

**40. SOBRE EL TÍTULO X DE LA CONSTITUCIÓN  
ESPAÑOLA: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

MANUEL CONTRERAS

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

## SUMARIO

I. UN BALANCE CRÍTICO SOBRE LOS ARTS. 166 A 169 CE.—II. ¿REFORMAR LA REFORMA?—REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 40. SOBRE EL TÍTULO X DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

POR

MANUEL CONTRERAS

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

### I. UN BALANCE CRÍTICO SOBRE LOS ARTS. 166 A 169 CE

La inaplicación hasta este momento de las normas constitucionales que integran el Título X de nuestra Constitución convierten estas consideraciones en un ejercicio teórico/crítico que, por lo demás, no pretende plantear en toda su profundidad las cuestiones nucleares de la reforma constitucional, de indiscutible relevancia teórica y práctica para la teoría de la Constitución, sino dejar constancia de aquellos elementos que el Título X, comprendido por los artículos 166 a 169, han sido especialmente objeto de crítica hasta ahora por parte de la doctrina española.

1) El primer aspecto que conviene poner de manifiesto se refiere a la iniciativa de la reforma constitucional, regulada en el art. 166 CE, en el que se equipara ésta con la iniciativa legislativa ordinaria, aunque excluyendo la iniciativa legislativa popular. Y esto ha sido precisamente lo criticado, de especial manera por Pedro DE VEGA, que califica el hecho de «contradicción notable» y no entiende cómo, desde el punto de vista teórico, se puede asimilar que, en un ordenamiento como el español, «donde se proclama la soberanía popular y el poder constituyente del pueblo, y donde en virtud de esos principios se consagra la iniciativa popular para las leyes ordinarias (art. 87), se la elimine luego para la actuación del poder constituyente» (DE VEGA, 1985: 134). Al menos tres razones concurren, según Pedro de Vega, para hacer «incomprensible y absurda» la

supresión de la iniciativa popular en el art. 166 CE: en primer lugar, porque con ello se rompe la coherencia constitucional que pretendía conjugar los mecanismos de democracia y participación directa de los ciudadanos, con el esquema representativo; en segundo lugar, porque en la práctica no es aceptable el argumento de que con la supresión de la iniciativa popular se están eliminando riesgos y peligros de demagogia, ya que, en realidad, los «ataques al sistema constitucional, en nombre de la voluntad soberana del pueblo, pueden producirse, y de hecho se han producido por igual, con iniciativa o sin ella»; y en tercer lugar, porque lo que esta supresión pone de manifiesto «es la manera arbitraria y absurda en que nuestra Constitución resuelve el conflicto entre poder constituyente y poder constituido», entre «poder constituyente y democracia representativa», conflicto que adquiere, de esta forma, unas dimensiones «tan originales como esperpénticas» que no permite saber realmente dónde se encuentra el poder constituyente, si en una Asamblea representativa o plenamente en el pueblo. Y esto, para Pedro DE VEGA, es grave, porque «forma parte de la lógica del Estado constitucional que el poder constituyente se coloque como fuerza externa al sistema, una vez que la Constitución ha sido aprobada, y permanezca aletargado y oculto mientras la mecánica constitucional funcione», pero «una cosa es que el poder constituyente quede marginado en el funcionamiento normal del sistema constitucional, y otra muy distinta que se le haga desaparecer y no sepa dónde está» (DE VEGA, 1985, 1385: 142).

En esta misma línea crítica de Pedro de Vega, otros autores como TORRES del MORAL (1988: 442) o ÁLVAREZ CONDE (1986: 468) han manifestado no encontrar justificaciones a esta supresión de la iniciativa popular para la reforma. Yo mismo, hace ya algún tiempo (CONTRERAS, 1979: 409-411), me inscribí en esta línea y manifesté que, adhiriéndome a los argumentos de Pedro de Vega, tal supresión me parecía un rasgo de excesiva prudencia, una desmedida cautela, quizá comprensible desde supuestos estrictamente políticos, pero difícilmente atendible si se pensaba que, al fin y al cabo, se trataba sólo de admitir una iniciativa sobre la que luego las Cortes expresarían una determinada y decisiva voluntad. Y una iniciativa que además había que entender limitada materialmente, como precisó también por entonces SÁNCHEZ FÉRRIZ (1980: 499), puesto que quedaba excluida por el art. 87.3 CE cuando pudiera afectar a materias propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional o en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Especialmente contrario a esta valoración negativa de la exclusión de la iniciativa popular de la reforma se ha mostrado Javier PÉREZ ROYO, quien aceptando las críticas como razonables viene a precisar que resulta igualmente razonable argumentar lo contrario, o sea, «que dada la prudencia con que se debe afrontar el tema de la reforma de la Constitución, la

iniciativa debe partir de los instrumentos de articulación política característicos de los Estados democráticos modernos, es decir, de las instituciones representativas» (PÉREZ ROYO, 1987: 143). Según este autor, los críticos del art. 166 CE se encuentran desacertados porque han juzgado la solución dada al problema por el constituyente español según un criterio abstracto y doctrinario, olvidando el sentido histórico de la misma. Y éste hay que encontrarlo en «la insustituibilidad de la democracia parlamentaria y la necesidad de afirmar un sistema de democracia representativa en un país como España, donde la tradición democrática es escasa y donde la vigencia de las instituciones auténticamente representativas ha sido reducida. En estas condiciones admitir la iniciativa legislativa popular para la reforma de la Constitución (...) hubiera supuesto abrir la puerta a un elemento de confusión, haciendo generar la ilusión de que hay respuestas simples a problemas complejos, que en nada hubiera servido para hacer arraigar en España la democracia parlamentaria, sino más bien para todo lo contrario» (PÉREZ ROYO, 1987: 149). Resulta perfectamente coherente pues, según Pérez Royo y desde esta perspectiva, la opción tomada por el constituyente de primar la implantación efectiva de una democracia representativa y subordinar a ello la solución al dilema aceptación/supresión de mecanismos directos como la iniciativa popular.

Se me ocurren al respecto dos cuestiones, muy brevemente expuestas. En primer lugar, si aceptamos como buena la realidad, o el deseo, de que nos encontramos ante un resurgir, o retorno, de la sociedad civil frente al Estado, parecería consecuente no hurtar a ésta cuantas iniciativas fuera capaz de segregar, incluida la iniciativa de la reforma constitucional. Y en segundo lugar, dando por buenas las razonables cautelas iniciales que en 1978 desaconsejaron la inclusión de este tipo de iniciativas para la reforma, siempre cabrá preguntarse si a estas alturas no está suficientemente fortalecida y consolidada la democracia representativa como para ir abandonando ya semejantes precauciones.

2) Parece haber una cierta unanimidad en considerar que el art. 167 CE regula sin excesivos problemas técnico-jurídicos al procedimiento ordinario o normal de reforma de la Constitución española. Incluso Pérez Royo lo califica como el «núcleo esencial» del Título X, aquel en el que «hay que buscar la idea del constituyente español del 78 acerca del grado de rigidez del que debería dotarse la Constitución, de qué obstáculos debían establecerse para preservar-renovar el «consenso» constitucional alcanzado y no dejarlo a disposición de cualquier futura mayoría parlamentaria, del papel que debían jugar en este punto las dos Cámaras, o de cómo se debían articular las instituciones de democracia representativa con la participación directa del cuerpo electoral» (PÉREZ ROYO, 1987: 157). Nos encontramos ante un procedimiento de reforma que, como señalaba

Pedro DE VEGA, es «lo bastante agravado para impedir modificaciones fáciles del texto constitucional, pero, al mismo tiempo, no lo suficientemente costoso y complejo para evitar que se produzcan las reformas que las necesidades políticas, y los requerimientos históricos, pudieran imponer», siendo un procedimiento, por tanto, «entre otros muchos imaginables, perfectamente admisible y coherente, que no ofrece flancos excesivos a las consideraciones críticas» (DE VEGA, 1985: 145).

Así las cosas, si nos limitamos sencillamente a señalar, como relativamente secundarias, las críticas vertidas sobre el art. 167 CE por la inutilidad de su apartado 2.º (PÉREZ ROYO, 1987: 174-175), por algunas cuestiones dudosas en relación con determinados requisitos y plazos (SANTAOLALLA, 1985: 2405-2406), o por imprecisiones terminológicas como la de hablar sólo de **proyectos** de reforma, cuando evidentemente se admite de igual forma las **proposiciones** (TORRES DEL MORAL, 1988: 442), o como la del apartado 3.º que establece la posibilidad de sometimiento a referéndum una vez «aprobada la reforma por las Cortes Generales», cuando en realidad lo que éstas han aprobado no es todavía la reforma sino el proyecto o proposición de ley de reforma (PÉREZ ROYO, 1987: 176-178); hemos de concluir que la regulación del art. 167 CE no ha sufrido objeciones serias por parte de la doctrina.

3) No cabe la menor duda de que el núcleo de la crítica vertida sobre el Título X se ha centrado en el art. 168 CE. En él se contempla, como es sabido, un procedimiento extraordinario, dotado de un alto grado de rigidez constitucional, para el caso de que se intente llevar a cabo «la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II». La variedad de las cuestiones criticadas exige que las examinemos separadamente.

a) De entrada, quizá lleve razón Pedro de Vega cuando rotundamente dice del procedimiento de reforma del art. 168 CE, que «es tan complejo y políticamente tan costoso que se puede indicar de antemano que no funcionará jamás»; en realidad, «más que de un procedimiento de reforma se debería hablar de un procedimiento para evitar la reforma» (DE VEGA, 1987: 148). Lo que no debería extrañar a nadie medianamente avisado, salvo que nos olvidemos de que la reforma constitucional «no constituye primariamente un mecanismo para alterar la Constitución, sino un auténtico medio para su defensa y conservación» (CONTRERAS, 1979: 406). No obstante, hay un recuerdo generalizado sobre la excesiva complejidad del procedimiento y lo extraordinariamente difícil que le resultaría a una reforma transitar por él, de manera que las normas afectadas por este mecanismo se encontrarían cerca de una «rigidez absoluta» (DE OTTO, 1987: 59).

b) Una cuestión especialmente polémica resulta ser el ámbito normativo que queda especialmente protegido por el art. 168 CE —revisión total o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II— y la delimitación que de él se establece.

Habría que cuestionarse, ante todo, qué debería entenderse por «revisión total» —aceptando, desde luego, que encierra la paradoja, ampliamente criticada desde la doctrina, de la posibilidad de **destrucción** de la propia Constitución (SCHMITT, 1982: 119-120)—, puesto que el Título X CE en ningún momento la define. Y, desde luego, siempre que intentemos encontrarle a este concepto un encaje jurídico en el marco constitucional. ¿Podría entenderse desde criterios meramente cuantitativos?, y, en ese caso, ¿qué «cantidad» de normas constitucionales —la mitad, las dos terceras partes, etc.— tendrían que verse afectadas por la revisión para que ésta alcanzara la condición de «total»? O bien, como parecería más lógico, ¿podría entenderse desde criterios materiales, cuando la revisión afectara al núcleo mismo de la Constitución, a las «decisiones constitucionales fundamentales», en la terminología schmitiana?, y, en este caso, ¿qué componentes esenciales de los que integran esa **totalidad** que es una Constitución necesitarían verse afectados por la revisión para que, nos encontráramos ante una **totalidad** nueva y distinta?

La verdad es que una interpretación lógica-estructural conduciría a buscar la solución de estas interrogantes en el propio art. 168 CE y, en concreto, en la equiparación que lleva a cabo, desde las perspectiva de un procedimiento común para su reforma, entre unos determinados contenidos constitucionales y la revisión total. Pero es aquí, justamente, donde encontramos un problema difícil de salvar, que ha llevado a algún autor a calificar con rotundidad los contenidos de este precepto como «a todas luces arbitrarios y casi absurdos», porque si bajo la regulación compleja que en él se hace, lo que se pretende amparar bienes y valores políticos supremos del ordenamiento constitucional, es lo cierto que, valores indiscutiblemente considerados como fundamentales, no aparecen recogidos ni protegidos por ella, y, sin embargo, sí lo están determinados supuestos que probablemente no deberían ser siquiera objeto de tratamiento constitucional» (DE VEGA, 1987: 148).

La cuestión, entonces, acaba residiendo, como ya pusiera de manifiesto, JIMÉNEZ CAMPO, en que «al haberse protegido con esta rigidez reforzada bloques enteros de preceptos, el rigor procedimental del artículo 168 debería aplicarse tanto a la llamada «revisión total» o a las parciales que efectivamente supongan un replanteamiento de la «fórmula política» de la Constitución como a aspectos de innegable carácter secundario in-

cluidos en los títulos y secciones protegidos» (JIMÉNEZ CAMPO, 1980: 88). Y esa misma crítica podemos encontrarla en otros autores como TORRES DEL MORAL (1988: 445-446), Ignacio DE OTTO (1987: 59) o PÉREZ ROYO (1987: 197-198). Incluso este último sugiere que, en realidad, hubiera bastado con que se hubiera incluido, como único contenido especialmente protegido, el Título Preliminar, al que se hubiera podido reconducir el resto de la materia objeto de especial protección, o bien haber efectuado «una remisión genérica al contenido excepcionalmente protegido» (PÉREZ ROYO, 1987: 198-199).

En suma, la voluntad del legislador constituyente de resaltar y proteger determinados contenidos políticos, en sí no criticable, se llevó a cabo mediante una técnica jurídica deplorable. Porque el problema no es tanto la materia que abarca esa protección, como la que resta fuera de la misma. Y las carencias en este sentido son evidentes. Mostraré sólo un ejemplo, el que se refiere a la «constitución territorial» (Vid. CRUZ VILLALÓN, 1990: 10-20), respecto de la que no creo dudoso afirmar que se trata de un elemento imprescindible de la estructura básica, esencial, de la Constitución española, puesto que configura nada menos que el modo en que se descentraliza el poder político, de acuerdo con un criterio territorial. Pues bien, esta «constitución territorial» tiene su origen en el art. 2 CE, especialmente protegido por el art. 168 CE, pero extiende sus fundamentos a los arts. 137 CE, 147 CE, etc., desamparados e inermes ante una reforma constitucional que, por la vía fácil y respetando el art. 2 CE, podría cambiar sustancialmente nada menos que la forma de Estado.

c) Cabe pensar, entonces, si no hubiese sido mejor para la Constitución, desde el punto de vista del rigor jurídico o la estabilidad y funcionalidad política, aceptar sin más el establecimiento de cláusulas de intangibilidad, al modo que lo hacen las Constituciones italiana (art. 139: «La forma republicana no podrá ser objeto de revisión constitucional), alemana (art. 79.3: «Es inadmisibles toda modificación de la presente Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en *Länder* o al principio de la cooperación de los *Länder* en la legislación o a los principios consignados en los artículos 1.º y 20») o francesa (art. 89: «...Ningún procedimiento de revisión puede ser iniciado o llevado a delante cuando se refiera a la integridad del territorio. La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión»). Como pensaba Pedro DE VEGA, resulta claro que si se apeló a este complejo procedimiento del art. 168 CE «fue para evitar introducir en la Constitución las llamadas 'cláusulas de intangibilidad'». En lugar de establecer límites explícitos a la reforma, como se hace en otros ordenamientos, se procedió, con una técnica jurídica lamentable y con una ceguera política incomprensible, a la redacción del artículo 168

para, a través de un procedimiento superagravado, hacer imposible la reforma del Título II y una buena parte del Título I. No se cayó en la cuenta, sin embargo, de que, cuando en las Constituciones se introducen cláusulas de intangibilidad, se establecen prohibiciones genéricas de reforma que no impiden la modificación de artículos concretos» (DE VEGA, 1985: 149-150). En última instancia, por otra parte, tampoco es conveniente exagerar la efectividad de dichas cláusulas, que «no aspiran al ilusorio objetivo de impedir, de hecho, la modificación de los preceptos que protegen, sino, con carácter más limitado, al de impedir su variación en derecho y en atención al 'techo ideológico' que se estima inseparable de la Constitución misma» (JIMÉNEZ CAMPO, 1980: 95). Cuando se critica estas cláusulas por inoperancia ante un proceso de cambio político, se olvida fácilmente que en una situación de ese tipo suelen fracasar todos los diques, incluido el propio sistema de revisión constitucional.

Distante de estas consideraciones críticas se ha mostrado PÉREZ ROYO, para quien muchas de estas cuestiones relacionadas con el art. 168 son más «académicas» que reales, entre otras cosas por las pocas probabilidades que tiene este procedimiento de ser aplicado alguna vez. En concreto, estima que «el tema de los límites a la reforma está desorbitado, que no corresponde a preocupaciones políticas y constitucionales reales, sino a preocupaciones académicas, que son legítimas, pero mucho menos importantes». No cabe duda —admite Pérez Royo— «de que, desde un punto de vista estrictamente lógico, hubiera sido más coherente introducir cláusulas de intangibilidad en aquellas materias que se hubieran estimado dignas de tal protección, que no introducir un mecanismo tan complejo de revisión de la Constitución para cubrir además cuestiones tan diversas y de tan desigual importancia (...) Pero en el proceso de elaboración de una Constitución influyen circunstancias históricas que hacen que lo que es razonable desde un punto de vista lógico, no sea realizable en la práctica» (PÉREZ ROYO, 1987: 213). Sin restarle un ápice de lógica a la argumentación de Pérez Royo, se me ocurre añadir que eso significa trasladar el núcleo del problema a una indagación histórico-política sobre las condiciones en que se desarrolló el proceso constituyente español, lo que excede las pretensiones de esta exposición.

d) Pese a la actitud contraria de Pérez Royo —porque le parece un desenfoque importante— hacia quienes centran su crítica al Título X en la inexistencia de límites a la reforma constitucional, me sigue pareciendo sugestiva e interesante la problematización global de la reforma que planteó JIMÉNEZ CAMPO al escribir que «la tensión entre el Título X —en su artículo 168 sobre todo— y otras disposiciones de la Constitución es, ante todo, la tensión entre un aparente indiferentismo ideológico, que llega hasta el cuestionamiento del texto en su totalidad, y una voluntad constitu-

yente, de otra parte, en la que aparecen resueltamente adoptadas posiciones cruciales —institucionales e ideológicas— acerca de la organización de la convivencia política» (JIMÉNEZ CAMPO, 1980: 90). A partir de ahí es posible plantearse la indagación sobre la existencia de un núcleo irreductible a la revisión en toda Constitución o unos límites expresos, «textuales», que Jiménez Campo localiza en la inviolabilidad de los derechos y libertades fundamentales, y más exactamente en el art. 10.1 CE (1980: 95-99) (*vid.* una crítica a este enfoque en TORRES DE MORAL, 1988: 451-453, y PÉREZ ROYO, 1987: 207-211).

En un sentido similar, y con acierto, este tema ha sido abordado por M.<sup>a</sup> Victoria GARCÍA-ATANCE desde el punto de vista de la «fórmula política o de la identidad de la Constitución» como límite a la revisión constitucional (1990: 163-196), y por Francisco BALAGUER, a partir de las relaciones entre poder constituyente y soberanía, cuestionando la posibilidad de actuación de un poder de revisión sin límites materiales, que impondría la renuncia de un orden constitucional concreto a «definir cuáles son las reglas materiales básicas que permiten caracterizar a **su** Constitución como tal» (1992: 36).

Si es problemática la existencia de este tipo de límites, no lo es menos la que se deriva de otro planteamiento también expuesto por Jiménez Campo, a saber: que «revisar una Constitución sin cuestionarla en su totalidad impone límites lógico-sistemáticos (...) que se concretan resumidamente en la necesidad de salvar en lo posible la sistematicidad del ordenamiento y su consistencia frente a posibles antinomias. Políticamente, parece claro que repugna a una política constitucional que se cuide de clarificar las opciones planteadas ante la colectividad el hecho, posible a partir del artículo 168, de que se levanten alternativas de revisión constitucional presentadas como 'parciales' y que vayan encaminadas (...) a una radical transformación del régimen político diseñado por el texto fundamental» (JIMÉNEZ CAMPO, 1980: 89). La dificultad, no obstante, como señala M.A. APARICIO, «reside en prever e interpretar el grado en que tales antinomias aparecen y el grado, por tanto, en que invalidan (funcionan como límites de ) la reforma constitucional». Lo que no es obstáculo para aceptar como límite lógico a la reforma constitucional ese principio de **no contradicción** entre lo que aparecerá como nuevo al final del proceso de reforma y lo que permanece vigente del texto constitucional (APARICIO, 1983: 187-188).

e) Desde otro punto de vista, más procedimental, también se han intentado poner de manifiesto contradicciones que aparecen en el desarrollo de los trámites exigidos por el art. 168. En este sentido, Pedro DE

VEGA, criticaba lo anómalo que resulta que, tras unas elecciones que servirán como consulta referendaria indirecta, en la medida que la propia campaña electoral se centrará en los criterios básicos de cada una de las fuerzas políticas frente a la reforma constitucional —y tras la aprobación correspondiente tanto en las Cámaras que proponen la reforma como en las nuevamente elegidas—, aún se proceda a un ulterior referéndum para la aprobación definitiva (DE VEGA, 148-149). Tampoco Ignacio DE OTTO (1987: 58) encontraba justificable esta segunda intervención del electorado en la reforma, teniendo en cuenta el previo desarrollo de un proceso electoral centrado en la reforma.

Sin embargo, y considerando que no están fuera de lugar estos argumentos de economía procesal, me parece acertada la inclusión de un referéndum final de ratificación de la reforma, porque en unas elecciones sólo podrán exponerse las grandes opciones sobre la reforma, sin más garantía para el cuerpo electoral sobre el resultado final del proceso reformista que los programas electorales, y la reforma definitiva que aprueben las segundas Cámaras puede acabar no siendo exactamente la misma que fue objeto de la disputa electoral, por lo que me parece necesario dar al electorado la posibilidad de pronunciarse sobre el resultado **definitivo** de la reforma.

4) Lleva razón PÉREZ ROYO cuando señala que, en realidad, el artículo 169 CE se encuentra mal ubicado, puesto que «no es más que un apéndice del artículo 166, del cual hubiera debido constituir el apartado 2» (PÉREZ ROYO, 1987: 150). La pretensión de impedir que en circunstancias excepcionales pueda iniciarse una operación de reforma parece clara y lógica. Lo que no lo parece tanto es que se limite a prohibir la iniciativa, y no el procedimiento de reforma en sí una vez ya en marcha. Se trata —concluye Pérez Royo— de uno de los preceptos «más desafortunados, no ya del Título X, sino de toda la Constitución» (1987: 154). O, como señala Pedro DE VEGA, «nos encontramos ante una cláusula tan improcedente como inútil. Con ella se pretende garantizar la autonomía y la independencia de cualquier operación de reforma, frente a las lógicas anomalías previsibles en las situaciones de excepción. Ahora bien, si la reforma constitucional gravita en las Cámaras, y si la declaración de los estados de excepción, según el artículo 116, también depende de ellas, no se sabe ciertamente qué es, ni ante quién, lo que se pretende asegurar. Lo lógico es pensar que si las Cámaras se deciden por la declaración de situaciones de excepción no se decidan por la reforma, y a la inversa» (DE VEGA, 1985: 161-162).

## II. ¿REFORMAR LA REFORMA?

Si esta exposición ha resultado ser, hasta aquí, primordialmente «crítico-descriptiva», a partir de ahora pretende aparecer como «moderadamente prescriptiva».

Previamente al planteamiento de una posible alternativa a la actual regulación de la reforma constitucional en el Título X, deberíamos despejar algunos problemas en torno a la protección que eventualmente tendrían las propias normas que lo integran. Expresado de otra forma, se trataría de dilucidar si es posible reformar las normas constitucionales que regulan la reforma mediante los mismos procedimientos que en ellas se establecen.

Inicialmente, I. DE OTTO ofreció una respuesta negativa a esta interrogante, en virtud del principio general de que una norma no pueda aplicarse a sí misma, para matizar inmediatamente que la distinción que ofrecían los dos procedimientos de reforma del Título X permitía que mediante el procedimiento complejo del art. 168 CE se pudiera reformar el art. 167 CE, mientras que no sería posible alterar el art. 168 utilizando el art. 167 CE; de igual forma, «la expresa previsión de la posibilidad de una revisión **total**, mencionada por el art. 168 como hipótesis de aplicación del procedimiento agravado, obliga a considerar que el derecho positivo permite implícitamente que mediante el procedimiento del art. 168 se reforme ese mismo artículo» (DE OTTO, 1987: 66-67). En similar sentido se ha manifestado Francisco BALAGUER (1992: 44). Y es que, en efecto, no dejaría de ser contradictorio en sí mismo que el art. 168 CE garantizara especialmente determinados contenidos constitucionales a través de su procedimiento superrígido, y que sin embargo no **se protegiera a sí mismo**, evitando el fácil expediente de que, en su momento, pudiera reformarse utilizando, por ejemplo, la vía del 167 CE, para dejar sin protección los ámbitos materiales que amparaba.

Creo entonces que, con las matizaciones apuntadas, debemos dejar abiertas las posibilidades de reformar el Título X. Conviene plantearse ahora la necesidad de que tal cosa suceda. Porque una cosa es evidenciar los defectos, y otra muy distinta estar en posesión de soluciones claras a las precariedades que se han ido poniendo de manifiesto.

Tengo la impresión de que, pese a todo, no es **realmente necesario** reformar la reforma. Desde una cierta variedad de posibilidades procedimentales, el legislador constituyente optó por unos mecanismos que pueden ser, y lo han sido, objeto de crítica, pero que no obstaculizan seria-

mente la eventual actividad del poder constituyente constituido. Siempre, claro es, que ésta no se dirija hacia los ámbitos materiales especialmente protegidos por el art. 168 CE. Y tengo para mí que no es precisamente en estos ámbitos donde puede presentarse con mayor urgencia la necesidad de la reforma. Piénsese, por poner sólo un ejemplo, lo necesario de un reacomodo y puesta al día constitucional en el tema de la distribución territorial del poder, de nuestro Estado autonómico, en el sentido propugnado por Pedro CRUZ (1990: 18-20), tras más de una década de experiencia descentralizadora protagonizada inestimablemente en buena medida por el Tribunal Constitucional. Y, desde luego, para semejante tarea —por lo demás, complicada y difícil en sí misma— bastaría con utilizar la transitable vía del art. 167 CE.

Por eso coincido en este punto con Javier PÉREZ ROYO cuando indica que los problemas de un planteamiento reformista sobre la Constitución española hay que buscarlos fuera del Título X (PÉREZ ROYO, 1992: 9). Estoy convencido de que es sumamente conveniente hablar de la reforma constitucional, criticar y polemizar sobre el Título X, sobre la in/exclusión de la iniciativa legislativa popular, lo intransitable del procedimiento del art. 168 CE o la in/conveniencia de las cláusulas de intangibilidad, pero serán las condiciones políticas en que se plantee una futura e hipotética reforma constitucional, y las tensiones bajo las que se desarrolle en su momento tal proceso, las que pondrán al descubierto la verdadera medida del acierto de los constituyentes de 1978 al cerrar o dificultad al enemigo político —por usar la expresión schmitiana— la entrada por la puerta de la legalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *El régimen político español*, (2.ª ed.), Tecnos, Madrid, 1986
- APARICIO, Miguel Á.: *Introducción al sistema político y constitucional español*, (2.ª ed.), Barcelona, Ariel, 1983
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*. Madrid, Tecnos, 1992
- CONTRERAS, Manuel: «La reforma en la Constitución», *Estudios sobre la Constitución española en 1978*, ed. de Manuel Ramírez, Zaragoza: Libros Pórtico, 1979
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «La Constitución territorial del Estado», capítulo introductorio de P. Cruz Villalón, A. Porras Nadales, M. Medina Guerrero y M. Terol Becerra: *El Estatuto de Andalucía. I: las competencias*, Barcelona, Ariel, 1990
- GARCÍA-ATANCE, M.ª Victoria: «Perfil ambivalente de la fórmula de reforma constitucional en la dialéctica permanencia-cambio», *Revista de Derecho Político*, 31, 1990, UNED.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», *Revista del Departamento de Derecho Político*, 7, otoño 1980, UNED.
- OTTO, Igancio de: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona, Ariel, 1987.
- PÉREZ ROYO, Javier: *La reforma de la Constitución*. Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.

PÉREZ ROYO, Javier: «La reforma imposible», *Claves de razón práctica*, 20 marzo 1992.

SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio: «El Título X de la Constitución de 1978. La reforma constitucional», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Valencia, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, 1980.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Comentarios al art. 167», en Fernando GARRIDO FALLA *et al.*: *Comentarios a la Constitución*, (2.ª ed.), Madrid, Civitas, 1985.

SCMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza, 1982.

TORRES DE MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. 2, 2.ª ed., Madrid, Átomo Ediciones, 1988.

VEGA, Pedro de: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 1985.