar el clima político actual, que adolece de un estado semipermanente de crispación que complica, todavía más, dicho consenso. Esta situación es tan evidente que incluso se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes para los españoles. Así, el avance de resultados de la “Encuesta sobre cuestiones de actualidad” del pasado mes de abril (2022), elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) arroja un resultado muy significativo. El 86% de los entrevistados afirma que, en estos momentos, hay mucha o bastante crispación y tensión política. De éstos, casi el 54% afirma que son los políticos/as y los partidos políticos los que contribuyen en mayor grado a ello. Casi el 80% de los entrevistados reconoce que esta situación de crispación política en España les preocupa mucho o bastante y más del 90% considera que es muy o bastante importante intentar reducir esta crispación.

¹⁰ “Distribución de votos y escaños en el Congreso. Elecciones Generales de 14 de marzo de 2004”.
www.congreso.es Disponible en:
<https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=14/03/2004>

Casi el mismo porcentaje considera muy o bastante importante que los partidos políticos lleguen a pactos de Estado sobre materias clave de la política nacional y están muy de acuerdo (92'2%) en que los partidos políticos tienen la obligación de alcanzar consensos sobre temas importantes que afecten a los españoles¹¹.

En definitiva, la crispación política y su consiguiente falta de consenso, sumado a la obsesión de la clase política por *“colonizar las instituciones de control que debieran permanecer ajenas a la lógica partidista”*, imposibilita alcanzar Pactos de Estado (educación, salud, pensiones, empleo, etc.). Esto, sumado al miedo que generan los partidos populistas alejan la posibilidad de alcanzar un acuerdo común para reformar la Constitución (TAJADURA 2020, p. 111).

Hace ya más de una década que España adolece de esta situación, como reconocía MATEOS Y DE CABO (2009, p.11) cuando afirmaba hace trece años lo siguiente: *“no parece que con las condiciones políticas presentes se pueda producir un gran consenso para la tramitación de una reforma de este calado, salvo si se limita a unos supuestos muy concretos, que puedan ser asumidos por la mayoría. [...] El temor a las reformas constitucionales se ha convertido en una especie de axioma jurídico-político”*. Lejos de resolverse, la situación se ha mantenido, si no agravado, hasta el punto de que *“el ordenamiento constitucional español no parece estar logrando ser cauce para el acuerdo o la exitosa composición de las pretensiones de la ciudadanía ni instrumento para la resolución pacífica y dialogada de los conflictos sociales”* (BOIX 2019, p. 46).

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que el contexto sociopolítico actual no es el más adecuado para iniciar un proceso de reforma de la Constitución Española.

¹¹ “Encuesta sobre cuestiones de Actualidad. Abril 2022 (II). Avance de resultados”. Estudio nº 3362. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Mayo, 2022. Disponible en: https://datos.cis.es/pdf/Es3362marMT_A.pdf

7. ¿Podrían incumplirse valores constitucionales si se aplaza la reforma constitucional?

Como se ha puesto de manifiesto en apartados anteriores, los valores constitucionales regulados en el art. 1.1 de la Constitución Española legitiman el sistema constitucional y fundamentan el ordenamiento jurídico. Por ello, cualquier precepto que contradiga dichos valores sería ilegítimo. Alterar estos valores supondría, nada menos, que un cambio en el sistema constitucional. De ahí la importancia de su protección (DÍAZ REVORIO 2009, pp. 7 y 12). Pero, ¿qué pasaría si esos preceptos que alteran el cumplimiento de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico se encontraran dentro de la propia Constitución?

Es evidente que las normas que no respetan los valores constitucionales deben ser declaradas inconstitucionales por los órganos de control de constitucionalidad. En nuestro país, ese órgano es el Tribunal Constitucional (FREIXES Y REMOTTI 1992, p. 105). Pero cuando esa posible inconstitucionalidad se produce directamente desde dentro del propio texto constitucional y, además, no se llevan a cabo las reformas necesarias para solventar la situación, se está produciendo una vulneración constitucional, sostenida en el tiempo, que podría poner en peligro el cumplimiento del mandato constitucional. En cualquier norma de rango inferior a la Constitución, ante esa situación, la solución es contundente, ya que se retira del ordenamiento jurídico, produciendo efectos *ex tunc*. Pero la situación sería mucho más compleja si esto ocurriera en el propio texto constitucional.

Cuesta encontrar doctrina que profundice en la posibilidad de que algún precepto de la propia Constitución Española pueda ser inconstitucional por poner en peligro el cumplimiento de los valores constitucionales recogidos en el art. 1.1 de la CE. Como afirman MELLADO y GÓMEZ (1984, p. 1146), se trata de un asunto delicado puesto que esto supondría cuestionar un texto que ha supuesto “[...] *un baluarte inquebrantable del ordenamiento jurídico. Supone igualmente cuestionar la infalibilidad del constituyente*”. Pero la realidad es que, el hecho de no haber realizado apenas reformas en el texto constitucional (salvo las dos ya comentadas), perpetúa esas posibles deficiencias, puesto

que, tras más de cuatro décadas desde su aprobación, en las que la evolución de la sociedad ha sido significativa, es lógico que la regulación de algunas materias haya quedado obsoleta. En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia alemana sí que ha señalado en reiteradas ocasiones la posibilidad de que *“un texto constitucional recoja normas absolutamente incompatibles”* (MELLADO y GÓMEZ 1984, p. 1146).

7.1.LA PREFERENCIA DEL VARÓN A LA MUJER, EN EL ORDEN SUCESORIO DE LA CORONA, COMO PARADIGMA DEL INCUMPLIMIENTO DE UN VALOR CONSTITUCIONAL

Si hay una cuestión que suscita el consenso generalizado en cuanto a la necesidad de ser reformada es la preferencia del varón a la mujer en el orden sucesorio de la Corona, regulado en el art. 57.1 de la CE, por la vulneración del principio de igualdad que recoge el art. 1.1 de la CE. Y es que, *“no existe base jurídica, ni lógica, para aceptar que la preferencia del varón a la mujer en la sucesión en el trono español [...] constituya una excepción al principio de igualdad tan expresamente constitucionalizado en nuestro texto fundamental”* (MELLADO y GÓMEZ 1984, p. 1151). Tal y como afirman estas autoras, estamos por lo tanto ante un precepto que *“adolece de un vicio de inconstitucionalidad”* (MELLADO y GÓMEZ 1984, p. 1154). Otros autores se han pronunciado en sentido similar. Así, VILLANUEVA (2015, p. 7) no duda que esta cuestión va en contra del principio de igualdad, aclarando que lo que se establece es una Ley Sálica moderada, al preferir al varón frente a la mujer. CALABUIG y SANJUÁN (2014, p. 145) lo catalogan como *“una anomalía al principio de igualdad”* justificando (pero no amparando) esta redacción por la tradición. Estos mismos autores abogan por *“no dilatar más en el tiempo una cuestión que precisa ser reformada”* instando a los poderes públicos a promover las actuaciones que sean necesarias para ello (CALABUIG y SANJUÁN 2014, p. 150). Por lo tanto, está fuera de toda duda la necesidad de reformar el art. 57.1 de la CE por vulnerar el principio de igualdad, protegido como valor superior del ordenamiento jurídico en el art. 1.1 de la CE. Cuestión aparte es la fórmula que se deba utilizar para ello. MELLADO y GÓMEZ (1984, pp. 1155-1157) ofrecen un par de alternativas. La más correcta sería la reforma

constitucional, si bien no está exenta de dificultades al tener que hacerlo por la vía del art. 168 de la CE, es decir, por el procedimiento reforzado. La otra opción, más viable políticamente, sería mediante la extensión de las competencias del Tribunal Constitucional, ya que, al no contemplarse en el texto constitucional la posibilidad de que haya “*normas constitucionales inconstitucionales*”, tampoco se ha regulado el órgano encargado de fiscalizar la adecuación de las normas de la Constitución Española a los principios y valores del ordenamiento jurídico. La lógica indica que este órgano debería ser el Tribunal Constitucional y la legitimidad para interponer el recurso correspondiente sería la misma que indica el art. 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. En cualquier caso, estamos ante un asunto de suma importancia y muy cuestionado desde el principio, a pesar de lo cual, sigue intacto en el texto constitucional. MELLADO y GÓMEZ (1984, p. 1158) recogen las palabras, al respecto, de un Senador durante el período constituyente: *“Mantener el precepto en los términos en que está concebido supone...una vejación a todas las mujeres de España, que no entenderán que los hombres que están elaborando esta Constitución les dediquen bellas palabras no discriminatorias a la hora de proclamar valores, pero que discriminen radicalmente a la hora de organizar instituciones...”*.

7.2. ¿PODRÍA HABER MÁS CASOS DE INCUMPLIMIENTO DE VALORES CONSTITUCIONALES EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?

A la hora de abordar otros posibles casos de incumplimiento de valores constitucionales por parte de algunos preceptos del propio texto constitucional, hay que recordar que, si se produce en el art. 57.1 de la CE, como hemos afirmado en el apartado anterior, y a pesar de ello no se ha modificado la Constitución en este aspecto, ¿por qué no podría ocurrir algo similar con respecto a alguna otra parte del articulado? Hay que tener en cuenta que, si todavía no se ha realizado una reforma constitucional de mayor calado, no ha sido porque no sea necesario, sino por la dificultad que ello entraña. Por eso, no es descabellado pensar que pueda haber algunas partes del texto que requieran ser

modificados para no poner en peligro el cumplimiento de los valores recogidos en el art. 1.1 de la CE.

Sin embargo, ante la importancia y trascendencia de este asunto, sería muy osado afirmar categóricamente este extremo sin que medie, de forma previa, un profundo estudio y sea la propia doctrina jurídica y académica la que avale este extremo, como sí ocurre con el art. 57.1 de la CE sobre la preferencia del varón a la mujer en la sucesión a la Corona.

A lo largo del trabajo hemos recogido diferentes propuestas doctrinales sobre las reformas necesarias de la Constitución Española. Pues bien, algunas de ellas podrían estar justificadas precisamente por la vulneración de los valores constitucionales. A continuación, se plantean algunos ejemplos con el firme deseo de que puedan ser abordados en profundidad, por expertos en la materia, desde el punto de vista jurídico y doctrinal, y emitir un juicio objetivo y bien fundamentado sobre ello.

El art. 32.1 de la CE regula el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica. Esta redacción ha requerido un desarrollo en una norma posterior, la Ley 13/2015, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, en la que se regula el matrimonio entre homosexuales (JIMÉNEZ 2008, p. 2). La redacción del art. 32.1 de la CE podría ser modificada para que no hubiera confusión al respecto y se entendieran incluidos los matrimonios entre personas del mismo sexo, evitando una hipotética vulneración de los principios de libertad e igualdad.

La inviolabilidad del Rey está regulada por el art. 56.3 de la CE, algo que parece incompatible con el art. 14 de la CE que establece que *“todos los españoles son iguales antes la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal”*. Podría parecer que la figura de la inviolabilidad es incompatible con el principio de igualdad que propugna la Constitución Española. En el mismo sentido, debería revisarse el aforamiento de los Diputados y Senadores regulado en el art. 71.1 de la CE. El reconocimiento de derechos históricos a los territorios forales, regulado en la Disposición Adicional Primera de la CE ha desembocado en un agravio comparativo entre las distintas Comunidades Autónomas, poniendo en peligro el principio de igualdad, que quizá sea conveniente

revisar para compensar esos desequilibrios. El art. 16 de la CE regula la aconfesionalidad estatal, sin embargo, nombra específicamente a la Iglesia Católica, otorgándole de esta manera un lugar preeminente, con respecto a otras confesiones religiosas. El art. 15 de la CE afirma que *“todos tienen derecho a la vida”* habiendo suscitado esta redacción controversia con la normativa aprobada sobre el aborto, (MATEOS Y DE CABO 2009, p. 5), pudiendo menoscabar el principio de libertad, por lo que quizá sería conveniente modificar su redacción.

Esto es un esbozo, por supuesto cuestionable, que simplemente pretende plantear la necesidad de revisar la Constitución Española, tanto desde el punto de vista jurídico como semántico ya que, tras más de cuarenta años desde su redacción y tras la enorme evolución experimentada por la sociedad española, debe ser modificada para adaptarse a los tiempos actuales y recoger dichos cambios, evitando que se pueda poner en duda el cumplimiento de los valores constitucionales, como ocurre ahora con parte de su articulado.

Por lo tanto, ante la pregunta ¿podría haber más casos de incumplimiento de valores constitucionales en la propia Constitución Española?, que da título a este epígrafe, la respuesta es que no se puede descartar categóricamente que no los haya y que incluso hay indicios que requieren un estudio profundo para garantizar que no se produce dicho incumplimiento.

8. Conclusiones

La Constitución Española es fruto de un consenso político que hoy en día parece imposible alcanzar. No es para menos, ya que se estaba tramitando la elaboración y aprobación de nuestra norma suprema y cúspide del ordenamiento jurídico, bajo cuyo paraguas, todos los españoles debían sentirse representados. Todos los que intervinieron en este proceso demostraron un “sentido de Estado” encomiable asumiendo que todas las partes debían ceder en sus posiciones para encontrar espacios comunes que propiciaran el acuerdo. Su valor es incuestionable y sin lugar a dudas, contribuyó a que

nuestro país llevara a cabo una transición democrática que ha sido reconocida incluso fuera de nuestras fronteras.

Precisamente por la trascendencia de esta norma y los aspectos esenciales que regula, los responsables de su elaboración establecieron un proceso de reforma excesivamente rígido, hasta tal punto que, tras cuarenta y cuatro años desde su aprobación, sólo se han realizado dos reformas, que además se han llevado a cabo como consecuencia de nuestra integración en la Unión Europea. En cambio, nuestros vecinos europeos han reformado sus textos constitucionales en numerosas ocasiones. Y es que, como afirma DÍAZ REVORIO (2009, p. 5), en referencia a la reforma de la Constitución Española, vía el art. 168 de la CE, *“parece inadecuada la extensión de la especial protección que dispensa a un conjunto tan amplio de preceptos, entre los que se incluyen no sólo valores y principios fundamentales, sino aspectos o cuestiones mucho más técnicas o de trascendencia menor”*.

Es evidente que, desde la aprobación de la Constitución Española, la evolución de nuestro país y del conjunto de la sociedad ha sido enorme, por lo que el texto constitucional debe adaptarse a los nuevos tiempos y recoger los cambios producidos. De lo contrario, corre el riesgo de perder su utilidad y su representatividad y lo que es más grave, se podría poner en peligro el cumplimiento de los valores constitucionales, que son el eje que vertebra toda la legislación de nuestro país.

Las reformas que hay que abordar son numerosas y la bibliografía que hay publicada, tanto desde el ámbito académico como jurídico es cuantiosa, coincidiendo, en la mayoría de los casos, en los aspectos más urgentes a reformar. Especialmente significativo es el Informe que elaboró el Consejo de Estado, aprobado en 2006, sobre el que se ha profundizado en un apartado anterior.

Si hay un aspecto que genera un amplio consenso sobre la urgente necesidad de ser reformado es el art. 57.1 de la CE, referente a la sucesión a la Corona, en la que prevalece el varón sobre la mujer. Este es el ejemplo más paradigmático sobre un artículo de la CE que, al no haber sido modificado para adaptarlo a los tiempos actuales, se ha producido el incumplimiento, continuo en el tiempo, ni más ni menos que del principio de igualdad,

algo que, en pleno s. XXI es inconcebible para un país como España, que como dice el Preámbulo de la CE, quiere *“garantizar la convivencia democrática [...] dentro de las leyes conforme a un orden económico y social justo [...] y establecer una sociedad democrática avanzada”*. Y es que, en este sentido, y con respecto a este artículo, solo hay un camino, tal y como recoge MELLADO Y GÓMEZ (2001, p. 11), al afirmar que *“la solución jurídicamente irreprochable es la reforma constitucional. [...] Es obligado [...] aportar una redacción alternativa”*.

No es este el único aspecto que suscita consenso en cuanto a la necesidad de su reforma. Así, otras materias cuya revisión debe ser estudiada son el sistema electoral, la iniciativa legislativa popular, la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas, el reparto de competencias, la mención a la pertenencia de España a la Unión Europea, el derecho a la vida, el matrimonio, la dicotomía entre la aconfesionalidad del Estado y la cooperación con las distintas confesiones religiosas, o la reforma del Senado, entre otros. Por lo tanto, sí que existe un claro consenso sobre la necesidad de reformar y actualizar la Constitución Española, pero, paradójicamente, los intentos de llevarla a cabo han sido mínimos y poco fructíferos.

La composición actual del arco parlamentario, sumamente fragmentado, y con la representación más variada de fuerzas políticas e ideologías de las últimas décadas, hace prácticamente inviable alcanzar cualquier consenso y menos, de la magnitud que requiere la reforma de nuestra Constitución. De hecho, en la actualidad, cualquier mínima propuesta legislativa genera severas discrepancias, broncas e insultos en la tribuna de oradores del Congreso y acusaciones continuas entre las distintas fuerzas políticas, escenificando su ruptura en los medios de comunicación. Como es lógico, y tal y como se ha puesto de manifiesto en apartados anteriores, la desafección política de los españoles es absoluta, hasta tal punto que la ausencia de confianza en el poder ejecutivo y legislativo es total y la esperanza de que se alcancen acuerdos de Estado, tan necesarios para el futuro de cualquier país, en materias como la educación y la sanidad, es prácticamente nula.

Y la realidad es que, en medio de este ambiente de crispación, la reforma de la Constitución no se encuentra entre los asuntos a tratar a corto plazo, a pesar de su

necesidad imperativa, como recuerda RUIZ (2018, P. 175), al afirmar que *“las modificaciones a realizar según el Consejo de Estado podrían suponer modificaciones de aproximadamente 60 artículos, un 30% del texto constitucional”*. Esto demuestra el peligro de que el texto constitucional quede desfasado.

En definitiva, como recoge MATEOS Y CABO (2009, p. 2), *“la reforma de la Constitución debe ser abordada tras una reflexión madura y meditada con independencia de los procesos electorales y en ausencia de cualquier crispación política [...], siempre con el espíritu de diálogo y de acuerdo más amplio posible”*. Y este, por lo tanto, debe ser el *modus operandi* tanto del poder ejecutivo como del legislativo. Ellos son los responsables de elaborar, reformar y aprobar la legislación, así como de ejecutarla, y ellos son los únicos a los que se les puede achacar la irresponsabilidad de no haber acometido dichas reformas. Estamos, sin duda, ante una clara dejación de funciones, fruto del inmovilismo, de la falta de profesionalidad y de una mal entendida acción política, basada exclusivamente en el marketing electoral, en detrimento de la gestión pública. Y como en cualquier otro puesto de trabajo, la dejación de funciones debería tener consecuencias.

Retomando el título de este trabajo, *“Reformas prioritarias de la Constitución. ¿Podrían incumplirse valores constitucionales ante el aplazamiento de dichas reformas?”*, la respuesta es afirmativa. De hecho, ya está ocurriendo con el art. 57.1 de la CE y hay indicios de que otros artículos deben ser, cuanto menos, revisados. La ausencia de revisionismo de la Constitución Española la ha convertido en una norma mucho más vulnerable que cuando se aprobó y permeable a posibles discrepancias entre artículos del propio texto constitucional.

La *“crisis constitucional”* que atraviesa España sólo será superada *“si somos capaces de recuperar la cultura política del pacto y el acuerdo que hizo posible [...] la Transición, y renovar así el consenso constitucional fundacional de 1978”* (TAJADURA, 2020, p. 112). Este es el espíritu que debe orientar al poder ejecutivo y legislativo en el ejercicio de sus funciones, guiados siempre por la senda del bien común, la cohesión territorial y la prosperidad de la sociedad española. En definitiva, libertad, justicia e igualdad.

9. Referencias bibliográficas

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BOIX PALOP, A. “Reforma constitucional posible frente a reforma constitucional necesaria en España”. *Revista el Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. 2019, nº 60, pp. 44-67. Disponible en:

<https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/71282/133731.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CALABUIG PUIG, M. A., SANJUÁN ANDRÉS, F. J. “Hacia la constitucionalización de la igualdad en la sucesión a la Corona”, pp. 140-151. En: MAÑAS VIEJO, C. (coord.), ESQUEMBRE CERDÁ, M. M. (coord.), MORENO SECO, M. (coord.), MONTESINOS SÁNCHEZ, M. N. (coord.). *I Coloquio Internacional Haciendo Historia: Género y Transición Política “Transiciones en Marcha”*. 1ª ed. Alicante: Universidad de Alicante, 2014. Disponible en <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/46119>

DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R. “La segunda enmienda a la Constitución española de 1978”. *Diario La Ley. Sección Tribuna*. Año 2011, núm.7739, pp. 1-11. ISSN 1989-6913.

DÍAZ REVORIO, F.J. “Consideraciones sobre la reforma de la Constitución Española desde la teoría de la Constitución”, pp. 587-621. En: DÍAZ REVORIO, F.J., VERA SANTOS, J.M. (coord). *La reforma estatutaria y constitucional*. 1ª ed. Madrid: La Ley, 2009.

DURO CARRIÓN, S. “Los valores y principios constitucionales como límites a la actuación de los poderes del Estado y la Función Pública”. *Revista de Derecho Político*. 2021, núm. 111, pp. 225-254. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/31065/23489>

FREIXES SANJUÁN, T. y REMOTTI CARBONELL, J. C. “Los valores y principios en la interpretación constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 1992, núm. 35, pp. 97-109. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79458>

JIMÉNEZ RIUS, P. “Sigue vigente la Constitución Española de 1978?”. *Revista Actualidad Administrativa*. Año 2008, núm. 7, tomo 1, pp. 725-731.

LÓPEZ AGUILAR, J.F. “De la Constitución irreformable a la reforma constitucional exprés”. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. Año 2012, núm. 29, pp. 199-218 [consulta marzo 2022]. ISSN 1139-5583. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6987>

LÓPEZ GARRIDO, D. “Una reforma constitucional para España”. *Revista el Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Año 2013, núm. 33, pp. 24-30.

MATEOS Y DE CABO, O. “Las materias susceptibles de reforma constitucional: determinación y viabilidad”, pp. 665-691. En: DÍAZ REVORIO, F.J., VERA SANTOS, J.M. (coord). *La reforma estatutaria y constitucional*. 1^a ed. Madrid: La Ley, 2009, pp. 665-691.

MELLADO PRADO, P. y GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. “En torno a la posible inconstitucionalidad del apartado primero del artículo 57 de la Constitución Española de 1978”. *Diario La Ley*. 1984. Tomo 4. La Ley 15276/2001, p. 1145.

PULIDO QUECEDO, M. “Reforma de la Constitución”. *Revista Derecho de los Negocios*. Año 2011, núm. 253. 56-57. ISSN 1130-5711.

SANJUÁN ANDRÉS, F. J. “La ausencia de participación de la ciudadanía mediante consulta popular por vía del referéndum, en la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, 957-974. En: TERUEL LOZANO, G.M. (dir.), PÉREZ MIRAS, A. (dir.), RAFFIOTTA, E. C. (dir.) y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (pr.). *Desafíos del constitucionalismo ante la integración europea*. 1^a ed. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2015. Disponible en <https://www.um.es/ceeum/index.php/investigacion/publicaciones/181-desafios-del-constitucionalismo-ante-la-integracion-europea> .

RUIPÉREZ, J. “El Título X de la Constitución Española de 1978 a la luz de las funciones de la Reforma Constitucional”. Ed. Vlex. México, 2017.

RUIZ DÍAZ, J. “Constitución española. ¿La reforma pendiente?”. *Revista Ihering. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Año 2018, núm. 1, pp. 169-199 [consulta: marzo 2022]. ISSN 2660-552X. Disponible en <https://revistas.fuesp.com/ihering/article/view/11/6>

RUIZ RUIZ, J.J. “La reforma de la Constitución”, pp. 409-422. En: GAMBINO, S. (aut.), LOZANO MIRALLES, J. (aut.), PUZZO, F. (aut.) y RUIZ RUIZ, J. J. (aut.). *El sistema constitucional español*. 1^a ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2019.

TAJADURA TEJADA, J. “La reforma constitucional como problema”. *Revista Estudios Culturales Hispánicos*. Año 2020, núm. 1, pp. 91-113 [consulta: marzo 2022]. ISSN 2701-8636. Disponible en <https://ech.uni-regensburg.de/article/view/18>

TORRES DEL MORAL, A. “Valores y principios constitucionales”. *Revista de Derecho Político*. 1992, núm. 36, pp. 17-26. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8566/8174>

TUR AUSINA, R. “Los condicionantes actuales de la reforma de la Constitución de 1978. Particular mención al proceso de reformas estatutarias”, pp. 715-735. En: DÍAZ REVORIO, F.J., VERA SANTOS, J.M. (coord). *La reforma estatutaria y constitucional*. 1^a ed. Madrid: La Ley, 2009.

VILLANUEVA TURNES, A. “Una perspectiva actual de la reforma Constitucional en España”. *Diario La Ley. Sección Tribuna*. Año 2015, núm.8593. pp. 3-11.

VÍRGALA FORURIA, E. “El informe de 2006 del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 2008, núm. 82, pp. 211-260 [consulta: abril 2022]. ISSN 0211-5743. Disponible en <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26985eduardovirgalaforuriaredc82.pdf>

WEBGRAFÍA

“Distribución de votos y escaños en el Congreso. Elecciones Generales de 14 de marzo de 2004”. 20 de mayo de 2022, 18:00 h www.congreso.es Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=14/03/2004>

“Distribución de votos y escaños en el Congreso. Elecciones Generales de 10 de noviembre de 2019”. 10 de mayo de 2022, 17:00 h. www.congreso.es Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=10/11/2019>

“Elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978”. 10 de marzo 2022, 20:00 h. www.congreso.es Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm>

“Encuesta sobre cuestiones de Actualidad. Abril 2022 (II). Avance de resultados”. Estudio nº 3362. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). 19 de Mayo 2022, 20:00 h. Disponible en: https://datos.cis.es/pdf/Es3362marMT_A.pdf

“Primera reforma constitucional”. 5 de Marzo 2022, 18:00 h. www.congreso.es Disponible en: https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm

“Segunda reforma constitucional”. 6 de Marzo 2022, 19:00 h. www.congreso.es Disponible en: https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm

“Procedimiento de reforma constitucional”. 20 de Marzo 2022, 20:00 h. www.senado.es Disponible en: <https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCREFCNST>

“Valores superiores del ordenamiento jurídico”. <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es> 30 de abril 2022, 18:00 h. Disponible en: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTSONDtbLUouLM_DxblwMDCwNzI2OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAqImYcDUAAAA=WKE

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (RAE). Significado de la palabra consenso. www.rae.es Disponible en: <https://dle.rae.es/consenso>

BOLETINES OFICIALES

“Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno”. Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG). Congreso de los Diputados, nº 8, de 27 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-4.PDF

LEGISLACIÓN CITADA Y DECLARACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, p. 31229. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1>

Declaración 1/1992, de 1 de julio, del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de julio de 1992, núm. 177, p. 2. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-17448>

Ley 1/1977, de 04 de enero, para la Reforma Política (derogada). *Boletín Oficial del Estado*, 5 de enero de 1977, núm. 4, p. 170. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>

Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de julio de 2005, núm. 157, p. 23632. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11364>

Ley Orgánica 2/1979, de 03 de octubre, del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 05 de octubre de 1979, núm. 239, p. 13. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de abril de 1980, núm. 100, p. 8964. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-8648>

Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992. *Boletín Oficial del Estado*, 28 agosto 1992, núm. 207, p. 29905. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ref/1992/08/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ref/1992/08/27/(1))

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de septiembre 2011, núm. 233, p. 101931. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15210>

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. *Boletín Oficial del Estado*, 05 de marzo de 1982, núm. 55, p. 5765. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>

Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de mayo de 1994, núm. 114, p. 14687. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-10830>

Listado de abreviaturas

Art./Arts.: artículo/artículos

CE: Constitución Española

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

p./pp.: página/páginas