

# UNA ASIGNATURA PENDIENTE: LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

JAVIER PÉREZ ROYO

*SUMARIO:* INTRODUCCIÓN.—LA AUSENCIA DE LA REFORMA EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA.—LA JEFATURA DEL ESTADO.—LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.—BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

La reforma es lo que diferencia a la constitución de las demás normas que existen en el ordenamiento. Una constitución es constitución porque únicamente puede ser reformada por el procedimiento que en ella misma se contempla. Si no contuviera cláusulas de reforma, la constitución sería indistinguible de la ley, es decir, estaría a disposición del legislador, de uno de los poderes constituidos.

Jurídicamente la reforma es, pues, una protección para la constitución mediante el establecimiento de un límite para el legislador, límite verificable además mediante el control de constitucionalidad de la ley. Sin reforma de la constitución no se podría imponer el control de constitucionalidad de la ley, pero sin control de constitucionalidad de la ley el límite que la reforma supone podría ser traspasado sin ser sancionado.

Estos son lugares comunes sobre los que no es necesario insistir. La inmensa mayoría de las constituciones democráticas europeas desde la segunda mitad del siglo XX han optado por la inclusión de estas dos garantías de la superioridad de la constitución sobre las demás normas del ordenamiento como forma de imponer el carácter jurídico de la norma constitucional.

Estas dos garantías han operado de manera complementaria y razonablemente satisfactoria desde una perspectiva jurídica en Europa en general y en

España en particular. En este sentido estrictamente jurídico se puede afirmar de manera tajante que el instituto de la reforma constitucional goza de buena salud y que nadie discute su eficacia.

Ahora bien, la perspectiva jurídica, siendo importante, no es la única y ni siquiera la más importante de las que tienen que ser tomadas en consideración a la hora de estudiar la reforma de la constitución. A diferencia de lo que ocurre con la justicia constitucional, en la que la perspectiva jurídica es la dominante y la política la secundaria, en la reforma ocurre lo contrario: la perspectiva política es más importante que la jurídica. Y es así, porque aunque sea verdad que la reforma es un límite para el legislador, no lo es menos que es, sobre todo, un vehículo para la renovación del poder constituyente. En cuanto límite para el legislador la reforma acentúa su vertiente jurídica. Pero en cuanto vehículo para la renovación del poder constituyente es su vertiente política la que tiene primacía. Y ésta es la decisiva en la posición del instituto de la reforma en la economía del texto constitucional. Si no existe un equilibrio entre la reforma como límite del poder constituido y la reforma como vehículo de renovación del poder constituyente, el instituto deja de cumplir la función que debería cumplir y, en consecuencia, es el propio texto constitucional el que se desequilibra.

Me temo que eso es lo que está pasando en España. El Título X de la Constitución desde una perspectiva jurídica está cumpliendo con la función que tiene asignada y, por tanto, es un instituto vivo, que, como antes decía, goza de buena salud. Pero desde una perspectiva política es un Título en desuso, que se ha constituido en un obstáculo insalvable para la expresión del poder constituyente del pueblo español. Tenemos una constitución *formalmente* reformable, pero que *materialmente* no lo es. El poder constituyente del pueblo español que se expresó en diciembre de 1978 ha quedado preso de aquella expresión, sin encontrar la forma de poder renovarse.

El problema es exclusivamente político. La constitución española es razonablemente rígida. Está, por decirlo de una manera expresiva, en la media de las constituciones de los países de la Unión Europea. No es ni más ni menos rígida que las demás. Y sin embargo, en los demás países europeos se hace uso, con más o menos frecuencia, pero con naturalidad de la reforma de la constitución, renovándose el pacto constituyente de manera periódica. En España, por el contrario, no es así. Cuando se van a cumplir veinticinco años de vida de la Constitución, la única vez que se ha hecho uso de la reforma de la constitución fue como consecuencia de la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 e incluso en este caso se contempló la posibilidad de ratificar el Tratado sin necesidad de reformar el texto constitucional. Fue la Decisión 1/1992 del Tribunal Constitucional la que impuso la obligación de hacer uso

de la reforma antes de que se pudiera ratificar el Tratado. Reforma que se tramitó sin debate político de ningún tipo con una celeridad extraordinaria. Formalmente fue una reforma de la constitución, pero materialmente no lo fue. Fue un mero incidente en el proceso de incorporación de España a la Unión Europea.

¿Por qué es así? ¿A qué se debe que lo que los demás países europeos hacen con relativa normalidad los españoles no seamos capaces de hacerlo? ¿Por qué los contenidos de los artículos que contienen cláusulas de reforma no son obstáculos insalvables en los demás países europeos sí lo son en España?

Este es el interrogante en torno al cual tiene interés, en mi opinión, el estudio de la reforma de la constitución en España a los veinticinco años de la entrada en vigor de nuestra última constitución. Es una reflexión política y no jurídica la que se impone sobre la reforma. El análisis jurídico del Título X de la Constitución está hecho y, dada la inexistencia de reformas de la constitución, no hay de momento nada que añadir. El texto de los cuatro artículos que componen el Título X, por mucho que se los analice desde todas las perspectivas imaginables y haciendo uso de todas las técnicas de interpretación comúnmente aceptadas, no da para más. El análisis jurídico de la reforma concreta a la que se procedió en 1992 también está hecho y, desde la perspectiva de la reforma de la constitución, tampoco hay nada que añadir a lo ya dicho. Hay incluso una más que notable producción académica sobre la reforma de la constitución en cuanto tal, es decir, desde la perspectiva de la teoría general de la constitución, que no agota el tema, porque es inagotable, pero que contrasta en todo caso con el desuso del instituto en nuestro país. Es difícil encontrar otro caso de distancia tan grande entre el interés académico por una institución y su ausencia de interés práctico. El esfuerzo académico no guarda ninguna relación con lo que ocurre en la esfera en la que se tiene que poner en marcha el procedimiento de reforma de la constitución.

Es desde esta perspectiva política desde la que me propongo reflexionar sobre la reforma de la constitución española o, mejor dicho, sobre la reforma de la constitución en España, ya que, en mi opinión, el problema no es específico de nuestro último texto constitucional, sino que nos viene acompañando desde principios del siglo XIX, es decir, desde el momento en que se inició en nuestro país la aventura del constitucionalismo. No ha habido reformas de la Constitución de 1978 en estos veinticinco años, pero tampoco las habido de las constituciones anteriores a lo largo de dos siglos. El déficit reformador en nuestra historia constitucional viene de lejos. Pero no adelantemos conclusiones y sigamos el orden que se debe seguir.

LA AUSENCIA DE LA REFORMA EN LA HISTORIA  
CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

Si exceptuamos la reforma de la constitución actualmente vigente en 1992 en conexión con la ratificación del Tratado de Maastricht, a la que antes se ha hecho referencia, en los casi dos siglos de historia del Estado constitucional español únicamente se ha hecho uso de la reforma de la constitución una sola vez: en 1845, en que se produjo la reforma de la constitución de 1837. E incluso en este caso nos encontramos ante una reforma singular por dos motivos:

1.º Porque la Constitución de 1837 no contenía cláusulas de reforma, es decir, no era una constitución formalmente rígida, aunque en la doctrina de la época se sostuviera que el que la Constitución no contuviera cláusulas de reforma no se debía entender como que la constitución fuera flexible, sino más bien como todo lo contrario, como que era una norma totalmente irreformable. Algo de esto resuena en el Dictamen de la Comisión encargada de la reforma que precede al texto de la Constitución de 1845. Pero, de cualquier manera, se trataba de una Constitución que no contemplaba un procedimiento específico para su reforma y no sirve, en consecuencia, como punto de referencia para el constitucionalismo democrático actual, en el que las cláusulas de reforma forman parte de todas las constituciones.

2.º Porque, en todo caso, resulta llamativo que esa única operación de reforma no sea considerada en nuestra historia constitucional como una operación de reforma, sino más bien como una operación constituyente. La reforma de 1845 no es estudiada en nuestros manuales de historia constitucional como la constitución de 1837 reformada, sino como una constitución distinta.

Me parece que vale la pena detenerse en este dato y preguntarse por qué lo hacemos así. Porque esto no ocurre en los demás países europeos. La Constitución de 1845 introdujo en la Constitución de 1837 muchas menos reformas que las que han introducido en la Ley Fundamental de Bonn las numerosas operaciones de reforma a que se ha visto sometida. Y lo mismo cabría decir de la Constitución francesa de 1958, por no hablar de la Constitución belga de 1831. Y sin embargo, todas estas constituciones siguen siendo consideradas tras las operaciones de reforma como la misma constitución reformada. Las reformas son cambios en la constitución y no cambios *de* constitución.

España es el único país europeo en el que la única operación de reforma de la constitución que hemos hecho en nuestra historia la estudiamos no como una reforma de la constitución sino como un cambio de constitución. En esto sí que somos diferentes de los demás países europeos, aunque ello no quiera en modo alguno decir que la historia constitucional española no sea historia europea. Pero en esto nos diferenciamos de manera llamativa.

¿Por qué? ¿Por qué no consideramos la constitución de 1845 como la constitución de 1837 reformada, sino como una constitución distinta? Formalmente la operación de 1845 se presentó a sí misma como una operación de reforma y así se autocalificó el Dictamen de la Comisión correspondiente, a diferencia de lo que ocurre con los de las constituciones de 1837 o 1869. Y sin embargo, nunca se ha considerado 1845 una reforma de 1837, sino una constitución distinta. ¿Por qué?

La respuesta es sencilla: porque 1845 no es 1837, en la medida en que, independientemente de que los cambios introducidos en los artículos de la constitución de 1837 no fueran muchos, sí se produce un cambio en la titularidad y en la naturaleza del *poder constituyente*. La constitución de 1837 es la soberanía nacional. La constitución de 1845 es la soberanía compartida, el principio monárquico constitucional.

Lo ocurrido con las constituciones de 1837 y 1845 puede parecer una anécdota de nuestra historia constitucional, pero no lo es. Es una categoría. Esa operación de reforma que se presenta formalmente como reforma pero que no lo es, expresa de manera ejemplar por qué los españoles no hemos sido nunca capaces de hacer uso de la reforma de la constitución. Y por qué continuamos sin serlo. Porque el problema, aunque distinto en su forma de manifestación, sigue siendo el mismo.

En realidad, los españoles hemos tenido y seguimos teniendo un problema con la reforma de la constitución, porque hemos tenido y seguimos teniendo un problema con el poder constituyente. Todavía no hemos sido capaces de dar una respuesta general e inequívocamente aceptada al interrogante ¿dónde reside el poder? Hemos encontrado compromisos dilatorios más o menos estables y más o menos aceptables, pero no hemos encontrado una respuesta.

Y sin una definición clara y generalmente aceptada del poder constituyente, la reforma se hace imposible. La reforma presupone que la titularidad del poder constituyente no se discute. Justamente por eso, porque el poder constituyente originario no se discute, es por lo que el poder constituyente derivado puede ser ejercido con normalidad. La indiscutibilidad del poder constituyente es la condición *sine qua non* del ejercicio normalizado de la reforma de la constitución.

Con formas de manifestación diversas este es el problema que venimos arrastrando en España desde principio del siglo XIX. Con la constitución de 1978 se han dado respuesta a muchos de los problemas tradicionales que se nos habían planteado en estos dos últimos siglos: la posición de las fuerzas armadas y su subordinación al poder civil, las relaciones con la Iglesia católica y su prolongación en materia de enseñanza, la militarización del orden público y el recurso frecuente a los institutos de protección excepcional o extraordinaria del

Estado, la falsificación de los procesos electorales y varios otros. Pero la constitución de 1978 no ha dado respuesta al problema de la titularidad del poder constituyente de una manera general e inequívocamente aceptada. Sigue siendo la asignatura pendiente del constitucionalismo español. Justamente por eso, seguimos sin ser capaces de hacer uso del instituto de la reforma.

¿Por qué ha sido así? ¿Por qué, a diferencia de lo que ha ocurrido en los demás países europeos occidentales, no hemos sido los españoles capaces de dar una respuesta generalmente aceptada al problema de la titularidad del poder constituyente? ¿Cuáles han sido los obstáculos que nos han resultado insalvables?

Las formas de manifestación del problema, como se acaba de decir, han sido diversas, pero han girado en torno a dos ejes: la Jefatura del Estado y la articulación territorial del Estado. Los españoles no hemos sido nunca capaces de dar una respuesta *en sede constituyente* ni a la Jefatura del Estado ni a la articulación territorial del Estado. No hemos alcanzado nunca *acuerdos* sino simples *compromisos* que nos permitían tirar para adelante durante algún tiempo, pero que no gozaban de aceptación generalizada por los ciudadanos. De ahí que el fundamento en el que ha descansado nuestro Estado constitucional haya sido siempre tan frágil, que, con base en el mismo, no se haya podido llevar a cabo nunca una operación de reforma. Cualquier operación de reforma se ha visto siempre como una amenaza para el conjunto del edificio. Y así se sigue viendo, como hemos tenido ocasión de comprobar en el último «Debate sobre el Estado de la Nación», celebrado el 30 de junio de 2003, en el que el Presidente del Gobierno rechazó de manera absoluta cualquier operación de reforma de la Constitución, cualquiera que sea su alcance.

Tanto la Jefatura del Estado como la articulación territorial de Estado han sido obstáculos insalvables en la identificación primero y aceptación de manera generalizada después de la titularidad del poder constituyente en España. Lo han sido a lo largo de toda nuestra historia constitucional y lo continúan siendo hoy, aunque lo han sido de manera diversa y con distinta intensidad en diferentes momentos de la misma. La Jefatura del Estado fue el obstáculo más importante en el constitucionalismo predemocrático, esto es, en la experiencia constitucional del siglo XIX y de los primeros decenios del siglo XX. La articulación territorial del Estado ha sido el obstáculo más importante del constitucionalismo democrático, esto es, de la experiencia constitucional del siglo XX y de este comienzo de siglo XXI. Pero ni la Jefatura del Estado ha dejado de ser un problema en el proceso constituyente de 1978, ni la articulación territorial del Estado dejó de serlo en los procesos constituyentes del siglo XIX y, singularmente, en el originario de 1812.

## LA JEFATURA DEL ESTADO

Aunque en general también en los demás países europeos occidentales el Estado Constitucional ha tenido que ajustar cuentas con la Monarquía, en ninguno dicho ajuste de cuentas ha estado tan presente y ha dominado su trayectoria constitucional como en el nuestro. Las «Restauraciones» monárquicas de finales del siglo XIX y del siglo XX es un fenómeno constitucional exclusivamente español.

Y es que una de las singularidades de la historia de España es que todos sus ciclos constitucionales sin excepción tienen su origen en una crisis de legitimidad de la institución monárquica. No ha habido ni un solo momento constituyente desde 1808 en que la Monarquía no haya estado en el centro del debate.

En efecto, en la historia constitucional española anterior a 1978 se pueden distinguir cuatro ciclos constitucionales:

1808-1833. Es el ciclo en el que se produce la «quiebra del Antiguo Régimen». Se inicia con la invasión de España por los ejércitos franceses, a la que sigue la Guerra de Independencia y la Constitución de Cádiz así como la posterior restauración del Antiguo Régimen con el retorno de Fernando VII, nuevamente puesto en cuestión en el «Trienio Liberal» y nuevamente restaurado en la «Década Ominosa», hasta la muerte del rey en 1833.

1833-1868. Es el ciclo de imposición del Estado Constitucional. Se inicia de manera confusa con el Estatuto Real, que da paso a la Constitución de 1837, reformada en 1845 y acaba con «La Gloriosa».

1868-1931. Es el ciclo de consolidación y crisis definitiva del Estado Constitucional liberal. Se inicia con una Constitución protodemocrática, la de 1869, que desembocará en un ensayo de experiencia republicana en 1873, al que seguirá «La Restauración», constitucionalizada en 1876. El régimen constitucional entrará en crisis de manera casi definitiva en 1923 y definitiva en 1931.

1931-1975. Es el ciclo de la primera experiencia de construcción de un Estado Constitucional democrático con la Segunda República, a la que sigue la sublevación militar, la Guerra Civil y la negación del régimen constitucional durante los casi cuarenta años del Régimen del General Franco.

En el origen de todos estos ciclos hay siempre una crisis de legitimidad de la institución monárquica. Ese ha sido siempre el detonante de todos los cambios constitucionales en la historia de España. En 1808 fue la abdicación de Carlos IV en la familia Bonaparte. En 1833 la muerte de Fernando VII sin descendiente varón. En 1868 «La Gloriosa». En 1931 la Segunda República.

Todos nuestros ciclos constitucionales tienen una estructura similar. Empezan con una crisis de legitimidad de la institución monárquica, que da paso a un protagonismo político de carácter *progresista* de la sociedad española, que se traduce en Constituciones que descansan en la afirmación expresa de la soberanía nacional (1812, 1837, 1869) o en la soberanía popular (1931), al que sigue en muy poco tiempo una reacción *conservadora* que, de una manera u otra, «restaura» lo que en cada momento se entiende que es la auténtica Monarquía Española. En 1814 suponía la restauración del Antiguo Régimen. En 1845 y 1876, la sustitución de la soberanía nacional por el principio monárquico constitucional, en 1936 la destrucción pura y simple del régimen constitucional y su sustitución por la dictadura del General Franco como vehículo para restaurar la Monarquía.

La fase inicial del ciclo constitucional ha sido siempre de corta duración, entre cinco o seis años, mientras que la fase de la reacción conservadora ha sido siempre de duración larga, cuando no extraordinaria. La historia constitucional de España ha sido técnicamente una historia *reaccionaria*, esto es, la historia de reacciones conservadoras frente a impulsos de cambio progresistas. Y ha girado siempre en torno a la Monarquía. Desde principio del siglo XIX nuestra historia constitucional ha sido la historia de la «Restauración» de la Monarquía.

Esta «obsesión monárquica» que atraviesa toda nuestra historia constitucional es la que explica que la sociedad española no haya podido encontrar una respuesta generalmente aceptada al interrogante sobre el poder constituyente. Cuando se ha propuesto la única respuesta coherente con la naturaleza del Estado Constitucional, la soberanía nacional o popular, no ha sido posible hacer descansar en ella la construcción de un sistema político duradero y estable. La única respuesta que ha tenido permanencia ha sido una respuesta no sólo «monárquica», sino monárquica «restauradora», esto es, anclada en el pasado e incompatible, por tanto, con cualquier tipo de desarrollo ininterrumpido del Estado Constitucional. La institución monárquica suponía un límite inmanente a la evolución del Estado Constitucional imposible de franquear. De ahí «La Gloriosa» en 1868 y la Segunda República en 1931. El sistema era *constitucionalmente* irreformable porque su punto de partida no lo permitía. Ortega solía recordar con frecuencia que Kant decía que España era el reino de los muertos, que los muertos la poseen y la dominan. Y esto es lo que la obsesión monárquica de la historia constitucional española ha expresado de manera elocuente.

Esta «obsesión monárquica» también se interponía en el camino de la sociedad española en el momento de la muerte del General Franco y del inicio de lo que se ha dado en llamar «la transición». También en este momento nos



encontrábamos ante una crisis de legitimidad de la institución monárquica, que había sido «restaurada» por un régimen resultante de una sublevación militar contra un Estado democráticamente constituido, sin respetar además el orden de sucesión en la Corona. La Monarquía era también la cuestión constitucional más importante con la que teníamos que enfrentarnos al iniciar el quinto ciclo de nuestra historia constitucional, hasta el punto de que su resolución se presentaba más que como un problema constituyente, como una premisa para que pudiera desarrollarse el proceso constituyente. Hasta que no se hubiera resuelto este problema, no se podía avanzar en la respuesta a todos los demás.

De ahí que la decisión sobre la Monarquía no se alcanzara en sede constituyente, sino que se hiciera en la fase preconstituyente, esto es, antes de que se celebraran las elecciones del 15 de junio de 1977. La cuestión quedó resuelta mediante un compromiso político entre todos los partidos que participaron en la transición antes de que se convocaran las elecciones que acabaron siendo constituyentes. Y de ahí que la Monarquía estuviera ausente del debate constituyente, como las actas parlamentarias ponen de manifiesto de manera palmaria. Quedan las intervenciones de Heribert Barrera y de Letamendía y, sobre todo, queda el Voto Particular del PSOE al Título II del Primer Anteproyecto de Constitución, el publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero de 1978, pero las primeras eran marginales en el debate constituyente y el segundo fue un Voto testimonial, que no se hará valer después del 5 de enero en ninguna de las fases del *iter* constituyente.

El constituyente español de 1978 no se pronunció, pues, expresamente sobre la Monarquía, sino que se encontró con el «hecho consumado» de la Restauración monárquica y entendió que, si quería resolver todos los demás problemas con los que la sociedad española tenía que enfrentarse para organizarse políticamente de manera democrática, tenía que aceptar dicho hecho consumado sin poder discutirlo y mucho menos ponerlo en cuestión. Y así lo hizo.

Es verdad que lo hizo de manera completamente distinta a como lo había hecho en el pasado. La referencia constitucional a la Monarquía aparece no en el Título de la Constitución, como ocurría en todas las constituciones monárquicas anteriores, sino en el articulado. Se define la Monarquía como Monarquía parlamentaria en el artículo 1.3 CE, inmediatamente después de la afirmación del principio de legitimación democrática del Estado en el art. 1.2 CE. Se cambia la denominación y la ubicación del Título relativo a la Jefatura del Estado, acentuándose el componente objetivo, La Corona, frente al subjetivo, el Rey, y situando al monarca fuera de juego político, que se desarrolla íntegramente entre las instituciones democráticamente legitimadas, arbitrado periódicamente por el cuerpo electoral.

Dicho en pocas palabras: el constituyente español aceptó el «hecho consumado de la restauración monárquica» a cambio de diseñar la arquitectura constitucional más republicana de toda nuestra historia. No ha habido ni una sola constitución anterior, ni siquiera la de 1931, en la que se haya expresado la cadena de legitimación democrática del Estado con la contundencia y diafanidad con que se expresa en la Constitución de 1978.

Este es el compromiso en parte preconstituyente y en parte constituyente con base en el cual se hizo la transición a la democracia. El compromiso exigía lealtad por parte de todos los actores, tanto por el Rey y los demás miembros de la Casa Real como por los poderes democráticamente legitimados, en la aplicación de la Constitución. Y hasta el momento dicha lealtad se ha practicado. De ahí que la cuestión esté pacificada. Ni de lejos, la Monarquía representa para la Constitución de 1978 el límite que supuso para las constituciones anteriores. Pero el tema no está definitivamente resuelto. Si la lealtad constitucional con que se ha operado a lo largo de estos algo más de veinticinco años se prolonga por un tiempo suficiente, es probable que la cuestión monárquica desaparezca definitivamente como problema de nuestro horizonte constitucional. Pero eso está todavía por ver. Se trata, en todo caso, de una cuestión de la que no se habla expresamente, pero que frena implícitamente el ejercicio de renovación del poder constituyente por parte del pueblo español.

Las cosas que no se hablan públicamente no quedan resueltas de manera definitiva. La Monarquía sigue siendo una de ellas. En todas las constituciones monárquicas anteriores la Monarquía ha sido tanto desde un punto de vista formal como material un elemento previo al ejercicio del poder constituyente, al que éste no podía extenderse. De ahí que la Constitución se titulara «Constitución de la Monarquía Española». En 1978 no lo ha sido desde una perspectiva formal, pero sí lo ha sido en cierta medida desde una perspectiva material. Formalmente la Constitución es de la Nación española y el poder constituyente se extiende también a la institución monárquica, pero materialmente no fue así. Esta tensión entre lo que la Constitución formalmente dice y lo que materialmente ocurrió en el proceso pre y constituyente respecto de la Monarquía todavía no ha quedado definitivamente resuelta. Como históricamente ha sido una cuestión clave en la identificación del poder constituyente en España, sigue afectando a dicha identificación y dificulta el proceso jurídicamente ordenado de *renovación del mismo*.

Pero el obstáculo que realmente dificulta la operación de reforma constitucional en este momento no es tanto la cuestión monárquica como la articulación territorial del Estado, que paso a examinar.

## LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Más llamativa todavía por su singularidad que la «obsesión monárquica» ha sido la forma en que la sociedad española se ha enfrentado con el problema más importante para la definición constitucional del Estado, la articulación territorial del mismo. En realidad, habría que decir la forma en que la sociedad española no se ha enfrentado con el problema, ya que lo que ha ocurrido en relación con el mismo es que ha brillado por su ausencia en los diferentes procesos constituyentes a través de los cuales se ha ido imponiendo trabajosamente el Estado Constitucional en España. La sociedad española, aunque parezca increíble, no ha protagonizado nunca *en sede constituyente* un debate sobre la estructura de su Estado y no ha tomado, en consecuencia, nunca una *decisión constituyente* respecto de la misma. Se ha constituido políticamente a lo largo de los dos últimos siglos sin interrogarse nunca de manera expresa, en sede constituyente insisto, sobre cómo deberían integrarse las diferentes partes del territorio en un Estado común.

En las constituciones del siglo XIX, con la excepción, obviamente, de la Constitución Federal de la Primera República, el problema de la estructura del Estado ni siquiera se insinúa. El Estado unitario y centralista se acepta como algo evidente, que no es susceptible casi de ser sometido a discusión. Con la excepción de una brevísima referencia final en el Dictamen de la Comisión Constitucional de 1869, no hay en los documentos constitucionales españoles del siglo XIX ni una sola mención al problema de la descentralización política del Estado.

Es verdad que, como puso de manifiesto Tomás y Valiente en su estudio sobre la génesis de la primera de nuestras constituciones, la Constitución de Cádiz de 1812, en el debate preconstituyente de dicha Constitución sí se planteó expresamente el problema de la estructura del nuevo Estado que se pretendía constituir y se exploraron alternativas distintas a las del Estado unitario. Pero no lo es menos, que tal debate preconstituyente, como el propio Tomás y Valiente subraya, desaparece por completo en el momento final de la fase preconstituyente, de manera que en el texto del Proyecto de Constitución que se hace público y que sirve de base a los debates constituyentes de Cádiz no queda huella del mismo.

Quiere decirse, pues, que la posibilidad misma del debate sobre la estructura del Estado en el momento constituyente originario del Estado español no llegó a pasar de eso, de una mera posibilidad. Posibilidad incluso a la que hemos empezado a prestar atención muy recientemente, pues únicamente tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la transformación del Estado español unitario y centralista en el Estado de las Autonomías, se ha empezado a

prestar atención de manera sistemática por la investigación histórica a los posibles orígenes constitucionales de esta nueva forma de Estado. El debate preconstituyente de Cádiz ha sido desenterrado prácticamente por Tomás y Valiente. Durante casi dos siglos es casi como si no hubiera tenido lugar. No es que fuera totalmente desconocido, pero no había tenido prácticamente impacto alguno en nuestra experiencia constitucional.

*El golpe de mano* en la fase final de la redacción del Anteproyecto de Constitución, mediante el cual se suprimió la posibilidad de que en el debate constituyente de Cádiz se discutiera sobre la estructura territorial del Estado español, tuvo consecuencias de largo alcance. La Constitución de Cádiz estuvo muy poco tiempo en vigor, pero el debate constituyente de Cádiz fijó los términos del debate constitucional en España a lo largo del siglo. Lo que no se planteó en términos constituyentes en Cádiz, no vuelve a plantearse en tales términos a lo largo del siglo.

El problema, obviamente, no desaparece por completo, ya que forma parte, por así decirlo, de nuestra *constitución material*, pero las manifestaciones del mismo no llegarán nunca a los textos constitucionales, sino que se quedarán en un nivel infraconstitucional. En ninguna de las constituciones posteriores a la de Cádiz a lo largo del siglo, ni siquiera en fase preconstituyente que sepamos, se insinúa la existencia de un problema de esa naturaleza. La única excepción, como antes se indicó, fue la Constitución Federal de la Primera República, que fue más la expresión del momento final de la descomposición de la experiencia constitucional puesta en marcha por la Revolución de 1868, que una experiencia constituyente propiamente dicha. En el constitucionalismo español del siglo XIX la experiencia republicana federal de 1873 es un caso claro de excepción que confirma la regla.

Si el mismo *jurista persa*, al que Pedro Cruz Villalón puso a leer la Constitución de 1978 para intentar entender cuál era la estructura del Estado español definida en dicha Constitución, leyera las constituciones españolas del siglo XIX, llegaría a la conclusión de que el problema de la estructura territorial del Estado no había existido en España en todo el siglo. En ningún momento llegó a contemplarse siquiera en sede constituyente que el Estado pudiera estructurarse territorialmente de manera descentralizada.

Completamente distinta parece ser, a primera vista, la experiencia constitucional española del siglo XX. No sólo en el sentido de que la articulación territorial del Estado se plantea expresamente en los dos procesos constituyentes que ha protagonizado la sociedad española en dicho siglo, sino que, además, en ambos se plantea expresamente como el problema central del debate constitucional. Cuando se lee el texto del Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora en 1931 o

la valoración general del Proyecto de Constitución que se hace por los portavoces de los distintos grupos parlamentarios en las Cortes constituyentes de 1978, parece que ese problema de la articulación territorial del Estado es el problema constitucional decisivo y que en torno a él va a girar consiguientemente el debate constituyente.

Y sin embargo, en ninguno de ambos procesos constituyentes va a ser así. *Políticamente* nadie discutía ni discute que era efectivamente así. Más en el proceso constituyente de 1978 que el de 1931, aunque se expresara de manera más urgente en éste que en aquél. Pero *jurídicamente* ni en 1931 ni en 1978 va a ser capaz la sociedad española de afrontar el debate en términos generales. En la sociedad española no ha llegado a madurar hasta la fecha una respuesta política al problema de la estructura del Estado que pudiera ser formalizada jurídicamente. En los dos momentos constituyentes del siglo xx, en los que se suponía que teníamos que hablar de todos los problemas de articulación constitucional de nuestro Estado, no hemos sido capaces de hablar abiertamente de cómo tenía que articularse territorialmente el Estado español. Hemos sido capaces de hablar abiertamente y en términos generales de casi todos los problemas, menos del más importante, que, precisamente por eso, todavía no está resuelto. No hemos sido capaces de definir constitucionalmente la estructura del Estado y hemos remitido siempre la solución del problema constitucional al proceso político que tendría que desarrollarse a partir de la entrada en vigor de la constitución. Nuestros dos procesos constituyentes del siglo xx no han llegado a desconocer el problema, como ocurrió en los procesos constituyentes del xix, pero sí *han devaluado* constitucionalmente la respuesta al problema de la estructura territorial del Estado, que no ha tenido, por eso, una respuesta constitucional en sede constituyente, sino que en ambos casos ha tenido que encontrar una respuesta una vez finalizado el proceso constituyente formal a través de normas no constitucionales, si bien dictadas *con base en la constitución*. La estructura del Estado no se ha resuelto nunca en España *en la Constitución*, sino *con base en la Constitución*.

La Comisión Jurídica Asesora de 1931 marcó la pauta. «Materia primera de nuestra preocupación fue la referente a la estructura de España en régimen unitario o federal». Estas son prácticamente las primeras palabras de su Dictamen de presentación del Anteproyecto de Constitución, ya que las que las preceden son puramente retóricas. Las primeras palabras en las que se aborda materia constitucional son éstas. En consecuencia, parecería lógico esperar que a continuación se abordaría frontalmente el tema y se haría una propuesta coherente con el carácter de «primera preocupación» con que se la había definido.

Y sin embargo, no va a ser así. «Dividida hoy la opinión entre uno y otro sistema», continúa la Comisión, «fácil hubiera sido pronunciarse por cual-

quiera, ya que en apoyo de ambos se dan razones de gran peso dogmático e histórico. No obstante, la Comisión ha entendido preferible...*no teorizar sobre tema tan grave, sino apoyarse en la innegable realidad de hoy y abrir camino a la posible realidad de mañana*».

La renuncia a enfrentarse con el problema no puede reconocerse de manera más clara. La subordinación expresa de la constitución *formal* a la constitución *material*, que las palabras que hemos transcrito en cursiva traducen, es llamativa en un proceso constituyente democrático, en el que al mismo tiempo se va a afirmar por primera vez en nuestra historia la Constitución como norma jurídica y se va a establecer garantías de su superioridad sobre todas las demás normas del ordenamiento.

*No teorizar*, es decir, no constitucionalizar la respuesta al problema, sino limitarse simplemente a dar cauce a la apertura de un proceso histórico a través del cual pueda expresarse de manera inmediata la «innegable realidad de hoy» y se abra un camino «a la posible realidad de mañana». Será la *constitución material territorial* de España la que tendrá que irse abriendo camino en el marco diseñado en la Constitución, sin intentar su definición en sede constituyente.

Esta manera de enfrentarse con el problema de la estructura del Estado parecía que iba a ser corregida en el proceso constituyente de 1977-1978. En esta ocasión parecía que el constituyente sí parecía dispuesto a *teorizar*, esto es, a resolver constitucionalmente el problema y no remitir su solución al proceso político posterior a la entrada en vigor de la constitución.

En efecto si se examina el primer Anteproyecto de Constitución que se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero de 1978, se comprueba inmediatamente que la perspectiva en la que se sitúa la Ponencia es completamente distinta a aquella en la que se situó la Comisión Jurídica Asesora en 1931. El texto del primer Anteproyecto de Constitución de 1978 contiene una definición acabada de la estructura del Estado, no limitándose a establecer un cauce para la apertura de un proceso histórico en el que dicha estructura vaya definiéndose.

Esta voluntad de resolver el problema en el propio texto constitucional se pone de manifiesto desde la formulación misma de la decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado en el artículo 2: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y en la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». La unidad como *principio* político del Estado, la autonomía como *derecho* de las nacionalidades y regiones que lo integran. Ejercicio del derecho a la autonomía condicionado por el principio de unidad, pero también realización efectiva del principio de unidad a través del ejercicio del

derecho a la autonomía, *reconocido* por la Constitución. Esta era la decisión política que tenía que ser articulada posteriormente en el Título correspondiente del Anteproyecto.

Cohherentemente con esta decisión, el Anteproyecto regula con precisión las condiciones de ejercicio del derecho a la autonomía que ha sido puesto *uniformemente* a disposición de los titulares del mismo. La calificación de éstos como nacionalidades y regiones no entrañaba en principio ninguna diferenciación en lo que a las condiciones de ejercicio del derecho a la autonomía se refiere. De ahí que el Anteproyecto se enfrentara con el problema como un problema general de la estructura del Estado y no como un problema particular de determinados territorios del mismo en su relación con el Estado.

A tal efecto y apartándose de la orientación constitucional republicana del 31, el Anteproyecto dedicaba el Título VIII única y exclusivamente a los «Territorios Autónomos», diferenciando de manera inequívoca la autonomía de las nacionalidades y regiones de la autonomía de otros entes territoriales, como los municipios y provincias, que se incluían en el Título V.

El Anteproyecto regulaba, además, las condiciones de ejercicio del derecho a la autonomía en términos idénticos para todos los titulares del mismo, fueran nacionalidades o regiones. Las cinco fases de ejercicio del derecho a la autonomía: iniciativa del proceso autonómico, elaboración del Estatuto de Autonomía, organización política del territorio autónomo, distribución de competencias entre el Estado y el territorio autónomo y financiación del territorio autónomo, eran reguladas en términos idénticos para todos los territorios autónomos que se constituyeran.

Se configuraba, por tanto, un Estado íntegramente descentralizado en territorios autónomos, que tendrían todos la misma naturaleza, accederían de la misma manera a la autonomía, tendrían la misma organización política, el mismo nivel competencial y el mismo sistema de financiación. El carácter político de todas las unidades de descentralización del Estado resultaba indiscutible y se manifestaba en todas las fases de ejercicio del derecho a la autonomía. La unidad política del Estado se canalizaba a través del reconocimiento de un derecho, pero de un derecho que no era más que un cauce para el ejercicio de un poder de naturaleza política. Ésta era la propuesta constitucional sobre la estructura del Estado del primer Anteproyecto de Constitución. No se contemplaba ninguna excepción al ejercicio del derecho. De ahí que la regulación íntegra de la estructura del Estado figurara en el Título VIII de la Constitución, sin remisión a las Disposiciones Adicionales o Transitorias.

Y de ahí también que, como complemento de esta regulación uniforme del ejercicio del derecho a la autonomía, el Anteproyecto diseñara un Senado compuesto de representantes de los distintos territorios autónomos, correspon-

diendo la elección de los senadores a las Asambleas legislativas de dichos territorios (art. 60).

Como puede verse, el Anteproyecto *teorizaba*, es decir, daba una respuesta constitucional global a la estructura del Estado en términos de decisión político-constitucional y en términos de desarrollo normativo de dicha decisión. Las bases para la discusión en sede constituyente del problema de la articulación territorial del Estado estaban sentadas. Parecía que esta vez la sociedad española sí iba a ser capaz de enfrentarse abiertamente y de intentar encontrar una respuesta a través de la discusión pública del problema de su articulación territorial.

Sin embargo, no va a ser así. Ya en la reelaboración del Anteproyecto por parte de la Ponencia Constitucional a partir de los votos particulares de los propios ponentes y de las enmiendas de los diputados, se va a renunciar, como se hizo en 1931, a la *teorización* y se va a reproducir en buena medida una respuesta del mismo estilo a la que entonces se dio al problema.

El Anteproyecto que se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 17 de abril, con base en el cual va a tener lugar el debate constituyente, se diferencia de manera radical del Anteproyecto de 5 de enero.

Lo único que se mantiene es la decisión política constitucionalmente conformadora del artículo 2, si bien redactada en unos términos que jurídicamente no dicen casi nada, pero que políticamente dicen casi todo: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española». Lo que el 5 de enero era un reconocimiento sin reservas del derecho a la autonomía, se rodea el 17 de abril de todas las reservas imaginables.

Estas reservas se van a traducir en una configuración constitucional de la estructura del Estado completamente distinta a la contemplada en el Anteproyecto inicial del 5 de enero.

En primer lugar, el Anteproyecto de 17 de abril incluye en el Título VIII la regulación de los Municipios y Provincias junto a las Comunidades Autónomas. La separación en el Anteproyecto inicial, que pretendía subrayar que la naturaleza de la autonomía de las nacionalidades y regiones era distinta de la autonomía de los Municipios y Provincias, queda cancelada en esta primera revisión del texto constitucional.

Dicha cancelación no es inocente, sino que tiene como finalidad rebajar el alcance de la autonomía de las Comunidades Autónomas y asemejarla a la autonomía de los Municipios y Provincias. Si en el primer Anteproyecto la intervención de los Municipios y Provincias en el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones se limitaba a la primera fase del mismo, la



iniciativa del proceso autonómico, desapareciendo por completo después, en el Anteproyecto de 17 de abril, la presencia de Municipios y Provincias se va a prolongar en la segunda fase, en la elaboración del Estatuto de Autonomía, que será redactado ahora por una Asamblea integrada no solamente por los parlamentarios estatales elegidos en las provincias que se van a constituir en comunidad autónoma, sino además por los diputados provinciales, es decir, por representantes no elegidos directamente por los ciudadanos, sino indirectamente a través de las elecciones municipales. El Proyecto de Estatuto aprobado por esta Asamblea mixta no se negocia después con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, sino que se remite a las Cortes Generales para su aprobación como ley orgánica, sin ser sometido a referéndum. Las comunidades autónomas previstas en el Anteproyecto de 17 de abril no ejercen una autonomía de naturaleza política, sino que se limitan a proponer al Estado un proyecto de estatuto, para que sea éste el que decida. Las comunidades autónomas pierden el control sobre su proceso de constitución como tales.

En lo que a la organización política de las comunidades autónomas se refiere, el Anteproyecto se limita a indicar que el Estatuto de Autonomía deberá contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» [art. 139.1.c)], suprimiendo cualquier referencia a la Asamblea Legislativa y al Presidente y Consejo de Gobierno contenidos en el Anteproyecto inicial. Supresión que priva de contenido a la distribución de competencias, ya que si las comunidades autónomas no saben si van a tener Asamblea legislativa y Gobierno no pueden saber qué tipos de competencias van a poder asumir.

Y esto es todo lo que contiene el Título VIII en este segundo Anteproyecto. Frente a la constitucionalización de la estructura del Estado en el primer Anteproyecto, en este segundo se produce la *desconstitucionalización* de la misma. No se sabe cuál va a ser la naturaleza de las comunidades autónomas que se constituyan, no se sabe cuál va a ser su organización institucional y no se sabe cuál va a ser la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. El único momento del ejercicio del derecho a la autonomía que se define con precisión en el Anteproyecto, el de la elaboración del Estatuto de Autonomía, se sustrae a la decisión de la Comunidad Autónoma, que queda reducida a la posición de elaboradora de un proyecto sobre cuyo destino final pierde por completo el control. Las comunidades autónomas serán lo que el Estado quiera que sean. Llamar a eso ejercicio del derecho a la autonomía es difícil de aceptar.

Esta desconstitucionalización de la estructura del Estado va a tener su reflejo en la incapacidad del Anteproyecto de ofrecer una propuesta sobre la composición del Senado. Aunque parezca increíble, el texto remitido por la

Ponencia para que se iniciara el debate constituyente carece de propuesta sobre la composición de la Segunda Cámara.

Esto es todo lo que contiene el Anteproyecto de Constitución *stricto sensu*, pero no es todo lo que el Anteproyecto contiene respecto de la estructura del Estado, ya que, además del Título VIII, el Anteproyecto contiene una muy extensa Disposición Adicional en la que también se regula el ejercicio del derecho a la autonomía.

Pero no el ejercicio del derecho a la autonomía para todas las nacionalidades y regiones, sino únicamente para algunas de ellas. Frente a la constitucionalización *uniforme* de las condiciones de ejercicio del derecho a la autonomía del Anteproyecto inicial, en el segundo se va a optar por una constitucionalización *diferenciada*.

Las comunidades autónomas «donde hubieran sido aprobados legalmente estatutos de autonomía mediante sufragio universal» (apartado 4) podrán constituirse en comunidades autónomas en los términos en que estaba previsto el ejercicio del derecho a la autonomía en el Anteproyecto inicial de Constitución. Lo que en éste aparecía como regulación uniforme para todas, queda reducido en el segundo Anteproyecto a regulación sólo para algunas.

Esta diferenciación, sin embargo, no se impone de manera taxativa, sino que se admite la posibilidad de que las comunidades autónomas, en las que no se hubieran aprobado estatutos de autonomía por sufragio universal en el pasado, también pudieran acceder al ejercicio del derecho a la autonomía en las mismas condiciones que aquellas en las que sí se había aprobado, si el ejercicio de la iniciativa del proceso autonómico se hacía con mayorías muy reforzadas y con un referéndum de ratificación de dicha iniciativa en el que se exigía la mayoría absoluta del censo electoral de cada una de las provincias que quisieran constituirse en comunidad autónoma (apartado 5).

El segundo Anteproyecto abandona, pues, la perspectiva de la constitucionalización de la estructura del Estado, para pasar a una constitucionalización limitada de dicha estructura, en la que únicamente queda definida constitucionalmente la posición de aquellas comunidades autónomas en las que se hubieran aprobado en el pasado por sufragio universal Estatutos de Autonomía, quedando en un *limbo constitucional* las demás.

La perspectiva del segundo Anteproyecto de Constitución es en realidad la perspectiva de la Comisión Jurídica Asesora de 1931. Se da una respuesta inmediata al ejercicio del derecho a la autonomía para Cataluña, País Vasco y Galicia, esto es, a la «innegable realidad de hoy» y se remite la «posible realidad de mañana», esto es, la respuesta para las demás, al proceso histórico posterior a la entrada en vigor de la Constitución.

La reelaboración del texto por la Ponencia tuvo consecuencias extraordina-

rias para el debate constituyente. De la misma manera que la posición de la Comisión Jurídica Asesora en 1931 fijó los términos del debate constituyente republicano, la posición de la Ponencia en el texto que acabó enviando como Anteproyecto para su discusión en sede constituyente fijó también los términos del debate. En realidad, la regulación de la estructura del Estado que se contiene en el texto definitivamente aprobado de la Constitución es la misma del segundo Anteproyecto, aunque reorganizada de manera distinta. La casi totalidad de la Disposición Adicional del Anteproyecto es incorporada al Título VIII definitivo, quedando una pequeña parte de la misma incluida en la Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> Pero materialmente la respuesta a la estructura del Estado es la misma. Todos los elementos esenciales de la respuesta constitucional definitiva a la estructura del Estado estaban ya en el segundo Anteproyecto de Constitución. Frente a la voluntad de constitucionalización del primer Anteproyecto se acabará imponiendo la voluntad de desconstitucionalización del segundo, que es la que harán suyas las Cortes Constituyentes.

La posibilidad de que hubiera un debate en sede constituyente sobre la estructura territorial del Estado, abierta con el primer Anteproyecto, se perdió con el segundo. La perspectiva general desapareció de manera definitiva. Se procedía de nuevo a una devaluación constitucional de la estructura del Estado, que tendría que ser definida *a partir de y con base en* la Constitución, pero que no quedaba definida en el texto constitucional.

Con ello se perdió la oportunidad de integrar la articulación territorial del Estado en el ejercicio del poder constituyente y de dar a dicha estructura la *legitimidad de origen* que debe tener. En la respuesta al problema constituyente más importante de la sociedad española no han faltado por completo, pero sí han estado presentes de manera sumamente imperfecta los elementos de toda respuesta constituyente digna de tal nombre: debate general transparente, consenso prácticamente unánime y participación directa del cuerpo electoral.

Este déficit de legitimidad de origen pesa sobre la estructura de nuestro Estado tal como se ha ido constituyendo a través de los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992 y es lo que la convierte en algo materialmente irreformable. La estructura del Estado no puede ser tocada, porque su reforma exigiría la reapertura del debate general que no se hizo cuando tuvo que hacerse.

Dicho en pocas palabras: en el proceso constituyente de 1978 se afirmó, como no podía ser de otra manera, la soberanía popular como principio en el que descansa el edificio constitucional, pero *materialmente* el principio de legitimación democrática no se extendió ni a la decisión sobre la Monarquía ni a la relativa a la articulación territorial del Estado. De ahí que permanezcan en nuestro sistema político ambigüedades acerca de la titularidad del poder constituyente, que dificultan el ejercicio de la reforma de la Constitución.

Las cosas que se tiran por la puerta, decía el viejo Engel en el Anti-Dührig, entran por la ventana. Y algo de esto es lo que nos ocurre constitucionalmente a los españoles. Arrastramos desde el comienzo de la construcción de nuestro Estado Constitucional dos problemas que afectan a la titularidad del poder constituyente a los que todavía no hemos sido capaces de dar respuesta. De ahí que cada vez que hemos alcanzado un compromiso para organizar la convivencia, dicho compromiso se convierte en algo intocable, no susceptible de ser reformado. Nos ha pasado en los cuatro primeros ciclos de nuestra historia constitucional y nos está pasando también en el quinto. Aunque este último ciclo se diferencia notablemente de los cuatro anteriores desde múltiples perspectivas, en ésta, fundamental, se repite la historia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALAEZ CORRAL, Benito: *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, CEC, 2000.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: *La reforma constitucional del Senado: Informe de trabajo*, Barcelona, 1995.
- ALCALÁ-ZAMORA, Niceto: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Priego de Córdoba. 2002 (Obra Completa I. Obras de carácter político).
- ARAGÓN REYES, Manuel: «Constitución Española y Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución», en *REDC*, núm. 42 (1994); «Reforma Constitucional», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LETRADOS DE PARLAMENTOS: *EL FUTURO DEL ESTADO AUTÓNOMICO* (coord. Pedro Cruz Villalón), 2001.
- BRYCE, James: *Constituciones flexibles y constituciones rígidas. Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, CEC, 1998.
- CABO MARTÍN, Carlos de: *La reforma constitucional desde la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Madrid, Trotta, 2002.
- CONTRERAS, M., y MONTERO, J. R.: «Una constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República», en *Revista de Derecho Político*, núm. 12 (1981).
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «Constitución y reforma», en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 115 (2001); *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa, La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, CEC, 1999.
- GARCÍA ATANCE, Victoria: *Reforma y permanencia constitucional*, Madrid, CEC, 2002.
- PACE, A., y VARELA, J.: *La rigidez de las constituciones escritas*, Madrid, CEC, 1995.
- PÉREZ TREMPES, Pablo: «El alcance político y jurídico de la primera reforma constitucional en España», en *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, Valencia, 2000.

- ROURA GÓMEZ, Santiago: *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española: rigidez y control de constitucionalidad en el constitucionalismo histórico español*, Madrid, CEC, 1998.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: «La Constitution espagnole et le Traité de Maastricht», en *RFDC*, núm. 12 (1992); «Espagne: revision de la Constitution et justice constitutionnelle», en *Annuaire International de Justice Constituionnelle*, t. X, 1994.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier: «Una cuestión actual en la discusión política española: la Constitución Española y las propuestas nacionalistas, o de los límites de la mutación y reforma constitucional como instrumentos para el cambio político», en *Civitas Europea*, núm. 2 (1999).
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas Leyes Fundamentales a una sola Constitución», en *AHDE*, t. LXV, Madrid, 1995.
- VEGA GARCÍA, Pedro: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1988.

