

Artículo 168 de la Constitución: La reforma improbable

En un escrito anterior, mencionaba de pasada que mi profesora de Derecho Constitucional, Piedad García-Escudero, tenía una obra llamada *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2007. Ahora que he leído dicho libro, y habiendo encontrado mucho conocimiento en él, me veo en la obligación de hacer una breve reseña y un ulterior desarrollo acerca de uno de sus capítulos.

El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978 trata de forma pormenorizada, exhaustiva y detallista todo lo relativo al artículo 168 de la Constitución. Actúa como una enorme lupa sobre este artículo, o sea, sobre el rígido sistema de reforma que establece y sobre cualquier duda que pueda suscitar su aplicación práctica. Aplicación, por cierto, considerada imposible por muchos autores.

El libro tiene por objeto, como se señala en el prólogo de J. Luis García Ruiz, contribuir al debate de la reforma a raíz de que el actual presidente del Gobierno proyectara en 2004 una serie de modificaciones constitucionales que, por tocar el Título II de la Constitución (para eliminar la preferencia del varón sobre la mujer en la línea de sucesión a la Corona, art. 57), tendrían que ser tramitadas por este procedimiento, calificado como pétreo.

La presente es una obra seria y rigurosa; procura despejar dudas y recoger la doctrina existente al respecto, y, por descontado, está alejada de la superficialidad de algunos periodistas y comentaristas políticos que han hablado de este tema en sus tertulias y columnas mostrando una honda ignorancia.

Con la Constitución en la mano, el procedimiento en sí es el siguiente:

La iniciativa de reforma recae, según el artículo 166 de la Constitución, en los sujetos previstos en su artículo 87, apartados 1 y 2, para la iniciativa legislativa, quedando excluida la iniciativa popular. Por tanto, nos encontramos con cuatro posibles sujetos. El Gobierno, a través del Consejo de Ministros. El Congreso de los Diputados: según su Reglamento (art. 146.1 RC), pueden presentar la proposición de reforma constitucional dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados (setenta en la actualidad). El Senado: su Reglamento (art.152 RS) prescribe que pueden presentar una proposición de reforma cincuenta senadores no pertenecientes al mismo grupo parlamentario. Y, en fin, hay una iniciativa de las Comunidades Autónomas, pues sus Asambleas legislativas tienen la capacidad de enviar proposiciones de reforma a la Mesa del Congreso de los Diputados.

Siguiendo su artículo 168, la reforma agravada de la Constitución procede cuando se proponga una revisión total (por ejemplo, si afecta a más de la mitad de sus artículos) o una parcial que implique al Título Preliminar (principios y valores constitucionales: arts. 1 a 9), al Capítulo segundo, sección primera del Título I (derechos fundamentales y libertades públicas: arts. 15 a 29) o al Título II (relativo a la Corona: arts. 56 a 65).

El primer paso es aprobar el principio de reforma por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras, y entonces éstas se disolverán y se convocarán elecciones. Las nuevas Cámaras deberán ratificar el principio de reforma anteriormente aprobado y, una vez preparado el nuevo texto constitucional, con las reformas practicadas --que han de estar de acuerdo con el principio de reforma, que es, por así decir, un marco--, éste habrá de

obtener mayoría de dos tercios en ambas Cámaras para salir adelante. Por último, el cuerpo electoral, mediante un referéndum obligatorio y vinculante, se pronunciará sobre la reforma, aceptándola o rechazándola.

Existe un límite temporal, previsto en el artículo 169: “No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116 [alarma, excepción y sitio]”.

García-Escudero analiza las críticas que se han hecho a este procedimiento, por ser tan complicado y por la selección de materias que caen dentro de él –algunas sobran, en tanto que faltan otras de relevancia, como el artículo 14--, y no se limita a su descripción, sino que también se ocupa de las cuestiones sin resolver que surgen en torno a él. ¿Cuál es el ámbito de actuación del Poder Constituyente Constituido? ¿Operan las materias protegidas por el artículo 168 como cláusulas de intangibilidad encubiertas? ¿Qué ha de contener el difuso principio de reforma? ¿Cabe la presentación de enmiendas a ese primer documento? ¿Cuál es la mayoría que ha de ratificar dicho principio en el Congreso en la segunda legislatura? ¿Puede haber una conciliación entre ambas Cámaras si no llegan a un acuerdo, como ocurre con lo previsto en el artículo 167 para el procedimiento de reforma ordinario? ¿Es posible la retirada o la caducidad de las iniciativas de reforma? ¿Las segundas Cámaras son constituyentes u ordinarias? ¿Quién será el responsable de crear el “nuevo texto constitucional”? ¿Es redundante el referéndum con que se cierra el proceso? ¿Por qué el Rey no tiene que *sancionar* la reforma constitucional? ¿Cuál es el control que puede ejercer el Tribunal Constitucional sobre el proceso? Éstas y otras muchas preguntas se resuelven en el libro, acudiendo a la doctrina, a la práctica parlamentaria, a la jurisprudencia del TC, al informe del Consejo de Estado, y empleando un método dialéctico, donde la autora acaba defendiendo una postura.

La obra finaliza con unas páginas dedicadas a las conclusiones, un compendio de la doctrina consultada y un anexo con los artículos de la Constitución y de los Reglamentos de las Cámaras que aquí entran en juego.

Estamos, sin lugar a dudas, ante un procedimiento que “combina prácticamente todos los posibles obstáculos que ofrece el Derecho comparado (mayorías muy cualificadas, aprobación por dos legislaturas, incluso dos veces en una de ellas, ratificación de la reforma en referéndum)”, como reconoce la autora. Lo cual lleva a un interesante interrogante en el que, según decía arriba, me quería detener. ¿Es viable la reforma de la reforma? Esto es, revisar el artículo 168 mediante el 167 y, de este modo, facilitar el procedimiento. De un lado, el artículo 168 no es objeto del procedimiento agravado, toda vez que no se incluye a sí mismo entre las materias protegidas, pero, de otro, se podría entender que está incluido implícitamente o incluso que es un límite táctico a la reforma, es decir, es irreformable.

En el capítulo correspondiente, tras varias consideraciones, se saca la conclusión de que, si bien nada impide que se reforme el 168 por el 167 --pues el primero parece excluido de las materias dotadas de especial rigidez--, en el fondo, continúa la autora, esto daría la impresión de ir en contra de la voluntad del constituyente o, yendo más lejos, de ser un fraude a la Constitución.

Por lo tanto, se trata de un conflicto entre lo literal y lo metajurídico, y es ahí donde se debe dirimir esta cuestión.

En cualquier caso, *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978* es una obra sumamente recomendable, pues permite acceder al aprendizaje pleno de un asunto nada baladí y lleno de actualidad. Con su lectura uno sabrá todo lo posible sobre el artículo 168 y las implicaciones de una reforma que parta de él.