

JUAN CARLOS BAYÓN Y JOSE MARÍA SAUCA (dirs.): *Reforma constitucional. Problemas filosóficos y jurídicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2025, 740 págs.

I. La reforma constitucional es uno de esos temas poliédricos que suscita un interés recurrente en ámbitos diversos de la reflexión académica. Lejos de agotarse en el terreno de lo jurídico, lo que ya es mucho, la cuestión del cambio constitucional ocupa un lugar propio en el campo de la ciencia política como en el de la filosofía. Su dimensión multifacética la sitúa, consecuentemente, en un espacio transversal en el que sus elementos configuradores se someten a un análisis que discurre por cauces metodológicos diferenciados y que ofrecen resultados igualmente diversos. No obstante, tales diferencias son parte del poliedro de la reforma constitucional, lo que permite alcanzar una imagen integral del mismo, algo imprescindible de cara a comprender de modo adecuado tan compleja y singular operación. Es precisamente esta aproximación multifocal al tema la que nos ofrece la obra dirigida por los profesores J. C. Bayón y J. M. Sauca. Una monografía coral pilotada por dos eminentes filósofos del derecho en donde se da cita un relevante grupo de estudiosos procedentes, según se nos adelanta en su título, de la filosofía y el derecho constitucional.

Antes de iniciar el concreto análisis de los contenidos del libro es preciso insistir en el importante valor añadido que se desprende de la coexistencia de estudios de matriz filosófica junto con otros centrados en la reflexión jurídico-constitucional. La presencia de este enfoque da lugar una fértil dinámica dialéctica gracias a la que se ofrece al lector la posibilidad de alcanzar su propia síntesis valorativa en relación con temas fundamentales en materia de reforma constitucional.

Esta premisa de partida tiene un reflejo inmediato en la estructura del libro. Consta de cinco capítulos en los que el estudio de la reforma constitucional aparece vinculado, por un lado, a cuestiones nucleares de índole *existencial* o, si se prefiere, atinentes a su configuración en cuanto tal (definición) y, por otro, a aspectos *coyunturales*, esto es, aquellos que se centran en una concreta clave aplicativa. Desde esta última perspectiva, el foco analítico se sitúa en el caso de España, poniendo el acento en una serie de cuestiones que, a juicio de los autores que las tratan, se muestran necesitadas de replanteamiento constitucional.

Por lo que se refiere al primer bloque temático, el más numeroso y, asimismo, dotado de un destacado peso específico en el conjunto de la obra, el estudio de la reforma constitucional refleja una aproximación compleja, en virtud de la cual se abordan temas formalmente diversos pero unidos por un sutil hilo de conexión sustancial que, en ciertos puntos, tienden a converger o, incluso en algunos momentos, a solaparse. Se trata de los siguientes: «Reforma

constitucional como proceso democrático» (capítulo I); «Reforma constitucional y rigidez» (capítulo II); «Reforma constitucional y articulación de espacios constitucionales» (capítulo III), y «Reforma constitucional y procedimientos institucionales» (capítulo IV). En relación con el segundo bloque, de extensión más reducida, este incorpora una serie de contribuciones enmarcadas bajo el genérico epígrafe (capítulo V) «Tareas sustantivas para la reforma constitucional en España».

II. La toma en consideración de la reforma constitucional como procedimiento democrático (capítulo I) se erige lógicamente en el punto de arranque de la obra. Desde tal aproximación inicial, aplicando una clave analítica de índole teórica, la contribución de F. Laporta lleva a cabo un estudio que considero basilar y que, justamente, aparece en primer lugar. Así es porque, atendiendo a su contenido, se constata la presencia de un detenido estudio de las cuestiones nucleares que acompañan a la noción de reforma constitucional, comenzando con esa «dualidad clásica» que la conecta con la noción de soberano. Ese ser «durmiente», en palabras de T. Hobbes, que precisamente para permitir el cambio de su obra vuelve a la vida o despierta del sueño en el que cayó tras haberla concluido. Es esta dinámica de partida la que trae consigo una serie de preguntas filosóficas a las que el ordenamiento jurídico debe responder y para las que, como acertadamente se indica, las respuestas no parecen ni fáciles ni inmediatas ni, por supuesto, pueden darse por descontadas. En tales circunstancias, la propuesta formulada por F. Laporta pasa por adoptar una postura que, tomando nota de la magnitud de la dificultad concurrente (de hecho, el autor considera que la explicación a las incógnitas planteadas no podrá ser más que «puramente mágica»), asume «la normalidad de la reforma». Algo que no es sino la consecuencia de aceptar que la Constitución «no es una fabulación» sino, antes bien, una «convención compleja» producida en un concreto momento histórico y que incorpora una determinada «dimensión ética y normativa». Es precisamente esta dualidad existencial la que sirve de sustento para defender idea de que la Constitución no se agota en su texto (perspectiva formal), incorporando, asimismo, una imprescindible «estructura subyacente» en la que quedan comprendidos los principios básicos del orden constitucional. Unos elementos de naturaleza esencial que, por lo que a la reforma constitucional se refiere, actúan como «límites estructurales» y, por lo tanto, resistentes al cambio. El hecho reseñable, según se pone de manifiesto también en otras contribuciones, es que la idea de Constitución se asienta sobre una «ética pública liberal subyacente» que se nutre de los «principios abstractos de igualdad, libertad y justicia política» y que, por lo que al cambio se refiere, se muestran resistentes al cambio. De este modo, según afirma M. C. Melero, es necesario acoger una idea de «soberanía popular débil», en tanto que expresiva de un radio de acción limitado para acometer la

reforma constitucional. Una capacidad de transformación de la norma suprema que, lejos de ser omnímoda, no solo debe respetar las exigencias de la referida ética pública, sino que, adicionalmente, ha de funcionar en un sentido positivo o, si se prefiere, de avance y profundización de los postulados éticos. Precisamente al hilo de esta idea de progreso, F. J. Pardo dedica su estudio a desarrollar la idea de que en ningún caso el proceso de modificación constitucional puede dar lugar a una contrarreforma, esto es, a una minoración de las garantías ya previstas. La dinámica a seguir, por el contrario, debe trazar una línea expansiva y de robustecimiento de las bases fundacionales del sistema.

Los planteamientos expuestos abonan el terreno para que salte a la palestra uno de los actores principales en toda operación de reforma constitucional que, por lo demás, tiene un protagonismo constante a lo largo de la monografía. Nos referimos a «los límites implícitos», ese contenido intocable de la Constitución que por definición no aparece expresamente identificado en sede normativa, pero que se alza en la práctica como barrera infranqueable para cualquier operación transformadora. Como resulta lógico, junto a los implícitos se sitúan esos otros límites específicamente formulados por la propia Constitución y que se recogen en las denominadas «cláusulas de intangibilidad». Como nos recuerda J. M. Sauca, estas cláusulas incorporan una innegable dimensión axiológica, refiriéndose al que durante un proceso constituyente determinado se percibe como «núcleo fundamental de la Constitución». Sobre la base de esta premisa resulta pertinente recordar que, según certeramente señala el profesor Sauca, la existencia de estos límites incorpora una indudable vertiente coyuntural en perspectiva histórica. Así resulta, teniendo presente que su existencia se halla vinculada a específicos contextos en los que se impone la necesidad de «salvaguardia o consolidación del sistema». El caso del artículo 79 de la Ley Fundamental de Bonn encaja a la perfección en este planteamiento, identificando, como reacción a los execrables excesos cometidos por el nazismo, un grupo de elementos basilares para la configuración del Estado (dignidad humana, democracia, cláusula social, federalismo) inaccesibles al poder de reforma.

Pero volviendo a la cuestión de la imposibilidad de modificación constitucional al margen de previsiones expresas, es imprescindible llamar la atención sobre un aspecto que emerge en distintas contribuciones del libro y que manifiesta una suerte de aproximación dual al mismo. Así sucede porque, según nos recuerda Y. Roznai, la experiencia nos muestra ejemplos en los que, aunque se alcance una similar conclusión (sic contenidos constitucionales inatacables), parten de premisas argumentales diferentes. El caso de la India incorpora una primera muestra en este sentido, según se desprende de la resolución adoptada por su Tribunal Supremo en el asunto *Kesavananda Bharati versus Estado de Kerala* (1973). En la misma, la inviabilidad de la reforma se

vincula no a la existencia de límites implícitos sino, antes bien, a la necesidad de respetar la que se afirma como «estructura básica de la Constitución», a saber, sus principales señas de identidad. Garantizar que dichos elementos esenciales se mantengan incólumes conduce lógicamente a proscribir aquellos cambios de índole «revolucionaria», esto es, los que «impliquen el alumbramiento de una nueva Constitución». Al poder de reforma, según el rol de vigilante sobrevenido unilateralmente asumido por el Supremo, solo le compete introducir cambios puntuales o parciales en la Constitución vigente, sin poder alterar sus fundamentos. Ciertamente es que se elude la apelación formal a los límites implícitos subyacentes pero, en la práctica, el argumento de la estructura básica nos remite a un resultado similar en términos sustanciales. Un resultado, por lo demás, que no oculta el activismo asumido por el Tribunal Supremo a la hora de ejercer su competencia de control.

El ejemplo de Colombia muestra una manera diferente de abordar la cuestión. También en esta ocasión las claves analíticas son alumbradas en sede jurisdiccional, correspondiéndole el protagonismo exclusivo a la Corte Constitucional. Los hitos jurisprudenciales en relación con este tema constituyen el tema central del estudio realizado por G. Ramírez Cleves. Resulta claro que el alto tribunal colombiano, realizando una interpretación carente de base normativa explícita y que, desde una perspectiva estrictamente formal, rebasa su ámbito de competencia, elabora la doctrina de «la sustitución constitucional» sobre la base de un argumento esencial: las reformas de la norma suprema han de quedar necesariamente circunscritas dentro de un determinado perímetro material. La operación transformadora, por lo tanto, solo puede llevar a cabo cambios «en» la Constitución, excluyéndose los que supongan su transformación por otra distinta (sic cambios «de» Constitución). Tal limitación, según razona la Corte, se fundamenta en la diferencia cualitativa existente entre las nociones de poder constituyente y poder de reforma. Este, por ser constituido se topa con límites materiales que no puede ignorar, pero que no aparecen expresamente recogidos en el texto constitucional. A partir de tal premisa, se abre la puerta a una nutrida jurisprudencia cuyo objeto es realizar un control de constitucionalidad de la reforma basado en la sucesiva detección de vicios formales o procedimentales en sentido estricto. Ello ha permitido un proceso de decantación progresiva de los precisos elementos que no pueden ser sustituidos a través de reforma constitucional: división de poderes, frenos y contrapesos, alternancia en el poder, Estado de derecho, entre otros.

Relacionado con la posibilidad del control jurisdiccional de los posibles vicios procedimentales en que hubiera incurrido una reforma constitucional, no solo resulta particularmente interesante sino también novedoso el estudio realizado por Y. Gómez Lugo en relación con el caso español. En el mismo, al hilo de las reformas constitucionales llevadas a cabo en nuestro país, la autora

va desgranando una serie de argumentos encaminados a refutar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, avalando el uso de los procedimientos legislativos especiales de urgencia y en lectura única en dichas reformas. La tesis defendida, por el contrario, afirma la existencia en nuestro ordenamiento de límites procedimentales implícitos que condicionarían la libertad de elección (expresamente defendida por el TC) del *iter* legislativo para la tramitación parlamentaria de las modificaciones de la norma suprema. Apartándose de tal aseveración, la profesora Gómez Lugo llega a la cuanto menos discutible conclusión de que el margen de decisión sobre los procedimientos legislativos es limitado, debiendo recurrir a aquellos que se muestran idóneos y entre los que, en su opinión, no se hallan los hasta ahora utilizados.

III. En contraposición directa con las ideas hasta ahora expuestas, a continuación, salen a colación el tema de las operaciones de reforma constitucional articuladas al margen de los cauces procedimentales establecidos, los denominados genéricamente «cambios informales». Unas transformaciones que se justifican porque, como J. M. Sauca nos recuerda, «la validez formal no implica per se la normatividad jurídica efectiva» de las disposiciones constitucionales. Es en ese trasfondo en el que despunta la «mutación constitucional», en tanto que concepto alusivo a la transformación del sentido y significado de previsiones recogidas por la norma suprema sin que, y esto es lo esencial, cambie su texto. El detenido análisis que nos ofrece J. M. Sauca sobre las distintas aproximaciones doctrinales al tema apunta hacia una conclusión fundamental: la erosión que las mutaciones proyectan sobre la fuerza normativa de la Constitución, socavando su cualidad de norma suprema. Particularmente acertadas resultan, como remache a lo expuesto, las afirmaciones de K. Hesse al señalar que cuando no se alcanza la mayoría suficiente por la polarización para reformar la Constitución la mutación de esta «no quedará lejos».

En un plano discursivo diferente, F. Laporta se refiere a otra modalidad de cambio informal. Es la que nos sitúa ante la famosa apelación de B. Ackerman a los «momentos excepcionales», esto es, a aquellos en los que ante la situación de «efervescencia» en la que se halla el pueblo, el poder político asume la veste «we the people», o lo que es lo mismo, actúa como poder constituyente. Como no puede ser de otra forma, esta operación material, para poder obtener carta de naturaleza formal ha de contar con la cooperación necesaria del Tribunal Supremo; tanto es así que es la «nueva» interpretación de la Constitución que aquel avala la que, a fin de cuentas, genera su reforma. En línea con lo expuesto, I. Turégano reivindica el rol esencial que debe atribuirse a los movimientos sociales y a la acción ciudadana en el marco de los procesos de cambio constitucional. Sobre la base de tal premisa, se pone el acento en la necesidad de potenciar vías directas de participación en tanto que canales que permiten articular las inquietudes sociales sobre el cambio constitucional.

Ahora bien, existen límites en relación con las transformaciones informales, estimando la autora que su legitimidad excluye aquellas que implican una ruptura constitucional. Se trataría, pues, de cambios parciales de la Constitución, pero no así de cambios totales de la misma, impidiendo que por esta vía se lleven a cabo reformas que muestren una «incompatibilidad manifiesta con el texto constitucional». A diferencia de la tesis de Ackerman, en esta aportación no solo se estima imprescindible la actitud receptiva de los jueces, sino también, y en primera instancia, la del legislador. El esfuerzo argumental por trazar una línea divisoria entre la informalidad reformadora admisible y la que no lo es, sin embargo, no parece lo suficientemente sólida como para conseguir desvirtuar la quiebra que, al albur de estas operaciones, experimenta la supremacía constitucional.

Siguiendo adelante, otra vía que propicia la reforma constitucional no (siempre) formalizada y que se muestra dotada de especial relevancia es la que se vincula con la integración en instancias supranacionales o las derivadas del derecho internacional. En estos supuestos, el elenco de posibles cauces para articular el referido cambio nos sitúa ante caminos diversos. J. C. Bayón, desde una perspectiva general, y A. Elvira, centrándose en el caso específico de España, abordan la problemática aludida. Haciendo gala de una impecable solvencia analítica, el profesor Bayón comienza poniendo el acento en la que se erige en idea central e hilo conductor del tema, a saber, la pertenencia estatal a la Unión Europea (UE) está directamente conectada con el principio de primacía del derecho creado por aquella. Con todo lo que ello implica para las relaciones interordinamentales en liza, puesto que la atribución de dicha cualidad a las normas europeas se resuelve en una «pretensión similar a la reivindicación de los Estados para sus ordenamientos». Y he aquí que se sitúa el nudo gordiano de la cuestión, puesto que la primacía del derecho europeo, según la entiende el Tribunal de Justicia, no es sino, parafraseando a E. Canizzaro, «el equivalente jurídico de la noción política de soberanía». Consecuentemente, se origina una insoslayable tensión dialéctica entre los respectivos ordenamientos, puesto que la Constitución estatal no deja de serlo por el hecho de la adhesión, aunque su supremacía existencial, según nos recuerda V. Ferreres, queda «seriamente afectada». Nos hallamos ante «perspectivas antagónicas», lo que, según reclama J. C. Bayón, exige formular una «regla de colisión compleja». Tal expresión remite a la necesidad de lograr un «reconocimiento de legitimidades recíprocas mediante el que se halle un punto de equilibrio entre las exigencias de la integración y la identidad nacional». Una pretensión que, como el propio autor reconoce, exige autocontención y respeto mutuos, dando lugar a un «intercambio deliberativo» que conduzca a la afirmación de un «derecho constitucional común de la integración». No se llama, sin embargo, a engaño J. C. Bayón, admitiendo que esta propuesta se enfrenta a importantes dificultades

cuya superación, trayendo a colación lo defendido por J. Weiler, exige un principio de tolerancia constitucional que es expresión de lealtad recíproca. En esta línea, se dedica una particular atención a la Decisión 1/2004 del Tribunal Constitucional, centrándose en el análisis de los límites infranqueables (contra-límites) que, según aquella, operan de cara a la integración supranacional. Sin negar que tales límites existen (de nuevo sale a escena la idea de supremacía inherente a la Constitución nacional), estos deben quedar circunscritos a «valores y aspectos nucleares». Compartiendo la conclusión alcanzada, sin embargo, el profesor Bayón apela a la necesidad de una reforma constitucional que incluya en su texto una cláusula europea, lo que sin duda conferirá una dosis mayor de legitimidad a los referidos límites. Por mi parte, me permito añadir que su formulación expresa en sede constitucional aportará una importante carga de seguridad jurídica a la cuestión y, asimismo, vendrá a erigir una indiscutible base sobre la que apoyar el control ejercido por el Tribunal Constitucional.

También centrado en la incidencia de derecho de la UE sobre el ámbito constitucional el ya aludido estudio de A. Elvira lleva a cabo un pormenorizado análisis de los cambios que ha experimentado nuestra norma suprema tras la adhesión de España a la referida instancia supranacional. Particular interés presenta la minuciosa aproximación realizada por la autora, que dedica su atención no solo al estudio de las reformas constitucionales derivadas de la integración (en 1992 y 2021), sino también a los múltiples cambios inducidos por esta en sede normativa y jurisprudencial. Estos han quedado al margen de la correspondiente formalización en el texto de 1978, recogiendo en el ámbito legislativo, pero también en el terreno de la aplicación judicial. Desde una aproximación crítica, especialmente relevante resulta el análisis de los serios déficits institucionales que, sobre todo en el ámbito parlamentario, muestra nuestro sistema como consecuencia de la integración, sin que los mecanismos establecidos ofrezcan soluciones satisfactorias.

IV. Finaliza la monografía con un último —y lógico— capítulo dedicado a España. Las distintas contribuciones son, como no podía ser de otro modo, muy heterogéneas. Planteada en términos genéricos, la contribución de M. García Figueroa llama la atención sobre los peligros que suscita una reforma constitucional en un contexto dominado por el populismo. Desde una aproximación material muy diversa, J. Urdániz elabora una contribución especialmente sugestiva, propugnando implantar un nuevo sistema electoral que garantice en términos reales y efectivos la igualdad de voto. Algo que, según razona el autor a partir de un nutrido elenco de datos empíricos, no existe en la actualidad. La modificación que se sugiere consiste en la importación del modelo electoral sueco. Como el propio autor reconoce dicha operación solo exigiría, desde una perspectiva formal, reformar la LOREG. Sin embargo, los

efectos derivados de la misma conducirían a una mutación constitucional que afectaría tanto a la parte dogmática —garantía del derecho a la participación en términos de igualdad— como a la orgánica, puesto que abriría la puerta a una dinámica política muy distinta a la actual. Centrada en el ámbito siempre polémico de las prerrogativas parlamentarias, S. Sánchez Ferro lleva a cabo un exhaustivo estudio de la configuración de la inviolabilidad en nuestro ordenamiento, prestando una particular atención a la comprensión que de la misma han llevado a cabo el Tribunal Supremo y el Constitucional. El análisis realizado, salpicado por pertinentes referencias al estado de la cuestión en el derecho comparado, da pie a la autora para señalar una serie de cuestiones, cuya resolución se estima insatisfactoria. Sobre la base de las críticas vertidas, todas ellas impregnadas de un intenso matiz garantista, se sugieren propuestas de reforma de la inviolabilidad que, lejos de abogar por su supresión o limitación, abogan por su extensión tanto subjetiva como objetiva. Por su parte, S. Álvarez reivindica la necesidad de dotar de visibilidad constitucional expresa a los derechos de las mujeres (libertad sexual, reproductivos, entre otros). Con tal modificación, afirma la autora, se transmitiría un inequívoco mensaje a la sociedad sobre la especial relevancia de tales derechos. También situado en el terreno de los derechos fundamentales se encuentra el estudio de F. de los Santos sobre el derecho de los padres a elegir la educación moral y religiosa de sus hijos. Sin negar el rol central que aquellos desempeñan, el autor sostiene que debería introducirse un límite explícito, encaminado a proteger los intereses de los hijos. Este se activaría en los supuestos en que los padres optasen por una formación moral y religiosa «perjudicial» para aquellos. Determinar cuándo se producen dichos efectos perniciosos conduce a identificar una serie de cuestiones cuyo conocimiento, como es el caso del evolucionismo, la educación sexual o para la ciudadanía, se consideran imprescindibles en el proceso formativo. Un planteamiento extremadamente novedoso de una cuestión especialmente sensible cuya concreción práctica suscita importantes interrogantes.

Ana Carmona Contreras
Universidad de Sevilla