

SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

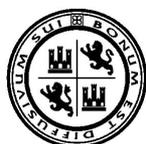
VOLUMEN 1 ~ AÑO 2003

Separata



LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: UN ESTUDIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Enrico Pascucci de Ponte



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO
Facultad de Estudios Sociales
Villanueva de la Cañada

© Enrico Pascucci de Ponte

© Universidad Alfonso X el Sabio
Avda. de la Universidad,1
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

Saberes, vol. 1, 2003

ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN: UN ESTUDIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO*

Enrico Pascucci de Ponte**

RESUMEN: La reforma de la Constitución es una cuestión que abordan los textos constitucionales contemporáneos con una finalidad bastante clara: la defensa del orden constitucional. Ello se pone de manifiesto a través del análisis de los procedimientos de reforma constitucional contemplados en las Constituciones de algunos países de la Unión Europea. Un estudio comparativo de los rasgos principales de aquéllos corrobora la afirmación inicial.

PALABRAS CLAVE: Derecho Constitucional, Constitución, reforma.

ABSTRACT: The reform of the Constitution is a matter that contemporary constitutional texts approach with a quite clear purpose: the defence of the constitutional order. The analyses of the procedures of constitutional reform contemplated in the Constitutions of some States of the European Union shows this principle. A comparative study of the main characteristics of some of these procedures corroborates it.

KEY-WORDS: Constitutional Law, Constitution, reform.

SUMARIO: 1. Introducción.– 2. Bélgica.– 3. Luxemburgo.– 4. Países Bajos.– 5. Alemania.– 6. Portugal.– 7. Francia.– 8. Grecia.– 9. Irlanda.– 10. Italia.– 11. España.– 12. Análisis comparativo.

1. Introducción

La concepción que atribuye a la Constitución la condición de norma suprema del ordenamiento jurídico tiene, como es sabido, una importante consecuencia en el papel que juega aquélla en el sistema de fuentes: la convierte en un criterio formal y material que suministra unidad y coherencia al resto de las normas del ordenamiento jurídico. En suma, la Constitución dota de estabilidad al sistema jurídico (y político), el cual, si está asentado en valores y principios con los que se identifica la ciudadanía, es un elemento necesario para asegurar la paz y la prosperidad de los

* Publicado inicialmente en <http://www.uax.es/iurisuax> año 2001.

** Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Estudios Sociales. Universidad Alfonso X el Sabio.

pueblos. Por ello, toda iniciativa encaminada a la reforma de la Constitución suscita, al menos inicialmente, desconfianza y preocupación. No es para menos, teniendo en cuenta que, dada la posición especial que ocupa la Constitución en el ordenamiento jurídico, cualquier reforma constitucional, por leve que sea, repercutirá necesariamente en el resto o muchas de las normas de aquél.

No obstante, también es cierto que las constituciones, como cualquier otra norma jurídica, deben ser reformadas o sustituidas por otras cuando las circunstancias lo exijan o aconsejen. De otro modo, se correría el riesgo de obstaculizar la evolución jurídica, política, económica o social: las constituciones podrían llegar a convertirse en amenazas para la evolución de los pueblos. Un buen ejemplo de esta evolución lo hallamos por el proceso de formación de la Unión Europea, en marcha desde hace ya bastantes años. Si las constituciones de los países que forman parte de aquélla no pudieran asimilar, mediante las oportunas reformas, el proceso de adaptación a las instituciones y competencias de la Unión, ésta, muy probablemente, no hubiera podido llegar a plantearse.

La solución ante este problema que se ha adoptado en la mayor parte de las constituciones del siglo XX ha consistido en el establecimiento de procedimientos agravados de reforma constitucional, es decir, como explica Ignacio de Otto, «más complejos que los utilizados en la legislación ordinaria»¹. Con ello se ha pretendido buscar un equilibrio entre la oportunidad de reformar la constitución que, en ocasiones, las circunstancias exigen y la necesidad de un ordenamiento jurídico estable.

Se admite, por tanto, la posibilidad de modificar la constitución, pero se establece para ello un procedimiento que garantiza que cualquier cambio que se adopte no responderá a una iniciativa poco meditada o precipitada. Por el contrario, la dificultad en los requisitos exigidos pretende evitar dos cosas: reformas frecuentes y reformas que cuenten con el apoyo de una mayoría parlamentaria representada por una sola opción política. Esto último es importante: toda reforma debe de aunar el mayor número de voluntades políticas con representación parlamentaria. Se trata, en suma, de basar la reforma en el consenso, de consensuarla al máximo en un proceso análogo al de redacción, debate y aprobación de toda constitución. Lo cual no debe plantear demasiadas dudas, si tenemos en cuenta que la reforma constitucional, una vez que se aprueba con todos los requisitos formales y

¹ de Otto, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 56.

materiales exigidos en la propia constitución, se convierte automáticamente en norma de rango constitucional, en constitución.

Los procedimientos de reforma constitucional se pueden considerar, por consiguiente, como mecanismos de defensa del orden constitucional: sus requisitos agravados persiguen, sobre todo, la protección de la estabilidad jurídica y política de los Estados. Esto es lo que permite hablar de constituciones rígidas y flexibles, siendo estas últimas, como explica Ignacio de Otto, las reformables «por los mismos procedimientos que se utilizan para la legislación ordinaria»².

A continuación, se analizan los procedimientos de reforma constitucional establecidos por los textos constitucionales de algunos países de la Unión Europea. Con ello se pretende poner en evidencia la similitud de criterios con los que en Europa se ha abordado esta cuestión. Concretamente estudiaremos la reforma constitucional en los textos constitucionales de Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Portugal, Francia, Grecia, Irlanda, Italia y España³.

2. Bélgica

La Constitución del Reino de Bélgica (Texto Refundido de 17 de febrero de 1994) aborda el tema de la reforma constitucional en su Título VIII titulado «De la revisión constitucional», y comprende los artículos 195 a 198 ambos inclusive.

La Constitución belga establece unos límites temporales a la reforma constitucional en los artículos 196 y 197, que, respectivamente, establecen lo siguiente: «No se podrá entablar ni proseguir revisión alguna de la Constitución en tiempo de guerra o mientras las Cámaras estuvieren impedidas de reunirse libremente en el territorio federal»; «No se podrá, durante una regencia, introducir cambio alguno en la Constitución relativo a los poderes Constitucionales del Rey y a los artículos 85 al 88⁴, 91 al 95⁵, 106⁶ y 197 de la Constitución».

² de Otto, Ignacio, *Op. cit.*, p. 56.

³ Las traducciones de las constituciones citadas son de la siguiente obra: Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano (edición a cargo de), *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997.

⁴ Tales preceptos establecen lo siguiente: art. 85: «Los poderes constitucionales del Rey serán hereditarios en la descendencia directa, natural y legítima de S.M. Leopoldo, Jorge, Cristián, Federido de Sajonia-Coburgo, por orden de primogenitura. Será privado de sus derechos a la Corona el descendiente a que se refiere el primer párrafo que contrajere

En lo que atañe a la tramitación de la reforma, las cuestiones más relevantes son las siguientes:

- 1) La iniciativa de reforma constitucional se ejerce de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 195, a saber: «El Poder Legislativo Federal tendrá la facultad de declarar que procede la revisión de un precepto constitucional que él mismo designe».
- 2) El pronunciamiento del Parlamento tiene como efecto la disolución del mismo en los términos que establece el párrafo segundo del artículo 195: «Tras esta declaración las dos Cámaras quedarán automáticamente disueltas».
- 3) La disolución del Poder Legislativo es seguida de una convocatoria de nuevas Cámaras, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo

matrimonio sin el consentimiento del Rey o de quienes, en su defecto, ejerzan sus poderes en los casos previstos en la Constitución. Podrá, sin embargo, serle levantada la privación de sus derechos por el propio Rey o por quienes, en su defecto, ejerciten sus poderes en los casos previstos por la Constitución, a condición de que den su asentimiento entrambas Cámaras». Art. 86: «En defecto de descendencia de S.M. Leopoldo, Jorge, Cristián, Federido de Sajonia-Coburgo, podrá el Rey nombrar su sucesor, con el asentimiento de las Cámaras, emitido del modo previsto en el artículo 87. A falta de nombramiento hecho del modo descrito en el párrafo anterior, el trono quedará vacante». Art. 87: «No podrá el Rey ser al mismo tiempo Jefe de otro Estado sin el consentimiento de las dos Cámaras. Ninguna de las dos Cámaras podrá deliberar sobre este punto, si no estuvieren presentes dos tercios, como mínimo, de sus miembros, y sólo se podrá adoptar acuerdo si éste obtiene los dos tercios, por lo menos, de los votos». Art. 88: «La persona del Rey es inviolable; responderán sus ministros».

⁵ Tales preceptos establecen lo siguiente: art. 91: «El Rey llega a la mayoría de edad al cumplir 18 años. No ocupará el Trono hasta después de haber prestado solemnemente, ante las dos Cámaras reunidas, el siguiente juramento: “Juro observar la Constitución y las leyes del pueblo belga, mantener la independencia nacional y la integridad del territorio”». Art. 92: «Si a la muerte del Rey fuere menor de edad su sucesor, se reunirán las dos Cámaras en Asamblea conjunta con el fin de proveer a la regencia y a la tutela». Art. 93: «Si el Rey se encontrare en la imposibilidad de reinar, los ministros, después de haber hecho que se tome constancia de la imposibilidad, convocarán inmediatamente a las Cámaras. Las Cámaras reunidas en sesión conjunta proveerán a la tutela y a la regencia». Art. 94: «No podrán conferirse la regencia más que a una sola persona. El Regente no entrará en funciones hasta haber prestado el juramento establecido en el artículo 91». Art. 95: «En caso de hallarse vacante el Trono, las Cámaras proveerán en deliberación conjunta provisionalmente a la regencia hasta que se reúnan las Cámaras íntegramente renovadas, no pudiendo tener lugar dicha reunión más allá de los dos meses siguientes. Las nuevas Cámaras proveerán mediante deliberación en común a cubrir definitivamente la vacante».

⁶ Tal artículo establece lo siguiente: «Ningún acto del Rey podrá surtir efecto si no fuere refrendado por un Ministro, quien por este solo hecho se hace responsable de él».

195: «Se convocarán dos nuevas Cámaras conforme a lo dispuesto en el artículo 46»⁷.

- 4) El nuevo Parlamento debe deliberar sobre la oportunidad o no de continuar adelante con la revisión constitucional, tal y como establece el párrafo cuarto del artículo 195: «Estas Cámaras se pronunciarán, de común acuerdo con el Rey, sobre los puntos sometidos a revisión».
- 5) Las Cámaras deben deliberar respetando el quorum de presencia que exige el último párrafo del artículo 195: «En este caso, las Cámaras no podrán deliberar sino en presencia de dos tercios, como mínimo, de los miembros que las compongan...».
- 6) La aprobación de la reforma constitucional requiere la mayoría cualificada que también establece el último párrafo del artículo 195: «...y no podrá aprobarse cambio alguno si no reuniere, por lo menos, dos tercios de los votos».

3. Luxemburgo

El texto constitucional del Gran Ducado de Luxemburgo (de 17 de octubre de 1868) regula la reforma de la Constitución en los artículos 114 y 115 del Capítulo X, titulado «Disposiciones Generales».

La norma fundamental luxemburguesa establece unos límites temporales a la reforma en el artículo 115; este precepto establece una disposición análoga a la del artículo 197 de la Constitución belga, a saber: «No se podrá efectuar cambio alguno en la Constitución durante una regencia».

En lo relativo a la tramitación de la revisión constitucional, el texto luxemburgués presenta, igualmente, un notable parecido a lo fijado por la Constitución de Bélgica. Sus aspectos más relevantes son los siguientes:

- 1) La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Parlamento, tal y como señala en sus comienzos el artículo 114: «El poder Legislativo estará facultado para declarar que procede la revisión del precepto constitucional que él mismo especifique».

⁷ Concretamente, el último párrafo de este artículo establece lo siguiente: «El decreto de disolución contendrá la convocatoria a los electores dentro de los cuarenta días siguientes y de las propias Cámaras dentro de dos meses».

- 2) La declaración del Poder Legislativo tiene como consecuencia la disolución de la Cámara y la convocatoria de una nueva; lo cual se desprende de lo establecido a continuación por el propio artículo 114: «Tras esta declaración, la Cámara quedará automáticamente disuelta y se convocará otra, conforme al artículo 74⁸ de la presente Constitución».
- 3) La decisión definitiva sobre la reforma constitucional corresponde al nuevo Parlamento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo que venimos comentando: «La nueva Cámara resolverá, de acuerdo con el Gran Duque, sobre los puntos sometidos a revisión...».
- 4) La deliberación de la nueva Cámara debe hacerse respetando el quorum de presencia fijado por el mencionado artículo, a saber: «... y en este caso no podrán tomar acuerdo más que si estuvieren presentes tres cuartas partes, como mínimo, de los miembros que la compongan...».
- 5) La aprobación de la revisión constitucional requiere que el acuerdo cuente con el apoyo de la mayoría cualificada que se fija en la parte final del citado artículo: «... ni podrá aprobarse cambio alguno que no obtenga los dos tercios, por lo menos, de los votos emitidos».

4. Países Bajos

La Ley Fundamental del Reino de los Países Bajos (de 19 de enero de 1983) regula la reforma constitucional en los artículos 137 a 142 (ambos inclusive), que conforman el Capítulo Octavo, cuyo título es «De la Revisión Constitucional».

El texto constitucional holandés no establece límites de ninguna clase a la reforma, por lo que, en principio, ésta puede abordar cualquier materia en cualquier momento.

La tramitación de la reforma se halla contenida en el artículo 137, de cuya regulación se pueden destacar los siguientes extremos:

- 1) La iniciativa de la revisión se debe ejercer de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero: «Se declarará por ley que procede

⁸ Dicho precepto establece lo siguiente: «El Gran Duque podrá disolver la Cámara. Se procederá a nuevas elecciones dentro de los tres meses de la disolución a más tardar».

- tomar en consideración una enmienda a la Ley Fundamental con el tenor que la propia ley especifique»⁹.
- 2) Antes de la disolución del Parlamento, la Constitución de Holanda reconoce a la Segunda Cámara una facultad recogida en el apartado segundo del mencionado artículo: «Podrá la Segunda Cámara, mediando o no propuesta presentada al efecto por el Rey o en nombre de él, dividir en varios todo el proyecto de ley de esta naturaleza».
 - 3) Ejercida o no la facultad del artículo 137 apartado 2, la promulgación de la ley de revisión constitucional tiene como consecuencia la disolución del Parlamento, tal y como establece el apartado siguiente: «Promulgada la ley prevenida en el primer párrafo, quedarán disueltos los Estados Generales».
 - 4) Las nuevas Cámaras tienen, por tanto, la última palabra en la aprobación de la reforma constitucional; lo cual se desprende de lo establecido en el primer inciso del artículo 137 apartado 4: «Las nuevas Cámaras deliberarán sobre el proyecto...».
 - 5) La aprobación de toda modificación de la Constitución exige, de conformidad con el propio apartado cuarto, una mayoría cualificada, a saber: «... y sólo podrán aprobarlo con la conformidad de, por lo menos, dos tercios del número de votos emitidos».
 - 6) La facultad reconocida a la Segunda Cámara en el artículo 137 apartado 2 se reitera en el último apartado del precepto tras la aprobación de la revisión constitucional; no obstante, dicha facultad debe ejercerse con el respaldo de una mayoría cualificada: «Podrá la Segunda Cámara, con o sin propuesta previa en este sentido por el Rey o en nombre de él, dividir en varios todo proyecto de revisión, si bien se requerirá mayoría de, por lo menos, dos tercios del total de votos emitidos».

El resto de los artículos que integran el capítulo octavo de la Constitución holandesa establecen disposiciones relativas a la adaptación

⁹ Según el artículo 82 apartado 1 de la Constitución holandesa, «los proyectos de ley se presentarán por el Rey o en su nombre o bien por la Segunda Cámara de los Estados Generales». Ello significa que la iniciativa de reforma constitucional compete exclusivamente al Gobierno y al Parlamento holandés, actuando este último a través de la Segunda Cámara.

semántica y numérica de los preceptos no reformados con los reformados¹⁰, a la entrada en vigor de la reforma¹¹, a la promulgación del texto constitucional revisado¹² y a la consiguiente armonización del resto del ordenamiento jurídico¹³.

5. Alemania

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (de 23 de mayo de 1949) aborda la regulación de su modificación en el artículo 79 del Capítulo VII, que lleva por título «De la Legislación Federal».

En lo que atañe a los límites de la revisión, el apartado tercero de dicho precepto fija diversas cláusulas de intangibilidad: «Será ilícita toda modificación de la presente ley que afecte a la división de la Federación en Estados, al principio de la cooperación de los Estados en la potestad legislativa, o a los principios establecidos en los artículos 1 y 20»¹⁴.

¹⁰ En este sentido, el artículo 138 establece lo siguiente: «1. Antes de que sean sancionados por el Rey los proyectos de revisión constitucional aprobados en segunda lectura, podrá mediante ley: a) Adaptar entre sí las propuestas aprobadas y las disposiciones inalteradas de la Ley Fundamental en la medida que sea necesaria. b) Modificar la división y la colocación de los capítulos, secciones, artículos, así como los epígrafes. 2. Los proyectos de ley que contengan disposiciones del tipo descrito en la letra a) del apartado 1 sólo podrán aprobarse por las Cámaras con el asentimiento de dos tercios, por lo menos, del número de votos emitidos».

¹¹ El artículo 139 dispone: «Las enmiendas a la Ley Fundamental aprobados por los Estados Generales y sancionadas por el Rey entrarán en vigor inmediatamente después de ser publicadas».

¹² A este respecto, el artículo 141 establece lo siguiente: «El texto de la Ley Fundamental revisada se promulgará mediante Real Decreto, y se podrá proceder con este motivo a enumerar los capítulos, secciones y artículos y a introducir las correspondientes modificaciones».

¹³ En este sentido el artículo 140 dispone lo siguiente: «Las leyes existentes y otras normas jurídicas y resoluciones que estén en conflicto con la enmienda a la Ley Fundamental, permanecerán en vigor hasta que se disponga sobre las mismas de acuerdo con la propia Constitución».

¹⁴ El artículo 1 dispone lo siguiente: «1. La dignidad del hombre es sagrada y su respeto y protección constituyen un deber de todas las autoridades del Estado. 2. El pueblo alemán reconoce, en consecuencia, los derechos inviolables e inalienables del hombre como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo. 3. Los derechos fundamentales que se definen a continuación vinculan al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y a los Tribunales como derecho directamente aplicable». Por su parte, el artículo 20 establece lo siguiente: «1. La República Federal de Alemania es un Estado

El resto del precepto alude a la tramitación de la revisión. En este contexto, los aspectos más relevantes son los que siguen:

- 1) La iniciativa se ejerce de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero: «La Ley Fundamental sólo podrá ser modificada por medio de otra ley que expresamente altere el tenor literal de la Ley Fundamental o lo suplemente»¹⁵.
- 2) La aprobación de la revisión debe contar, según el artículo 79 apartado 2, con el apoyo de una importante mayoría cualificada de las dos Cámara del Parlamento alemán, a saber: «La ley de referencia requerirá la conformidad de dos tercios de los miembros de la Dieta Federal y dos tercios de los votos del Consejo Federal».

6. Portugal

Todo lo relativo a la revisión de la Constitución de la República portuguesa (de 2 de abril de 1976) se halla en los seis artículos (284 a 289) que conforman el Título Segundo de la Parte Cuarta, que se titula «De la Revisión Constitucional».

El texto constitucional portugués distingue dos tipos de reforma: la ordinaria y la extraordinaria. La primera modalidad se ajusta a lo dispuesto en el primer apartado del artículo 284: «Podrá la Asamblea de la República revisar la Constitución una vez transcurridos cinco años desde la fecha de publicación de la última ley de revisión ordinaria». La revisión extraordinaria es la prevista por el segundo apartado del citado precepto: «La Asamblea de la República podrá sin embargo asumir en cualquier momento poderes de revisión extraordinaria por mayoría de cuatro quintos de los diputados en el ejercicio efectivo de sus funciones.»

Federal democrático y social. 2. Todo el poder estatal emana del pueblo, el cual lo ejerce en las elecciones y votaciones y mediante los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. 3. El Poder Legislativo está vinculado al orden constitucional; el Poder Ejecutivo y el Judicial están sujetos a la ley y al derecho. 4. Todo alemán tendrá derecho de resistencia, cuando no exista otro remedio, contra quienquiera que se proponga eliminar el orden constitucional».

¹⁵ A tenor del artículo 76 apartado 1 de la Constitución alemana, «Las propuestas legislativas serán presentadas a la Dieta Federal por el Gobierno Federal, por diputados de la propia Dieta Federal o por el Consejo Federal». Lo cual significa que la iniciativa de revisión constitucional compete exclusivamente al Gobierno Federal y al Parlamento Federal de Alemania.

En la Constitución portuguesa, al igual que en la alemana, también se establecen unos límites materiales a la modificación; concretamente, son los enumerados en el artículo 288: «Toda ley de revisión constitucional deberá respetar: a) La independencia nacional y la unidad del Estado. b) La forma republicana de gobierno. c) La separación de las Iglesias y el Estado. d) Los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. e) Los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales. f) La coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo, y social de propiedad de los medios de producción. g) La existencia de planes económicos en el ámbito de una economía mixta. h) El sufragio universal, directo, secreto y periódico en la designación de los titulares electivos de los órganos de soberanía, de las regiones autónomas y de la administración local, así como el sistema de representación proporcional. i) El pluralismo de expresión y organización política, incluyendo los partidos políticos, y el derecho a la oposición democrática. j) La separación y la interdependencia de los órganos de soberanía. k) El control de la constitucionalidad por acción o por omisión de normas jurídicas. l) La independencia de los tribunales. m) La autonomía político-administrativa de los archipiélagos de las Azores y de Madera».

Por otra parte, los límites temporales aparecen recogidos en el artículo 289: «No se podrá realizar ningún acto de revisión constitucional durante la vigencia del estado de sitio o del estado de excepción».

En cuanto a la tramitación de la reforma constitucional, también aquí destacamos los aspectos más relevantes:

- 1) La iniciativa para la reforma constitucional es ejercida por el Parlamento en los términos establecidos por el apartado primero del artículo 285: «Corresponde a los diputados la iniciativa de la revisión».
- 2) La presentación de un proyecto de reforma impide que otros sean presentados dentro del plazo fijado por el apartado segundo del mencionado precepto: «Presentado un proyecto de revisión constitucional, cualesquiera otros tendrán que ser presentados dentro de un plazo de treinta días».
- 3) La aprobación de la reforma constitucional requiere la mayoría cualificada que establece el apartado primero del artículo 286: «Las enmiendas a la Constitución serán aprobadas por mayoría de dos tercios de los diputados en el ejercicio efectivo de sus funciones».

El resto de los precepto que la Constitución portuguesa dedica a la reforma constitucional aluden a aspectos formales relacionados con la aprobación de la modificación¹⁶, con su promulgación¹⁷, con su publicación¹⁸ y con el nuevo texto constitucional¹⁹.

7. Francia

La Constitución de la República francesa (de 4 de octubre de 1958) regula la reforma constitucional en el artículo 89, que constituye el contenido del Título XVI, «De la Revisión Constitucional».

En lo que atañe a los límites, el texto constitucional francés sólo hace referencia expresa a límites de naturaleza temporal; concretamente, el último párrafo del mencionado artículo dispone lo siguiente: «No podrá iniciarse ni trasmitirse ningún procedimiento de enmienda a la Constitución mientras esté menoscabada la integridad del territorio».

Los aspectos más destacados de la tramitación de la revisión constitucional son los siguientes:

- 1) La iniciativa de la reforma constitucional corresponde al Parlamento y al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo citado: «La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponderá tanto al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, como a los miembros del Parlamento».
- 2) El Parlamento francés debe someter a votación el texto de la modificación, y, aunque la Constitución no exige una mayoría cualificada concreta, sí establece que aquélla cuente con un respaldo favorable idéntico en ambas Cámaras. A este respecto, el artículo 89 párrafo segundo dispone lo siguiente: «El proyecto o la proposición

¹⁶ Así, el artículo 286 apartado 2 establece lo siguiente: «Las modificaciones de la Constitución que fueren aprobadas, serán reunidas en una ley única de revisión».

¹⁷ En este sentido, el artículo 286 apartado 3 dispone lo que sigue: «No podrá el Presidente de la República denegar la promulgación de la Ley de revisión».

¹⁸ A este respecto el artículo 287 apartado 2 establece lo siguiente: «La Constitución será publicada en su nuevo tenor juntamente con la ley de revisión».

¹⁹ El artículo 287 apartado 1 dispone: «Las modificaciones de la Constitución serán insertadas en el lugar que les corresponda, mediante las sustituciones, supresiones y añadiduras necesarias».

de reforma deberá ser votado por las dos Cámaras en términos idénticos».

- 3) La aprobación definitiva de la revisión constitucional exige la celebración de un referéndum. En efecto, el artículo 89 párrafo segundo último inciso dispone lo que sigue: «La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum».

El párrafo tercero del citado artículo establece un supuesto excepcional que permite aprobar la reforma constitucional sin necesidad de celebrar el referéndum: «No obstante, el proyecto no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado sólo si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional».

8. Grecia

El texto constitucional griego (de 9 de junio de 1975) aborda la regulación de su revisión en el artículo 110, Parte IV, Sección B, «De la Revisión Constitucional».

La Constitución del país heleno fija límites materiales y temporales. Los primeros son establecidos por el primer apartado del mencionado artículo, a saber: «Serán susceptibles de revisión los preceptos de la Constitución, excepto los que establecen en fundamento y la forma del régimen como República parlamentaria, así como los preceptos del artículo 2, apartado 1²⁰; del artículo 4, apartados 1, 4 y 7²¹; del artículo 5, apartados 1 y 3²²; del

²⁰ Por su parte, este precepto dispone lo siguiente: «El respeto y la protección del valor de la persona humana constituyen obligación primordial del Estado».

²¹ Los apartados señalados del artículo 4 son los que siguen: «1. Los helenos son iguales ante la ley... 4. Sólo los ciudadanos helenos serán admitidos al ejercicio de funciones públicas, salvo las excepciones previstas por las leyes especiales... 7. No se otorgarán ni reconocerán títulos de nobleza o de distinción a los ciudadanos helenos».

²² La parte del artículo 5 especialmente protegida es la siguiente: «1. Cada uno tendrá derecho a desarrollar libremente su personalidad y a participar en la vida social, económica y política del país, con tal que no atente a los derechos de los demás ni viole la Constitución ni las buenas costumbres... 3. La libertad individual es inviolable. Nadie podrá ser perseguido, detenido, encarcelado ni privado de libertad en forma alguna sino en los casos y conforme a las modalidades que la ley determine».

artículo 13, apartado 1²³; y del artículo 26²⁴». Los segundos son incorporados por el apartado sexto del artículo que venimos comentando, esto es: «No se admitirá revisión alguna de la Constitución antes de haber expirado un lapso de tiempo de cinco años desde el final de la revisión anterior».

En cuanto a la tramitación, hay que tener en cuenta que la iniciativa se ejerce en exclusiva por el Parlamento griego, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 110 apartado 2: «La necesidad de revisar la Constitución será apreciada por acuerdo de la Cámara de Diputados adoptado a propuesta de, por lo menos, cincuenta diputados y por una mayoría de tres quintos del total de los miembros de la Cámara, en dos votaciones separadas por un intervalo de un mes como mínimo. La resolución señalará específicamente los preceptos a revisar».

El examen de la revisión por la siguiente Cámara de Diputados plantea la posibilidad de diferenciar dos supuestos:

- 1) El supuesto que podríamos denominar ordinario, que contempla el artículo 110 apartado 3: «Acordada la revisión, la Cámara de Diputados siguiente se pronunciará en su primer período de sesiones sobre los preceptos revisables por mayoría absoluta del total de sus componentes».
- 2) El supuesto que se podría denominar especial, dispuesto por el artículo 110 apartado 4: «Si la propuesta de la revisión constitucional obtuviere la mayoría del total de los diputados, pero no la de los tres quintos, según lo previsto en el apartado 2 del presente artículo, la Cámara de Diputados siguiente podrá, en su primer período de sesiones, resolver sobre los preceptos a revisar, decisión que deberá ser adoptada por mayoría de tres quintos del total de sus miembros».

²³ El precepto en cuestión dispone lo siguiente: «La libertad de conciencia religiosa es inviolable. El goce de los derechos individuales y políticos no podrá estar condicionado a las creencias religiosas de la persona».

²⁴ Por su parte, el artículo 26 establece lo siguiente: «1. La función legislativa será ejercida por la Cámara de Diputados y el Presidente de la República. 2. La función ejecutiva será ejercida por el Presidente de la República y el Gobierno. 3. La función jurisdiccional será ejercida por los tribunales, cuyas decisiones se ejecutarán en nombre del pueblo griego».

El apartado quinto del precepto que venimos estudiando alude, por su parte, a diversas cuestiones formales relacionadas con la revisión constitucional: «Votada la revisión de los preceptos de la Constitución, se publicará en el Boletín Oficial en los diez días siguientes a su votación por la Cámara de Diputados y entrará en vigor por acuerdo especial de la propia Cámara».

9. Irlanda

La Constitución de Irlanda (de 1 de junio de 1937) regula su modificación en los artículos 46 y 47.1 bajo el rótulo de «Reforma de la Constitución».

El texto constitucional irlandés permite la revisión de cualquier parte del mismo, tal y como se deduce del primer apartado del artículo 46: «Todo precepto de la presente Constitución podrá ser reformado por vía de modificación, adición o derogación del modo que se dispone en el presente artículo».

La tramitación de la reforma constitucional presenta las siguientes especialidades:

- 1) La iniciativa corresponde al Parlamento irlandés, tal y como dispone el apartado segundo del artículo 46: «Toda propuesta de reforma de la presente Constitución se iniciará en la Cámara de Representantes en forma de proyecto de ley...».
- 2) El citado precepto no establece una mayoría cualificada para la aprobación parlamentaria de la revisión, lo cual se deduce claramente de su contenido: «... y, una vez que se haya aprobado o se considere aprobada por entrambas Cámaras del Parlamento...».
- 3) La Constitución irlandesa exige, sin embargo, la celebración de un referéndum para la aprobación definitiva de la modificación; así, el artículo 46 apartado 2 concluye estableciendo lo siguiente: «será sometido a referéndum popular conforme al ordenamiento vigente en ese momento en materia de referéndum».
- 4) La celebración del referéndum necesario tiene que respetar lo dispuesto en el artículo 47 apartado 1, esto es: «Toda propuesta de reforma de esta Constitución que fuere sometida a referéndum popular, se considerará aprobada por el pueblo a los efectos del artículo 46 de la presente Constitución, si, al ser sometida a decisión

popular, obtuviere mayoría de votos a favor de que se convierta en ley».

El resto de los apartados del artículo 46 aluden a aspectos tales como el del título de la ley de reforma²⁵, el de la prohibición de incluir en un proyecto de ley de reforma propuestas distintas de la modificación constitucional²⁶, así como el de la firma y promulgación de la Ley de reforma por el Presidente de la República²⁷.

10. Italia

El texto constitucional de la República italiana (de 27 de diciembre de 1947) establece la regulación de la reforma constitucional en los artículos 138 y 139, pertenecientes al Título Sexto, Sección II, «Reforma de la Constitución. De las leyes constitucionales».

La Constitución italiana sólo establece un límite material en el artículo 139: «No podrá ser objeto de revisión la forma republicana».

La tramitación de la revisión constitucional se rige por los siguientes principios:

- 1) La iniciativa para la reforma constitucional es compartida por el Parlamento, el Gobierno y el pueblo, actuando este último a través de la iniciativa legislativa popular. Ello se deduce del primer párrafo del artículo 138, que se refiere a «las leyes de reforma de la Constitución».
- 2) Las leyes de reforma de la Constitución deben someterse a la consideración de cada una de las Cámaras del Parlamento italiano, en dos votaciones sucesivas y con el intervalo de tiempo que fija el artículo 138 apartado 1: «Las leyes de reforma de la Constitución...

²⁵ En este sentido, el artículo 46 apartado 3 dispone lo siguiente: «Todo proyecto de ley de esta naturaleza llevará el título de “Ley de reforma de la Constitución”».

²⁶ En relación a esta cuestión, el apartado cuarto del artículo 46 establece: «No podrán los proyectos de ley que contengan propuestas de reforma de la presente Constitución incluir propuestas de otra índole».

²⁷ Por su parte, el artículo 46 apartado 5 establece lo siguiente: «Todo proyecto de ley que contenga una propuesta de reforma de la Constitución será firmado inmediatamente por el Presidente una vez que tenga éste la certeza de que se ha observado lo preceptuado en el presente artículo y de que la propuesta ha sido debidamente aprobada por el pueblo conforme al apartado 1 del artículo 47 de esta Constitución, y será debidamente promulgada por el Presidente como tal ley de reforma constitucional».

se aprobarán por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas, con un intervalo no inferior a tres meses...». Lo cual significa que, aprobada la ley de reforma constitucional por las Cámaras, habrá que esperar un mínimo de tres meses para volver a someter la ley de reforma a votación en las Cámaras, con la peculiaridad, como explican Francisco Rubio Llorente y Mariano Daranas Peláez, de que en el caso italiano no se exige «que medien elecciones generales entre las dos votaciones»²⁸.

- 3) Por otro lado, el citado precepto exige una mayoría cualificada para superar el trámite parlamentario en la segunda votación: «...y por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación».
- 4) El artículo 138 párrafo segundo establece la posibilidad de celebrar un referéndum popular para la aprobación definitiva de la reforma, cuando concurren los requisitos siguientes: «Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 electores o cinco Consejos Regionales».
- 5) Solicitado el referéndum popular de conformidad con lo establecido por la letra anterior, la aprobación de la reforma constitucional requiere que vote a favor la mayoría de los ciudadanos, tal y como dispone en sentido negativo el propio artículo 138: «No se promulgará la ley sometida a referéndum si no fuere aprobada por la mayoría de los votos válidamente emitidos».
- 6) El último párrafo del artículo 138 incorpora un supuesto especial en el que el Parlamento puede evitar que se celebre el referéndum popular, a saber: «No habrá lugar a referéndum si la ley hubiere sido aprobada en segunda votación en cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios de los respectivos componentes».

11. España

La Constitución española (de 31 de octubre de 1978) regula la revisión constitucional en los artículos 166 a 169, que componen el Título X «De la Reforma Constitucional».

²⁸ Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano, *Op. cit.*, pág. 363, en la nota a pie de página 69.

El texto constitucional español contempla expresamente unos límites temporales a la reforma en el artículo 169, a saber: «No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de los estados previstos en el artículo 116»²⁹.

Por otra parte, el constituyente español optó por establecer dos tipos de reforma, que la doctrina se ha ocupado de analizar con rigor y claridad³⁰:

- 1) El procedimiento ordinario, contemplado en los artículos 166 y 167, y de cuya tramitación se pueden destacar los siguientes aspectos:
- 2) La iniciativa para reformar la constitución se reconoce al Gobierno, las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166, a saber: «La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87»³¹.

Las Cortes Generales deben contar con una mayoría cualificada para aprobar el proyecto de reforma, tal y como dispone el primer apartado del artículo 167: «Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras».

El procedimiento ordinario contempla un supuesto especial en el mismo artículo 167 apartado 1, para el caso de que el Congreso de los Diputados y el Senado aprobasen textos de reforma diferentes: «Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado».

El apartado segundo del artículo 167 contempla, a su vez, una especialidad de la especialidad del procedimiento ordinario, a saber: «De no

²⁹ Este precepto alude a los estados de alarma, de excepción y de sitio.

³⁰ A título de ejemplo, podemos citar las obras de de Vega García, Pedro, *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1995 ; Perez Royo, Javier, *La reforma de la Constitución*, Pubs. del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987; Hernández Valle, Rubén, «El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993.

³¹ El artículo 87 se refiere a la iniciativa legislativa: «1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa».

lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma».

El último apartado del artículo 167 plantea la posibilidad de someter la reforma constitucional a un referéndum popular, siempre y cuando se respeten ciertos requisitos: «Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras».

El procedimiento agravado está regulado en los artículos 166 y 168. Los aspectos más relevantes de su tramitación son los siguientes:

- 1) El ámbito de aplicación de esta modalidad de reforma constitucional es el que establece la parte inicial del artículo 168 apartado 1: «Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al capítulo II, Sección primera, del Título primero, o al Título II...».
- 2) La iniciativa para reformar la Constitución se plantea en términos idénticos a la prevista para el procedimiento ordinario; por tanto, se aplica lo dispuesto en el artículo 166.
- 3) La aprobación de un principio de reforma agravada implica un reforzamiento de la mayoría cualificada necesaria para superar el trámite parlamentario; así, el resto del artículo 168 apartado 1 dispone lo siguiente: «... se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara...».
- 4) Aprobado el principio de reforma por el Parlamento, el artículo 168 apartado 1 *in fine* contempla un supuesto de disolución automática de las Cortes Generales: «... y a la disolución inmediata de las Cortes».
- 5) El nuevo Parlamento deberá retomar la reforma en los términos previstos en el apartado segundo del artículo 168: «Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional...».
- 6) La aprobación definitiva en las Cortes Generales exige nuevamente una mayoría cualificada; así, el artículo 168 apartado 2 concluye del siguiente modo: «...que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras».

- 7) El apartado tercero del artículo 168 dispone, como último requisito para la aprobación definitiva de la reforma, la celebración de un referéndum popular: «Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».

12. Análisis comparativo

Desde una óptica eminentemente comparativa, podemos resaltar los siguientes aspectos:

- 1) Encontramos límites temporales en las constituciones de Bélgica, España, Luxemburgo, Portugal, Francia y Grecia.
- 2) Encontramos cláusulas de intangibilidad en las constituciones de Alemania, Portugal, Grecia e Italia.
- 3) Se reconoce en exclusiva el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional al Poder Legislativo en las Constituciones de Bélgica, Luxemburgo, Portugal y Grecia.
- 4) El ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional es compartido con otros poderes en el caso de las Constituciones de España, Países Bajos, Alemania, Francia, Irlanda e Italia.
- 5) La aprobación de una reforma constitucional exige que la misma sea tramitada por dos Parlamentos sucesivos en los casos de las Constituciones de Bélgica, España, Luxemburgo, Países Bajos, Grecia e Italia.
- 6) Las mayorías cualificadas que se exigen para la aprobación de la reforma constitucional en el Parlamento son de dos tercios de los votos en las Constituciones de Bélgica, España (tratándose del procedimiento agravado del artículo 168), Luxemburgo, Países Bajos, Alemania, Portugal e Italia (en este caso, no se celebra el referéndum).
- 7) Se establece un quorum de presencia para la aprobación de la reforma constitucional en las Constituciones de Bélgica («dos tercios, como mínimo, de los miembros que las compongan») y Luxemburgo («no podrán tomar acuerdo más que si estuvieren presentes tres cuartas partes, como mínimo, de los miembros que la compongan»).
- 8) Se celebra un referéndum ratificador y obligatorio para la aprobación definitiva de la reforma constitucional en las

Constituciones de España (tratándose del procedimiento agravado del artículo 168), Francia e Irlanda.

- 9) Se puede celebrar un referéndum facultativo en el caso de las Constituciones de España (tratándose del procedimiento ordinario del artículo 167) e Italia («Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 electores o cinco Consejos Regionales»).
- 10) Se establecen límites a la celebración del referéndum en los casos de las Constituciones de Francia («No obstante, el proyecto no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado sólo si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional») e Italia («No habrá lugar a referéndum si la ley hubiere sido aprobada en segunda votación en cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios de los respectivos componentes»).

Bibliografía citada

- DE VEGA GARCÍA, Pedro, (1995): *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, pp. 309.
- DE OTTO, Ignacio (1995), *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, pp. 315.
- PÉREZ ROYO, Javier, (1987): *La Reforma de la Constitución*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y DARANAS PELÁEZ, Mariano, (1997): *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, pp. 575.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, (1993): «El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, pp. 143-155.