

LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA EN LAS EXPERIENCIAS DEL CONSTITUCIONALISMO REPUBLICANO ESPAÑOL (1873 Y 1931)

Por SANTIAGO A. ROURA GÓMEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL PROYECTO FEDERAL DE 1873.—III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se realiza un acercamiento a la Historia del constitucionalismo en España, el estudioso de los dos últimos siglos de nuestra vida política se ve, en ocasiones, inducido al error de considerar que el período que ante él se presenta se caracteriza por una dilatada sucesión de Constituciones que pueden adscribirse, alternativamente, a la categoría de progresistas y conservadoras. Este tradicional modo de concebir nuestra Historia político-constitucional se apoya en la idea, introducida originariamente por Adolfo Posada y ampliamente aceptada en nuestra doctrina (1), de lo que se ha venido en denominar el movimiento pendular del constitucionalismo español. De acuerdo con esta concepción, el tiempo que media entre la promulgación del venerable Texto de 1812 y nuestra vigente Constitución de 27 de diciembre de 1978, constituye una etapa caracterizada por la tensión dialéctica entre las ideas políticas de signo progresista y aquellas otras de corte menos avanzado. Fruto de la citada confrontación aparecerían los diferentes Textos Constitucionales de nuestra Historia, de manera tal que, a un lapso temporal de marcado cariz avanzado, le sucederá otro

(1) Cfr. A. POSADA: *La nouvelle Constitution Espagnole. Le régime constitutionnel espagnol*, París, 1932, págs. 15-88. La tesis del movimiento pendular del constitucionalismo español ha sido mantenida, entre otros y a título de ejemplo, por J. FERRANDO BADÍA: *La Primera República española (Historia político-parlamentaria de la República de 1873)*, Madrid, 1973, págs. 18 y ss. y F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, Madrid, 1986, 4.ª ed., pág. 55.

en el que lo que predomina es la retroacción. Sin embargo, y pese a lo aparentemente consecuente de este razonamiento, no podemos por menos que mostrarnos en desacuerdo con el mismo, por las razones que se verán.

En efecto, cuando esa aparentemente consolidada tradición constitucional española se somete a juicio desde los presupuestos que conforman al moderno constitucionalismo, esto es, cuando se intenta constatar la presencia en nuestras Constituciones históricas de los principios inspiradores de aquél, el resultado no puede ser otro que la afirmación de la existencia de una verdadera Constitución en España únicamente en 1812, 1869, 1873 y 1931 (2). Que esto sea así se explica desde la confirmación de la ausencia de todos o algunos de los principios inspiradores del constitucionalismo moderno en el resto de los documentos de gobierno —ya que no auténticas Constituciones— que jalonan nuestro pasado (3). Nos sumamos, de esta suerte, al análisis que de nuestro constitucionalismo histórico realiza el Profesor P. De Vega (4), para el que, más que la adopción de un Texto Fundamental con un

(2) Cfr., para sustentar nuestra afirmación, P. DE VEGA: «Constitución y Democracia», en la ob. col. *La Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983, págs. 82-83.

(3) Tales principios, que conforman el concepto de Constitución moderno o técnico, no son otros que el principio democrático, que, residenciando en el Pueblo la soberanía, exige su participación en la toma de decisiones políticas trascendentales y, señaladamente, le otorga el ejercicio del Poder Constituyente; el principio liberal, que se concreta en la doble exigencia de la presencia en la Constitución de alguna fórmula de división de poderes y la garantía de Derechos Fundamentales; y, finalmente, para poder considerar a un documento de gobierno como verdadera Constitución ha de concurrir en él la nota de la supremacía, es decir, habrá de gozar de fuerza obligatoria frente a todos, imponiéndose, como Derecho de mayor rango, tanto a los gobernados como a los gobernantes. Este tercer principio inspirador del moderno constitucionalismo, de especial trascendencia en el presente trabajo, tiene su recepción en las Constituciones a través de los institutos de la rigidez, en cuya virtud se convierte la Constitución, desde el punto de vista teórico, en norma suprema y el control de constitucionalidad, que garantiza, en el terreno práctico, la supremacía que formalmente comporta la inclusión de un procedimiento de reforma constitucional. Los principios inspiradores del constitucionalismo moderno se generalizan y comienzan a hacerse exigibles en cualquier documento de gobierno con pretensiones de denominarse Constitución a partir de su plasmación definitiva en la Constitución de los Estados Unidos. Es desde ese momento de «triumfo definitivo del documento constitucional escrito, como sanción solemne del constitucionalismo democrático» —en el decir de K. LOEWENSTEIN (vid. su *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1982, 2.ª ed. reimpr., pág. 159)— cuando los principios democrático, liberal y de supremacía se convierten en el punto de referencia inexcusable del moderno constitucionalismo. Cfr., para todo lo relativo al concepto liberal-burgués —o racional normativo— de Constitución, P. DE VEGA: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 1988, 1.ª ed., reimpr., págs. 15-24; «Constitución y Democracia», cit., págs. 66-73; «Supuestos políticos y criterios jurídicos en la defensa de la Constitución: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español», *Revista de Política Comparada*, núms. 10-11 (1984), págs. 396-406. M. GARCÍA-Pelayo: «Constitución y Derecho Constitucional (Evolución y crisis de ambos conceptos)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 37-38 (1948), págs. 53-122, vid. págs. 55-66; *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, 1987, 1.ª ed., reimpr., págs. 34-41. J. RUIPÉREZ: *La protección constitucional de la Autonomía*, Madrid, 1994, págs. 251-252, nota 5.

(4) Cfr. P. DE VEGA: «Constitución y Democracia», cit., págs. 82-84. Cfr., también y en el mismo sentido, E. TIerno GALVÁN: «Prólogo» a *Leyes Políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, 1984, 2.ª ed., reimpr., págs. 9-12; F. TOMÁS Y VALIENTE: «La Constitución de 1978 y la Historia del constitucionalismo español», *Anuario de Historia del Derecho español*, Tomo L (1980), págs. 721-751;

mayor o menor grado de progresismo o de conservadurismo, lo que realmente está en juego en cada momento Constituyente de nuestra Historia no es otra cosa que la adopción de una verdadera Constitución. Y ello es así por cuanto que la presencia de los principios democrático, liberal y de supremacía constitucional sólo aparece constatada ocasionalmente en nuestras Constituciones históricas, convirtiéndose, de esta manera, más que en la regla, en la excepción.

Uno de los caracteres que, con mayor plasticidad, reflejan esa ausencia de la noción de verdadera Constitución en la mayoría de los Textos de nuestra Historia es, precisamente, la asunción de la flexibilidad y la consiguiente aniquilación de la idea de Constitución como *Lex Superior*. Se cumplía así la acertada observación de J. Bryce (5) cuando consideraba la rigidez como carácter propio de las Constituciones de «democracia pura» y la flexibilidad afín a las estructuras «de gobierno aristocrático». Salvo en los casos de nuestra primera Constitución, los Textos del sexenio y el de la II República —lo que no llega a sumar una veintena de años en total—, la tónica que preside nuestro constitucionalismo es la ausencia de procedimientos de reforma constitucional, con la consiguiente conversión de todos los poderes del Estado en órganos ilimitados en el contenido de su voluntad, hasta la desaparición misma de la noción de Poder Constituyente en su significación primigenia (6).

Así las cosas, parece oportuno detenerse en el estudio de los motivos que indujeron a romper con esta tradicional carencia de nuestro constitucionalismo y el modo en que tal ruptura se articuló. Las páginas que siguen están dedicadas a intentar mostrar ambos extremos en relación con dos señeros Textos de nuestro pasado, los que presidieron las tentativas de establecimiento de un Estado Constitucional con forma de gobierno republicana.

J. SOLÉ TURA y E. AJA: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1985, 13.^a ed., págs. 131-132. Vid., asimismo, R. JIMÉNEZ ASENSIO: *Introducción a una historia del constitucionalismo español*, Valencia, 1993, págs. 19-21.

(5) Cfr. J. BRYCE: *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas* (1905), Madrid, 1988, págs. 42-43. El fenómeno no es, por otro lado, exclusivo de nuestro país. Cfr., en relación con todo ello, J. RUIPÉREZ: *La protección...*, cit., págs. 291-292, especialmente, nota 9 de esta última página: «Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 75 (1992), págs. 245-246, especialmente, nota 31. Aventurando una explicación al fenómeno de la flexibilidad constitucional en la Historia Constitucional española, bien que con un concepto de rigidez distinto del que aquí se mantiene, cfr. A. PACE: «La "naturale" rigidità delle costituzioni scritte», *Giurisprudenza costituzionale* (1993), págs. 4.123-4.126. Cfr., también, J. VARELA SUANZES: «Riflessioni sul concetto di rigidità costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale* (1994), págs. 3.335-3.336, para quien el origen del carácter flexible de la mayoría de nuestras Constituciones se encuentra en que derivan de la concepción de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes.

(6) Cfr., por todos, P. DE VEGA: «Prólogo» a *Constitución Española de 27 de diciembre de 1978*, edición, notas e índice de A. DE CABO DE LA VEGA, Madrid, 1996, págs. XV-XVI; J. RUIPÉREZ: «Algunas consideraciones...», cit., pág. 246.

II. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL PROYECTO FEDERAL DE 1873

La proclamación de la I República el 11 febrero de 1873 se acompañó del encargo a las Cortes de elaborar el Texto Constitucional en el que se diseñase el modo en el que se iba a configurar el nuevo régimen político español, del que sólo quedaba prefigurada la forma de gobierno republicana. Esta labor Constituyente se materializa en la designación de una comisión de parlamentarios que redacta y presenta a las Cortes el Proyecto de Constitución Federal de 17 de julio (7). Acometería el Proyecto, como el principal de sus contenidos, la división territorial del Estado español en Estados regionales dotados de autonomía política. Pero, por lo que a nosotros interesa ahora, y muy probablemente como consecuencia de la opción por el Estado Federal que consagra, el Proyecto de 1873 se presenta como un Texto rígido al que, además, se proveyó de un sistema de control de constitucionalidad de las leyes (8). En la naturaleza rígida del Texto, primera y esencial característica de su condición de norma suprema, estimamos conveniente detenernos.

El Título XVII del Proyecto Constitucional de que tratamos introdujo un procedimiento de reforma en el que, como en algún otro aspecto, el Proyecto Federal fue deudor de la Constitución de 1869. Se produce, no obstante, y ya en relación con la fase de iniciativa del procedimiento de revisión (9), una modificación con respecto a lo ordenado en la Constitución del sexenio. Esta variación en la iniciativa como propuesta de la reforma venía dada como exigencia de la instauración de la República, toda vez que donde la Constitución de 1869 hacía intervenir, en este punto del *amending process*, a las Cortes y al Rey (art. 110), ahora, y como no podía ser de otra forma, este último desaparece. Parece digno de mención, sin embargo, el que los redactores del Proyecto rehusasen incluir a la Jefatura del Estado, ahora encarnada en la Presidencia de la República, entre los sujetos titulares del derecho de iniciativa, resultando así que el Presidente de la República, que es titular del derecho de iniciativa legislativa ordinaria (art. 60), carece de la facultad de proponer reformas de la Constitución. Este hecho se muestra más llamativo si se repara en la circunstancia de que el «Poder relacional» que corresponde al Presidente de la República

(7) Su Texto puede consultarse en el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española* (DSCCRE, en adelante), tomo II, apéndice segundo al núm. 42.

(8) De este último extremo, en sus múltiples manifestaciones, he tenido ocasión de ocuparme en sendos escritos, «El control político de constitucionalidad en el Proyecto Federal de 1873», *Huarte de San Juan. Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales (Derecho)*, núm. 2 (1995), págs. 151-183 y «El control jurisdiccional de constitucionalidad en el Proyecto Federal de 1873», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 86 (Anuario), págs. 457-505, respectivamente, a los que, *commoditatis causa*, me remito.

(9) Importa en este punto recordar la existencia de dos subfases en que la doctrina acostumbra a dividir la fase de iniciativa de los procedimientos de reforma constitucional, distinguiendo, de una parte, los actos de primera impulsión del procedimiento o iniciativa estricta y, de otra, la iniciativa en cuanto que toma en consideración de la propuesta de reforma adoptada en la subfase anterior. Cfr., en relación con ello y por todos, P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., pág. 129.

ejerce, con su participación en determinados momentos del proceso político (10), una actividad que impide su consideración como una mera instancia de carácter representativo.

Sea de ello lo que sea, lo cierto es que otorgar en exclusiva a las Cortes la titularidad de la iniciativa de reforma constitucional debe ser interpretado en el sentido de que, con ello, nuestro Proyecto de 1873 se acoge a una opción común en la mayoría de los regímenes democráticos. Decimos esto por cuanto que, como ha señalado el Profesor P. de Vega (11), la atribución a uno u otro tipo de órganos del Estado de facultades de actuación en este momento constituye una variable de importancia para determinar la naturaleza democrática del régimen político de que se trate. De esta suerte, en los regímenes no democráticos el derecho a proponer iniciativas se suele hacer descansar, de modo exclusivo, en manos del Ejecutivo, confiriéndose en los democráticos a los órganos de representación popular o al Pueblo mismo. Ni que decir tiene que es a esta segunda alternativa a la que se adhirió el Proyecto Federal, reafirmando, al hacerlo, su carácter marcadamente democrático.

La intervención de las Cortes en esta fase de iniciativa del *iter* procedimental de la reforma produce una inversión en relación al sistema de formación de la voluntad *ordinaria* del Estado que, entendemos, debe ser comentada. El Senado que configura el Proyecto constitucional de 1873 no tiene facultad de iniciativa legislativa. Es por ello que la alusión a los «Cuerpos Colegisladores», presente a lo largo de todo el Texto, no puede por menos que resultar incongruente. No obstante, si su papel en el procedimiento legislativo ordinario se reduce al ejercicio de una función de control, no puede decirse lo mismo por lo que a una eventual ley de reforma se refiere, en cuya iniciativa, entendemos, sí está llamado a participar. Parece que el Constituyente de 1873 quiso aquí establecer una excepción al procedimiento legislativo general y esta actitud, a nuestro modo de ver, está cargada de intencionalidad. En efecto, el Senado español en el diseño de los Constituyentes de 1873 (12) respondía, dentro

(10) El Presidente tenía atribuidas, entre otras funciones, la de dirigir mensajes y recomendaciones al resto de los poderes públicos y quedaba investido además, por virtud del art. 70 del Proyecto, en garante de la defensa de la Constitución. *Vid.* S. ROURA: «El control político...», cit., págs. 174 y ss.

(11) Cfr. P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., págs. 79-81 y 128-129.

(12) El art. 52 del Proyecto Federal establecía: «Los senadores serán elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados, que enviarán cuatro por cada Estado, sea cualquiera su importancia y el número de sus habitantes.» Con la mera lectura del precepto transcrito es posible percibir la influencia que sobre los redactores del Proyecto Federal tuvo el ejemplo norteamericano. Piénsese, en este sentido, que hasta la modificación introducida en la Constitución de 1787 por la Enmienda XVII (1912) y, en todo caso, en el momento en que nuestro Proyecto se elabora, los senadores estadounidenses eran designados por idéntico procedimiento, supuesto que, como ha puesto de relieve A. LA PERGOLA (*Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milán, 1969, págs. 161 y ss., especialmente págs. 163, 165-166 y ss. y 169 y ss.), se presenta como un vestigio de la vieja Confederación. La igualdad en el número de senadores por cada Estado es, por otro lado, un contenido constitucional que permanece aún hoy día inalterado y para cuya modificación, además, sería precisa la unanimidad de todos los miembros de la Unión norteamericana. Esta última circunstancia conduce a que el número paritario de

del concepto de Cámara de representación territorial (13), al modelo «Senado», esto es, aquella Cámara que contribuye a la formación de la voluntad unitaria de la Federación y en la que están representados, con el mismo número de escaños, todos los Estados miembros de la misma, en la que éstos, como ejemplo de las relaciones de inordinación, trasladan sus voluntades particulares (14) para formar la voluntad del conjunto (15).

Determinada de este modo la naturaleza del Senado, conviene detenerse en la significación que pueda tener el que, alterando el normal discurrir del procedimiento legislativo ordinario, se le haga intervenir, desde el principio, en el proceso de reforma de la Constitución. El papel que se asigna al Senado en el Proyecto viene a cumplir la exigencia, propia de los Estados Federales, de la participación de los

senadores que corresponden a cada Estado pueda ser considerado, de hecho, como una cuestión protegida por una cláusula de intangibilidad; cfr., en tal sentido, J. RUIPÉREZ: *La protección...* cit., págs. 88-89.

(13) Cfr., en relación con los modelos de Cámaras de los Estados, CH. DURAND: *Les États Fédéraux. Étude de Droit Constitutionnel positif*, París, 1930, págs. 194-205; J. RUIPÉREZ: *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el Ordenamiento Constitucional español*, Madrid, 1996, 2.ª ed., reimpr., págs. 38-42.

(14) De lo que se trata, en definitiva, es de que pueda existir un órgano de la Federación donde las voluntades políticas que tienen cobijo en el seno del Estado Federal puedan, ya no yuxtaponerse, sino converger en «una unidad en la que éstas no serían simplemente dos partes, sino dos elementos, cuya unión constituiría no un yugo ajeno a ellas y al que deben someterse, sino el principio esencial común a ambas». Vid. R. SMEND: «Constitución y Derecho Constitucional» (1928), en el vol. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985, pág. 178. Vid., también, págs. 236-237. No es posible, en todo caso, detenerse ahora en el estudio pormenorizado de los problemas que suscita la ficción del traslado de la voluntad unitaria de un ente federado a un órgano de la Federación, a la luz del mandato representativo, por una parte y de la realidad de la democracia de partidos, por otra. Baste por ello con dejar apuntada la circunstancia de que, tanto la inexistencia del mandato imperativo, cuanto la irrupción del partido como sujeto del proceso político democrático —extremos ambos lo suficientemente desarrollados, a los efectos que aquí interesan, en el último tercio de la pasada centuria— obligan a reinterpretar la concepción tradicional conforme a la cual los representantes en las Cámaras de los Estados, que ejercen la representación con mandato libre y frecuentemente se encuadrarán en la estructura partidaria de formaciones políticas de ámbito superior al regional, trasladan a aquélla una voluntad política unívoca y además en cierta medida contrapuesta a la que surgirá de los representantes en la Cámara federal popular. Cfr., desde una perspectiva general, P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44 (1985), págs. 25-45. J. A. PORTERO MOLINA: «Sobre la representación política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* núm. 10 (1991), págs. 89-119; «Algunos problemas de la representación política», *Sistema*, núms. 118-119 (1994), págs. 247-257. Con un tratamiento más particular del problema en relación con las segundas Cámaras vinculadas al fenómeno federal, cfr., de este último autor, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos* núm. 87 (1995), págs. 81-105. vid. especialmente págs. 85-98. Cfr., igualmente, J. RUIPÉREZ: *Formación...* cit., págs. 41-44. J. RUIPÉREZ y R. CALZADA: «El Senado español ¿auténtica Cámara de representación territorial?», *Revista Jurídica de Navarra* núm. 6 (1988), págs. 123-131, vid. págs. 124-130.

(15) Que esto sea así no priva, sin embargo, al Senado del Proyecto, como a ninguna otra Cámara de los Estados, de su condición de órgano federal, toda vez que «la segunda Cámara, en el Estado federal, está (...) instituida como un órgano propio de este Estado». Vid. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría General del Estado*, México, 1948, pág. 117. En definitiva, se trata de un órgano federal con especial vinculación con los miembros.

miembros en los actos de trascendencia política fundamental para la vida del Estado, como es el caso de la revisión de la Constitución federal (16). De esta suerte, a través de su presencia en el Senado, los Estados coadyuvan a la formación de la voluntad unitaria de la Federación por medio, en este caso, de su potestad para proponer reformas del Texto Fundamental y, en última instancia, de aprobarlas. Es menester destacar, no obstante, que este importante papel que, a nuestro juicio, estaba llamada a desempeñar la Cámara de los Estados del Proyecto ha sido, en ocasiones, negado por algún autor (17), en el entendimiento de que la composición del Senado no reflejaba la base territorial sobre la que se asentaba la Federación. Este modo de razonar, llevado hasta el extremo, conduce a la negación de la propia naturaleza federal del Texto que estamos analizando. Sin embargo, no podemos por menos que recordar, frente a aquellas posturas que se manifiestan de un modo tan reduccionista, que no es precisamente la igualdad en sus modelos de reforma lo que caracteriza a los Estados Federales. Antes al contrario, si bien todos los mecanismos de revisión de los Textos federales ponen el acento en la protección de la subsistencia política de las distintas colectividades territoriales que en él conviven, no es menos cierto que esta finalidad común de protección constitucional de los centros de decisión política se hace patente a través de técnicas diversas (18). Esta circunstancia se traduce, a la postre, en la aparición de distintos modelos de reforma de la Constitución federal en Derecho comparado.

Así las cosas, el modelo que recoge el Proyecto de 1873 tendría cabida en el tercero de los grupos en que Ch. Durand clasificara los distintos procedimientos de reforma en los Estados Federales (19). Bien es verdad que en este sistema la garantía se debilita en relación a aquellos otros que exigen una manifestación directa de la voluntad de los Estados, además de la indirecta que tiene su conducto en la Cámara Alta (20). Sin embargo, esto no puede conducirnos a pensar que tal garantía deje, por ello, de existir.

(16) Sobre esta característica propia de los Estados federales, cfr., por todos, R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría...*, cit., págs. 121-122 y 131-133. CH. DURAND: *Les États...*, cit., págs. 282-293; «El Estado Federal en el Derecho positivo», en G. BERGER, J. J. CHEVALIER y otros: *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, 1965, págs. 204-207. M. MOUSKHEL: *Teoría jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931, págs. 279-319. W. S. LIVINGSTON: *Federalism and constitutional change*, Oxford, 1956, págs. 10-15 y 129. A. LA PERGOLA: «El federalismo como proceso», en el vol. *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, 1994, págs. 40-47. M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., pág. 240. G. TRUJILLO: *Introducción al federalismo español (Ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, 1967, 2.ª ed., pp. 147-151. J. RUIPÉREZ: *Formación...*, cit., por ejemplo, págs. 54-65; «La reforma constitucional en el Estado Federal», *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 20 (1990), págs. 57-104, *vid.* págs. 71-78; *La protección...*, cit., págs. 75-117, y por lo que se refiere al tema en relación con el supuesto español actual, págs. 225-335.

(17) Cfr. M. FRAILE CLIVILLÉS: *Introducción al Derecho Constitucional español*, Madrid, 1975, pág. 295.

(18) Sobre los diferentes modelos de revisión de la Constitución en el Derecho Constitucional Federal comparado, cfr. CH. DURAND: «El Estado Federal...», cit., págs. 204-205; J. RUIPÉREZ: *La protección...*, cit., págs. 104-117.

(19) Cfr. CH. DURAND: *Les États...*, cit., págs. 282-293; «El Estado Federal...», cit., pág. 205.

(20) En el mismo sentido, de persistencia de la garantía, si bien que debilitada, cfr. J. RUIPÉREZ: *La protección...*, cit., págs. 99-117, especialmente págs. 113-117.

Decimos esto por cuanto que, por insignificante que parezca la intervención de los miembros en la reforma de la Constitución federal, lo cierto es que, aun cuando tal presencia desapareciera, la garantía seguiría subsistiendo. Es esto así dado que lo que verdaderamente representa una garantía, para la pervivencia política de los miembros, en el procedimiento de reforma de la Constitución es su misma existencia. En efecto, todo cambio en el «pacto federal», lejos de quedar al albur de las variaciones de opinión caprichosas de una de sus partes, debe observar un procedimiento, es decir, está sujeto a Derecho y es ahí donde, en última instancia, reside la garantía (21). Añádase a esto que, en el concreto supuesto del que ahora tratamos, antes de verificarse la revisión, va a tener lugar una elección directa por los legislativos estatales de sus representantes en el Senado, de tal modo que, indefectiblemente, sobre ella va a planear la postura que los candidatos a senadores, esto es, los grupos que los sustentan, hayan decidido adoptar en relación con la reforma constitucional propuesta.

Siendo ello así, si se mantiene que la rigidez de las normas constitucionales tiene la doble virtualidad de, por un lado, hacer posible el cambio, asegurando además que se trata de un cambio reflexivo, y por otro, si cabe con mucha mayor trascendencia, proteger las opciones fundamentales que en su día hiciera el Poder Constituyente frente a la acción de mayorías coyunturales (22), fácilmente se comprenderá la trascendencia que la institución cobra en el marco de un Estado políticamente descentralizado, donde las reglas que disciplinan el reparto de poder entre los distintos entes territoriales se convierten en uno de los contenidos inexcusables del Texto Constitucional (23).

Por lo demás, el procedimiento de reforma sigue en todo al de 1869. Al decidir sobre la iniciativa, las Cámaras concretan ya el punto en particular de la Norma Fundamental que desean sea sometido a revisión. Es ésta la única función que en este momento se les asigna. La discusión de la reforma por ellas planteada va a tener lugar en un segundo momento, en el seno de unas Cortes renovadas, fruto de unas elecciones que es preceptivo convocar, toda vez que la toma de la iniciativa de revisión lleva aparejada la disolución de las Cámaras que la han adoptado. Entendemos, además, que, aun no habiendo precepto expreso al respecto, esta decisión sobre los aspectos que podrán ser objeto de modificación vincula al Legislativo que haya de decidir finalmente sobre la misma, lo cual incide en el carácter garantista que

(21) Cfr., por todos, J. RUIPÉREZ: *La protección...*, cit., págs. 236-237.

(22) Cfr., por todos, P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., *passim*, pero especialmente págs. 13-76. J. RUIPÉREZ: «Una cuestión nuclear para la Teoría del Derecho Constitucional: sobre la reforma de la Constitución y sus funciones en el Estado Constitucional Democrático», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 1 (1997), págs. 488-490.

(23) Tan es así que se ha podido afirmar que éste constituye «L'objet essentiel de la Constitution fédérale». Vid. J. BARTHÉLEMY y P. DUEZ: *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933, nueva edición, pág. 190. Cfr., también, E. L. LLORÉNS: *La autonomía en la integración política*, Madrid, 1932, págs. 68 y ss. y 188-215; M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho...*, cit., pág. 234; R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría...*, cit., pág. 145.

reviste todo procedimiento de reforma. No otro sentido puede tener la exigencia del artículo 116, párrafo segundo. Según éste, junto a la convocatoria electoral para las nuevas Cortes, habrá de insertarse el acuerdo de las Cámaras recién disueltas sobre la extensión de *su* iniciativa de reforma. De esta suerte, lo que hace el Proyecto federal no es sino adoptar el «sistema de poderes limitados del órgano de revisión» (24), conforme al cual, el sujeto que decide en última instancia la aprobación de la reforma se encuentra constreñido por el principio de revisión previamente adoptado por otro sujeto —en el caso que ahora nos ocupa, las Cortes previamente disueltas—, gozando de libertad para aceptar o rechazar la reforma propuesta, pero careciendo de facultades para reformar extremos no abarcados en la iniciativa.

A la disolución de las Cortes que han ejercido el derecho de iniciativa sigue, como se ha adelantado, la inmediata convocatoria y celebración de elecciones en un plazo no superior a tres meses. La consulta popular electoral presenta una notable trascendencia. Sobre todo, si se tiene en cuenta que no establece el Texto Constitucional especificación alguna sobre la mayoría que, en sede parlamentaria, sea necesaria para que la reforma propuesta sea aprobada. El silencio del precepto habría de ser cubierto en la práctica, aun usando una técnica altamente imperfecta (25), por los Reglamentos parlamentarios (26). En ausencia de éstos, debemos inclinarnos a pen-

(24) Cfr., al respecto y en general, J. BARTHÉLEMY y P. DUEZ: *Traité...*, cit., pág. 234. La cuestión cobra importancia en la reforma de las Normas institucionales básicas de nuestras Comunidades Autónomas, donde se da entrada a sujetos distintos para la fijación del principio de revisión y la aprobación de la misma y, además, de centros de decisión política diferentes, como son las Cortes Generales y las Asambleas legislativas regionales. Cfr., en relación con esto último, J. RUIPÉREZ: *La reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia*, La Coruña, 1995, págs. 76-78 y 91-93.

(25) No se nos oculta la necesidad, sentida, si cabe, con más fuerza en la actualidad que en el momento en que se presentó el Proyecto, de que las regulaciones contenidas en la Constitución aparezcan, en cierta medida, abiertas o indeterminadas. Así lo han puesto de manifiesto, entre otros, R. SMEND («Constitución...», cit., págs. 129 y ss.), K. HESSE [«Concepto y cualidad de la Constitución», en el vol. *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*, Madrid, 1992, 2.ª ed., págs. 15 y ss.] o H. P. SCHNEIDER («La Constitución. Función y estructura», en el vol. *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, págs. 40-52). Ello no obstante, no parece que la indeterminación que estos autores postulan como necesaria se corresponda con la desregulación que, en este punto, observa el Proyecto. En efecto, no creemos que pueda identificarse la necesidad de no prefijar decisiones de política ordinaria, e incluso de naturaleza importante, dejando su determinación concreta a la libre opción del legislador del futuro con la omisión de la mayoría requerida para llevar a cabo la modificación formal de la Constitución. Ciertamente es, desde luego, que, en el decir de K. Hesse, «la Constitución debe permanecer incompleta e inacabada por ser la vida que pretende normar vida histórica» (*loc. ult. cit.*, pág. 18), no obstante, como el mismo autor indica, «Esta amplitud e indeterminación de la Constitución no supone, sin embargo, su disolución en una absoluta dinámica en virtud de la cual la Constitución se viera incapacitada para encauzar la vida de la Comunidad. La Constitución no se limita a dejar abierto sino que establece, con carácter vinculante, lo que no debe quedar abierto (...) el procedimiento mediante el cual han de decidirse las cuestiones dejadas abiertas» (*ibidem*, pág. 19). Es por ello que la ausencia de un precepto que explicita la mayoría necesaria para la aprobación de la revisión constitucional resulta técnicamente criticable.

(26) Que sean los *interna corporis* de los Legislativos quienes vengán a colmar esta laguna en la regulación constitucional es algo que no puede extrañar. No en vano los Reglamentos parlamentarios vienen a cumplir una misión de mucha mayor trascendencia que la mera ordenación de la vida interna de

sar que lo requerido sería simple mayoría, por aplicación de la regla general de adopción de acuerdos en democracia (27).

Esta solución, que se extrae de la teoría general, podría conducir a la conclusión de que la agravación del procedimiento resulta ciertamente escasa. No obstante, en nuestra opinión, la agravación que debe existir en todo procedimiento de reforma en relación con el procedimiento legislativo ordinario, se produce igualmente si tenemos en cuenta que, entre otras cosas, ha mediado una disolución de Cortes. Decimos esto porque lo que, a la postre, singulariza y define a la rigidez, aquello que le otorga el extraordinario valor, dentro de los mecanismos de defensa de la Constitución, que aquí le estamos otorgando, no es otra cosa que su virtualidad para que se opere la distinción, consustancial al Estado Constitucional Democrático, entre Poder Constituyente y poderes constituidos y, al menos a nivel formal, entre Ley Constitucional y ley ordinaria. Más allá de las concretas mayorías que se exijan para llevar a cabo revisiones constitucionales, lo realmente importante de un procedimiento de reforma es que permita, con la mecánica que se quiera, operar la distinción apuntada. Lo que, en último término, se logrará con el establecimiento de un procedimiento distinto, especial y más agravado para llevar a cabo la modificación del Texto Fundamental que el requerido para aprobar, modificar o derogar la legislación ordinaria. La Constitución estará a salvo de incursiones ilegítimas de los poderes constituidos allí donde resulte a todos nítida la distinción entre Poder Constituyente, poderes constituidos y poder constituyente-constituido o poder de reforma. Piénsese, a este respecto, que, como con absoluto acierto advierte C. Mortati (28), con el establecimiento de un específico procedimiento para llevar a cabo la revisión constitucional, lo que en realidad se hace es sustraer al legislador ordinario la posibilidad de actuar en el ámbito de la Ley Constitucional, mientras que se le reconoce absolutamente competente para actuar en el de las leyes ordinarias.

Esto último puede lograrse a través de una multiplicidad de técnicas de las que hallamos ejemplos en el Derecho comparado e histórico (29). Lo realmente sustancial es que la distinción apuntada se produzca. Y no cabe duda de que esto lo cumple

la Cámara. Si bien es cierto que sus normas afectan, de modo especial, a la actividad legislativa, no lo es menos que su incidencia suele ir más allá de la que tendría una simple disposición de ordenación del trabajo del Parlamento. Sobre este particular, cfr. N. PÉREZ SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario» (1960), en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, vol. II, págs. 987-1.060; J. RUIPÉREZ: *La reforma del Estatuto...*, cit., pág. 74.

(27) Sobre la necesidad de proceder a la adopción de acuerdos trascendentales para la vida de la comunidad por medio de mayorías reforzadas, cfr., por todos, C. J. FRIEDRICH: *La Democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, 1965, 2.ª ed., págs. 81-92.

(28) Cfr. C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1985, 9.ª ed., tomo II, pág. 1.225.

(29) Puede verse una relación de las mismas en el clásico y extenso estudio de G. ARNOULT: *De la Révision des Constitutions. Établissement & révision des Constitutions françaises. Systèmes de révision des Constitutions étrangères*, París, 1895, *passim* y, además, en P. DE VEGA: *La reforma...* cit., págs. 94-99; P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Introducción al Derecho Constitucional comparado. Las «formas de Estado» y las «formas de gobierno». Las Constituciones modernas*, México, 1979, 1.ª ed., reimpr., págs. 331-357.

a la perfección, aun cuando no sepamos con qué mayoría, nuestro Proyecto federal de 17 de julio de 1873. Las notabilísimas diferencias, que ya hemos referido, entre el procedimiento legislativo ordinario y el de reforma parecen, en efecto, suficiente garantía.

Por lo que se refiere al papel que corresponda al Senado en esta fase, de discusión y aprobación, del procedimiento de reforma carecemos de base suficiente como para afirmar, de un modo rotundo, tanto que deba actuar en el ejercicio de las mismas atribuciones que, en ese momento, ostenta el Congreso como que su función continúe siendo la de control que ordinariamente tiene atribuida. La respuesta a este interrogante vendría dada, en buena medida, por la admisión de límites al poder de reforma, en cuyo supuesto podría aparecer el Senado como órgano encargado de, al proceder al control de la propuesta de ley de reforma aprobada por el Congreso, ir concretando en cada momento las fronteras de la actuación de éste. De esta manera, al ser el Senado el capacitado para descubrir la existencia de límites implícitos en el Texto Constitucional, que perfilarían las posibilidades de actuación del Legislador que reforma, nada obstaría para que entre aquéllos considerase especialmente la forma federal de Estado e interpusiese su veto (suspensivo) a revisiones dirigidas a quebrantarla. Sin embargo, carecemos de puntos de apoyo bastantes para llevar tan lejos nuestro razonamiento. Por otro lado, no existe ninguna razón lógica que deba inducirnos a pensar que, si el procedimiento de reforma varía, en la fase de iniciativa, con respecto al *iter* legislativo ordinario, no pueda variar también en la fase de discusión y aprobación. Sea de ello lo que fuere, toda vez que no es posible obtener una solución más que razonando en el vacío, quizá lo acertado sea dejar la cuestión en los términos apuntados.

Ya en otro orden de consideraciones, no podemos dejar de referirnos, siquiera sea sucintamente, a otro aspecto del cauce procedimental de la revisión del Texto de 1873 que se nos antoja destacable. Nos estamos refiriendo a la ausencia en el mismo de un referéndum, que aquí adquiriría naturaleza constitucional, con el que, dando entrada al Pueblo, se le pudiese consultar sobre la oportunidad de la reforma, actuando como mecanismo de control de la actividad del legislativo. Aun no pudiendo detenernos en este momento en el estudio de la significación que la exigencia de un referéndum constitucional sobre la reforma adquiere (30), sí debemos dejar constancia de que tal ausencia se suple en nuestro caso, en buena medida, por la necesidad de celebración de unas elecciones de las que habrán de salir las Cortes que, finalmente, voten la reforma.

En efecto, como, con relación al supuesto contemplado en el artículo 168 de la vigente Constitución española, ha puesto de relieve el Prof. De Vega (31), la campaña previa a la consulta electoral habrá de girar, forzosamente, en torno a la conveniencia o no de proceder a la revisión y al sentido que, en caso afirmativo,

(30) Al respecto, cfr., por todos, P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., págs. 99-127.

(31) Cfr. P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., págs. 98 y 149.

habrá de tener ésta. De la lógica del funcionamiento de las democracias representativas en régimen de partidos, plenamente trasladable al caso, no puede sino extraerse la consecuencia de que serían las distintas facciones políticas que defendiesen la idea de la reforma más conforme con la opinión del Pueblo las que habrían de alzarse con la victoria en las elecciones y, en consecuencia, con los escaños necesarios para encauzar la modificación de la Norma Fundamental en el sentido deseado por los electores.

Una circunstancia más, en relación con la celebración de elecciones que incorpora el procedimiento de reforma, ha de resaltarse. Como en su momento se vio, el bicameralismo del Proyecto responde a una concepción del Senado como auténtica «Cámara de los Estados», de tal suerte que a su formación contribuían las Asambleas de los centros autónomos de decisión política, democrática y legítima procediendo al nombramiento, cada uno de ellos, de cuatro senadores. Así las cosas, tras la disolución del Senado, los Legislativos de los Estados deberían reiterar el nombramiento de sus representantes en la segunda Cámara. Encontramos aquí una garantía adicional para la subsistencia política de los miembros. En la medida en que el nombramiento de los senadores se produce en un momento posterior a aquel en que se señalan los artículos que abarca la iniciativa, las Asambleas de los Estados federados procederán a la elección de sus representantes en atención al sentido previsible que éstos imprimirán a su voto. Sin que esto suponga, en absoluto, desmentir nuestra anterior afirmación sobre el carácter representativo del mandato senatorial, sí esconde un medio adicional para la protección de los intereses de los miembros en un momento fundamental para el desarrollo de la vida del Estado como lo es éste.

Finaliza el Título dedicado a la reforma, y con él el Proyecto mismo, con un precepto que presenta, a nuestro entender, un marcado carácter admonitorio. En efecto, el artículo 117 delimita, por decirlo de alguna manera, las funciones que habrán de desarrollar las Cortes que deben decidir sobre la viabilidad de la reforma, dotándolas, al efecto, del carácter de «Constituyentes» para ese concreto supuesto y especificando que, tomada, en el sentido que fuere, la decisión sobre la revisión, habrán de continuar con el de «ordinarias». En tales circunstancias, quisiéramos, al menos, situar el precepto en el contexto al que, creemos, corresponde.

En un tiempo en que la fidelidad de los gobernantes en general a las reglas de la democracia no podía darse por supuesta, sino, antes bien, precaverse contra su muy probable contravención, parece que lo que el Constituyente de 1873 quiso reflejar en este punto no fue otra cosa que las limitaciones que el titular del poder de reforma debería respetar. Dado que los diputados y senadores que aprobasen la reforma habrían de continuar, tras ello, ocupando sus escaños, en el ejercicio del poder legislativo ordinario, la especificación de los poderes con que los representantes actúan parece obedecer al intento de evitar que esos mismos representantes, alegando la legitimación que al efecto les confiere la votación popular, extendiesen subrepticamente una facultad que viene constreñida por la fijación por otro sujeto —las Cortes anteriores, titulares de la iniciativa— de los preceptos que pueden ser

objeto de revisión, actuando así en una esfera que, como poder Constituyente-constituido que son, les está vedada. Quizá sea este un ejemplo más de la clara distinción que preside el razonamiento de los redactores del Proyecto entre las facultades ordinarias y extraordinarias de decisión política y, lo que es más importante, entre sus distintos titulares (32). Son éstas las razones que nos conducen a enjuiciar positivamente la inclusión en el Proyecto de un precepto del tenor de su artículo 117. Porque, siempre que se procediese a una reforma del Texto Fundamental, habría de planear, sobre las Cortes que la aprobasen en última instancia, la tentación de ampliar los poderes con los que fueron investidas, lógico resulta que se desee dejar claramente fijada de antemano la naturaleza antijurídica de esta actuación. Piénsese que al poder de revisión se le configura como auténtico *pouvoir constituant-constitué*, señalando límites a su actuación. En primer lugar por razón del objeto, las Cortes que deciden sobre la revisión sólo tendrán facultades para aprobar un proyecto de reforma prefigurado. En segundo término, su misión prioritaria, y entendemos que la primera cronológicamente, habrá de ser proceder a la sanción o al rechazo de la modificación propuesta, verificado lo cual, las facultades extraordinarias de Legislación Constitucional habrán de desaparecer, forzosamente y por expreso deseo del Poder Constituyente originario.

III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA

Si, como acabamos de ver, el Proyecto de 1873 estableció un procedimiento para su revisión en el que la potencialidad garantista quedaba íntimamente ligada al carácter democrático y federal del Texto, en el *amending process* de la Constitución de 1931 tal concepción garantista constituye su auténtica *ratio essendi*. Ésta era, en efecto, como tendremos ocasión de confirmar, la intención que presidió la redacción del artículo 125 de nuestra última Ley Fundamental republicana.

La idea de que, por medio del instituto de la rigidez, se establece el primero de los mecanismos de garantía del Texto Constitucional presidió su misma ubicación sistemática, al integrar —junto a los preceptos relativos al Tribunal de Garantías Constitucionales— el Título IX, bajo la ya de por sí suficientemente expresiva rúbrica «Garantías y reformas de la Constitución». Se debió esta ubicación al pro-

(32) Téngase en cuenta que tan pernicioso resulta, para el correcto funcionamiento del Estado Constitucional, que los poderes constituidos actúen en el ejercicio de potestades que sólo al Constituyente incumben como que sea éste el que se extralimite en su función. En efecto, como ha señalado el Prof. P. de Vega, «Forma parte de la lógica del Estado constitucional (...) que, una vez aprobada la Constitución, el poder constituyente desaparezca, cediendo su lugar a la propia norma por él creada. Todos los poderes del Estado pasan a ser así poderes constituidos, y la Constitución se configura como ley suprema». Entender de otro modo las relaciones entre Legislador Constituyente y legislador ordinario, permitiendo así una contaminación de sus funciones, conllevaría el peligro de estar abriendo la puerta «para que el régimen constitucional parlamentario se transforme en régimen convencional o de Asamblea». Vid. P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., págs. 34-35 y 36.

nunciamiento en tal sentido de Adolfo G. Posada, quien formó parte, en calidad de vocal, de la Comisión Jurídica Asesora que elaboró el Anteproyecto de Constitución (33). Se conseguía, con esta opción sistemática, un efecto que, aunque «quizá de escasa relevancia práctica desde el punto de vista jurídico, no deja de ser polémico y, en todo caso, comporta un indudable interés en el ámbito teórico» (34). En efecto, con la inclusión en un mismo Título de las previsiones sobre la modificación del Texto Fundamental y de la regulación del organismo llamado a ejercer el control de constitucionalidad lo que se está haciendo es dar entrada a dos tipos de consideraciones que, si bien son distintas, están íntimamente relacionadas. Nos estamos refiriendo, de una parte, al hecho de que los mecanismos de control de constitucionalidad sólo resulten concebibles en el marco del constitucionalismo rígido y, de otra, al entendimiento de la reforma constitucional como el medio fundamental de garantía.

Por lo que se refiere a la primera consideración, con la coincidencia del Tribunal de Garantías y el procedimiento de reforma en el Título IX, lo que se hace no es sino conectar, de manera patente, los dos pilares sobre los que descansa el principio de supremacía constitucional (35). Explicitando, con ello, la íntima relación entre la

(33) Así lo ponen de manifiesto M. CONTRERAS y J. R. MONTERO, para quienes «esta concepción, inalterada a lo largo del proceso constituyente hasta su plasmación final, fue principalmente aportación de Adolfo Posada, a la sazón cualificado vocal de la Comisión Jurídica Asesora que presidiera Ossorio y Gallardo, quien en sus numerosos escritos acogió esta visión de la defensa y garantías de la Constitución» [«Una Constitución frágil: revisionismo y reforma constitucional en la II República española», *Revista de Derecho Político/U.N.E.D.* núm. 12 (1981-1982), pág. 27]. En efecto, en su comentario a la Constitución de 1931, A. Posada admitía que, a través de los trabajos de la Comisión Jurídica Asesora, había tenido lugar en España la recepción de las teorías que exigían, junto a la consagración constitucional del principio de supremacía, basada en el carácter rígido del Texto, la inclusión de algún mecanismo de control de los actos inconstitucionales. Esta idea era propia, como él mismo nos dice, del constitucionalismo rígido. «L'incorporation [afirmaba] au régime constitutionnel espagnol de cette conception logique, non de droit constitutionnel en soi, mais du régime de constitution écrite, et surtout rigide, a commencé à la Commission juridique» (*La nouvelle...*, cit., pág. 216). De hecho, este autor consideraba como uno de los asuntos capitales del Texto Constitucional «Celui de la défense, de la stabilité et transformation de la Constitution élaborée». (pág. 121). *Vid.*, igualmente, págs. 121-123, 211-218 y 224-231. La íntima relación entre el procedimiento de reforma constitucional y el control de constitucionalidad, en tanto que medios de garantía y presupuesto el primero del segundo, así como la necesidad de la constatación de ambos para afirmar el carácter supremo de la Constitución se hacían, de este modo, patentes.

(34) M. CONTRERAS y J. R. MONTERO: «Una Constitución...», cit., pág. 27.

(35) En el entendimiento de que únicamente será posible la existencia de mecanismos de control de constitucionalidad, y concretamente de jurisdicción constitucional, en aquellos Textos Constitucionales que hayan consagrado algún procedimiento de reforma que confiera a la Constitución, cuando menos desde un punto de vista formal, carácter supremo. Es decir, «que la gran institución de garantía del constitucionalismo moderno (los Tribunales Constitucionales) sólo tiene sentido sobre la premisa de la rigidez. En un sistema constitucional flexible, un Tribunal Constitucional representaría un esperpento». *Vid.* P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., pág. 70. *Cfr.*, en el mismo sentido, «Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7 (1979), págs. 93-94; «Constitución...», cit., págs. 77-78; «Supuestos...», cit., págs. 404-407. Sosteniendo idéntico parecer, *cfr.* G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*. Bolonia, 1988, págs. 20-21. J. VARELA SUANZES: «Riflessioni...», cit., por ejemplo, pág. 3223, nota 32 a la pág. 3234 y pág. 3338.

rigidez de un Texto Constitucional y la posibilidad de, fundándose en el principio de supremacía que ésta consagra teóricamente, establecer un mecanismo de fiscalización de la adecuación de las normas jurídicas ordinarias a la Norma Fundamental. Siguiendo esta idea, el Constituyente de 1931 une en un mismo Título a los dos institutos en virtud de los cuales se hace posible, en puridad, hablar del carácter supremo de la Constitución, ya no sólo en un plano teórico, sino también afirmando la idea de supremacía en la práctica. Téngase presente que, como se ha indicado, la condición de *Lex Superior* de la Norma Constitucional deriva, de modo directo, de la consagración, en su Texto, del principio de rigidez. Éste, porque hace posible la distinción, al menos en el plano formal, entre la Ley Constitucional y las leyes ordinarias, afirmando la primacía de la primera con respecto a estas últimas, lo que supone no es sino la consideración de la Constitución como norma suprema (36).

Será partiendo de estas distinciones que se haga posible la existencia de medios de control de la constitucionalidad de las leyes, que afirmen, en el terreno práctico, el principio de supremacía (37). Tan es así, que, en puridad, el control de constitucionalidad podrá establecerse con independencia de las concretas agravaciones que el Texto reconozca para su reforma. Donde éste demostrará sus mayores virtualidades no será, con mucho, en el concreto *iter* procedimental de revisión que exija, sino, precisamente, en que lo exija, con independencia de qué condiciones se requieran para llevarlo a cabo. Lo que con esto se quiere significar es que será posible la articulación de fórmulas de control de constitucionalidad si, y sólo si, se ha consagrado previamente el carácter rígido del Texto. Pero que, a estos efectos al menos, poco importan las concretas agravaciones que, en comparación con el procedimiento legislativo ordinario, requiera el *amending process*. Lo único que, a estos exclusivos efectos, importa es que tal procedimiento, el que fuere, aun aquel que consagre una rigidez mínima, exista. A nadie se le oculta, desde luego, que, con este singular procedimiento de revisión, resultaría muy difícil beneficiarse del carácter garantista de la reforma (38). No obstante, lo relevante en relación a la lógica de los medios de control de constitucionalidad es que la distinción, aun ínfima, entre Constituyente y constituidos exista. Éstas distinciones y la consiguiente condición de norma jurí-

(36) Cfr., en este sentido, C. MORTATI: *Istituzioni...*, II, cit., pág. 1225; P. DE VEGA: *La reforma...*, cit. pág. 69.

(37) Como afirmó el Prof. C. OLLERO [*El Derecho Constitucional de la postguerra (apuntes para su estudio)*, Barcelona, 1949, pág. 130], «Sólo partiendo del carácter fundamental de la Constitución como ley escrita superior al resto del ordenamiento jurídico y de la diferencia entre el poder constituyente y los poderes constituidos puede establecerse la posibilidad de controlar la actividad del legislativo para anular o hacer inaplicable un acto del mismo que contradiga a la Constitución como norma superior obra del poder constituyente».

(38) Aquel en cuya virtud no se hace sino proteger a las minorías de la acción reformadora de una coyuntural mayoría. Con razón se ha afirmado que, amén de poder provenir esta garantía del establecimiento de un procedimiento de revisión razonablemente agravado, en rigor, se trata de una garantía consustancial al propio régimen democrático. Cfr., en este sentido, C. J. FRIEDRICH: *La democracia...*, cit., págs. 82-83; J. RUIPÉREZ: «Una cuestión nuclear...», cit., pág. 489, nota 126.

dica suprema del Texto Constitucional a ellas anudada, eran conocidas y asumidas por los redactores de la Constitución de 1931 (39).

Sin embargo, no es ésta la única, ni la más importante, consecuencia que cabe derivar del hecho de que la rigidez y el Tribunal de Garantías compartan un mismo Título. En efecto, la conclusión fundamental que cabe extraer de la ordenación sistemática que preside la labor del Constituyente en relación con el Título IX del Texto Constitucional, es aquella que pone en conexión ambas instituciones con la finalidad a la que, con una acción combinada dentro del sistema, responden. Ésta no es otra que la de servir como medio de garantía de la observancia de la Constitución (40). Es, precisamente, desde el entendimiento de que en esta última función garantista reside la singularísima importancia del instituto de la reforma, que se explica y justifica su inclusión en el Título IX, en pie de igualdad con el gran órgano de garantía que crea el Texto, el Tribunal de Garantías.

Fue, a nuestro parecer, el entendimiento de la consagración del principio de rigidez como mecanismo básico de garantía la causa de los numerosos ataques de que fue objeto el procedimiento de reforma que diseñaba el artículo 125 de la Constitución de 1931. Con independencia del juicio que merezca la concreta regulación del procedimiento de revisión que se contiene en este precepto, que será objeto de nuestra atención más adelante, parece conveniente no soslayar las razones que inspiran la acción de los redactores del Texto de 1931 en este particular. En este sentido, a nadie puede ocultársele lo altamente polémicas que resultaron determinadas opciones del Constituyente de 1931, ya no tanto por su importancia intrínseca cuanto por sus connotaciones ideológicas en tanto que exponentes del espíritu avanzado que inspiró la «revolución republicana». Una prueba de la realidad a que

(39) Este aserto será válido, desde luego, sólo para quienes, de modo mayoritario, aceptaron la Constitución, puesto que, a juicio de algunos, «esa distinción entre Cortes Constituyentes y Cortes ordinarias, y entre leyes constitucionales y leyes políticas que no lo sean (¿puede haber alguna ley política que no sea constitucional?), es un producto artificial del doctrinarismo libresco» (A. ROYO VILLANOVA: *La Constitución española de 1931. Con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, 1934, pág. 346). En todo caso, lo que resulta innegable, por encima de que se mostrasen conformes o no con la finalidad de la distinción, es que estos razonamientos estuvieron en todo momento presentes en la mente de los Constituyentes de 1931. Son numerosas las intervenciones parlamentarias, especialmente con ocasión de la discusión de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías, en 1933, en que se pone de manifiesto la elevada preparación, incluso con conocimiento de la más reciente doctrina iuspublicística internacional, de algunos sectores de la Cámara. La relación que, expresamente, establecen entre rigidez del Texto Constitucional y posibilidad del ejercicio del control de constitucionalidad puede verse, por ejemplo, en la intervención del Diputado J. Elola en *DSCCRE*, tomo XX, núm. 340 (18 de mayo de 1933), pág. 12.942. En el mismo sentido se pronunció L. Recaséns Siches, *vid.* su intervención parlamentaria en el mismo tomo, núm. 343 (24 de mayo de 1933), pág. 13048.

(40) Como ha puesto de relieve el Prof. P. DE VEGA (*La reforma...*, cit., pág. 67): «Tres son los aspectos en que opera la reforma en la moderna organización constitucional democrática (...). En primer lugar, como instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política. En segundo término, como mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado. Y, por último, como institución básica de garantía.» Cfr., también, págs. 67 y ss.

estamos haciendo referencia la constituye, por ejemplo, la secularización de la vida pública y la afirmación del indiferentismo como política del Estado frente al fenómeno religioso. Será, precisamente, la aprobación por las Cortes Constituyentes del que pasaría a ser el artículo 26 de la Constitución el punto de arranque de un movimiento en favor de la reforma del Texto Fundamental (41).

Es por ello que, conocidos los tremendos ataques de que podrá ser objeto la legalidad constitucional republicana, los Constituyentes se apresurarán a construir baluartes defensivos para su obra. Tales instituciones de defensa del orden constitucional no podían tener, en el contexto de la evolución de las instituciones jurídico-políticas del período de entreguerras, otra articulación que la rigidez y el control de constitucionalidad. En 1931, cuando el principio de supremacía constitucional es entendido como un verdadero presupuesto de la vida del Estado, cuando la Constitución es entendida como verdadera norma jurídica, y la de mayor rango además, no puede extrañar que la defensa del Texto Fundamental se confíe a institutos, tales como la reforma constitucional y el Tribunal de Garantías, que fundan su actividad en principios de naturaleza jurídica (42). Es claro que el Texto Fundamental republicano sólo podía responder, al menos en el terreno normativo, a los ataques de que fuese objeto, incorporando las más reputadas instituciones jurídicas de defensa de la Constitución, aquellas que, en ese plano, siguen constituyendo los más acabados mecanismos de salvaguardia de un Texto Constitucional, a saber, la rigidez y la justicia constitucionales.

No puede olvidarse, de todos modos, que dichos institutos constituyen únicamente la reacción defensiva consagrada en la propia Constitución y destinada, fundamentalmente, a la defensa contra ataques de naturaleza jurídica. Sin embargo,

(41) A la inserción del art. 26 siguió la retirada de la Cámara de los Diputados de los grupos agrario y vasconavarro, a excepción de A. Royo Villanova, que representaban el ala derecha del Congreso. Si el gesto resulta ya bien expresivo de su postura en relación a la Constitución de la República, no lo son menos las posiciones en las que se atrincherarán, desde ese momento, los movimientos desleales al régimen democrático español. Éstos, abanderados bajo el reaccionarismo político, de las clases oligárquicas opuestas a las reformas económico-sociales que la República pretendía acometer, y el fundamentalismo religioso, de los sectores más intransigentes de la Iglesia católica, harán de la destrucción del nuevo orden republicano el caballo de batalla fundamental de su lucha política. Para una visión de conjunto de este, ciertamente frustrante, panorama, cfr. M. CONTRERAS y J. R. MONTERO: «Una Constitución...», cit., págs. 36-63.

(42) Desde el conocimiento del destino que la Historia deparó a la Constitución de 1931, tal vez pudiera pensarse que fue ésta una actitud ingenua de los Diputados de la Constituyente republicana. No cree mos, sin embargo, que fuese así. Se trata, a nuestro juicio, de la única actitud que, en pura lógica, se podía adoptar para poner colofón a un Texto como el de 9 de diciembre, que, como escribió B. MIRKINE-GUEZÉVITCH («La nouvelle Constitution espagnole», *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 10 (1932), págs. 141-142), «au point de vue de la *technique constitutionnelle moderne*, de cette *technique de la liberté* qui, pour nous, est la base du droit constitutionnel- représente un imposant et harmonieux édifice de l'État démocratique (...) que (...) est une synthèse intéressante des nouvelles tendances du droit constitutionnel d'après guerre».

el régimen adoptó, cuando fue necesario, mecanismos de naturaleza distinta (43), aunque, como no podía ser de otro modo, residenciados en normas jurídicas, que se arbitraron para dar respuesta a ataques que, con independencia de contener o no una violación de la Norma Constitucional, se dirigían al centro mismo del sistema, suponiendo auténticos embates contra el régimen político democrático, contra el Estado Constitucional como forma de entender la vida de la comunidad políticamente organizada. Entre este tipo de medios de protección del régimen se encuentra la Ley de Defensa de la República, de 21 de octubre de 1931, que pretendió ser la fórmula extraordinaria de contención de los ataques menos sutiles contra la República (44).

Sea de ello lo que sea, no cabe duda de que entre los instrumentos de garantía establecidos por el Constituyente español de 1931, la reforma constitucional se configuraba como el principal de ellos. Desde esta perspectiva, no pueden extrañar las palabras, aunque guiadas por un espíritu crítico —hacia el Texto en general y hacia la regulación del procedimiento de reforma, en particular—, de N. Alcalá-Zamora. Para este último, «El artículo 125 es el parapeto formidable, la fortificación casi invencible en que se estrellan los propósitos de reforma, y se protegen, para subsistir, todos los gravísimos yerros y defectos de nuestra ley fundamental» (45).

Afirmada, de este modo, la función principalmente garantista que se confiere al procedimiento de reforma del Texto de 1931, lógico resulta cuestionarse el porqué de esta finalidad. Ya se ha anticipado, en cierto modo, la respuesta. En efecto, el Texto Constitucional de la II República contiene formulaciones tan profundamente innovadoras que no resulta exagerado afirmar que lo que se produce en la España de la II República es un movimiento ciertamente revolucionario, no importando en esta consideración, desde luego, que el giro que comienza el 14 de abril de 1931 se verificase de forma incruenta. Ésta es, además, la opinión que sostuvo la doctrina de

(43) En relación con las distintas concepciones de la defensa de la Constitución y las consiguientes alternativas de mecanismos para proveer a ella, cfr., por todos, C. SCHMITT: *La defensa de la Constitución. Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, Madrid, 1983, págs. 27-41; K. STERN: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, págs. 366-370.

(44) Vid., en relación con esta última, F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La defensa extraordinaria de la República», *Revista de Derecho Político/U.N.E.D.*, núm. 12 (1981-1982), págs. 105-135; J. F. MERINO MERCILÁN: *Regímenes históricos españoles*, Madrid, 1988, págs. 198-200.

(45) N. ALCALÁ-ZAMORA: «Los defectos de la Constitución española de 1931», en el vol. *Los defectos de la Constitución española de 1931* seguido de *Tres años de experiencia constitucional* y de un apéndice con el texto de la Constitución de 1931, Madrid, 1981, pág. 255. Parece oportuno recordar que, en cierta medida, a los procedimientos de reforma de los Textos Constitucionales, dadas las consecuencias de índole jurídico-política que su establecimiento comporta, les ha acompañado, desde siempre, una dosis de polémica. Tal fue el caso del art. V de la Constitución de los Estados Unidos en la Convención de Filadelfia, en donde las posturas contrarias a la introducción del procedimiento de reforma tampoco estuvieron ausentes. Sobre este particular, cfr. R. L. BLANCO VALDÉS: *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Madrid, 1994, págs. 104-111, en especial, 106-111.

la época, testigo, y ocasionalmente protagonista, de los acontecimientos (46) que trajeron el nuevo régimen constitucional a nuestro país.

En todo caso, por lo que a nosotros interesa ahora, en el terreno jurídico-constitucional la ruptura revolucionaria es, a nuestro juicio, incuestionable. Ya no sólo por la traducción en el Texto de 1931 de todas las aspiraciones políticas y sociales, propias de una democracia avanzada, que son prototípicas del constitucionalismo de entreguerras (47), sino también por una consideración de pura técnica jurídica, que se concreta en el hecho de que la legalidad republicana parte de unos presupuestos jurídicos completamente desvinculados del régimen que le antecede. Es decir, se ha producido un cambio fundamental en el esquema de creación del Derecho (48) y la nueva estructura jurídica, que el Texto Constitucional preside, no depende, en modo alguno, de los presupuestos de validez de las normas que existían en el régimen anterior.

Es desde la consideración de los cambios de todo orden que la Constitución reconoce como cambios revolucionarios de donde nace la necesidad de asegurar la permanencia de la obra de la Asamblea Constituyente mediante el establecimiento de un Texto al que se le confiere carácter rígido. Y he ahí, precisamente, donde reside la más importante misión que está llamado a jugar el procedimiento de reforma en la Constitución de 1931 (49). Al dificultar la modificación, el procedimiento de

(46) Así, por ejemplo, N. PÉREZ SERRANO [*La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, Madrid, 1932, pág. 8] no duda en calificar los acontecimientos días previos y posteriores al 12 de abril, con la proclamación del Gobierno provisional de «movimiento revolucionario». De la misma opinión es A. POSADA: *La nouvelle...*, cit., pág. 92. Profundizando algo más en sus consideraciones, este último autor matiza, sin embargo, el tipo de revolución que adviene con la España republicana y así podrá afirmar que «Seuls les esprits ingénus ou ignorants de la situation actuelle du monde, et de celle spéciale à l'Espagne, pouvaient espérer que la chute se produirait en se limitant tout entière au changement formel du *Monarque* en *Président*. Les révolutions de caractère *politique* —avec *pronunciamento* et commandants militaires— ne sont plus possibles aujourd'hui. (...) Les problèmes latents dans la conscience de tout peuple moderne, sont plus de *fond* que de *structure* institutionnelle, ce sont ceux qu'on appelle sociaux, ou d'oppositions de races ou d'incompatibilités culturelles, et les forces qui se trouvent en présence ne sont pas de pure tonalité bourgeoise» (págs. 92-93).

(47) Cfr. J. CORCUERA ATIENZA: «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», *Historia Contemporánea*, núm. 6 (1991), págs. 15-45.

(48) Sobre la ruptura revolucionaria con este significado de nacimiento de un nuevo sistema de producción de normas, cfr., por todos, J. R. A. VANOSSI: *Teoría Constitucional. I. Teoría Constituyente. Poder Constituyente: fundacional; revolucionario; reformador*, Buenos Aires, 1975, págs. 143-144. Para el Derecho —afirma este autor— «lo revolucionario supone la fractura o violación de la lógica de los antecedentes» (pág. 144).

(49) No es ésta, por otro lado, una actitud ni mucho menos original de nuestra Ley Fundamental republicana. De hecho, «Históricamente, han coincidido los momentos revolucionarios y postrevolucionarios con las exigencias de rigidez constitucional, fenómeno fácilmente explicable si se tiene en cuenta que después de una conmoción política profunda el órgano constituyente tiende a buscar los medios de consolidar los resultados obtenidos, a asegurar los principios políticos y los esquemas de organización conquistados y con ello a evitar en lo posible nuevos traumas más o menos revolucionarios o contrarrevolucionarios». Vid. C. OLLERO: *El Derecho...*, cit., pág. 147. En opinión del primer Presidente de la República, la rigidez del Texto Fundamental fue una de las doctrinas «importadas» por los Padres

revisión dará estabilidad al Texto y «actuará como un adecuado y eficaz filtro frente a reformas superficiales o irreflexivas que pretendiera llevar a cabo una eventual mayoría parlamentaria» (50).

Constatada, de esta suerte, la significación que la agrupación en un mismo Título del establecimiento del órgano de control y del procedimiento de revisión comportaba, cumple ahora entrar a examinar la forma concreta que los Constituyentes de 1931 quisieron dar al *amending process* por ellos diseñado. Debe señalarse, antes de entrar a comentar el precepto, que un tema de la trascendencia de la reforma no fue, sin embargo, objeto de un debate prolongado en el seno de la Asamblea que elaboró la Constitución. Los trabajos de la Constituyente en relación con el Texto Fundamental se adelantaron considerablemente y era un sentimiento ampliamente consensuado entre los Diputados la urgencia en la promulgación de la Norma que constituía su principal objeto de atención. Por este motivo sólo merece ser destacada una enmienda presentada por el Sr. Gomáriz (51), cuya finalidad se concretaba en la introducción de un precepto en el Texto Constitucional que hiciese obligatorio, cada veinte años, el examen de la Constitución para, si se creyese necesario, proceder a su reforma. La enmienda, en la inteligencia de Gomáriz, no impedía el normal funcionamiento del régimen de reforma tal y como lo conocemos, pero excluía de los trámites del artículo 125 la revisión cada veinte años (52). Tal vez lo que, con tal propuesta, se pretendía era asegurar una de las finalidades de toda revisión

Fundadores de la Constitución del 9 de diciembre. «Evidentemente [dirá] influyó la Constitución de los Estados Unidos para determinar un tipo ultrarrígido de Ley fundamental, de superlegalidad (...) los Estados Unidos dieron el modelo de Constitución rígida en el sentido de implicar la rigidez garantías extremadas para la observancia y la reforma.» *Vid.* N. ALCALÁ-ZAMORA: «Los defectos...», cit., págs. 55-56.

(50) J. RUIPÉREZ: «Una cuestión nuclear...», cit., pág. 489. Sin embargo, entre aquellos coetáneos de la Constitución que no se mostraron favorables con su regulación del procedimiento de reforma, la opinión, evidentemente, no podía ser la misma. Así, por ejemplo, A. ROYO VILLANOVA (*La Constitución...*, cit., pág. 344) podía afirmar: «Me parece una equivocación el creer que se garantiza la estabilidad de un régimen constitucional poniendo trabas a su reforma. La estabilidad del régimen inglés tiene su fundamento en que allí todos los Parlamentos son constituyentes. [Afirmación, hay que decir, que, al menos en el plano sociológico-político, no resulta del todo cierta.] Si la Constitución de 1876 vivió tantos años (...) fue porque según declararon en varias ocasiones los autores de aquella Constitución sus preceptos podían reformarse por el mismo procedimiento ordinario con que se reformaría la ley de aguas». Con independencia de que discrepemos nosotros no sólo de la conclusión a la que el autor quiere llegar, sino también de alguna de las bases fundamentadoras de su argumento, sus afirmaciones resultan bien esclarecedoras de la posición de quienes, porque se oponían al Texto, se mostraban también contrarios al procedimiento de reforma que venía a garantizar su permanencia, o, cuando menos, exigía para su revisión una madura reflexión previa.

(51) *Vid.* *DSCCRE*, apéndice II al núm. 69.

(52) En este sentido se expresaba el diputado radical-socialista, promotor de la enmienda: «... sin tener que recurrir a petición de parte [por "procedimiento a petición de parte" debe entenderse el procedimiento normal de revisión] ni al *quorum*, se podría revisar la Constitución, reunidas las Cortes, no con carácter constituyente, aunque al revisar la Constitución lo tendrían, sino reunidas como Cortes ordinarias precisamente en la época en que haya de revisarse». *Vid.* *DSCCRE*, tomo V, núm. 82, pág. 2.726.

constitucional, como es la constante adecuación entre la realidad política y la norma jurídica fundamental, posibilitando así que no pierda fuerza normativa. Sin embargo, aun salvando la nobleza de tal intención, el hecho de que se facilitasen los mecanismos que el procedimiento exigía, podría haber redundado, de haber sido aceptada la enmienda, en una transgresión del principio garantista del Texto, toda vez que resultaría fácil crear la sensación de apertura automática de un proceso Constituyente que, en tanto que monopolizado por las Cortes, vendría a quebrar las exigencias del principio democrático, dejando los más amplios poderes en manos de los parlamentarios (53).

En un intento por sistematizar nuestro comentario al procedimiento de reforma, comenzaremos señalando la similitud que, en general, tiene el mecanismo de revisión constitucional así formulado con procedimientos que no nos resultan totalmente desconocidos en nuestro Derecho histórico. Siendo comúnmente admitida la relación con la Constitución *non-nata* de 1856 y con la Constitución de 1869 (54) y, por tanto, como ya sabemos, con el Proyecto de Constitución de la I República. Enlazando, de este modo, pese a que algún autor creyese oportuno calificar la introducción del procedimiento de reforma —junto con alguna otra institución— como cosas «exóticas y notoriamente ajenas a nuestro espíritu nacional» (55), con la más pura tradición del constitucionalismo español de raíz democrática. Así, por ejemplo, para A. Posada, «telle est la tradition de nos Constitutions, interrompue par nos deux Constitutions doctrinaires (...) qui ne disent rien du mode de réforme» (56).

Visto lo anterior, parece oportuno entrar, sin mayor dilación, en la exégesis del procedimiento de reforma. El artículo 125 regula un proceso relativamente prolongado y en el que, de modo tradicional, se han identificado tres fases diferenciadas:

(53) Merece destacarse que, en nuestros días, se han realizado propuestas que, incidiendo en la idea de la necesidad de que exista una permanente coincidencia entre la realidad política y la realidad jurídica positivizada en la Constitución, no comportan sin embargo la desnaturalización de la esencia democrática del procedimiento de reforma. Antes al contrario, lo que estas propuestas recogen no es sino la formación de comisiones técnicas, como las que se conocen en Derecho comparado, integradas por expertos en la materia de la revisión constitucional, que, sin pretender excluir de ningún modo el normal discurrir del procedimiento de reforma, sí dotase a las modificaciones formales del Texto Fundamental, del rigor técnico preciso. Sobre este particular, cfr. J. RUIPÉREZ: «La reforma...», cit., pág. 104; *La protección...*, cit., pág. 355.

(54) Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, F. FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas...*, cit., pág. 547. Para encuadrar el procedimiento de revisión de la Constitución republicana en el marco de las clasificaciones que de los mismos se han realizado, cfr. C. MORTATI: *Istituzioni...* II, cit., pág. 1 227.

(55) Nos estamos refiriendo, en concreto, a A. ROYO VILLANOVA, quien, como ya hemos tenido ocasión de señalar, juzgaba completamente errónea toda la regulación constitucional conducente a dotar de garantías a la Ley Fundamental. Los calificativos literales que reproducimos en el texto fueron vertidos por el autor en un artículo periodístico que vio la luz al día siguiente de la discusión en la Constituyente del precepto constitucional relativo a la reforma. Este comentario de prensa, bajo el título «Ingenuidad parlamentaria. La reforma de la Constitución», está recogido hoy en A. ROYO VILLANOVA: *La Constitución...*, cit., págs. 344-346, adonde nos remitimos.

(56) A. POSADA: *La nouvelle...*, cit., pág. 226.

propuesta, toma en consideración de la propuesta y aprobación definitiva (57), abarcando las dos primeras fases el período de iniciativa de la revisión.

En este sentido, debe comenzarse por hacer hincapié en lo referente a la iniciativa como propuesta. Corresponde ésta a dos sujetos distintos, aunque muy directamente relacionados, el Gobierno de la República y una cuarta parte de los diputados (58). Por lo que se refiere a los titulares de estos actos de iniciativa como propuesta, ya desde un primer momento se apuntó que la atribución de tal facultad al Gobierno —además de a las Cortes, cuya intervención parecía ineludible— no suponía añadir a la iniciativa parlamentaria un nuevo titular (59), en el entendimiento de que, en un régimen en el que se había concedido absoluta primacía a la Cámara, aquél no sería más que un reflejo del parecer del Congreso. Parece, en efecto, que así sucedería en la medida en que el Ejecutivo habría de gozar, una vez elegido, de la confianza parlamentaria (60).

(57) Cfr., al respecto, N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución...*, cit., pág. 333; A. POSADA: *La nouvelle...*, cit., pág. 228-229; J. M. FÁBREGAS DEL PILAR: «La reforma constitucional», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 166 (1935), pág. 403. Atribuye, este último autor, la «paternidad» de la periodificación del procedimiento, que estima perfecta, a N. Pérez Serrano.

(58) No resultó finalmente incluida en la Constitución republicana la iniciativa legislativa popular para la reforma constitucional que confería el Anteproyecto de Constitución al 25% de los ciudadanos con derecho a voto. Merece un juicio negativo la opción tomada en este punto por los Constituyentes de 1931, toda vez que, de haber aceptado la iniciativa popular, el procedimiento de reforma reflejaría en mucha mayor medida el carácter profundamente democrático que se quiso imprimir al Texto ya desde su artículo 1.º Cfr., en relación con este aspecto del procedimiento, N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución...*, cit., págs. 333-336. Para este autor, «Lo que sorprende considerablemente es que no se haya reconocido al Pueblo el derecho de iniciativa, que venía consagrado en el Anteproyecto...» (pág. 334). En parecidos términos se manifiesta A. POSADA (*La nouvelle...*, cit., págs. 227-228), quien igualmente se duele de que los Constituyentes no creyesen oportuno otorgar este «*saveur démocratique accentuée*» que el procedimiento hubiese adquirido de haberse admitido la legitimación popular para los actos de primera impulsión del iter procedimental revisor. La problemática de la iniciativa popular para la reforma constitucional también fue objeto de discusión en el seno de nuestro último proceso Constituyente, con el resultado, de todos conocido, de su exclusión. En opinión de P. DE VEGA (*La reforma...*, cit., pág. 134), «Desde el punto de vista teórico, resulta difícil asimilar que, en un ordenamiento constitucional como el nuestro, 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». Sus palabras resultan plenamente trasladables, *mutatis mutandis*, al comentario del Texto de 1931. Cfr., también, en torno al mismo problema, *loc. ult. cit.*, págs. 134-143. Debe significarse, en todo caso, que la ausencia de participación popular en la fase de primera impulsión del procedimiento de reforma se veía satisfactoriamente compensada con la necesidad, que trataremos más adelante, de celebración de elecciones legislativas como requisito inexcusable para confirmar la propuesta que presentasen Gobierno o Parlamento.

(59) Cfr. N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución...*, cit., pág. 334.

(60) No podemos detenernos ahora en el tratamiento de las relaciones entre los Poderes que instituyó la Constitución de 1931. Sí creemos oportuno, sin embargo, dejar apuntada la intervención que en este proceso podría llegar a tener el Presidente de la República. Éste, como se sabe, nombraba y separaba libremente al Presidente del Gobierno (art. 75 de la Constitución, si bien la destitución del jefe del Ejecutivo era obligada en el caso de que la Cámara lo hubiese censurado) y, aunque no gozaba formalmente de la capacidad para proponer reformas, su elevada posición como más alta Magistratura del Estado

Resta, por lo que respecta a esta fase de propuesta de la iniciativa reformadora, referirse al «*quorum*» —entiéndase, mayoría— parlamentario requerido y a las formalidades procedimentales exigidas para que el acuerdo quede válidamente adoptado. La propuesta parlamentaria de reforma de la Constitución ha de partir del 25 por 100 del número total de diputados. No parece que se trate de un requisito excesivo, sino, antes bien, una exigencia numérica puramente prudente, tendente a evitar que unos pocos diputados obstruccionistas puedan presentar continuas proposiciones de ley de reforma constitucional con el único propósito de alterar el discurrir normal de los trabajos parlamentarios. Fuera de esta pequeña cautela, no tendría sentido, tal como se regula el resto del proceso a continuación, exigir un número considerablemente elevado para que se puedan poner en marcha los actos de primera impulsión del *amending process*. Piénsese que, dado que esa propuesta ha de ser tomada en consideración, acto seguido, por la propia Cámara, será en este ulterior momento, ahora sí con un «*quorum*» reforzado, cuando se despliegan las exigencias de tipo garantista ínsitas en el procedimiento (61).

Por lo que a los requisitos formales se refiere, exigibles en todo caso, es decir ya para la iniciativa del Gobierno ya de la cuarta parte de miembros del Parlamento, la propuesta ha de contener expresión de los preceptos concretos a que se extiende y, obviamente, la redacción alternativa, adicional o propuesta de supresión, según el sentido que se haya dado a la revisión. La forma, en general, y dado que el propio precepto habla de «seguir los trámites de una ley», habría de acomodarse a la habitual en el caso de proyectos o proposiciones de ley que ordinariamente tramitase el Congreso. Mucho más allá de una significación puramente formal, los requisitos a que estamos haciendo referencia, y señaladamente el que obliga a consignar los preceptos que se pretenden variar, comportan consecuencias importantes para la definición del modelo de reforma ante el que nos encontramos. Nos estamos refiriendo, por un lado, a la imposibilidad, que de ahí se infiere, de acometer, en una única operación, la reforma total del Texto (62). Límite éste que no resulta desdeña-

parece que le hubiera podido conferir un cierto papel en el proceso de revisión. De hecho, de la Presidencia de la República ocupada por Alcalá-Zamora partió el proyecto de reforma constitucional que finalmente fue presentado a las Cortes. Sobre el mismo y sus vicisitudes contamos con información de primera mano, con las virtudes y las carencias que esto supone, cfr., al respecto, N. ALCALÁ-ZAMORA: «Los defectos...», cit., págs. 65-80, donde se contiene un apéndice con las propuestas concretas. Cfr., también «Tres años de experiencia constitucional», en el vol. *Los defectos...*, cit., págs. 269-274. Es en estas mismas líneas donde N. Alcalá-Zamora pone de relieve, aunque no podamos saber si se trata de un juicio científico o puramente interesado, la relevancia de la posición del Presidente de la República en lo tocante a la reforma de la Constitución. Sobre este último aspecto, cfr., en especial, págs. 271-272.

(61) Cfr., por analogía, J. RUIPÉREZ: *La reforma del Estatuto...*, cit., págs. 75-76.

(62) Cfr., en este sentido, N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución...*, cit., pág. 334. Coincide en su apreciación A. POSADA (*La nouvelle...*, cit., pág. 231), quien expone la coincidencia en este aspecto del art. 125 con preceptos semejantes de las Constituciones españolas de 1856 y 1869 —y por esto, añadimos nosotros, con el Proyecto de 1873— y con la belga de 1831. En relación con la imposibilidad de reformas totales recuerda A. Posada que los procedimientos de revisión están pensados para actuar eficazmente en situaciones de normalidad constitucional y, por este motivo, es lícita la introducción de limitaciones, como

ble en orden a configurar el procedimiento como medio de garantía de las decisiones políticas que la Constitución acoge (63).

En segundo término, el requisito que comentamos tiene su traducción en una garantía más del respeto a las previsiones de la Constitución sobre su propia reforma. Decimos esto porque, como unánimemente se ha interpretado (64), el hecho de que se requiera la previa definición de los extremos a que la reforma afectará, comporta la prohibición de que puedan realizarse reformas tácitas de la Ley Fundamental. Éstas, por cuanto que suponen la introducción de un elevado grado de incerteza jurídica, en la rama del ordenamiento dotada de mayor vigor además, resultan siempre perniciosas y es por ello que deben reputarse adecuadas todas las menciones que, de uno u otro modo, tiendan a evitar que la mala técnica de la reforma tácita pueda tener cabida. Por este motivo se ha podido calificar, con rigor, que fue éste «uno de los mayores aciertos del Constituyente de 1931 en esta materia» (65).

La fijación de los artículos a que afecta la propuesta conlleva un tercer efecto, el más evidente de todos ellos, que concurría también, como se ha visto, en el procedimiento de reforma del Proyecto Federal de la I República. Nos estamos

la de impedir un cambio total del Texto. Téngase presente, a este respecto, que el poder que reforma la Constitución es un poder que actúa en un ámbito ciertamente vedado al resto de poderes del Estado Constitucional, mas su actividad no es, en absoluto, libérrima, sino que conoce límites; los primeros de ellos son los constituidos por las propias exigencias del procedimiento de revisión. En cualquier caso, y volviendo al supuesto de la reforma total, su significación sería tan importante que no podría identificarse con la actuación de un simple poder constituido y por ello puede afirmar A. POSADA: «Mais on peut penser que, quand l'opinion publique —ou les circonstances— réclament et imposent une réforme totale, c'est-à-dire un changement totale de Constitution, elle sera en dehors de l'hypothèse de normalité constitutionnelle, présupposée dans l'article 125.» La idea de que el poder que reforma la Constitución está sujeto a límites es mantenida, igualmente, por C. SCHMITT, quien, en íntima relación con ello, afirma que «Todo lo que se verifica en regulación legal-constitucional a base de la Constitución, y en el marco de las competencias constitucionales a base de la regulación legal-constitucional, es, en esencia, de naturaleza distinta a un acto del Poder constituyente. (...) También la facultad de reformar o revisar leyes constitucionales (...) es, como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa» (*Teoría de la Constitución*, Madrid, 1992, 1.ª ed., reimpr., pág. 114). En relación con las limitaciones que conoce el poder de reforma y los medios con que se cuenta para que resulten efectivos, cfr. P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., págs. 217-303.

(63) No podemos detenernos ahora en un estudio pormenorizado sobre los límites a la reforma constitucional y, en concreto, sobre la problemática de las reformas totales del Texto. Baste por ello con recordar ahora, con J. RUIPÉREZ («Algunas consideraciones...», cit., pág. 239), que, desde un punto de vista general, y supuesto que no exista una norma que lo prohíba, «sí parece admisible la posibilidad de las reformas totales, siempre y cuando con ellas no se pretenda verificar un acto revolucionario, es decir, que, aun en estos casos, habrán de respetarse los principios que caracterizan el orden constitucional en términos generales, y, asimismo, los valores y principios sancionados por el Constituyente, que caracterizan e individualizan el Texto Constitucional de que se trate». Sobre los límites a la reforma total, cfr., en el mismo sentido, C. MORTATY: *Istituzioni...*, II, cit., págs. 1.241-1.242.

(64) Sobre este particular, cfr., por todos, M. CONTRERAS y J. R. MONTERO: «Una Constitución...», cit., pág. 31; J. RUIPÉREZ: «Algunas consideraciones...», cit., pág. 247.

(65) J. RUIPÉREZ: *La reforma del Estatuto...*, cit., pág. 26.

refiriendo a la limitación a que se somete al órgano que se ha de pronunciar sobre la propuesta de revisión constitucional que, en este sentido, aparece como parcialmente cerrada desde el primer momento del *amending process*.

Así pues, quien propone la reforma, fija el ámbito material de la discusión. Las posibilidades de actuación de quien debe tomar en consideración la propuesta presentada se concretarían en decidir el sentido que se imprime a la revisión. Esto es, el Congreso, que puede estimar la propuesta de reforma, carece de posibilidades de extender ésta a preceptos de la Constitución que no figurasen en el proyecto o proposición que se le presenta, pero podrá variar, en todo caso, las redacciones que a esos preceptos tasados se haya dado en la propuesta. No resulta ya tan claro si están facultadas las Cortes en este momento para tomar en consideración sólo parcialmente la reforma, aceptando que se modifique parte de los artículos consignados en la propuesta, pero rechazando la revisión de otros. Podría pensarse que, de hacerlo así, el Congreso estaría violentando la propuesta, ejerciendo facultades de proposición de las que en ese momento carece. Nos inclinamos, sin embargo, por pensar que la Cámara puede actuar en el sentido apuntado. El motivo que nos conduce a creerlo así no es otro que la existencia de facultades de propuesta en las propias Cortes. En efecto, no resultaría defendible la posibilidad de que el Congreso redujese la propuesta de reforma si este órgano —o, más exactamente, una fracción del mismo— no tuviese capacidad de intervención en este terreno, esto es, si el Congreso careciese en absoluto de posibilidades de propuesta de reforma. No obstante, dado que sí las tiene y considerando que para ejercerla válidamente el «*quorum*» que se precisa reunir es considerablemente menor que el que se manifiesta en la toma en consideración, no parece necesario, porque no redundaría en garantía alguna, requerir que se proceda, primero a desestimar la propuesta más amplia originalmente presentada y, en segundo lugar, que se tramite una proposición de ley de reforma que afecte a preceptos que ya constaban en la propuesta originaria.

El número de parlamentarios que, en el trámite de toma en consideración, habrán de mostrarse conformes con la propuesta de revisión —los 2/3 de la Cámara en los cuatro primeros años de vigencia de la Constitución y la mayoría absoluta en lo sucesivo— constituía la primera dificultad con la que se había de enfrentar un proyecto de reforma constitucional, no pareciendo, en cualquier caso, tratarse de una cautela excesiva, en especial, transcurridos esos cuatro años a que el precepto alude (66). Sí podía resultar una contención contra reformas constitucionales poco maduras la consecuencia que el artículo 125 anudaba a la votación favorable de la propuesta de reforma. En la medida en que ésta suponía la disolución automática de las Cortes, los grupos con mayor peso en el Parlamento, precisamente aquellos de los que se precisaba el voto acorde con la propuesta, serían muy probablemente

(66) En contra de esta interpretación, como, en puridad, en contra de todo el procedimiento de reforma, se mostraba J. M. FÁBREGAS DEL PILAR («La reforma...», cit., pág. 402), para quien el art. 125 contenía una «rígida y restrictiva reglamentación». En opinión de este autor, «Nada de cuanto es humanamente previsible, falta en la Constitución española para asegurar su estabilidad».

poco receptivos a «arriesgar», voluntariamente y antes del transcurso del plazo normal de la legislatura, sus actas de Diputados (67).

A la disolución de las Cortes que adoptan la iniciativa de revisión de la Constitución seguía, de igual manera que sucedía con el procedimiento en el Proyecto Federal, la celebración de elecciones. Las consideraciones que, con ocasión del análisis del Texto de 1873, se han vertido sobre el significado de estos comicios parecen, por ello, plenamente trasladables al supuesto contemplado por la Constitución de 1931. El papel de este trámite procedimental, tanto por su origen en el principio democrático, cuanto por su naturaleza como acto de control, coincide en ambos casos (68).

Sentado lo anterior, el artículo 125 de la Constitución de 1931 llama a la Asamblea a decidir finalmente sobre la ley de revisión constitucional. El interrogante que en este momento se plantea es el de si estas Cortes, surgidas de los comicios recién celebrados, se ven también constreñidas —tal como vimos sucedía en la I República— por la iniciativa aprobada por las anteriores Cortes. La respuesta, también aquí, no puede ser más que positiva. En efecto, al igual que en su día hiciera el primer Constituyente republicano, la Constitución de 1931 optó por acoger el «sistema de poderes limitados del órgano de revisión», explicable desde la concepción del procedimiento de reforma como un proceso unitario, aunque dividido en distintas fases en las que los sujetos que dirigen el proceso pueden coincidir o ser distintos, pero en el que, en todo caso, siempre está actuando el poder de reforma (69). Esto es, cuando se entiende que las facultades que confiere el poder de revisión constitucional se han distribuido a lo largo del curso del procedimiento, se asume que, en puridad, las relaciones entre los distintos agentes que lo llevan a cabo estarán disciplinadas, exclusivamente, por la reglamentación constitucional de la reforma, en nuestro caso, por el artículo 125.

(67) Éste es, sin duda, el sentido de las palabras de N. Alcalá-Zamora cuando dice que «los diputados, los grupos y los bloques, que tengan por ideario y programa la reforma constitucional, para hacerla viable, necesitan ser mayoría, pero al serlo, sienten el espanto de dejar de serlo, y, por ello rehúyen, dilatan, retardan cuanto pueden el cumplimiento de su deber, dejándolo, en la confesión descarada o en el disimulo insincero, para el último trimestre, semestre o día del mandato legal, del cuatrienio, sin darse cuenta de la imposibilidad práctica de llegar a esa jornada y conservar entonces la fuerza y autoridad para la empresa». Vid. N. ALCALÁ-ZAMORA: «Los defectos...», cit., pág. 256. A juicio de N. PÉREZ SERRANO (*La Constitución...*, cit., pág. 335), el requisito de la disolución automática añadía una dosis de dificultad al procedimiento que no resulta desdeñable. «Es humano [dirá], demasiado humano el instinto de conservación, y no vale exigir heroísmos colectivos; por lo cual cabe desde ahora predecir que las iniciativas de reforma no se tramitarán hasta las postrimerías de cada Parlamento, o correrán el grave riesgo de sucumbir si se plantean en época anterior.»

(68) Cfr., en relación con la posibilidad de intervención del Pueblo en algún momento de los procedimientos de reforma constitucional, J. R. A. VANOSI: *Teoría...* cit., I, pág. 139.

(69) Cfr., en relación con los problemas que pueden derivarse de una inteligencia contraria de los procedimientos de reforma a la aquí mantenida, tanto desde una perspectiva general como en el particular supuesto de la reforma del Estatuto gallego, J. RUIPÉREZ: *La reforma del Estatuto...* cit., págs. 76-78.

Por lo que a éste hace, no parece que puedan albergarse demasiadas dudas a este respecto, pues tanto de la dicción literal del precepto como del espíritu garantista que lo informa debe colegirse que las posibilidades con que cuentan las Cortes que deciden en última instancia sobre la reforma se ciñen, de modo exclusivo, a aceptar o rechazar ésta en bloque, sin capacidad para ampliar, reducir o modificar ninguno de los extremos que la revisión contempla (70). Piénsese, para confirmar esta idea, que el Constituyente configuró un procedimiento en el que, próximo a su conclusión, tuviese capital importancia la participación del Pueblo que, organizado en electorado, elegiría la Asamblea, cuya primera y más importante misión fuera votar la ley de revisión constitucional. Al interpretar en clave restrictiva las posibilidades de actuación de estas Cortes se estará cerrando las puertas a la apelación demagógica por parte del Parlamento a una supuesta legitimación extraordinaria para acometer enmiendas sin limitación alguna. Por otro lado, la posición del Legislativo no se ve nunca menguada en extremo, toda vez que siempre contará con capacidad para proponer reformas del Texto (71). La transgresión, por parte de las Cortes que han

(70) No era de la misma opinión, sin embargo, A. POSADA (*La nouvelle...* cit., págs. 229-230), para quien «l'Assemblée constituante a compétence non seulement pour accepter ou écarter la réforme proposée, mais pour la discuter et la modifier, en s'inspirant dans les décisions du sentiment de l'opinion publique manifesté dans les élections au moyen du Corps électoral». No obstante, esta posibilidad de discusión que, a juicio del que fuera vocal de la Comisión Jurídica Asesora, tendría la Asamblea parlamentaria, no se extendería, según su misma opinión, más allá de los preceptos afectados por la iniciativa, aspecto en el que sí se encontraría vinculada.

(71) Ni que decir tiene que esta trascendental restricción de las facultades del Congreso a rechazar o aprobar en bloque la ley de reforma fue objeto de dudas, no en lo relativo a su interpretación, aspecto que resulta incontrovertido, sino en lo relativo al efectivo cumplimiento por parte de la Cámara de la función que le asigna el precepto. N. PÉREZ SERRANO lo expresaba en los siguientes términos: «¿hasta qué punto estará vinculada [la nueva Cámara] por el acuerdo que adoptaran las Cortes precedentes? (...) ¿tendrá que atenerse a decir sí o no a la iniciativa entonces tramitada y admitida? Así parece en principio, pues sobre ello, y no sobre cosas distintas, se ha pronunciado el Pueblo en la elección celebrada al efecto. Sin embargo, ¿quién será capaz de frenar a unas Cortes Constituyentes? Ni ¿qué recurso eficaz cabe contra sus acuerdos, inapelables y soberanos, como lo son los de la Nación misma que las designara?». Vid. N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución...*, cit., pág. 336. No son, en puridad, infundados los temores de quienes, conocedores de la dinámica a que puede conducir esta suerte de *appel au peuple* que el procedimiento de reforma establece, se cuestionan la viabilidad del mecanismo de revisión en este punto. Ello no obstante, interpretaciones interesadas aparte, no es menos cierto que, considerado en sus justos términos, el papel que se asigna a esas Cortes que votan la reforma no es, en esencia, distinto del que se les reconoce en otras fases del procedimiento. Es, en todo caso, desde el entendimiento del poder de reforma como un poder constituido, aunque extraordinario en cuanto que ejerce una actividad Constituyente, desde donde toda suspicacia en relación con la actuación de las Cortes carece de sentido. En efecto, cuando, más allá de la confusión terminológica que el mismo art. 125 propicia, se entiende, con P. DE VEGA (*La reforma...* cit., págs. 236-237), que el poder de reforma es «un poder regulado y ordenado en el texto constitucional (...) que sus posibilidades formales de actuación son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere», la incertidumbre, en este terreno, queda despejada. Este aspecto que comentamos del procedimiento de reforma es, a juicio de J. M. FÁBREGAS DEL PILAR («La reforma...», cit., pág. 404), «Una de las más acabadas muestras de candidez que se ha dado en la redacción del art. 125 de la Constitución española vigente [el texto, como se sabe, es de 1935] (...) quienes escribieron ese artículo de nuestro texto

de votar la ley de reforma constitucional, de alguno de los extremos que disciplinan el procedimiento de revisión contaría, en el diseño constitucional republicano, con un cauce adecuado de impugnación, la vía del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías, que, verificado el incumplimiento procedimental, se encontraría obligado a declarar su invalidez (72).

No faltaron, así pues, a las Constituciones de nuestras dos Repúblicas cautelas procedimentales que proveyesen a su garantía. No constituyó esto, sin embargo y como resulta evidente, óbice alguno para quienes, resueltos a acabar con las aspiraciones políticas que ambos Textos albergaban, procuraron su destrucción en cuanto les fue posible. Con ello se vuelve a poner en evidencia que el eventual éxito de los mecanismos de defensa de la Constitución —y los procedimientos aquí estudiados lo fueron— depende, ante todo y sobre todo, de que se correspondan con los embates que las Constituciones van a sufrir. La rigidez —y lo mismo vale para su ideal complemento garantista, el control de constitucionalidad— requiere para desplegar

constitucional abrigaron, sin duda, la esperanza de que, acordada la reforma de la Constitución, ésta no pudiera salirse de los cauces que en la proposición originaria se le hubieran trazado». Tales garantías resultaban, a juicio de este autor, inútiles, «porque las nuevas Cortes, las que se convoquen con el carácter de constituyentes, se ajustarán en sus deliberaciones y acuerdos a los planes formulados por las anteriores o se separarán de ellos, según les venga en gana (...) pues es absolutamente inadmisibles que un Parlamento constituyente no pueda hacer, precisamente por serlo, lo que a diario hacen los Parlamentos ordinarios (...) ¿Es que se cree posible declarar inconstitucional la reforma de la Constitución acordada por unas Cortes constituyentes, por no haberse ajustado a los puntos concretos acordados por unas Cortes ordinarias? ¿Pero qué galimatías es éste y adónde se va a parar por estos vericuetos?». Lo demoledor de esta crítica sucumbe cuando, tratada la problemática en sus justos términos, se procede, en un juicio cabal y ponderado de la controversia, a examinar el asunto con rigor. Desde esta perspectiva, la confusión desaparece y es posible concluir que, en efecto, las Cortes que actúan «en funciones de Asamblea Constituyente» se encuentran vinculadas por el principio de reforma, por los motivos que más arriba se han explicitado. Debe señalarse, para concluir, y aun a riesgo de resultar reiterativos, que esa Asamblea que J. M. Fábregas, de la mano del propio Texto Constitucional de 1931, califica de «Constituyente» lo es, en efecto, pero un Poder Constituyente-constituido. Lo primero por su cometido: suprimir, añadir o modificar partes de la Ley Fundamental del Estado. Lo segundo porque su actuación está, en todo caso, sujeta a límites. Dentro de éstos, son particularmente relevantes, en orden a valorar las posibilidades de acción con que cuenta la Asamblea que vota la ley de reforma, los límites formales. Tal consideración debe tener la prohibición que tienen los últimos agentes que actúan en el procedimiento de revisión de hacer algo más que votar en favor o en contra de ésta.

(72) En relación con la posibilidad de someter las leyes de reforma de la Constitución al juicio de constitucionalidad, cfr. P. DE VEGA: *La reforma...*, cit., págs. 296-302; F. BALAGUER CALLEJÓN: *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992, pág. 45; J. RUIPÉREZ: *Constitución y autodeterminación*, Madrid, 1995, págs. 150-152; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1 (1981), págs. 91-92; K. STERN: *Derecho...*, cit., págs. 269-270. Los argumentos que aportan estos autores a partir de la exégesis de los Códigos Constitucionales que estudian —la *Grundgesetz* de 1949 y la vigente Constitución española— son plenamente trasladables, a nuestro modo de ver, al supuesto del control de la regularidad constitucional de las revisiones de la Constitución de 1931 por parte del órgano encargado de administrar la justicia constitucional en la República.

sus potencialidades, para resultar efectiva, la existencia de un consenso generalizado en el respeto a las reglas que disciplinan el proceso político y, entonces, la creencia verdadera en que sólo respetando los procedimientos preestablecidos es posible acometer las transformaciones en la normativa fundamental que, con el transcurso del tiempo, se estimen necesarias. Para su desgracia, ni en 1873 ni en 1931 existió dicho consenso y por eso, cuando el movimiento constitucional sufrió los embates organizados por las fuerzas antisistema (73), el recurso a las garantías jurídicas de la Constitución resultaba inútil e inapropiado. No faltaba razón a H.-J. Faller (74) cuando afirmaba que para la defensa del orden constitucional en situaciones extremadamente críticas propiciadas por los enemigos del sistema el único recurso efectivo es la conversión de todos los ciudadanos en guardianes de la Constitución.

(73) Como pone de manifiesto el Prof. J. Ruipérez en el «Prólogo» que amablemente ha accedido a redactar para la próxima publicación de mi trabajo *La defensa de la Constitución en la Historia Constitucional española. Rigidez y control de constitucionalidad en el constitucionalismo histórico español* (págs. VIII y ss. del original mecanografiado), es en España donde este tipo de ataques se van a mostrar en toda su crudeza, favorecidos en buena medida por la carencia en nuestro país del sustrato político que, propiciado por las ideas de tolerancia que informaron la reforma protestante, permitió la consolidación del régimen de libertad en otras latitudes europeas.

(74) Cfr. H. J. FALLER: «Defensa constitucional por medio de la jurisdicción constitucional en la República Federal de Alemania», *Revista de Estudios Políticos* núm. 7 (1979), pág. 68.

