

Pablo PÉREZ TREMPs. *Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*, Tirant lo Blanch, 2018.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(1\)-2019pp435-446](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(1)-2019pp435-446)

La reforma constitucional en España siempre ha sido una cuestión problemática y no exenta de polémica que ha tenido sus consecuencias no sólo en el ámbito jurídico-constitucional, sino también en el ámbito político y social. Es por ello que Pablo Pérez Tremps ha decidido, en una obra de gran profundidad, reflexionar sobre esta materia una vez cumplidos los cuarenta años de nuestra Carta Magna. Mucho más si tenemos en cuenta que actualmente es un tema que aparece de forma nítida en los debates nacionales.

Consciente de la importancia y de la complejidad que supone la reforma constitucional en este país, el autor nos ofrece un estudio pormenorizado de la cuestión así como diferentes reflexiones que servirán como un magnífico instrumento filosófico y también de trabajo para los docentes e investigadores que se acerquen por primera vez a este asunto así como para aquellos que quieran profundizar más en esta materia y en lo que supone para nuestra realidad estatal la modificación constitucional. Para ello comienza con una introducción, reflejada en el primer capítulo, que supera el objetivo propuesto y diseña un

estupendo recorrido de la filosofía política sobre la reforma constitucional en España.

Uno de los factores que ha influido de manera extensa en la teoría de reforma constitucional española es nuestra propia historia constitucional. Nueve han sido las constituciones españolas y se han caracterizado por una inestabilidad permanente. Nuestros textos constitucionales precedentes han sido reformados en muy pocas ocasiones, ya que cuando había una necesidad de cambio se optaba por romper con el propio texto constitucional y elaborar uno nuevo. Por ello, la estabilidad conseguida con nuestra actual Carta Magna muestra un cambio en esta rutina constitucional. Así, el autor señala cómo en el veinticinco aniversario de la Constitución de 1978 lo que recorría los planteamientos de la doctrina y de las fuerzas políticas, de manera general, era la satisfacción por la buena salud de los preceptos constitucionales.

No obstante, en este aniversario ya se plantearon preguntas sobre posibles cambios en nuestra Norma Fundamental. Sin lugar a dudas las preguntas que más resonaban eran las relativas a la organización territorial

del poder estatal. Actualmente las voces que hablan y que plantean una posible reforma son más y se alzan con más fuerza. Aun así, una parte de las fuerzas políticas españolas no está de acuerdo y prefieren no reformar el texto constitucional, siempre basándose en la estabilidad de la Constitución y en el pacto que creó dicho texto.

Pablo Pérez Tremps mantiene en las páginas de su obra que parte de la clase política tiene miedo a «abrir un melón» (p. 13). Aunque parezca que detrás de esta negativa a la reforma hay una concepción dogmática y tautológica del constitucionalismo español, en realidad lo que se pone de manifiesto es el miedo a reflexionar sobre la realidad estatal.

No obstante, nuestra Carta Magna ha sido reformada dos veces, en 1992 y en 2011. Pero el miedo a la reforma ya se expuso en la primera modificación realizada. Aunque era una reforma necesaria e ineludible para poder ratificar el Tratado de la Unión Europea, se intentó evitar poniendo en marcha el mecanismo de recurso previo ante el Tribunal Constitucional para preguntar si realmente era necesario. Previamente se habían publicado dos Dictámenes del Consejo de Estado (850/91, de 20 de julio y 421/1992, de 9 de abril) que recomendaban acudir a este mecanismo previo.

Otra parte de la clase política, más situados en el ámbito denominado nacionalista, propugnan cambios profundos en la Constitución y cuestionan de manera específica el pacto territorial de nuestro poder constituyente. Sucede ahora con una parte de la clase política catalana pero ya se manifestó con

el proyecto reforma del Estatuto de País Vasco, más conocido como «Plan Ibarretxe».

Sin duda, en los últimos años la reforma constitucional se ha planteado en nuestra esfera política y constitucional y cada vez va adquiriendo mayor importancia. Así se pudo entrever en el año 2004 cuando el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero comunicó su intención de iniciar un proceso de reforma constitucional que afectara a diferentes contenidos de nuestra Carta Magna. Dicho proceso no llegó a abrirse aunque en 2011, y bajo el mismo Gobierno, se llevó a cabo la reforma del artículo 135 por razones derivadas de la crisis económica, de la cual el autor habla profundamente y de una manera clara y efectiva más adelante.

El actual problema catalán ha planteado una grave crisis en torno al ámbito territorial español y ello ha traído a colación la discusión sobre la posible necesidad de la modificación constitucional, asunto que ha entrado con gran fuerza en la agenda política española. Así, el 15 de noviembre de 2017 se constituyó la «Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico». Ya se han producido diferentes comparencias de expertos y expertas del entorno social, político y constitucional en la mencionada Comisión parlamentaria.

Tras esta interesante introducción la obra se desarrolla a través de otros cinco capítulos que tratarán de manera amplia los aspectos técnicos así como los argumentos, preguntas, discusiones y polémicas que se existen en torno a la modificación de nuestra Carta Magna. Por ello es necesario empezar

por cuáles son las líneas básicas de la reforma y sus efectos para luego pasar a las cuestiones de técnica jurídica. El autor también ahonda en las reformas realizadas para después establecer en qué momento nos encontramos así como los posibles contenidos que podrían ser reformados. Finaliza con unas magníficas conclusiones aportando reflexiones finales que consiguen cerrar de manera magistral la cuestión abordada en estas páginas.

El capítulo segundo pretende analizar las líneas básicas de la reforma constitucional. España se enmarca dentro del constitucionalismo de las últimas décadas que se caracteriza, entre otras cosas, por la rigidez de los textos fundamentales. Dicha rigidez tiene dos niveles en nuestro Estado ya que existen dos procedimientos diferenciados de reforma de la Constitución. Por un lado, se establece el procedimiento ordinario en el artículo 167 que muestra un equilibrio aceptable entre rigidez y constitucional, propio de la teoría de reforma de la Carta Magna. Por otro lado, crea el procedimiento especial o agravado, del artículo 168, que es especialmente rígido.

Así, encontramos en este segundo nivel diversos procedimientos rígidos que en su combinación hacen de esta reforma un elemento de excepcional dificultad a la hora de utilizarlo. Una de las claves es el alto nivel de riesgo político que supone este procedimiento. Pero la existencia del mismo se justifica en que el constituyente español de 1978 no optó por establecer límites materiales, cláusulas de intangibilidad, y solo reguló que ciertos contenidos de gran importancia pudieran ser reformadas

únicamente por este segundo proceso de modificación.

Otra cuestión muy interesante que se aborda en este capítulo es si el Tribunal Constitucional puede controlar el contenido de una reforma del texto fundamental. Para el autor la respuesta es negativa no sólo porque ya lo estableciera el Alto Tribunal en varias de sus Sentencias, como la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ7, donde manifiesta que la revisión constitucional no tiene más límites expresos que los límites formales y de procedimiento establecidos en la propia norma superior del ordenamiento. Sino también porque el Tribunal «no puede controlar el contenido de una reforma constitucional porque ningún poder constituyente puede acotar al poder constituyente del futuro» (p. 21).

¿Cuáles son los efectos de este nivel de rigidez constitucional? En primer lugar, la jurisdiccionalización de nuestra realidad. El importante papel que ha tenido nuestro Tribunal Constitucional en la configuración del Estado autonómico o en la conceptualización, desarrollo y ampliación de los derechos fundamentales es innegable. Es cierto que las competencias del Alto Tribunal son sumamente amplias y ello ayuda a consolidar su papel esencial en la evolución del Estado de Derecho, pero también es cierto que la no utilización del procedimiento de reforma agravado, por su dificultad política, filosófica y constitucional, ha influido en otorgarle al Tribunal Constitucional un peso significativo en esta cuestión. Todo ello ha producido que las mutaciones constitucionales estén a la orden del día en nuestro sistema jurídico-constitucional.

Desde el punto de vista del autor, otro de los temas que deben ser tratados en esta obra es el relativo a las cláusulas de apertura constitucionales. Estas cláusulas buscan adaptar el texto a la evolución social y política del país, pero siempre desde una perspectiva de auto adaptación del texto constitucional. Debido al poco uso de los mecanismos de reforma constitucional, dichas cláusulas adquieren un cariz esencial en nuestro ordenamiento jurídico.

Tres son las cláusulas que se recogen en nuestra Norma Fundamental: el artículo 10.2, el artículo 93 y la Disposición Adicional Primera. Las dos primeras son contundentes y han tenido una utilización vital en la democracia. Aunque el artículo 10.2 CE sólo interpreta el Título I y desde luego no constitucionaliza los Tratados Internacionales en materia de derechos, lo cierto es que la interpretación que se ha hecho de este precepto ha servido para ampliar el contenido de los derechos en España. Por su parte, el artículo 93 CE sin duda alguna ha sido el encargado de regular todo el proceso de integración en la Unión Europea. El efecto modulador sobre la Constitución en esta materia así como la limitación que ha producido sobre la incidencia del Derecho europeo en nuestro país es innegable. No obstante, queda abierta la cuestión de si este precepto es suficiente para regular todo lo que supone formar parte de la organización supranacional de la Unión.

La disposición adicional primera es una cláusula de apertura que afecta de lleno a la organización territorial del Estado. Se centra en los derechos

históricos intentando flexibilizar el régimen jurídico de Navarra y País Vasco. Así, el Tribunal Constitucional entiende que el contenido de este artículo tiene como objetivo limitar, ser una barrera a la hora de interpretar y de actualizar dichos derechos (STC 16/1984, entre otras). El problema es que la cuestión territorial es mucho más compleja y se extiende más allá de los propios derechos históricos. Que nuestra Carta Magna tenga más lagunas constitucionales en esta materia que en ninguna otra de su texto supone que la actuación y la interpretación del Alto Tribunal haya sido mucho más activa. Como bien dice Pablo Pérez Tremps «el Tribunal dejó un espacio muy limitado al legislador ordinario, máxime al afirmar muy pronto su tajante negativa a las leyes meramente interpretativas de la Norma Fundamental en su STC 76/1983» (p. 32).

El capítulo tercero ahonda en los elementos de técnica jurídica que alcanzan desde el propio instrumento de reforma hasta la posible existencia de un control de la reforma. En primer lugar resuelve la pregunta relativa a cuál es la naturaleza de la reforma ya que la Constitución no clarifica nada en este punto y tampoco podemos basarnos en una prolija tradición histórica. Por eso es necesario detenerse en el momento de la primera reforma constitucional hecha ya que se desestimó la naturaleza de ley y se optó por denominarla simplemente como una «reforma». En este sentido Pablo Pérez Tremps tiene la capacidad de narrar de forma directa y sencilla una cuestión muy interesante que se plantea en el Reglamento del Congreso.

Su artículo 147.1 habla de proyectos o proposiciones de reforma para el procedimiento agravado, ¿esto significa que cabe hablar de una futura ley constitucional? La solución se encuentra en el propio procedimiento agravado ya que en los primeros pasos que pertenecen a la primera legislatura (de las dos que intervienen en esta reforma) si estaríamos antes un proyecto o proposición legal ya que lo que se vota en las Cortes Generales no es la propia reforma en sí misma, lo que se tiene que aprobar es una ley que actúa como requisito indispensable para continuar con la reforma y por tanto poder proceder a disolver dichas Cortes. Tras la constitución de las nuevas Cámaras se deberá aprobar finalmente el contenido de la reforma, la propia reforma en sí, que tendrá que ser ratificada por la ciudadanía.

La palabra «afectar» que se recoge en el artículo 168.1 de la Constitución y que se refiere al contenido que puede ser sujeto del procedimiento agravado es otro de los temas sobre técnica jurídica que se analizan en la obra. Y para saber el significado de esta palabra también hay que detenerse en la primera reforma constitucional. El Tribunal Constitucional se planteó en esta ocasión cuál de los dos procedimientos debía ser el utilizado. Para ello estableció que la solución se basaba en detenerse en qué parte de la Constitución era la que de manera expresa debía reformarse. Como consecuencia, se utilizó el procedimiento ordinario. No obstante, y como muy bien plantea el autor, este resultado puede traer aparejado algunos riesgos tales como que se opte por reformar contenidos que queden fuera del

contenido reservado al procedimiento agravado, cuando en realidad la reforma tendría que hacerse justamente de materias que se sitúan dentro de ese procedimiento agravado; o bien, el riesgo de que existan reformas que permitan reinterpretar contenido aparejado al procedimiento agravado sin que éste sea modificado.

No se puede avanzar en los instrumentos de técnica jurídica sin plantearse cómo debe ser la pregunta que se haga en el posible referéndum del procedimiento ordinario o en el referéndum obligatorio del procedimiento especial. Nada aclara nuestra Carta Magna al respecto ni tampoco la *Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum*. ¿Se puede hacer una sola pregunta general? ¿Es posible hacer varias preguntas para una sola materia reformada? ¿Es obligatorio elaborar varias preguntas si la reforma alcanza a varias materias? Todas estas cuestiones quedan abiertas. El autor entiende que mientras no haya nada en contrario se pueden realizar varias preguntas y que resulta lógico y coherente que si se reforman varias materias haya una pregunta por materia en la consulta popular.

Dos temas más son importantes a dilucidar en este capítulo. Por un lado, la propia reforma del Título X, es decir la famosa «reforma de la reforma». Nuestro texto fundamental deja claro que no es materia de reforma agravada o especial, por tanto se utilizará el procedimiento ordinario. En segundo lugar, se plantea si existe un control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. La cuestión es sumamente compleja y

aunque las respuestas puedan ser más o menos claras, el debate filosófico constitucional que hay detrás no puede eludirse. Dejando a un lado si es posible controlar el contenido reformado, lo que se plantea aquí es la posibilidad de controlar los aspectos formales de la reforma, si estos han sido respetados a la hora de aplicarlos. El profesor Pablo Pérez Tremps manifiesta que «...el poder de reforma constitucional, al estar regulado en el Título X, es un poder constituido en cuanto a su funcionamiento y, por tanto, sometido [...] a límites de procedimiento» (p. 42).

No existe expresamente esta posibilidad ya que dentro de las normas que son objeto de constitucionalidad no se encuentran recogidos, ni en la Carta Magna ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las reformas constitucionales. Aun así, el artículo 27.2.b de la citada Ley Orgánica habla de que podrán ser controladas por el Alto Tribunal otras leyes, disposiciones normativas y actos estatales que tengan fuerza de ley. Desde mi punto de vista las reformas constitucionales quedarían fuera de este artículo ya que parece claro, a través de las dos reformas que se han llevado a cabo, que las mencionadas reformas constitucionales no tienen naturaleza legal.

Si en el capítulo precedente se trataban los elementos relativos a la técnica jurídica, en este se va exponer de manera extensa cuáles han sido y cómo se han llevado a cabo las reformas constitucionales españolas. Comienza dicho capítulo hablando del paradójico fundamento común de las reformas. Desde esta inteligente e ingeniosa idea el autor nos sumerge en

cómo las modificaciones que se han efectuado tienen, como punto en común, la pertenencia y la integración de España en la Unión Europea. Y aunque la fundamentación entre la primera y la segunda no fueran la misma, sí tienen un denominador común que es la Unión Europea.

La primera reforma efectuada fue sobre el artículo 13.2. Aunque no parecía de gran calado y más bien se circunscribía a una modificación técnica, lo cierto es que tuvo una gran trascendencia en nuestro Estado.

Numerosas constituciones de países pertenecientes a esta organización supranacional han sido modificadas para adaptarse a esta nueva situación europea. España siempre había encauzado su integración en la Unión a través del artículo 93 de la Carta Magna, evitando entrar en el proceso de reforma constitucional. Pero el Tratado de la Unión Europea de 1992 entraba claramente en contradicción con el artículo 13 de nuestra Norma Fundamental. No obstante, la controversia estaba servida ya que había opciones políticas y parte de la doctrina constitucional que opinaba que dicha reforma no era necesaria, con el precepto 93 era suficiente. El Gobierno preguntó sobre esta cuestión al Consejo de Estado, que en dos de sus dictámenes mantenía que no era necesaria la reforma pero que el mejor cauce para resolver esta problemática era preguntarle al Tribunal Constitucional a través del instrumento de recurso previo. La respuesta del Alto Tribunal en este momento fue que era necesaria la reforma constitucional para poder evitar contradicciones con el Tratado de la Unión Europea (DTC 1/1992).

Dicha solución no fue la misma la segunda vez que un Gobierno preguntó al Tribunal Constitucional sobre una posible contradicción entre la norma suprema del ordenamiento jurídico y un Tratado de la Unión (el no aprobado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa). En esta segunda ocasión la Declaración del Tribunal 1/2004 entendía que no era necesario modificar nuestra Constitución. Esta vez el Alto Tribunal fue más flexible en cuanto al concepto de soberanía y de norma suprema.

Pero la Declaración del Tribunal 1/1992 no estuvo exenta de críticas ni de consecuencias constitucionales y jurídicas. Todas ellas tratadas de forma exquisita por el autor y que se pueden encontrar en la obra. Cabe destacar alguna de ellas.

¿Por qué el Alto Tribunal no estudió de oficio otras posibles inconstitucionalidades del Tratado? Había algunas materias que también planteaban problemas como la moneda única o el Banco Central Europeo. Como bien manifiesta Pablo Pérez Tremps, quien debía preguntar por otras inconstitucionalidades eran los órganos legitimados para interponer este recurso. Por otro lado, se interpretó que el Tribunal Constitucional había sido demasiado rígido y tradicional con el concepto de supremacía de la Carta Magna priorizando este concepto frente al de integración europea y lo que esta supone en la evolución de la teoría constitucional actual. No obstante, la eliminación de contradicciones entre normas de tan importante calado busca garantizar la seguridad jurídica. Para el autor el problema de la Declaración del Tribunal no es

tanto su resolución como la argumentación que se expuso.

La utilización del procedimiento ordinario de reforma también fue un asunto lleno de interrogantes. Fue una de las preguntas que se plantearon ante el Alto Tribunal y que este resolvió estableciendo que el procedimiento debería ser el reconocido en el precepto 167 de la Constitución. ¿Cuáles hubieran sido las consecuencias de haber utilizado el procedimiento agravado? No podemos olvidar que la contradicción versaba sobre el derecho al voto de las personas extranjeras, cuestión que afecta directamente a la soberanía nacional, y donde estaban en liza varios preceptos, no sólo el artículo 13 sino también el artículo 23. Las consecuencias eran técnicas pero también políticas. Este procedimiento plantea numerosas mayorías así como una disolución de Cortes, con lo que ello conlleva, y un referéndum obligatorio. Ello suponía que la ratificación del Tratado se iba a dilatar en el tiempo y no parecía lo más aconsejable; pero además el temor a celebrar un referéndum venía, entre otras cosas, por los resultados negativos que esta consulta había producido anteriormente en Finlandia y Dinamarca.

Por último, el autor hace una valoración sobre el significado político de esta reforma constitucional. Destaca tanto lo que supuso para el reforzamiento y la profundización del proceso de integración de nuestro país, como también acentúa la importancia de romper con el «mito de la intangibilidad política de nuestra Norma Fundamental» (p. 69). El miedo a que una reforma provocara una ruptura del orden constitucional fue

superado gracias a esta primera modificación. Para llevarla adelante se tuvieron que hacer pactos y acuerdos políticos que finalmente se materializaron para conseguir superar este escollo que arrastrábamos desde tiempo atrás.

La segunda reforma constitucional, producida el 27 de septiembre de 2011, tenía como objetivo dar una respuesta a la crisis económica que azotaba nuestro país. Por ello el Gobierno planteó modificar el artículo 135 que es, sin duda, una de las claves de la estructura jurídica de la Hacienda Pública española. Con esta reforma se buscaba trasladar seguridad en los mercados constitucionalizando las reglas y elementos que limitan el déficit y el endeudamiento de un Estado.

Para acercarse a lo que supuso esta modificación, esta obra expresa de manera efectiva todos aquellos factores que estuvieron presentes en la misma. Así, fue un proceso de tramitación sumamente rápido y que comenzó en agosto, es decir que se tuvo que convocar una sesión extraordinaria de las Cortes. La polémica estuvo servida en cuanto a la actuación parlamentaria ya que se debatió y aprobó en lectura única y de urgencia. Además el mencionado precepto es de una gran complejidad técnica. Pero el autor también plantea si dicha reforma es realmente necesaria. Los grandes principios que ahora se recogen en el artículo constitucional reformado ya estaban reconocidos en la anteriores leyes sobre estabilidad presupuestaria y ratificada por la STC 134/2011.

Además, dicha reforma provocó numerosos efectos. Pablo Pérez Tremps manifiesta brillantemente que

aunque se consiguió el objetivo principal, es decir, tranquilizar a los mercados, lo cierto es que los efectos internos a nivel constitucional fueron mucho mayores que este primero. En primer lugar porque otorga rango constitucional a los principios de estabilidad presupuestaria y a los instrumentos de limitación del déficit. Y más innovador aún, por primera vez se reconoce de manera expresa en nuestra Norma Fundamental el principio de integración europea.

También ha servido en los niveles normativos inferiores a la Constitución, ya que a partir de 2011 se han aprobado numerosos Reales Decretos Leyes que justificaban su urgente y extraordinaria necesidad a través de los efectos de la crisis y de los objetivos que deben ser alcanzados según el artículo 135 CE. Esto es, de alguna manera esta reforma ha otorgado una razón de Estado que da base a las medidas que con urgencia se han tomado para intentar frenar la crisis económica. Todo ello acompañado de políticas de recortes que han afectado plenamente al Estado social.

Las consecuencias de dicha reforma son por tanto numerosas y han tenido una onda expansiva mayor de la esperada por el poder constituyente derivado de 2011. Tanto es así que ha llegado también al Estado descentralizado español. En parte es lógico debido a que la organización territorial española lo es en todos sus ámbitos, también el económico y presupuestario. De esta manera se han reforzado los controles de los poderes territoriales, tanto autonómicos como locales. Sin olvidar que estamos ante otro elemento de conflicto

en la permanente discordia existente en materia autonómica.

Para comprender cómo se encuentra nuestro país a día de hoy con respecto a la reforma constitucional, esta obra plantea un quinto capítulo que recoge las reflexiones finales del autor sobre esta materia.

Parece que desde hace algún tiempo (y mucho más después de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña) que algunas fuerzas políticas y gran parte de la doctrina constitucional plantea reformas constitucionales que servirían para adaptar nuestra Norma Fundamental a los tiempos actuales. Tres son las materias que han tenido más discusión en este sentido.

La reforma de la sucesión a la Corona parece ampliamente reconocida en nuestro ámbito social, jurídico y político. La Ley sálica, propia del Derecho francés, produce una discriminación de género palpable, no hay democracia sin igualdad. Y aunque a priori parece una «modificación sencilla» en cuanto a que existe un amplio consenso sobre ella, lo cierto es que su complejidad es absoluta. Primero porque es necesario utilizar el procedimiento de reforma agravado que nunca antes ha sido puesto en marcha y que conlleva algunos riesgos políticos ya mencionados anteriormente. Pero en segundo lugar, porque la apertura de dicha reforma puede acarrear un debate sobre la propia naturaleza de la Monarquía y su idoneidad y aceptación por la actual sociedad española. Como bien manifiesta el autor «es un riesgo que antes o después había que asumir» (p. 90).

La constitucionalización de la Unión Europea es el segundo gran tema que se plantea. Dicha modificación puede ser compleja a nivel técnico, pero es mucho más asumible a nivel político. La expresa mención a la integración europea del artículo 135 en 2011 es una prueba de ello. La pregunta planteada en las páginas de este libro es si el precepto constitucional 93 sigue siendo suficiente a día de hoy para dar cobertura a todo el proceso de pertenencia a esta organización supranacional. Para él, es el momento de proceder a la reforma en este punto por varias razones. Así, el artículo 93 nace cuando la Unión Europea tenía básicamente un contenido económico, sin embargo ahora la Unión también posee un gran contenido político, y cada vez más. Muestra de ello es el Tratado de Lisboa y las competencias que en él se recogen y que afectan a la propia soberanía nacional.

Pero además, la Constitución debería establecer y disponer cuáles son los elementos esenciales de nuestro ordenamiento para proceder a respetar el proceso de integración. La colaboración explícita para delimitar cómo se hace y cómo se puede hacer la cesión competencial sería crucial para clarificar, tanto a la ciudadanía como a los propios poderes públicos, cómo se lleva a cabo este procedimiento. Así se establece en la DTC 1/2004.

Y por supuesto la no referencia explícita a la Unión Europea a lo largo del contenido de nuestra Carta Magna es incomprensible. Sólo acarrea dificultades en cuanto a entender cómo se produce el reparto competencial o cómo las normas europeas pueden afectar a nuestro ordenamiento jurídico. Sin

lugar a dudas, esta no mención expresa dificulta enormemente el entendimiento en nuestro Estado del principio de primacía del Derecho de la Unión.

La tercera materia es la relativa a la estructura territorial del Estado. Desde mi punto de vista resulta la más compleja y así lo demuestra Pablo Pérez Tremps en sus páginas. Hay prácticamente unanimidad en cuanto a su reforma pero no en cuanto al contenido de dicha reforma. Esta tiene que versar no sólo sobre la organización territorial sino que tiene que ir acompañada de una reforma del Senado, por ser esta la Cámara de representación territorial.

Para poder entender el proceso autonómico hay que situarse en el año 1978 que es cuando se elaboró nuestra Norma Fundamental. Debido a las dificultades planteadas a lo largo del proceso constituyente, se optó por plasmar en la Constitución un proceso basado en la idea de autonomía que la configuraba como un derecho para las nacionalidades y regiones. No hay una verdadera organización territorial constitucionalizada sino un futuro modelo de Estado limitado en nuestra Carta Magna. Es decir, el desarrollo del Estado de las Autonomías se ha llevado a cabo a través de Acuerdos autonómicos y a través de los Estatutos de Autonomía y de las normas legales. No podemos olvidar el importante papel que la Constitución otorga a estos Estatutos, son la norma que crea y perfecciona nuestras Comunidades Autónomas, siempre respetando los límites constitucionales.

La Norma Fundamental española refleja el momento de su aprobación, el inicio de la democracia donde lo

que se constitucionaliza es ese proceso de configuración territorial, que a día de hoy ha sido sobrepasado. Es necesario avanzar en esta materia. Las tensiones que constantemente se plasman sobre nuestro Estado autonómico no ayudan en nada a la pacificación social. Y como bien dice Pablo Pérez Tremps, los problemas territoriales superan a la reforma, están relacionados en gran medida por la escasa cultura de descentralización que existe en nuestro país. Pero la mencionada reforma podrá ayudar a consolidar el sistema y a aumentar esa cultura de descentralización (p. 97).

Finalmente, la obra concluye con un capítulo dedicado a conclusiones. A pesar de denominarse de esta manera, el autor hace un trabajo exquisito introduciendo más reflexiones novedosas sobre la reforma constitucional. Menciona otras posibles reformas que se podrían llevar a cabo como reconocer la perspectiva de género, modificar el sistema electoral que tantos problemas ha causado, o regular de manera más satisfactoria los derechos sociales del Capítulo III del Título I de la Norma Fundamental.

Muy interesante resulta el razonamiento que hace sobre la normalización de la reforma constitucional. Es cierto que nuestra historia de no modificaciones ha afectado a inocular, entre otras cosas, el miedo a cambiar nuestro texto supremo. Sin embargo, la estabilidad de nuestro orden constitucional también depende de la fuerza que tengamos para afrontar las reformas necesarias en este ámbito. Y aunque no sea sencillo, ya hemos procedido a realizarla en dos ocasiones. Como bien manifiesta el autor con una

frase esclarecedora «el melón que no se abre se pudre» (p. 106).

Conseguir consensos más allá de los obtenidos en 1978 es fundamental para poder avanzar como Estado. Es importante conseguir amplias mayorías para poder modificar nuestra Constitución, y si alguna fuerza política se queda fuera de estos consensos será un error político. Como dicen las Tablas de Moisés «pacta con tus enemigos no con tus amigos» (p. 104).

En este país se despliega un amplio abanico de posibilidades que van desde romper con la Constitución y hacer una nueva a no tocar absolutamente nada de su contenido. Entre una y otra opción existen muchas intermedias que pueden ayudar a la evolución social, política y constitucional de nuestro Estado siempre y cuando las miras vayan más allá de las partidistas. Una ruptura total con el poder constituyente de 1978 no sería beneficioso y sería volver a caer en los errores ya vividos en nuestra historia.

Estas intensas páginas que recogen todos los temas relativos a la reforma constitucional tanto pasados, como presentes y futuros hacen que esta obra sea de gran utilidad tanto para entender la realidad sobre nuestro orden constitucional como para profundizar más en futuras investigaciones sobre esta materia. No deberíamos olvidar que la reforma constitucional es uno de los grandes hitos de nuestra teoría y práctica constitucional y este libro pone de manifiesto de una manera brillante, concreta, sin ser excesivamente largo y sin ser en ningún momento tedioso, todos los puntos y realidades de la modificación de nuestra Carta Magna.

No encontramos en las páginas de esta obra una mera recopilación de ideas ni tampoco encontramos una simple transcripción de Dictámenes, Declaraciones constitucionales u otros documentos jurídicos. Lo que se palpa a través de estas páginas es una labor interna de reflexión y crítica constructiva de la compleja materia presentada, haciendo que haya un gran dinamismo en la lectura a pesar de la dificultad planteada en este ámbito. El desarrollo, explicación y reflexión sobre los Dictámenes del Tribunal Constitucional son una buena prueba de ello.

Creo que hubiera sido de gran interés profundizar un poco más en nuestra propia historia constitucional, sin convertirse en un tratado histórico, para afianzar esa unión tan interesante que el autor plantea entre nuestro pasado y presente constitucional. Otra cuestión en la que creo que hubiera sido posible hacer un desarrollo más exhaustivo es en la denominada cláusula de apertura de la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Como ya se ha visto, el tema territorial es uno de los más complejos en materia constitucional y por eso creo que hubiera sido apropiado ampliar la explicación de esta cláusula de apertura que resulta claramente insuficiente para la organización territorial y que veo difícil extrapolar a Comunidades Autónomas, las más, que no poseen derechos históricos. Por desgracia la problemática territorial no sólo afecta a las Autonomías denominadas como nacionalidades sino que también se plantean numerosos problemas con las Comunidades sin un desarrollo foral propio. En cuanto a la definición del Título X como «poder constituido»,

cuando el autor habla del posible control de constitucionalidad de las reformas constitucionales sobre el procedimiento, desde mi punto de vista, creo que debería haberse detenido con más precisión sobre este asunto. No queda claro si lo define como poder constituyente, aunque sea derivado, o le otorga otro nivel distinto al utilizar la palabra constituido.

Hecha estas precisiones no dudaría en recurrir y utilizar la obra de Pablo Pérez Tremps en todas aquellas ocasiones en que necesite volver sobre los pasos de la reforma constitucional. Todo investigador o docente que quiera conocer y profundizar sobre este asunto debe acudir a estas páginas, que pasarán a ser una obra de referencia altamente recomendable.

Cecilia Rosado Villaverde
Universidad Rey Juan Carlos

Pablo PÉREZ TREMP. *Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*, Tirant lo Blanch, 2018.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(1\)-2019pp435-446](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(1)-2019pp435-446)

Copyright

Estudios de Deusto es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

Estudios de Deusto is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.