

REFORMA CONSTITUCIONAL Y FORMA TERRITORIAL DEL ESTADO

Manuel Fondevila Marón*

Resumen

Este trabajo defiende que la forma territorial del Estado (unitario, federal, etc.) es un límite a los poderes constituidos de reforma en todo Estado, independientemente de que figure o no expresamente en la Constitución a modo de cláusula de intangibilidad, y ello porque constituye uno de los tres pilares que caracterizan un régimen político.

Palabras clave: soberanía; competencia sobre la competencia; régimen político; reforma constitucional; forma de Estado.

CONSTITUTIONAL REFORM AND THE TERRITORIAL FORM OF THE STATE

Abstract

This paper defends the thesis that the territorial form of the State (unitary, federal, etc.) is a limit to the established powers of reform in any state, independently of whether or not it is expressly mentioned in the constitution through an intangibility clause. This is so because it constitutes one of the three pillars that characterize a political regime.

Key words: sovereignty; jurisdiction over competition; political regime; constitutional reform; form of the state.

* Manuel Fondevila Marón, investigador de derecho constitucional, Universidade da Coruña, Facultade de Dereito, Campus de Elviña s/n, 15071, A Coruña, manuel.fondevila@udc.es.

Artículo recibido el 30.01.2014. Evaluación ciega: 14.02.2014 y 25.03.2014. Fecha de aceptación de la versión final: 30.04.2014.

Citación recomendada: FONDEVILA MARÓN, Manuel. «Reforma constitucional y forma territorial del Estado». *Revista catalana de dret públic*, Núm. 49 (diciembre 2014), pp. 203-221, DOI: [10.2436/20.8030.01.39](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.39).

Sumario

1 Introducción

2 Límites materiales implícitos y explícitos en la necesaria diferenciación del poder constituyente revolucionario y el poder constituido de reforma

3 La forma territorial del Estado como límite al poder de reforma

4 Conclusiones

Bibliografía

1 Introducción

La problemática de la reforma constitucional es quizá, en nuestros días, y en contraste con la falta de atención de nuestros académicos durante los primeros años de vigencia de la Constitución¹ de 1978, la que merece mayor atención por parte de los constitucionalistas. La razón de ello no es otra que asistimos en la actualidad a un doble proceso de integración política y descentralización en los Estados, no solamente en Europa, que influyen sobre el ordenamiento constitucional y se hace preciso delimitar los cambios que pueden tener lugar por la institución de la mutación constitucional: los que requieren una reforma de la Constitución para no obligar a una interpretación *contra legem* de la misma, y los que, si se desean, exceden los márgenes de la reforma constitucional y hacen preciso el cambio de Constitución mediante un proceso constituyente, estrictamente hablando, de carácter revolucionario.

Antes de continuar, en este marco general de integración-descentralización política en Europa, no podemos dejar de referirnos a una cuestión de gran actualidad en la política española como lo es la hipotética convocatoria de un referéndum en la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre una posible secesión o cambio de relaciones respecto del Reino de España. El Tribunal Constitucional (TC), por sentencia de 25 de marzo de 2014, anuló, como es sabido, la parte de la Resolución del Parlamento de Cataluña de 5/X de 23 de enero de 2013, que proclamaba al pueblo de esta Comunidad Autónoma «sujeto soberano», y ha sometido a interpretación conforme a la Constitución los demás principios de la misma (derecho a decidir, diálogo, etc.); pero nadie podrá dudar que este problema no se agota en lo jurídico, puesto que, como acertadamente afirma el profesor J. Pérez Royo en un artículo publicado en *El País*,² la definición de la estructura del Estado es una tarea de naturaleza política y de pactos. Pero por esta razón no compartimos con quien, como veremos, es el autor de una de las pocas y más relevantes monografías sobre la reforma constitucional, que esos pactos de naturaleza política se puedan llevar a cabo a través de este instrumento jurídico, sino mediante la apertura de un nuevo proceso constituyente que —insistimos en la idea del párrafo anterior— supondría, de llevarse a cabo, una revolución jurídico-política.

Somos plenamente conscientes de que la palabra *revolución* levanta suspicacias y solivianta la serenidad de algunos. Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente científico, la palabra *revolución*, en las ciencias constitucionales, no tiene nada de apelación a la sublevación violenta contra el orden establecido sino, simplemente, la posibilidad, pacífica, de que los representantes de la soberanía popular, dotados de un poder extraordinario (poder constituyente) decidan acometer una reforma sustancial en profundidad de los mecanismos de gobierno. Porque, como el profesor J. RUIPÉREZ nos recuerda, el único límite que encuentra el constitucionalista teórico en su labor, es la aceptación del principio de legitimidad del régimen constitucional democráticamente adoptado,³ al margen de su mayor identificación personal con los valores y principios que la Constitución recoge. De este modo, la propia transición española, tantas veces citada a modo ejemplarizante, no debe ser considerada como una evolución del régimen político autocrático del General Franco, llevada a cabo en virtud de la Ley para la Reforma Política, sino como una manifestación evidente de revolución constitucional pacífica.⁴ La ciencia constitucional puede, en abstracto, explicar que el ejercicio de la violencia por medio de un «legislador excepcional» está a veces justificado cuando es necesario establecer o reestablecer un orden constitucional democrático y, a este respecto, la idea de «dictadura comisoría» es conocida desde, al menos, Roma, y es también la idea que Maquiavelo trató de plasmar en *El Príncipe*; pero la justificación concreta de determinados hechos en una determinada situación escapa de la órbita jurídica del derecho constitucional, situándose en la esfera propiamente política.

1 Hasta donde nosotros tenemos noticia, aunque por supuesto existían trabajos en comentarios generales a la Constitución sobre el procedimiento de reforma, las dos primeras monografías sobre el tema no vieron la luz a mediados de los años 80. Nos referimos a las obras del profesor P. De Vega, *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente* (Madrid: Tecnos, 1985), y del profesor J. Pérez Royo, *La Reforma de la Constitución* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1987).

2 *Vid.*, *El País*, 5 de abril de 2014, p. 17.

3 Porque indica, al final de su obra, que no es, a fin de cuentas, al constitucionalista, a quien le compete llevar a cabo la revolución. [Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *Reforma versus Revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*. México: Porrúa, 2013, p. 295].

4 *Ibidem*, p. 144-146.

Entendida la revolución de esta cabal manera, que el profesor J. Ruipérez toma de E. Tierno,⁵ se comprende que, tal y como hemos dicho en otro lugar,⁶ el derecho a la misma sea la característica esencial de la soberanía popular, lo que implica, como corolario inmediato, que se presente a la vez como un límite evidente a la acción de los poderes constituidos. Si descendemos, pues, de lo general a lo concreto, hay que indicar entonces que la labor del constitucionalista práctico a la hora de enjuiciar una hipotética reforma constitucional para tratar de dilucidar si se han vulnerado los límites materiales que toda reforma constitucional debe respetar consiste en verificar si se ha producido un cambio revolucionario; lo que traducido en otros términos significa verificar que la reforma constitucional no afecta a ninguna de las decisiones fundamentales adoptadas por el constituyente y reflejadas en la Constitución.

Evidentemente, aquellos aspectos fundamentales de una determinada Constitución, porque en definitiva son los que singularizan una determinada comunidad política, pueden ser difíciles de delimitar y, de hecho, en aquellos Estados en los que, como Italia, Argentina o la India, los Tribunales Constitucionales han defendido la existencia de los mismos como límites a la reforma, la doctrina ha discutido cuáles serían, entonces, tales límites implícitos. En el trabajo citado, el profesor J. Ruipérez, quien escribe desde un orden de consideraciones generales, no ofrece una relación precisa de los mismos, aunque creemos que pueden deducirse de sus premisas generales sin demasiada dificultad. En las páginas que siguen trataremos de mencionarlos de un modo más concreto, aun cuando nosotros nos limitaremos en este trabajo tan solo a profundizar en la forma de Estado como un límite material a la reforma de la Constitución, si bien, para defender nuestras tesis, debemos previamente establecer la diferencia entre poder constituyente y poder constituido de reforma o, lo que es lo mismo, y desconocido por un gran número de constitucionalistas, soberanía y competencia sobre la competencia.

2 Límites materiales implícitos y explícitos en la necesaria diferenciación del poder constituyente revolucionario y el poder constituido de reforma

No existe unanimidad, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia, acerca de la existencia o no de límites materiales implícitos a todo poder de reforma. Como es habitual, el formante legislativo suele influir en el formante doctrinal y jurisprudencial,⁷ y por ello a nadie puede extrañar que buena parte de la doctrina española (J. Pérez Royo, M. Aragón, entre otros muchos), así como nuestro Tribunal Constitucional,⁸ defiendan la posibilidad de una reforma constitucional total de la Carta Magna cuando esta así lo prevea, como lo hace el artículo 168 de nuestra Constitución. Esta cuestión hunde sus raíces, evidentemente, en algo más profundo como es el concepto mismo de *Constitución*, pues los que mantengan la existencia de tales límites serán los que manejen un concepto material de Constitución, identificando la Carta Magna con determinados principios y valores característicos de una comunidad política,⁹ por contraposición a aquellos que ven en la Constitución simplemente un documento normativo situado en la cúspide del sistema de fuentes.

En la práctica, una u otra opción tiene bastante relevancia, pues determina la posibilidad, o no, de que los tribunales ejerzan un control material sobre una reforma constitucional,¹⁰ lo que, como a nuestro juicio acertadamente indica el profesor J. Pérez Royo,¹¹ implica una situación de presión para el Tribunal, pues se comprende fácilmente la convulsión política que conlleva la anulación, por parte de un Tribunal, de una

5 Cfr., TIERNO GALVÁN, E. *Babeuf y los iguales. Un episodio de socialismo premarxista*. En: *Obras Completas*. Tomo III. Madrid: Civitas, 2012, p. 785 y ss.

6 Cfr., «Epílogo»; en: FONDEVILA MARÓN, Manuel. *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea*. Madrid: Reus, 2014, p. 465 y ss.

7 Sobre los formantes como herramientas de la investigación Cfr., PEGORARO, L.; RINELLA, A. *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*. Padua: CEDAM, 2007, p. 41 y ss.

8 Vid., SSTC 48/2003 FJ 7; 103/2008 FJ 3; 11/1981 FJ 11 y ATC 9/2012.

9 Sobre el concepto sustancial de *Constitución*: LUCAS VERDÚ, P. *Curso de Derecho Político*. Vol. IV. Madrid: Tecnos, 1974, p. 250-252 y, por remisión, los trabajos allí citados.

10 Para mayor profundización Cfr., RAGONE, S. «El control material de las reformas constitucionales en perspectiva comparada». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, p. 391-405.

11 Cfr., PÉREZ ROYO, J., óp. cit., p. 195.

ley de reforma, aprobada con las especiales mayorías de consenso que las Constituciones rígidas imponen. Sin embargo, los Tribunales Constitucionales han empleado, como nos muestra S. Ragone, distintas argumentaciones para defender que es a ellos, en cuanto defensores últimos de la Constitución, a los que compete la misión de llevar a cabo un control de constitucionalidad sobre la reforma; no solo —y esto es lo importante— con base en los expresos límites formales (de tiempo, mayorías, etc.) y materiales (cláusulas de intangibilidad) establecidos por la Constitución, sino también con base en límites materiales implícitos, por referencia a principios y valores fundamentales de una comunidad política. Así lo estableció, nos recuerda la autora italiana, la Corte Costituzionale en su sentencia núm. 1146 de 1988, en la cual sostiene, que, además del límite a la reforma constitucional establecido en el artículo 139 CI (la forma republicana de gobierno) existen otros límites a la reforma: los valores supremos del ordenamiento constitucional y los derechos fundamentales, al menos en su núcleo esencial. Más llamativo puede resultar la sentencia de la Corte Suprema argentina de 19 de agosto de 1999, en la causa Fayt, Carlos Santiago vs. Estado Nacional, que vino (simplificando) a consagrar como límite material (que no existe expresamente en la Constitución) el principio de inamovilidad absoluta de los jueces. Contra la última se manifiesta, en términos especialmente duros, el catedrático de la Universidad Nacional de Tucumán, S. Díaz Ricci, con unos argumentos que más o menos compartirán todos aquellos que, partiendo de un concepto formal de Constitución, niegan la existencia de límites materiales implícitos a todo poder de reforma, convirtiendo, a nuestro modo de ver de forma tan consecuente como paradójica, las propias normas de procedimiento en límite al poder constituyente. Dice así: «La resolución de la Corte declarando inconstitucional un artículo de la reforma constitucional constituye un acto “revolucionario” que rompe la secuencia lógica intrínseca a una reforma constitucional, por cuanto un órgano constituido ataca el título del cual proviene su propia existencia. No solo lo amañado de las argumentaciones, sino también el hecho de que la decisión beneficiaba al propio órgano, convierten este fallo en un grave precedente de extralimitación de funciones del órgano de control de constitucionalidad al inventar límites implícitos donde no los hay».¹²

Nosotros compartimos, con el profesor J. Ruipérez, que, porque parece absurdo sostener, como nos enseñó K. Hesse, que la revisión de la Constitución pueda servir para destruirla, fácil debiera resultar admitir que el mecanismo de revisión deba estar limitado y condicionado por la voluntad plasmada por el constituyente en el Texto Fundamental.¹³ Sin embargo, la influencia del monarquismo llevó al constitucionalismo europeo a una confusión entre el poder constituyente y el poder de reforma, asimilando ambos conceptos, puesto que tanto la Constitución originaria como las reformas necesarias para adecuar esta a la realidad política y social son responsabilidad del Parlamento, en el cual se hacía residir la soberanía nacional (E. Sieyes). Esto fue comprendido también por quien, sin duda, fue uno de los más célebres constitucionalistas del siglo xx. Nos referimos a C. Schmitt, quien expresó, con meridiana claridad que: «la facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc., pero manteniendo la Constitución; no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional».¹⁴

Quienes consideran, por el contrario, que tanto la elaboración original de la Constitución como su reforma corresponden al poder constituyente, y porque este se corresponde con la voluntad soberana del pueblo, niegan cualquier límite a la reforma constitucional. Por la propia fuerza de los hechos no pueden admitir, sin embargo, que el poder constituyente de reforma sea exactamente el mismo que elaboró la Constitución originaria, puesto que puede haber pasado un lapso de tiempo considerable hasta que se lleve a cabo la primera modificación en el texto de la Carta Fundamental. Sin duda por esta razón, uno de los autores más consistentes entre los que sostienen esta tesis (prof. S. Díaz Ricci) acude a la «teoría de las generaciones constituyentes» para salvar este escollo. De acuerdo con este principio, «no es un mismo e idéntico poder constituyente, como sujeto titular de función constituyente el que permanece a través del tiempo sino que, siendo el pueblo la fuente última del Poder Constituyente, las transformaciones de dicho pueblo se reflejan en

12 DÍAZ RICCI, S. *Teoría de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México: Universidad Complutense: Ediar, 2004, p. 769.

13 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *Reforma versus Revolución...*, capítulo segundo.

14 SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982, p. 119.

la identidad del poder constituyente»¹⁵. Aisladamente este principio no resulta, si no damos descaradamente la espalda a la realidad jurídico-política de todo régimen constitucional, difícil de aceptar. Ocurre, sin embargo, que el mismo resulta contradictorio en relación con la tesis de inexistencia de los límites a la reforma. Si todo puede ser reformado, no es necesario acudir a la apertura de un nuevo proceso constituyente cuando no se necesite una reforma parcial de la Constitución sino una nueva. El profesor de la Universidad Nacional de Tucumán pone un ejemplo enormemente ilustrativo referido al caso mexicano. En la introducción de su obra menciona que, cuando acudió al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, muchas voces se alzaban en el país de los mayas por la necesidad de darse una nueva Constitución, en atención a que la Constitución de 1917 lleva ya más de seiscientas reformas. Muchos autores mexicanos sostienen, a este respecto, la necesidad de apertura de un nuevo proceso constituyente, igual que ocurrió en 1917, pues, como es sabido, la Constitución de Querétaro fue aprobada violando el procedimiento de reforma establecido por la Constitución de 1857.¹⁶ A esto responde nuestro autor afirmando que no es necesario y que, además, resulta difícil de justificar, cuando el cambio de Constitución se produce en democracia, la apertura de un nuevo proceso constituyente.¹⁷ Y en este punto, como decimos, su principio de las generaciones constituyentes se vuelve evidentemente contradictorio puesto que, por decirlo con palabras de J. J. Rousseau, «va en contra de la naturaleza del cuerpo político darse leyes que luego no pueda revocar, pero no va en contra de la naturaleza ni contra la razón que no pueda revocarlas más que con la solemnidad puesta en práctica al establecerla».¹⁸ Más difícil de justificar creemos nosotros, dicho sea con todos los respetos, sostener que el poder constituyente originario y el de reforma tienen la misma naturaleza —aun cuando, a través de la teoría de la generaciones constitucionales no sean, evidentemente, idénticos— y no reconocer a ambos el derecho inalienable de todo poder constituyente soberano que merece tal nombre a la revolución.

Pero la distinción entre el poder constituyente (soberano y, por lo tanto, ilimitado en el contenido de su voluntad) y el poder de reforma (constituido y limitado por la voluntad del constituyente) se difumina, no obstante, si se sostiene que existen también límites al poder constituyente. Analicemos, por ejemplo, las posiciones al respecto de los profesores L. M.^a Díez Picazo y H. Nogueira Alcalá.¹⁹ Ambos autores se basan en el tenor literal de los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena para sostener que, debido al principio *pacta sunt servanda*, los Estados no pueden alegar cambios en su derecho constitucional interno como justificación para incumplir un tratado internacional. También, dirán, en clara referencia a las normas de *ius cogens*, y en la misma línea, que hay ciertos principios de derecho internacional general (como la mencionada cláusula entre otros), que son igualmente indisponibles para el poder constituyente. Además de esto, para el profesor español existe, en el derecho internacional, la obligación de un régimen democrático que constituiría un límite más al poder constituyente estatal. Para ambos autores, el respeto a los derechos humanos es el segundo gran límite impuesto al poder constituyente. El profesor H. Nogueira lo expresa de una forma meridianamente clara cuando dice: «El Derecho Internacional hoy (sic) establece limitaciones al poder constituyente en materia de derechos humanos a través del reconocimiento de potestad jurisdiccional vinculante de tribunales internacionales y supranacionales».

Sus posturas nos parecen, dicho sea con el mayor de los respetos, francamente discutibles, aun cuando

15 DÍAZ RICCI, S. óp. cit., p. 248.

16 No podemos nosotros aquí dejar de mencionar las contundentes palabras que, defendiendo el derecho a la revolución, pronunció entonces el diputado H. Medina: «En la Ciudad de México, yo he oído a personas muy ilustradas decir que no tenía razón de ser el Congreso Constituyente de 1916 porque la Constitución Política de 1857 contiene las disposiciones en virtud de las cuales se establece el procedimiento para reformar la Constitución [...] Sin embargo [...]. Si nuestra Constitución Política, si nuestras instituciones todas están fundadas en el principio de soberanía popular, si sabemos, por otra parte, que la soberanía es inherente al pueblo y que reside en el pueblo, que nunca puede enajenar, entonces, [...], la revolución, apelando a la soberanía popular, y convocando a todos los Estados para que vayamos a reunirnos al Congreso Constituyente, se funda en el principio de la soberanía popular; soberanía popular por la cual el pueblo, esa soberanía popular (sic), puede modificar la Constitución y reformarla como le plazca» (Diario de sesiones de 5 de enero de 1917, p. 117).

17 Cfr., DÍAZ RICCI, S. óp. cit. p. 7.

18 -ROUSSEAU, J. J. «Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma». En Rousseau, J. J. *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*. Madrid: Tecnos, 1988, p. 104.

19 Para lo que sigue, Cfr., DÍEZ-PICAZO, L. M.^a. «Límites Internacionales al Poder Constituyente». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 76 (enero-abril 2006), p. 9-32; y NOGUEIRA ALCALÁ, H. «Consideraciones sobre el poder constituyente y reforma de la Constitución en la teoría y práctica constitucional». En: *Ius et Praxis*, vol. 15, núm. 1 (2009), p. 251 y ss.

podamos estar de acuerdo en lo fundamental. Por supuesto, todo poder constituyente debe ser democrático, pero debe serlo por su propia naturaleza: por el mismo motivo que nos negamos a denominar «Constitución» a una carta otorgada, no denominaremos «poder constituyente» a un poder que no sea democrático.²⁰ En cuanto a la obligación, derivada del derecho internacional, de la que hablaba el profesor L. M.^a Diez Picazo, de que la Constitución establezca un régimen democrático, no discutiremos nosotros (sería absurdo hacerlo en pleno siglo xxi) que el derecho internacional actual supone una obligación para los Estados de gobernarse democráticamente, y que las normas convencionales adoptadas por estos son de obligado cumplimiento. Lo que ocurre es que la eficacia real del derecho internacional procede, como bien indicó en una obra ya clásica, B. Mirkine-Guetzévitch, del derecho constitucional de los Estados que lo confectonan, que no se sustenta en sí mismo,²¹ como se deduce de los planteamientos de H. Kelsen. Por lo demás, un poder constituyente democrático nunca establecerá un régimen político violador de los derechos humanos.²² En ese caso, evidentemente, tampoco sería democrático. El modo de argumentar esta cuestión es importante pues, siguiendo la disertación de tan importantes constitucionalistas, extraeríamos la conclusión de que el verdadero poder constituyente se encuentra en una órbita superior a la del Estado, lo cual no creemos que pueda defenderse en la actualidad. Defender, por el contrario, que el poder constituyente es ilimitado en el contenido de su voluntad no es defender la arbitrariedad de cualquier poder *de facto*, sino el dogma de la soberanía popular.²³ De este modo, no tiene sentido —en nuestra humilde opinión— plantearse siquiera la hipótesis del principio democrático como un límite, no digamos ya al poder constituyente sino, ni siquiera, al poder de reforma, por cuanto el respeto del mismo es la condición de la propia existencia del constitucionalismo dentro de un Estado o comunidad política determinada.

En cuanto al derecho internacional, es necesario también establecer algunos matices: lo que no es posible, en el seno de una organización internacional, es una legislación estatal contraria a las normas de la propia organización, pero siempre es posible, por el contrario, y aunque no esté expresamente previsto en los tratados constitutivos, separarse de la misma.²⁴ En cuanto a los demás tratados internacionales que no tengan previsto el mecanismo de denuncia, aparte de lo absurdo que sería defender sólo a estos como un límite a la acción del poder constituyente, está claro, desde el principio de la soberanía popular, que dejarían de ser válidos cuando una revolución modifique el régimen político, pudiendo ser, incluso, que pusiera fin al Estado mismo. También el profesor J. Ruipérez ha disertado —a nuestro juicio acertadamente— sobre el sentido del artículo 96.1 de la Constitución española, el cual establece: «Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional». Lo que este precepto hace no es declarar la supremacía del derecho internacional sobre la Constitución por situarse este en un estrado superior del ordenamiento jurídico entendido como un todo. Por el contrario, el sentido de la disposición constitucional es reconocer, por la voluntad del constituyente, los tratados internacionales como derecho interno que, por ello mismo, no podrán, en caso de conflicto, prevalecer sobre la misma Norma Constitucional que le confiere tal carácter.²⁵

20 Vid., ALZAGA VILLAMIL, O.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.; REVIRIEGO PICÓN, F.; SALVADOR MARTÍNEZ, M. *Derecho político español según la Constitución de 1978*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2011, p. 152.

21 Sobre la postura del autor ucraniano, referente a que son los Estados democráticos los mejores garantes del orden internacional, cfr., MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. *Derecho Constitucional Internacional*. Madrid: Reus 2008, p. 120; sobre la oposición de esta doctrina y la de H. Kelsen, RUIPÉREZ ALAMILLO, J. «¿Podría aprobarse un auténtico texto constitucional para la actual Unión Europea? Un estudio desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre la moderna Unión de Estados de Derecho Internacional europea». Ponencia de su comunicación en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional «Jorge Carpizo», 2013, epígrafe IX.

22 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *Libertad civil e ideología democrática*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 21-40.

23 Sobre la delimitación de la esfera de actuación del poder constituyente me remito a FONDEVILA MARÓN, M. *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea*. Madrid: Reus, 2014, . cap. I, epígrafe 8.3.

24 Cfr., MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUEIRAS, J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 7.^a ed. Madrid: Tecnos, 2012, p. 63; y RUIPÉREZ ALAMILLO, J. «La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución de 1978 y el Tratado de Lisboa». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31 (2013), p. 119-126; «Podría aprobarse...», epígrafe VII.

25 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. «Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales». En: ROURA, S.; TAJADURA, J. (dirs.) *La Reforma Constitucional*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005, p. 90 y ss.

Además, una última precisión, a propósito del derecho internacional y —sobre todo, a este lado del océano— del derecho comunitario europeo, se impone. Puesta la mirada (que el constitucionalista prudente nunca debe volver) en la realidad jurídico-política, puede parecer que ningún poder constituyente es absoluto e ilimitado en el contenido de su voluntad. Así, un autor tan reputado como el profesor L. Pegoraro ha llegado a afirmar —no sin parte de razón— que, superando la clásica dicotomía entre constituciones originales e impuestas, todas las Constituciones que se elaborasen *ex novo* en nuestros días serían condicionadas.²⁶ En nuestra humilde opinión ello puede ser verdad, y quizá tan solo los primeros grandes legisladores conocidos (Licurgo, Solón), han podido establecer Constituciones que contuviesen tan solo aquello que su experiencia consideraba como justo. Pero una cosa es sostener, desde una posición cercana a la sociología jurídica, que todo poder constituyente se encuentra condicionado no solo por su propia historia, sino también por unas reglas de juego más o menos universalmente aceptadas si quiere formar parte de la comunidad internacional, y más concretamente de la Unión Europea, en un mundo tan interrelacionado e interconectado como es el nuestro; y otra cosa distinta es afirmar que el poder constituyente de un Estado se haya limitado por esos condicionantes externos, que desplazarían la soberanía del ámbito estatal al ámbito internacional, y que requeriría, para poder afirmarse con rigor, de una instancia decisoria capaz de hacerlos cumplir; lo que —esperamos no se nos negará— dista mucho de ser una realidad. Lo que el constitucionalista teórico debe constatar es que, más o menos condicionada por diversos factores (que pueden ser incluso geopolíticos; y nadie puede ignorar, a este respecto, que autores clásicos como Bodino y Montesquieu sostuvieron la necesidad de diversas formas de gobierno para territorios geográficamente diversos), la voluntad del poder constituyente es puramente suya.

Así pues, la pregunta fundamental es: ¿qué es una destrucción de la Constitución? Lógicamente, cada uno puede tener su propia opinión al respecto, y considerar, de este modo, que la Constitución queda destruida al modificarse un aspecto que considera fundamental (la forma de gobierno, la laicidad del Estado, el Estado social, la división de poderes, la independencia judicial, la monarquía parlamentaria y hasta los propios derechos fundamentales, entre otros, son ejemplos que, sin embargo, nosotros no creemos que puedan considerarse límites al poder de reforma, sino que están explícitamente consignados en la Constitución); por eso, desde un punto de vista científico no creemos que pueda defenderse más que la tesis de que la Constitución queda destruida con la modificación sustancial del régimen político, pues ya desde los primeros escritos políticos de la humanidad, y en concreto, desde que Aristóteles escribió su *Política*, la Constitución y el Estado se identifican con un determinado régimen político.²⁷ Cuando se acude, como han hecho algunos Tribunales Constitucionales, a conceptos como los *valores y principios de la Constitución* o la *estructura básica*, es lógico que surjan (como han surgido, por ejemplo, entre la doctrina italiana, argentina e india) dudas acerca de qué integra esos valores y principios o esa estructura básica. Piénsese, también, en los viejos debates de nuestros constitucionalistas en torno a si todos los derechos incluidos en la sección 1.^a del capítulo segundo, del título I de nuestra Constitución son derechos fundamentales o si —como sostenemos nosotros— los derechos sociales que recoge el capítulo tercero debieran haber sido también considerados derechos fundamentales, al modo de algunas de las nuevas Constituciones de Latinoamérica.

Mayor consenso, creemos, será posible alcanzar en torno al régimen político que establece (o reestablece) una determinada Constitución, aunque ello tampoco esté exento de dificultades. Para el profesor P. Lucas Verdú, con quien coincidimos, este consta de tres elementos: en primer lugar, un techo ideológico que enmarca el juego de las fuerzas políticas; en segundo lugar —y más importante para nosotros, pues será el único aspecto que desarrollaremos en estas páginas—, la organización política en un Estado unitario, federal, etc.; y, finalmente, una determinada estructura social.²⁸ Por supuesto, son mayores las dificultades que surgen cuando la Constitución trata, como lo hace la nuestra de 1978, de situarse en el más absoluto indiferentismo ideológico sin fijar, aparentemente, un techo ideológico²⁹ y, desde luego, sin tratar de propiciar

26 Cfr., PEGORARO, L. «Constituciones (y reformas constitucionales) “impuestas” o “condicionadas” (para una reclasificación interdisciplinaria de la categoría)», inédito.

27 Cfr. ARISTÓTELES. *La Política*. [Trad. de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez.] Madrid: Alianza, 2007, libro III, cap. III. A mayor abundamiento, DE VEGA, P. óp. cit., p. 24 y ss.

28 Cfr., LUCAS VERDÚ, P. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Tecnos, 1974, p. 367 y ss.

29 *Vid.*, por ejemplo, el art. 38 de la misma, que lo mismo recoge la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado como abre la puerta a la planificación (J. Tajadura).

una determinada estructura social, (aunque eso es más propio de las Constituciones socialistas). Pero nosotros sostenemos, con el profesor P. De Vega, que este indiferentismo ideológico es más aparente que real, pues el artículo 168 contiene disposiciones tan complicadas de poner en marcha que está pensado para no ponerse en marcha jamás,³⁰ lo que lo convierte en una suerte de cláusula de intangibilidad encubierta. Además, resulta igualmente criticable, como señala, el profesor J. Pérez Royo, que el artículo 168, a diferencia de, por ejemplo, la Constitución italiana (que excluye de la reforma, en la mencionada cláusula de intangibilidad, la «forma republicana de gobierno»), en lugar de señalar los aspectos materiales (básicamente derechos fundamentales, organización territorial del Estado, monarquía parlamentaria, derechos fundamentales, Estado de derecho y principio democrático), que deseaba sustraer de la reforma constitucional ordinaria, señalase títulos enteros, de forma que no solo no se puede reformar la Constitución por el procedimiento ordinario para establecer un régimen republicano, sino que no se puede emplear este procedimiento menos agravado, ni siquiera, para una cuestión aparentemente mucho menos trascendental como es suprimir la primacía del varón en el orden de sucesión al trono. Otras críticas a este precepto se han basado en el hecho de que dificulte en exceso mejorar la democracia interna de los partidos (art. 6 CE), la supresión de un derecho relativamente tan poco importante como el de petición (art. 29), mientras que, en teoría, y ajustándonos estrictamente a la letra de lo dispuesto en el título X, podría desnaturalizarse el Estado autonómico o los derechos fundamentales por una reforma, operada a través del artículo 167 CE, del título VIII o el artículo 53 CE, respectivamente.³¹

Cabe, por último, preguntarse por el significado de la expresión *revisión total*, no solo presente en nuestro texto constitucional y en derecho comparado. Para responder a la misma, necesitamos introducir una distinción a la que, tomada de J. J. Rousseau, hace referencia el profesor J. Ruipérez.³² Consiste en diferenciar entre, por un lado, cambio *de* Constitución, que el ciudadano de Ginebra asimilaba a un cambio en el pacto social; y, por otro lado, un cambio *en* la Constitución, cuando es necesario actualizar el instrumento de gobierno a la cambiante realidad social. Es solo entonces cuando se comprende el instrumento de reforma constitucional como una institución de garantía de la voluntad soberana del poder constituyente (P. De Vega) y no como una forma de sustitución de la misma por la de los poderes constituidos. Y es que, sobre el procedimiento de reforma como garantía del régimen político establecido por el pacto social que da lugar a la Constitución, el profesor J. Ruipérez indica tres aspectos que debieran ser unánimemente aceptados por todos los constitucionalistas, indiferentemente del método que empleen, a saber: primero, que excluye la actuación de los poderes ordinarios en el nivel constitucional; segundo, que el poder de reforma (que algunos, como los profesores P. De Vega y el mismo J. Ruipérez, llaman *poder constituyente constituido*; y otros, *poder constituyente derivado*) ejerce una facultad autorizada por la Constitución y, por lo tanto, limitada por ella; y, tercero, que esta garantía reside precisamente en esta mayor dificultad para poner en marcha el procedimiento de reforma que para aprobar leyes ordinarias.³³ La revisión total sería, con todo, a nuestro juicio, un cambio *en* la Constitución, aunque de gran amplitud. La reforma constitucional (que no destrucción) podría modificar completamente el texto constitucional, pero si respeta las cláusulas de intangibilidad que pudieran estar establecidas, los límites materiales implícitos que hemos indicado, amén de procedimiento formal previsto, no debiera plantear dudas en cuanto a su legitimidad.

3 La forma territorial del Estado como límite al poder de reforma

Hemos mencionado, en el epígrafe anterior, la organización territorial del Estado como elemento esencial del régimen político y, por tanto, como límite material implícito (allí donde no sea explícito) al poder de reforma. Ocioso debiera ser advertir, sin embargo, que en este caso aquello que queda excluido de la reforma constitucional es puramente la forma de Estado (unitaria, federal) y no, lógicamente, cada una de las disposiciones que concretan esta materia. También, por supuesto, el Estado autonómico español y el Estado regional italiano, dado que deben ser considerados Estados federales, son formas de organización territorial vedadas a la acción del poder constituido de reforma. Es importante destacar esto porque, si estos

30 Cfr., DE VEGA, P. óp. cit., p. 146 y ss.

31 Vid., ALZAGA VILLAMIL, O.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.; REVIRIEGO PICÓN, F.; SALVADOR MARTÍNEZ, M. *Derecho político español*, p. 192-193.

32 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *Reforma versus Revolución...*, p. 278.

33 *Ibidem*, p. 286.

dos Estados fueran modelos *sui generis* de descentralización política, perfectamente diferenciables de los modelos federales y reducibles, a fin de cuentas, como sostienen muchos académicos, a Estados unitarios descentralizados, podría parecer que la una reforma de los mismos en el sentido de suprimir la autonomía de las Comunidades Autónomas y Regiones fuese (puesto que no afectarían —según el planteamiento que criticamos— a su esencia) una operación perfectamente legítima de los poderes ordinarios. La historia del concepto federal —y porque esta forma de organización territorial surge, en 1787, con los Estados Unidos de América— demuestra que la doctrina tiende a no considerar tal todo Estado que difiera, en algún elemento, de este modelo. Incluso cuando surgieron Alemania y Suiza como Estados federales, la doctrina se resistía a considerarlos de este modo.³⁴ Pero al igual que sucedió con estos Estados, de los que hoy nadie duda de su naturaleza federal, cada vez más sectores de la doctrina, así como de la clase política, admiten que España e Italia son tipos específicos del tipo genérico «Estado federal». El régimen de autonomía política de las Comunidades Autónomas y las Regiones italianas, garantizado constitucionalmente por sus Constituciones escritas y rígidas, y asegurado en última instancia por los Tribunales Constitucionales de ambos Estados, forma, evidentemente, parte de su régimen político³⁵ en el sentido que hemos explicado *supra*. De hecho, cuando un autor de la talla del profesor M. Aragón, sostiene que, en atención al espíritu de la letra de la Constitución, una reforma constitucional del título VIII, que hipotéticamente desnaturalizase el Estado de las autonomías, debería realizarse por los cauces del artículo 168 CE, no hace sino introducirnos, desde sus esquemas conceptuales, en la problemática que desde esquemas parcialmente distintos vamos a desarrollar en las siguientes páginas. Porque él acepta la hipótesis de la reforma total, reconduce lo que reconoce como una decisión fundamental del poder constituyente (la organización territorial del Estado de las autonomías) a este procedimiento agravado de reforma que para otros sectores doctrinales no es sino una cláusula de intangibilidad encubierta.³⁶

Antes de continuar, es necesario hacer una aclaración a mayores sobre esta última afirmación, pues los elementos que conforman el Estado federal y, consecuentemente, qué Estados se engloban dentro del concepto genérico *Estado Federal* es, quizá, uno de los aspectos sobre los que menos acuerdo hay en la doctrina. Siguiendo al profesor italiano A. Reposo, tal y como hemos manifestado en el párrafo anterior, aquellos elementos que, a nuestro juicio, caracterizan un Estado federal son: a) la existencia de dos niveles de gobierno; b) una división de competencias en tres órdenes; c) una Constitución escrita y rígida.³⁷ No podemos, sin embargo, sin apartarnos mucho de nuestro discurso, profundizar en por qué optamos por esta simple tipología del Estado federal³⁸ en vez de la conocida clasificación de K. Wheare,³⁹ que siguen la mayoría de estudiosos. En el párrafo siguiente tan solo nos vamos a ocupar brevemente de uno de los requisitos (el de la necesidad de que los entes participen en el procedimiento de reforma) por ser el que más interesante resulta al objeto de nuestro estudio. Pero la razón por la que hacemos expresa nuestra concepción del Estado federal es porque desde nuestra metodología, que compartimos con el profesor J. Ruipérez,⁴⁰ tomada de K. Hesse,⁴¹ una correcta teoría del Estado federal —o políticamente descentralizado— combina una explicación de la forma genérica «Estado federal» con una explicación del concreto Estado descentralizado (o concretos Estados descentralizados) que estamos analizando. De este modo, en este más humilde trabajo sobre la forma de Estado entendida como límite a la reforma constitucional, expondremos primero una teoría general de

34 Cfr. JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. [Trad. de F. de los Ríos.] Granada: Comares, 2002, p. 36.

35 Tienen, como indica, A. La Pérgola, los mismos elementos estructurales. (Cfr., LA PERGOLA, A. «Federalismo y Regionalismo». En: TRUJILLO, G. (coord.) y otros. *Federalismo y regionalismo: el caso italiano*. Madrid: CEPC, 1979.

36 *Vid.*, ARAGÓN REYES, M. «Voz “Reforma Constitucional”». En: MONTOYA MELGAR, A. (dir.). *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid: Civitas, 1995, p. 199.

37 Cfr., REPOSO, A. *Profili dello Stato Autonomico. Federalismo e regionalismo*. Turín: Giappichelli, 2005, p. 91

38 Nos remitimos al respecto a FONDEVILA MARÓN, Manuel. «Dificultades para la formulación de una teoría en torno al Estado de las Autonomías. (A propósito de «División de competencias y forma territorial del Estado», de Javier Ruipérez Alamillo)». *Revista de derecho político* [Madrid], núm. 89 (enero-abril 2014), p. 248.

39 Cfr., WHEARE, K. *Govern Federal*. [Trad. Dolors Udina.] Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. 2008, p. 167-196.

40 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *Entre el federalismo y el confederantismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las autonomías*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2010, p. 31 y ss.

41 Cfr., HESSE, K. «El Estado federal unitario». En: HESSE, L.; CRUZ VILLALÓN, P.; AZPITARTE SÁNCHEZ, M. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011, p. 189 y ss.

la reforma del Estado políticamente descentralizado para terminar con una concreta referencia en nuestro Estado de las autonomías instaurado por la Constitución de 1978.

El profesor J. Ruipérez, basándose en la idea de competencia sobre la competencia (que no es igual a soberanía), establece, en un trabajo reciente, el principio de que el ejercicio de esta competencia para delimitar el propio campo de acción tanto de la Federación como de las colectividades miembros pertenece a los órganos de la Federación, en cuanto representantes de la soberanía del pueblo del Estado en su conjunto, aun cuando esta facultad, por ser obra del poder constituido de reforma y no del poder constituyente, estuviera sujeta a límites materiales.⁴² La confusión entre la doctrina es importante porque, como es sabido, algunos autores consideran que es una característica esencial del Estado federal que todo proyecto de reforma deba ser aprobado por los entes federados,⁴³ cuando ello no es cierto, ni siquiera, en un Estado tradicionalmente considerado federal como es Alemania.⁴⁴ Otros autores insisten en este error, aunque sea de manera parcial, al decir que basta que los entes federados participen en la reforma constitucional a través de la Cámara de Representación Territorial.⁴⁵ Solo desde una concepción errónea del concepto Estado federal puede defenderse hoy en día que la reforma de cualquier precepto de la Constitución deba ser aceptada, si no lo indica la propia Constitución, por los entes federados. Esta posición parte de la idea —que, hay que reconocer, era la de los *founding fathers*— de soberanía compartida entre la Federación y los estados miembros y concibe la Constitución a modo de contrato entre ambos niveles de gobierno,⁴⁶ por lo que coherentemente concluyen que no puede reformarse de modo unilateral. Pero (y aunque no podemos entrar aquí en ello con profundidad) las tesis de la soberanía compartida son ampliamente recesivas⁴⁷ en la actualidad, y la Constitución, lejos de considerarse como un contrato entre la Federación y los entes descentralizados, representa, al igual que en todo Estado, la voluntad del pueblo soberano en su conjunto. Si la naturaleza del Estado federal es, entonces, constitucional y no está basada sobre un contrato entre la federación y los Estados miembros, resulta natural que los Estados descentralizados no dispongan de la Constitución federal, ni siquiera, impidiendo la reforma de la misma cuando esta convenga a los intereses generales.

Más paradójico nos resulta la posición del profesor S. Díaz Ricci, quien en su exhaustiva y bien documentada obra citada acerca de la teoría de la reforma constitucional parte —a nuestro juicio y a diferencia de los *founding fathers*— de que en un Estado federal sólo el pueblo federal es soberano. Sin embargo, al tratar en concreto el instrumento de la reforma en este tipo de Estado, sostiene que «el pueblo soberano inviste simultáneamente una dimensión federal y local, recíprocamente condicionadas. Toda Constitución federal se dirige a garantizar la existencia de los estados miembros. Siendo la propia Constitución el marco que fija las condiciones de existencia de las diversas unidades, en consecuencia, éstas no pueden ser alteradas sin consultarse la voluntad de los Estados miembros».⁴⁸ Con todo el respeto para el académico argentino, creemos contradictorio sostener (como hemos visto en el epígrafe anterior) que el poder de reforma es un poder soberano, y afirmarlo condicionado a cumplir con el requisito de consultar con las colectividades miembro la reforma constitucional. La razón es que quien defiende la idea de cosoberanía puede todavía, coherentemente pero —a nuestro juicio— erróneamente, sostener que es necesario conciliar ambas

42 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *División de competencias y forma territorial del Estado*. Madrid: Reus, 2012; y FONDEVILA MARÓN, Manuel. «Dificultades para la formulación...», p. 239-268.

43 El primero de ellos fue K. Wheare, que estableció una clasificación (Cfr., WHEARE, K. *Govern Federal...*, p. 167-196) posteriormente seguida por otros autores (Cfr., WATTS, R. L. *Sistemas Federales Comparados*. [Trad. de Esther Seijas.] Barcelona: Marcial Pons, 2006, p. 106; y ELAZAR, D. J. *Exploración del Federalismo*. [Trad. de Josep M.ª Solé Alseda.] Barcelona: Hacer, 1990, p. 201), entre otros.

44 *Vid.*, art. 79 de la Ley Fundamental de Bonn.

45 Cfr. SCHNEIDER, H. P. «Unitary and Federal States: Historical and Political Perspectives». En: FERRER MCGREGOR, E.; ZALDÍVAR LELO DE LÁRREA, A., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Tomo XI. Barcelona: Marcial Pons, 2008, p. 229-245.

46 Todavía, entre nosotros, BIGLINO CAMPOS, P. «La Constitución fue norma por ser pacto federal». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28 (2011).

47 Cfr., PEGORARO, L. «Autonomía y descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas». En: ESTUPIÑAN ACHURY, L.; GAITÁN BOHÓRQUEZ, G. (comps.), *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Bogotá D. C.: Editorial Universidad del Rosario, 2010, p. 3-23.

48 Cfr., DÍAZ RICCI, S. *óp. cit.*, p. 529.

soberanías para la modificación de la norma fundamental, en la pluma de estos académicos, de naturaleza contractual. Así, por citar un ejemplo, M. Herrero y Rodríguez de Miñón afirma, en un trabajo relativamente reciente, que: «La soberanía puede [...] estar condicionada en su mismo ejercicio por la concurrencia de otras voluntades a su vez condicionantes y condicionadas. Tal es el supuesto de la cosoberanía pactada [...] cuando la competencia sobre la competencia sólo puede ejercerse de acuerdo con otra competencia sobre la competencia».⁴⁹ Pero, afirmada, correctamente, la soberanía del pueblo federal, y la naturaleza constituyente del poder de reforma, la afirmación de que se debe respetar la existencia de los entes federados (a priori, correcta) resulta injustificada.

Por lo tanto, una, a nuestro juicio, correcta comprensión del instrumento de reforma constitucional como facultad limitada por que se ejerce dentro de la Constitución solo puede llevar a concluir que nada impide que el poder constituyente soberano, el cual es ilimitado en el contenido de su voluntad, imponga un límite procedimental formal al poder de reforma, y que este sea precisamente contar con el beneplácito de los entes descentralizados para llevar a cabo con éxito cualquier proyecto de reforma. De este modo, la razón por la cual los entes descentralizados participarían en el proceso de reforma —sea directamente o sea mediante su participación en la Cámara de Representación Territorial (y piénsese que ni siquiera es obligatorio que sea el Parlamento el órgano de llevar a cabo la reforma, pudiendo esta encomendarse, como, por ejemplo, en los Estados Unidos, a un órgano especial)— sería, pura y simplemente, la voluntad del poder constituyente. Pero tampoco nada impide que el poder constituyente establezca que la facultad de reformar la Constitución pertenece a un órgano de la Federación (o un órgano especial) sin participación alguna de los entes federados, pues es, en esencia, a la Federación —como decimos— a la que le compete ejercer la competencia sobre la competencia, esto es una reforma de la Constitución para adecuarla a las necesidades de una cambiante realidad social.⁵⁰ La razón no ha de ser, a nuestro juicio, muy difícil de comprender, y puede sintetizarse así: porque la soberanía pertenece al pueblo del Estado federal en su conjunto, la posibilidad de alterar el reparto competencial entre la Federación y los estados miembros corresponderá (salvo que la Constitución disponga otra cosa —insistimos—), a los órganos donde está representada esa soberanía del pueblo en su conjunto, que no son otros que los órganos de la Federación. El poder constituido de reforma no puede, ciertamente, suprimir la existencia de las colectividades miembros, sino tan solo alterar el reparto competencial entre estas y la federación, pero porque se haya limitado por el poder constituyente soberano que estableció una correcta forma de Estado.

Con estas premisas previas, podemos distinguir entre cuatro supuestos distintos de cambio de Constitución en relación con la forma de Estado.

En primer lugar, el paso de un Estado unitario a un Estado federal, o políticamente descentralizado, no puede hacerse por medio de una simple reforma constitucional. En este caso, con lo que nos encontramos, empleando la terminología schmitiana, es con una *supresión de la Constitución*, lo cual, como es sabido, consiste (por oposición a la llamada *quiebra constitucional*) en dejar sin efecto una Constitución, pero sin que se produzca un cambio en el poder constituyente. Si un Estado, otrora unitario, decide convertirse en un Estado federal, en ambos casos el soberano sigue siendo, como hemos dicho, el pueblo del Estado en su conjunto. Sin embargo, se ha producido en su seno una modificación de importancia trascendental para los ciudadanos que conforman ese pueblo soberano, que de este modo aceptarían una organización profundamente diferente de su régimen político. Si como se indica, por ejemplo, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en lo que nos parece una magnífica exposición de la esencia de un Estado federal, «El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal», es evidente que un cambio en la Constitución, por la que a partir de ese momento los ciudadanos de ese pueblo están sometidos a dos fuentes legislativas diversas; a la autoridad política de dos Parlamentos, que representan, ambos, la soberanía popular; y a la potestad de dos gobiernos —sean emanados de dichos parlamentos, o elegidos por sufragio

49 HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. «A vueltas con la soberanía (la soberanía en la Constitución)». *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 84 (2007), p. 326.

50 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *División de competencias...*, p. 53 y ss.

universal— no se trata de una mera adaptación de la Constitución a la cambiante realidad social y, por tanto, requiere de una nueva decisión del poder constituyente.

En segundo lugar, otro supuesto de supresión constitucional, se produciría si un Estado federal, decidiese pasar a constituirse en un Estado unitario. Del mismo modo que hemos defendido en el párrafo anterior, la decisión de sustraerse de la autoridad legislativa y ejecutiva de los entes descentralizados no puede imponerse al Pueblo soberano por parte de los poderes constituidos de reforma, y requiere de una decisión constituyente al efecto. Es menester, en este segundo supuesto, subrayar la radical importancia que la Constitución, como norma de garantía, tiene para el funcionamiento del Estado federal. De hecho, aun cuando quepa imaginarse un Estado unitario sin Constitución, no es posible imaginar un Estado federal sin ella, dado que debe establecer la división de competencias entre ambos niveles de gobierno y porque se constituye en garantía de la existencia de los entes federados.⁵¹ Por supuesto, lo que puede llevarse a cabo como reforma de la Constitución, que corresponde, en principio, y si la Constitución no establece otra cosa, como hemos indicado, a los órganos de la Federación, es la alteración coyuntural de competencias establecidas para la Constitución, que responderá, como indica el profesor J. Ruipérez, a las lógicas fuerzas centrífugas y centrípetas que pueden darse en un Estado y, también, a otros factores, como puedan ser los procesos de integración supranacional.⁵²

Los dos siguientes supuestos toman como punto de partida Estados abstractamente considerados, sin importar el tipo de organización territorial de la que dispusiesen. Se trata, en ambos casos de *quebras constitucionales*, por lo que nos hallamos ante supuestos de teoría constitucional distintos aun cuando en este caso las consecuencias sean idénticas.

Así, en tercer lugar, puede ocurrir que un Estado cualquiera se integre en un Estado completamente nuevo, por lo que el pueblo de aquel cede su soberanía en beneficio del de este. Es, evidentemente lo que ocurrió en los Estados Unidos cuando las antiguas colonias decidieron aprobar la Constitución federal de 1787, que, con gran valor simbólicamente importante, comenzaba con el famoso «*We the people...*». En este caso, como en el que examinaremos a continuación, resulta si cabe más evidente que la enajenación de la soberanía que plasmaba la anterior Constitución no puede hacerse por la mera reforma de esta, sino que requiere de una verdadera decisión del pueblo soberano.

El cuarto y último supuesto, sobre el que, por cierto, cabría hacer mayor pedagogía en la actual vida política y jurídica española, es el de un Estado, con la organización político-territorial que sea, que decide escindirse en varios nuevos Estados soberanos. Podría responder al caso de la extinta República de Yugoslavia. Ello también debe venir precedido, como se comprenderá sin necesidad de mayor profundización por nuestra parte, de un cambio de Constitución aprobado por todo el pueblo soberano.⁵³

Este último supuesto es el que presenta mayor importancia en aquellos Estados descentralizados en los que, como en España, existen partidos nacionalistas de ámbito regional (CIU y ERC, PNV y AMAIUR, BNG y ANOVA), que tratan de alcanzar el objetivo político de la independencia para Cataluña, País Vasco y Galicia respectivamente. Y es que, como se comprende fácilmente, será a través de la reforma constitucional, hasta los límites que esta permite, cómo se canalizarán jurídicamente las políticamente legítimas demandas nacionalistas en el marco del Estado constitucional democrático. La obra del profesor de la Universidad de La Coruña ayuda a comprender, desde la distinción poder constituyente-poder de reforma, y la naturaleza, facultades y, sobre todo, límites de uno y otro, que si el instrumento de la reforma constitucional es la garantía, para los entes descentralizados, de su halo competencial, que lógicamente no puede verse menoscabado por la acción estatal, en tanto no se produzca una reforma de la Constitución por la que una competencia que pertenece a los entes descentralizados pasa a la Federación, pudiendo aquellos acudir al Tribunal Constitucional o árbitro designado al efecto, en caso de invasión competencial, tampoco pueden

51 Cfr., DE VEGA, P. «Poder Constituyente y regionalismo». En: TRUJILLO, G. (coord.) y otros. *Federalismo y Regionalismo*. Madrid: CEPC, 1979, p. 357-358; y DE CABO MARTÍN, C. *La Reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*. Madrid: Trotta, 2003, p. 54 y 81.

52 Estas pueden ir en uno u otro sentido, como indique en FONDEVILA MARÓN, Manuel. «El proceso de integración europea en relación con la descentralización en los Estados Miembros». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade de A Coruña*, núm. 14 (2010), p. 385-421.

53 Sobre ello incidió el profesor Ruipérez en *Entre el federalismo y el...*

ellos, mediante la elaboración unilateral de su norma de cabecera (llámese Constitución, Estatuto, etc.), alterar el reparto competencial de la Federación en su conjunto. Del mismo modo, si los límites de la reforma constitucional es, como decíamos al comienzo de este epígrafe, la garantía para los entes descentralizados de su autonomía (en cuanto esta constituye un límite material a la reforma, tal y como acabamos de exponer), también es la garantía de la soberanía del pueblo federal.

Hay que distinguir, en primer lugar, entre soberanía y autonomía. Mientras la soberanía la hemos definido, en otro lugar, como «*Poder absoluto, indivisible, e ilimitado* tanto en las formas como en el contenido de su voluntad, que es ejercido por un *sujeto legítimo*, con el fin de *organizar los aspectos fundamentales del gobierno* de una comunidad política», la autonomía podría ser definida, con I. Burgoa, como «darse sus propias leyes»,⁵⁴ lo que evidentemente significa no solo la capacidad de aprobar normas con rango de ley (lo que acaso pudiera llevarse a cabo por delegación), sino también hacerlo por sí mismas y en función de unos determinados objetivos e intereses propios. En este sentido, nuestro Tribunal Constitucional ha indicado, acertadamente, que «autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido».⁵⁵

Así pues, el límite de autonomía política no es, ni más ni menos, que la prohibición de reformar unilateralmente la Constitución. La responsabilidad de reformar la Constitución corresponde únicamente, y como de la mano del profesor J. Ruipérez hemos dicho *supra*, a los órganos representativos de la soberanía popular. En nuestra opinión, esto debe entenderse en sentido amplio. Evidentemente, no cabe que un ente descentralizado pueda llevar a cabo una reforma formal de la Constitución. Incluso en aquellos Estados federales donde la Constitución otorga a estos entes un papel en el proceso de reforma Constitucional, no supedita —como es lógico— la Constitución misma a la voluntad unilateral de uno solo de estos entes. Ningún ordenamiento constitucional (exceptuando el Reino Unido, con sus especificidades bien conocidas), y por lo que a nosotros respecta, el instaurado en España desde 1978, puede aceptar de principio una «reforma encubierta» o reforma por vía legislativa de la Constitución (ATC 135/2004 y 85/2006). Lo que cabe, en todo ordenamiento constitucional, como una facultad constitucional, es que las leyes produzcan un cambio en la Constitución en sentido de otorgar a los preceptos constitucionales una interpretación más adecuada a la realidad social. Es posible que, como decimos, la acción legislativa de los entes descentralizados (en especial, a la hora de establecer su norma de cabecera) y la interpretación que, en un momento dado haga el Tribunal Constitucional —y en nuestro caso particular no se puede obviar que su acción ha venido a culminar las lagunas que el defectuoso título VIII de la Constitución contenía—⁵⁶ puede producir lo que la doctrina alemana decimonónica (G. Jellinek) ha denominado *mutación constitucional*. Que, a través, primero, de la elaboración de sus Estatutos de Autonomía, que han pasado a conformar lo que se ha denominado «bloque de constitucionalidad», así como de una actividad de interpretación constitucional por parte del más alto intérprete de nuestra Carta Magna, se ha dotado de contenido material a los equívocos preceptos constitucionales es algo que nadie puede poner en duda. Pero aunque no nos vamos a detener aquí y ahora en una exposición exhaustiva acerca de la mutación constitucional, sí nos interesa destacar, con el profesor P. De Vega, que «repugna y es contraria a la estructura y a los esquemas racionalizadores del Estado constitucional, la creación de mutaciones a través de actos normativos. Cualquier ley que modifique el contenido de la Constitución, sin seguir el procedimiento establecido para la reforma, se puede calificar, sin paliativos, de inconstitucional».⁵⁷ De este modo nos sumamos a la crítica del profesor J. Ruipérez y de buena parte de la doctrina a las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007 y 31/2010, que, para tratar de justificar la constitucionalidad de una norma (nos referimos al Estatuto de Autonomía de Cataluña), en muchos de sus apartados, claramente inconstitucional, elabora una teoría jurídica que acaba por atribuir la competencia de la competencia (potestad, como hemos dicho, si la Constitución no establece otra cosa, de los órganos donde reside la soberanía popular), a los entes

54 Cfr. BURGOA, I. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. México: Editorial Porrúa, 2000, p. 59-61.

55 *Vid.*, STC 4/1981. Fdto. Jco. 3, y, también TOMÁS Y VALIENTE, F. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1988, p. 29.

56 Sobre esto, *Vid.*, ROURA GÓMEZ, S. *Federalismo y justicia constitucional en la Constitución española de 1978. El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.

57 DE VEGA, P. *La Reforma Constitucional...*, p. 194

descentralizados, permitiendo que puedan incidir sobre el reparto competencial mediante la elaboración de sus respectivos Estatutos. Ha vulnerado, a nuestro juicio, las potestades que como intérprete constitucional tiene y, con ello, ha traspasado los límites de la mutación. Porque, cuando es imposible adaptar la realidad jurídica a la realidad social mediante una mutación de la Constitución, es cuando la necesidad de reformarla se hace patente; la reforma de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo durante la octava legislatura debió haber sido precedida de una reforma constitucional que, sin ningún género de dudas, habilitase las innovaciones que los mismos contienen, tal y como hemos sostenido en otro lugar.⁵⁸ Por eso, es menester recordar que los poderes públicos, porque en un Estado democrático ejercen todas sus facultades en virtud de mandato legal —constitucional—, solo pueden llevar a cabo acciones para lo que las leyes y la Constitución expresamente les habilitan. Y este supuesto, con todo, no deja de ser, problemático. R. R. Bowie y C. J. Friedrich lo exponen claramente en un estudio clásico acerca del federalismo. Indican, en primer lugar, que en la práctica la organización central siempre combate los intentos de secesión. En segundo lugar, que aunque no desnaturaliza al Estado federal el reconocimiento del derecho de secesión, este solo resulta pensable en un momento inicial de la Federación, puesto que, si un miembro importante de la Federación en la que reconoce este derecho amenaza constantemente con ejercerlo, estaría con ello poniendo en peligro la totalidad de la Federación. Afirman, incluso, que, hasta cierto punto el reconocimiento del derecho de secesión en una Federación es incompatible con esta, en cuanto impide que la ley federal sea suprema y directamente efectiva sobre los individuos.⁵⁹

Ello implica, como corolario práctico, en la mayoría de las Federaciones (dado que no suele estar reconocido el derecho de autodeterminación), la imposibilidad de ningún ente descentralizado de autodeterminarse, lo que no implicaría —y esto es lo importante— la previa y necesaria reforma constitucional, sino la sustitución por otra nueva. Entendiendo el federalismo como un proceso (C. J. Friedrich) y no como una fórmula constitucional estática que establece y petrifica una serie de instituciones y poderes a distintos niveles territoriales, es obvio, en primer lugar, como ya hemos dicho, que en el seno de un Estado compuesto pueden darse fuerzas centrífugas y centrípetas, así como determinados acontecimientos que aconsejen un mayor número de competencias ejercidas por los entes descentralizados, y viceversa. En segundo lugar, que, al igual que es posible el surgimiento de un Estado federal consecuencia de la paulatina centralización de Estados otrora unitarios, es posible el surgimiento de un Estado federal consecuencia de la paulatina descentralización de un Estado otrora unitario. En el momento en que uno de esos entes eleva sus pretensiones hasta el punto de que lo que desea no es una mayor capacidad de autogobierno, sino la capacidad de tomar decisiones que obliguen a las demás instancias territoriales o al poder central, es cuando su pretensión (por supuesto, políticamente legítima) no puede realizarse dentro de los esquemas procedimentales del Estado constitucional concreto. En una crítica al profesor B. Aláez Corral —que, en contra de nuestra postura y de la que, como vimos, había expuesto C. Schmitt, no considera que el *ius secesionis* sea un límite material a la reforma, en nuestro caso, operada desde el artículo 168 CE mediante una modificación del artículo segundo—, basándose en las obras de H. Kelsen y A. La Pérgola, sostiene el profesor J. Ruipérez, de modo correcto, que el ejercicio del *ius secesionis* en el seno de un Estado sólo puede ser llevado a cabo cuando así esté expresamente consignado en la Constitución, por voluntad del poder constituyente, y siempre y cuando el ente descentralizado que lo ejercita cumpla con todos los requisitos establecidos en la Norma Fundamental y en las leyes de desarrollo.⁶⁰ El respeto al principio democrático exige, en caso contrario, acudir a la reforma cuando de lo que se trate es de articular fórmulas técnicas que puedan mejorar el ejercicio del autogobierno, o un nuevo proceso constituyente para sustituir los principios fundamentales de la organización territorial.

58 Cfr., FONDEVILA MARÓN, M. «Los nuevos Estatutos de Autonomía en el marco del Derecho Constitucional comparado». *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, núm. 133 (2012), p. 13-54.

59 Cfr., BOWIE, R. R.; FRIEDRICH, C. J. *Estudios sobre el Federalismo. Análisis comparado de la Constitución de Austria, Canadá, Alemania, Suiza y los Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 854-855. También el profesor J. Ruipérez coincide, en esencia con este planteamiento, en su obra *Entre el federalismo y el confederantismo*, y a propósito de un comentario sobre la crítica de K. Hesse a R. Smend —en cuanto este seguía considerando (erróneamente, a juicio de su discípulo) el principio de lealtad federal como inherente al Estado federal— el profesor de la Universidad de la Coruña se pronuncia, y precisamente haciendo referencia a acontecimientos recientes de la vida política española, de la mano del profesor P. De Vega, que en todo Estado federal, aun cuando no esté basado (como la Confederación) en un contrato, junto con la garantía, asegurada por el Estado, de autonomía de los entes descentralizados, estos deben asegurar también el funcionamiento del Estado en su conjunto. (Cfr., Ruipérez Alamillo, J. *Entre el federalismo y el confederantismo...*, p. 44).

60 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *Reforma versus Revolución...*, p. 75 y ss., 145 y ss..

Esto es, en definitiva, también lo que la ya mencionada reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2004 ha establecido respecto de la declaración soberanista del Parlamento de Cataluña. Que aunque la Constitución no excluye el diálogo, en busca de acuerdos democráticos, entre las diversas fuerzas políticas, sean cuales sean sus puntos iniciales de partida, dentro del orden constitucional estatal, ningún sujeto político distinto del conjunto del pueblo puede erigirse en soberano y, por lo tanto, capaz de autodeterminar su propio futuro al margen del resto del Estado.

4 Conclusiones

Toda reforma constitucional es, según hemos defendido, una operación jurídica limitada formal y materialmente. Concebida, pues, la reforma constitucional como un instrumento, de los poderes constituidos, para adaptar la realidad jurídica a la realidad social y, así, garantizar la continuidad del orden constitucional y la voluntad del poder constituyente, la forma territorial del Estado, en cuanto elemento esencial del régimen político, constituye un límite material a toda operación de reforma constitucional, incluso cuando esta no figure incluida dentro de las cláusulas de intangibilidad que pueda contener la Constitución, así como cuando la Constitución directamente no contenga dichas cláusulas. En la práctica, esto significa que una alteración de la forma de Estado operada a través de una reforma constitucional podría ser —en principio, pues no ignoramos las dificultades políticas que conllevaría— revisada por el Tribunal Constitucional del Estado en cuestión.

La modificación de la forma de Estado puede ser enmarcada bien en un supuesto de supresión o de quiebra constitucional, que supone siempre un cambio revolucionario del orden jurídico-político, lo que en la práctica significa que tal alteración solo puede llevarse a cabo mediante un pacto constitucional, a través de la apertura de un nuevo proceso constituyente.

Bibliografía

- ALZAGA VILLAMIL, O.; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.; REVIRIEGO PICÓN, F.; SALVADOR MARTÍNEZ, M. *Derecho político español según la Constitución de 1978*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2011.
- ARAGÓN REYES, M. «Voz “Reforma Constitucional”». En: MONTOYA MELGAR, A. (dir.). *Enciclopedia jurídica básica*. Madrid: Civitas, 1995.
- BOWIE, R. R.; FRIEDRICH, C. J. *Estudios sobre el Federalismo. Análisis comparado de la Constitución de Austria, Canadá, Alemania, Suiza y los Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1958.
- BURGOA, I. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. México: Editorial Porrúa, 2000.
- ARISTÓTELES. *La Política*. [Trad. de Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez.] Madrid: Alianza, 2007.
- BIGLINO CAMPOS, P. «La Constitución fue norma por ser pacto federal». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28 (2011), p. 179-204.
- DE CABO MARTÍN, C. *La Reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*. Madrid: Trotta, 2003.
- DE VEGA, P. «Poder Constituyente y regionalismo». En: Trujillo, G. (coord.) y otros. *Federalismo y Regionalismo*. Madrid: CEPC, 1979.
- *La Reforma Constitucional y la problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.
- DÍAZ RICCI, S. *Teoría de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México: Universidad Complutense: Ediar, 2004
- DÍEZ-PICAZZO, L. M.^a. «Límites Internacionales al Poder Constituyente». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 76 (enero-abril 2006).
- ELAZAR, D. J. *Exploración del Federalismo*. [Trad. de Josep M.^a Solé Alseda.] Barcelona: Hacer, 1990.
- FONDEVILA MARÓN, Manuel. «Dificultades para la formulación de una teoría en torno al Estado de las Autonomías. (A propósito de “División de competencias y forma territorial del Estado”, de Javier Ruipérez Alamillo)». *Revista de derecho político* [Madrid], núm. 89 (enero-abril 2014).
- FONDEVILA MARÓN, Manuel. «El proceso de integración europea en relación con la descentralización en los Estados Miembros». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade de A Coruña*, núm. 14 (2010), p. 385-420.
- FONDEVILA MARÓN, Manuel. *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea*. Madrid: Reus, 2014.
- FONDEVILA MARÓN, Manuel «Los nuevos Estatutos de Autonomía en el marco del Derecho Constitucional comparado». *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, núm. 133 (2012).
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. «A vueltas con la soberanía (la soberanía en la Constitución)». *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 84 (2007), p. 326.
- HESSE, K. «El Estado federal unitario». En: HESSE, L.; CRUZ VILLALÓN, P.; AZPITARTE SÁNCHEZ, M. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011, p. 189 y ss.
- JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. [Trad. de F. de los Ríos.] Granada: Comares, 2002.
- LA PERGOLA, A. «Federalismo y Regionalismo». En: Trujillo, G. (coord.) y otros. *Federalismo y regionalismo: el caso italiano*. Madrid: CEPC, 1979.
- LUCAS VERDÚ, P. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Tecnos, 1974.

- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUEIRAS, J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 7.^a ed. Madrid: Tecnos, 2012.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. *Derecho Constitucional Internacional*. Madrid: Reus 2008.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. «Consideraciones sobre el poder constituyente y reforma de la Constitución en la teoría y práctica constitucional». *Ius et Praxis*, vol. 15, núm. 1 (2009).
- PEGORARO, L. «Autonomía y descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas». En: ESTUPIÑÁN ACHURY, L.; GAITÁN BOHÓRQUEZ, G. (comps.), *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Bogotá D. C.: Editorial Universidad del Rosario, 2010.
- PEGORARO, L.; RINELLA, A. *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*. Padua: CEDAM, 2007.
- PÉREZ ROYO, J. *La Reforma de la Constitución*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987.
- RAGONE, S. «El control material de las reformas constitucionales en perspectiva comparada». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31 (2013).
- REPOSO, A. *Profili dello Stato Autonomico. Federalismo e regionalismo*. Turín: Giappichelli, 2005.
- ROURA GÓMEZ, S. *Federalismo y justicia constitucional en la Constitución española de 1978. El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.
- ROUSSEAU, J. J. «Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma». En: ROUSSEAU, J. J. *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia y su proyecto de reforma*. Madrid: Tecnos, 1988.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J. «Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales». En: ROURA, S.; TAJADURA, J. (dirs.) *La Reforma Constitucional*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005.
- *Libertad civil e ideología democrática*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- *Entre el federalismo y el confederantismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las autonomías*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2010.
- *División de competencias y forma territorial del Estado*. Madrid: Reus, 2012.
- «La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución de 1978 y el Tratado de Lisboa». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31 (2013).
- «¿Podría aprobarse un auténtico texto constitucional para la actual Unión Europea? Un estudio desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre la moderna Unión de Estados de Derecho Internacional europea». Ponencia de su comunicación en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional «Jorge Carpizo», 2013.
- *Reforma versus Revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*. México: Porrúa, 2013.
- SCHNEIDER, H. P. «Unitary and Federal States: Historical and Political Perspectives». En: FERRER MCGREGOR, E.; ZALDÍVAR LELO DE LÁRREA, A., *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Tomo XI. Barcelona: Marcial Pons, 2008.
- SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza 1982.
- TIERNO GALVÁN, E. *Babeuf y los iguales. Un episodio de socialismo premarxista*. En: *Obras Completas*. Tomo III. Madrid: Civitas, 2012.

TOMÁS Y VALIENTE, F. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1988.

WATTS, R. L. *Sistemas Federales Comparados*. [Trad. de Esther Seijas.] Barcelona: Marcial Pons, 2006.

WHEARE, K. *Govern Federal*. [Trad. Dolors Udina.] Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2008.