



PODER CONSTITUYENTE Y LÍMITES A LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL VISTOS DESDE LA ESPAÑA *

Francisco Balaguer Callejón **

SUMARIO: Introducción. El poder constituyente y la reforma constitucional en el contexto del Estado nacional. La aportación de Mortati. – 1. Reforma constitucional y pluralidad de espacios constitucionales. – 2. El *status* constitucional de la reforma en el contexto de la diversidad de espacios constitucionales. – 3. La fragmentación del poder constituyente y los límites a la reforma. – 4. El *poder de reforma* en España en el marco de la integración supranacional y la descentralización política. – 4.1. El *poder de reforma* de la Unión Europea sobre los Estados miembros. – 4.2. El *poder de reforma* de las Comunidades Autónomas en España. – 5. La tensión independentista en Cataluña y su incidencia sobre la cuestión del poder constituyente y de los límites a la reforma en España. – Resumen/Abstract.

Introducción. El poder constituyente y la reforma constitucional en el contexto del Estado nacional. La aportación de Mortati

El constitucionalismo moderno está genéticamente vinculado al Estado nacional, lo que hace que gran parte de sus conceptos fundamentales se hayan elaborado para hacer frente a los problemas constitucionales del Estado constitucional. En particular, la diferenciación entre poder constituyente y poder de reforma y la previsión de límites formales y materiales a la reforma son una manifestación más del intento de racionalizar el poder del Estado, de limitar la arbitrariedad y de someter ese poder al Derecho. En el muy reducido espacio en que eso era posible en su contexto histórico y geográfico, se mueve la teoría de Mortati de la Constitución en sentido material, que refleja la tentativa de impedir una evolución del régimen fascista hacia el poder ilimitado del líder, como había ocurrido en la Alemania nazi ¹. La Constitución material opera así como el factor constituyente que se prolonga en el tiempo y que impide que el poder estatal se

* Relazione al Convegno “Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale”, Roma 14 dicembre 2015.

** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Derecho Constitucional Europeo y Globalización

¹ Cfr, al respecto, Costantino Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, 1940, Ristampa inalterata, Milano Giuffrè Editore, 1998.

oriente en su contra, no sólo dentro del orden constitucional sino también por medio de la reforma constitucional ².

La teoría de la Constitución material presenta ciertos puntos de contacto con la teoría de la Norma fundamental kelseniana pese a las críticas que Mortati realiza a los planteamientos de Kelsen. En realidad, en un contexto político completamente diferente, pero que anunciaba ya el fin de la democracia liberal que Kelsen intenta evitar, este autor propone una configuración lógico-jurídica del poder constituyente a través de la norma fundamental presupuesta, que apela, en realidad, a los factores de poder con capacidad para definir el orden jurídico ³, al igual que la Constitución material de Mortati. Ahora bien, mientras Kelsen intenta expulsar la política del ámbito jurídico (en el contexto del constitucionalismo antagónico del periodo de entreguerras) mediante la construcción de un sistema lógico de normas que limite la arbitrariedad y someta el poder al Derecho, evitando así el conflicto social radical que amenazaba al Estado liberal, Mortati integra en el ámbito jurídico un poder político ya imposible de eludir (en pleno periodo fascista) pero al que intenta marcarle límites en la coherencia con los valores y principios fundacionales del régimen totalitario que había sustituido al Estado liberal ⁴.

Ambos autores escriben en el contexto del Estado nacional y aportan soluciones a los problemas de legitimación con que se enfrenta el orden jurídico estatal. Ambos intentan someter en distinta medida (en función de la experiencia histórica que les tocó vivir) el poder político al Derecho. Kelsen mediante la idea de la norma fundamental que proyecta un sistema normativo vertebrado por medio de la Constitución material kelseniana ⁵, que en la doctrina italiana de la época se configuraría por Perassi a través de las normas sobre la producción jurídica ⁶. Mortati mediante su idea de Constitución material como límite de naturaleza compleja, porque incorpora un principio político que actúa, en su propia politicidad, como frontera jurídica del poder político ⁷.

² *Ibidem*, pp. 75-6, 179, 189-190 y *passim*.

³ Cfr., Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2ª Edición, de 1960, Verlag Franz Deuticke, Viena, reimpresión de 1967, p. 260.

⁴ Cada uno de estos dos pensadores deben situarse en su contexto para comprender su obra. En el caso de Kelsen será el profundo antagonismo de la política de su época y los conflictos irreductibles entre los partidos lo que le conducirá a desarrollar un planteamiento formalista del derecho para aislarlo de las tensiones de ese momento histórico, reconstruyendo la unidad del sistema jurídico a través de una Norma fundamental que se limita a determinar a quién le corresponde el poder último de configuración del ordenamiento jurídico, con independencia del contenido, que en un sistema democrático no puede estar predeterminado en la Norma fundamental pues dependerá de lo que las fuerzas políticas acuerden en un marco pluralista. Para Mortati, sin embargo, la cuestión de quién tiene el poder último venía dada por la dictadura fascista, así que su planteamiento se basa en los contenidos porque solamente a través de esos contenidos se podía limitar y controlar el poder del Estado y luchar contra la arbitrariedad, procurando que no hubiera una deriva personalista del régimen como la que algunos juristas alemanes habían legitimado respecto del nazismo.

⁵ Por Constitución material entiende Kelsen la norma o las normas que regulan la producción de normas jurídicas. Cfr. *Ibidem*, pg. 228.

⁶ El concepto de Normas sobre la producción jurídica será ya utilizado a principios de siglo por Perassi, en su magistral *Introducción a la Ciencia Jurídica*, publicada inicialmente como parte introductoria de su *Curso de Instituciones de Derecho Público* en 1919-20. Cfr. Tomaso Perassi, *Introduzione alle Scienze Giuridiche*, 1922, reimpresión de CEDAM, Padova 1967, pgs. 34, 38, 57-8.

⁷ La aportación de Mortati no consiste en la diferenciación entre una Constitución formal y una Constitución real, Derecho vivo, *law in action* o texto y contexto constitucional, formulaciones que él critica. Por el contrario, lo característico de la teoría de Mortati es que para él, la Constitución real o el Derecho vivo son una manifestación de la Constitución material, de la permanencia de la Constitución material dentro del ordenamiento. Si, por el contrario, la Constitución real o el Derecho vivo se apartan de la Constitución material entonces la unidad del sistema jurídico se ve afectada y podemos estar ante una posible ruptura constitucional que evidencie la aparición de una nueva constitución material. Por tanto, la teoría de Mortati

Lo que comparten las dos teorías es la pretensión de juridificar el poder y dotar de unidad al orden jurídico. En el caso de Kelsen, esa pretensión conduce a someter al poder estatal a normas de las que se ha depurado previamente el poder constituyente (ahora transformado en norma fundamental presupuesta) que no se proyecta ya como poder político dentro del orden estatal. El poder político queda así sometido a normas que encuentran su legitimidad en una cadena lógica entre postulados de “deber ser” que se remontan a la norma fundamental del sistema. En el caso de Mortati es el factor constituyente, jurídicamente reformulado en Constitución material, el que se proyecta en el ordenamiento jurídico, sometiendo así al poder estatal a los principios y valores fundacionales del sistema ⁸. En el planteamiento de Kelsen, la desaparición de ese poder constituyente como poder político es un presupuesto necesario para que el Estado se someta al Derecho y para que se pueda realizar una estructuración lógica del sistema jurídico entre postulados de “deber ser” en los que el poder constituyente no tiene cabida porque se sitúa en el plano de lo fáctico, del “ser” (de ahí su reformulación como norma fundamental hipotética, como postulado de “deber ser”). En los dos casos, el poder constituyente queda limitado, de manera que la supremacía de la Constitución, ya sea formal o material, aparece como una garantía esencial del Estado de Derecho y de la unidad del orden jurídico ⁹.

Sin embargo, tanto la Norma fundamental cuanto la Constitución material son conceptos vinculados al Estado nacional: plantean problemas que surgen dentro del Estado e intentan resolverlos con mecanismos nacionales internos. Son conceptos previos a la globalización y a la integración supranacional, fenómenos que han “deslocalizado” la producción normativa, afectando al sistema de fuentes del Derecho, y que han redefinido las cuestiones de legitimidad del ordenamiento jurídico. En la actualidad, el constitucionalismo se enfrenta a problemas que surgen más allá del Estado nacional y que se resuelven, en gran medida, fuera

no se limita a apelar a los factores reales de poder porque en eso no se diferenciaría de otros planteamientos, como los de Lassalle. Lo que aporta Mortati es que configura esos factores reales de poder como un factor normativo deduciendo de ellos los principios a los que debe ajustarse el ordenamiento y que configuran la auténtica Constitución en sentido jurídico.

⁸ Como indica Fulco Lanchester, «Il momento centrale della concezione della costituzione in senso materiale (che esclude le interpretazioni negative e polemiche dei suoi avversari) sta dunque nel connettere il mondo dell'essere a quello del dover essere, cercando di giuridicizzare il politico e rifiutando, quindi, la concezione esistenziale dello stesso» Fulco Lanchester, *Mortati e la Legislatura costituente*, en *Nomos: le attualità nel diritto*, disponible en: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/02/F-Lanchester-Mortati-e-la-Legislatura-costituente.pdf>.

⁹ La Norma Fundamental de Kelsen y la Constitución material de Mortati coinciden en su finalidad: reconstruir la unidad del orden jurídico. Pero la Norma fundamental kelseniana no tiene un contenido determinado porque se limita a configurar la Constitución material en sentido kelseniano: las Normas sobre la producción jurídica. Es el proceso democrático, con sus garantías formales y materiales (entre las que se incluye la jurisdicción constitucional) el que hace posible el control del poder y la imposibilidad, dentro del sistema, de monopolizar el poder por parte de un sector social concreto. En el caso de Mortati ese monopolio ya era inevitable y los componentes formales del sistema no hacían posible el muy limitado control del poder que cabía dentro de un sistema totalitario, que debía procurarse a través de principios materiales. De ahí la continuidad de la Constitución material y su configuración como un factor jurídico y no como un mero poder de hecho, que es lo que se ha interpretado generalmente de la teoría de Mortati. Esto es, la Constitución material no apela en realidad a hechos, a poder político, sino a principios y valores derivados del poder político. Estos principios y valores, que no necesariamente están en la Constitución (como de hecho ocurría en el período fascista en Italia), se proyectan sobre el orden constitucional con una capacidad de vinculación que se impone sobre la Constitución formal. En realidad, si Mortati le otorga un contenido material a la Norma fundamental kelseniana es porque mientras para Kelsen ese contenido podía configurarse democráticamente a través de los procesos normativos dentro de una democracia pluralista, para Mortati eso no era posible en el contexto del Estado totalitario en el que construye su teoría. Por tanto, mientras en Kelsen la limitación del poder está en el proceso, en las condiciones formales de la construcción democrática del orden jurídico, en Mortati está en el contenido, en los límites derivados de los principios que configuran la Constitución material impuesta por el grupo social que ha conquistado el poder. Pero en ambos casos se pretende reconstruir la unidad del ordenamiento jurídico.

del Estado nacional. Del mismo modo, las cuestiones de legitimidad ya no se plantean solamente en el interior del Estado sino que se proyectan también hacia el exterior, en especial hacia la integración supranacional en el ámbito europeo.

Naturalmente, esta evolución no podía dejar de afectar al poder constituyente, a la supremacía de la Constitución, a la diferenciación entre poder constituyente originario y derivado o poder de reforma constitucional, a los límites a la reforma constitucional y a las grandes construcciones que, como la de Kelsen o la de Mortati, surgieron para resolver los conflictos sociales y políticos fundamentales de su época. El cambio de paradigma es necesario toda vez que los conflictos sociales y políticos de nuestro tiempo se han reformulado y han transformado su dimensión espacial y temporal así como sus sujetos políticos esenciales. Hoy ya no nos sirve eludir el conflicto político fundamental nacional y transformarlo en reglas lógicas como hace Kelsen o incorporarlo plenamente al orden jurídico a través de la constitución material como hace Mortati. El Estado ya no es el lugar donde ese conflicto se plantea ni tampoco es el instrumento para resolverlo en exclusiva.

En lo que a España se refiere, comparte con el resto de los Estados miembros de la Unión Europea una fragmentación de su poder constituyente desde el momento en que se produjo la incorporación al proceso de integración europea. Resulta peculiar, sin embargo, el hecho de que nuestro país no tiene cláusulas de intangibilidad (cláusulas de eternidad o cláusulas pétreas) como otros, que salvaguarde jurídicamente una parte de su Constitución frente a posibles reformas. Por el contrario, la Constitución prevé la posibilidad de revisión total de la Constitución, esto es, la actuación de un poder materialmente constituyente que sólo estaría limitado desde el punto de vista formal, en lo que se refiere al procedimiento de reforma (un procedimiento agravado, difícil de llevar a cabo en la práctica por la necesidad de disolver el Parlamento para proceder a la elección de un nuevo Parlamento que culminaría la reforma con una mayoría muy reforzada). Es evidente, sin embargo, que una posible revisión total no permitiría la intervención de un poder constituyente sin límites materiales, si tenemos en cuenta los límites a la reforma derivados de la integración en la Unión Europea.

En todo caso, los problemas más importantes que se plantean actualmente para España en el plano constitucional y en relación con los límites a la reforma son los derivados de la tensión independentista generada en Cataluña en los últimos años. Por tanto, se trata de cuestiones que se sitúan esencialmente en el ámbito territorial interno aunque no dejan de estar condicionadas por la pluralidad de espacios constitucionales a la que la temática de la reforma constitucional y del poder constituyente debe abrirse si tenemos en cuenta el doble proceso de integración supranacional y de descentralización política interna que ha experimentado nuestro país (como lo han hecho también Italia y otros Estados europeos).

Una pluralidad de espacios constitucionales que ha alterado los términos de la distinción clásica entre poder constituyente y poder de reforma. En la formulación de Mortati esa distinción permite diferenciar entre un poder de revisión “heterónomo” y un poder constituyente “autónomo”, lo que explica precisamente la posibilidad de establecer límites a

la reforma ¹⁰. Como intentaremos argumentar seguidamente, la línea de fuerza de esta diferenciación no pasa ya tanto sobre la cuestión del carácter “heterónimo” del poder de revisión (que en una Constitución normativa está, o debería estar, fuera de cualquier duda) sino sobre la dificultad para determinar un poder constituyente “autónimo” en el contexto de la integración supranacional.

Podríamos decir que, en el caso de España, se comparte con otros países europeos un intervención de la Unión Europea sobre las constitución interna que resulta cada más “autónoma” desde el punto de vista del Derecho Europeo, en el sentido de que, a partir de la crisis económica, tiene cada vez menos vinculación al marco normativo europeo, al principio de atribución competencial y, por tanto, a las competencias derivadas de los Tratados, las normas fundamentales de la Unión. Esto quiere decir que la Unión Europea está ejercitando cada vez más un poder constituyente autónomo sobre los Estados, en lugar de un poder de revisión heterónimo basado en reglas preestablecidas ¹¹.

En el caso de España a esta tensión constitucional supranacional hay que unir la derivada del incremento de la presión independentista en Cataluña. Nos encontramos aquí frente a una situación igualmente paradójica: en un contexto de pluralidad de ordenamientos cada vez más “heterónimo” desde el punto de vista de las limitaciones al poder de reforma, los sectores independentistas catalanes están actuando de una manera cada vez más “autónoma” esto es, pretendiendo ejercer poder constituyente propio con incidencia sobre el Estado y sobre la propia sociedad catalana. Un poder constituyente que no se basa, sin embargo, en una mayoría social suficiente sino en la simple mayoría gobernante (minoritaria desde el punto de vista del apoyo electoral) por lo que está generándose una involución democrática en Cataluña que resulta muy cuestionable desde el punto de vista del patrimonio constitucional europeo.

1. Reforma constitucional y pluralidad de espacios constitucionales

La interacción dialéctica entre los diversos espacios constitucionales en Europa está afectando a conceptos clásicos del Derecho constitucional nacional como son el poder constituyente y el poder de reforma constitucional. Como indica Peter Häberle, en el contexto de la integración europea no podemos ver ya a los sistemas constitucionales de los Estados miembros en perspectiva exclusivamente “nacional” ni tampoco podemos ver el sistema jurídico de la Unión europea en perspectiva exclusivamente “europea” como si se tratara de esferas separadas ¹². Esa interacción está generando un Derecho constitucional

¹⁰ «In realtà la disciplina di quest'ultimo (potere di revisione) è da considerare eteronoma non autonoma, ed è appunto tale posizione che spiega la sussistenza di un problema di limiti», Costantino Mortati, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, Enciclopedia del diritto, vol. XI, 1962, apartado n. 41, *in fine*.

¹¹ Cfr., mi trabajo *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa* KorEuropa, n° 1/2012. ISSN 2281-3349. Disponible en Internet en: <http://www.unikore.it/index.php/indici/numero-1>. Versiones posteriores en: *Crise économique et crise constitutionnelle en Europe, Constitutions*, avril-juin 2013, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, Revista Española de Derecho Constitucional, número 98, Mayo/Agosto 2013 y *Una interpretación constitucional de la crisis económica*, Revista de Derecho Constitucional Europeo, Año 10, Número 19, Enero-Junio de 2013, <http://www.ngr.es/~redce>.

¹² Cfr. al respecto Peter Häberle, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, EuGRZ, 1991, versión española de Emilio Mikunda, *Derecho constitucional común europeo*, REP, n. 79, 1993. Cfr. igualmente, Peter Häberle, *Die europäische Verfassungsstaatlichkeit*,

europeo entendido en un doble sentido: en sentido estricto como Derecho constitucional de la Unión Europea y en sentido amplio como Derecho constitucional de los diversos niveles constitucionales (europeo, estatal, territorial) en Europa ¹³.

En el contexto de esta pluralidad de espacios constitucionales, la institución de la reforma debe ser contemplada desde una perspectiva diferente a la tradicional. Esa perspectiva debe partir de una premisa metodológica que se deriva de la constatación de un hecho fundamental: puesto que la “materia constitucional” no está hoy solamente en las constituciones nacionales, de “reforma constitucional” no se puede hablar sólo por referencia al texto de esas constituciones. Esta es una consecuencia del pluralismo ordinamental al que se abren los sistemas constitucionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

La fragmentación de la materia constitucional es también la fragmentación del poder constituyente, que implica límites específicos a la reforma ¹⁴. Esos límites se manifiestan en todos los niveles constitucionales. En el europeo se evidencian en la cláusula de salvaguardia de la identidad constitucional de los Estados del art. 4.2 TUE reformado por el Tratado de Lisboa, que establece que: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

En el plano estatal, aunque esos límites no estén expresamente contemplados, se derivan del proceso de integración europea, por lo que son hoy operativos en relación con las posibilidades de reforma de las constituciones nacionales y lo serán mientras los Estados sigan formando parte de la Unión Europea. Las constituciones nacionales no pueden reformarse ya en la práctica –aunque formalmente no haya impedimentos jurídicos para ello en un sentido contrario al Derecho de la Unión Europea.

Partiendo también de la diversidad de espacios constitucionales podemos comprender mejor las posibilidades de la reforma en relación con las necesidades constitucionales de los distintos niveles. Para ello tenemos que tener en cuenta la relación dialéctica que se genera entre los diversos niveles ordinamentales y las necesidades de reforma que esa relación dialéctica origina. En un sistema de pluralismo ordinamental, facilitar la reforma de las normas fundamentales es algo necesario para que la interacción entre los diversos ordenamientos pueda funcionar de manera eficaz.

Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Heft 3/1995, versión española de Francisco Balaguer Callejón, *El Estado constitucional Europeo*, publicado en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* nº 2, México, Enero-Junio de 2000. Disponible en Internet en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/const/cont/2/art/art4.pdf>. Cfr., por último, Peter Häberle, *¿Tienen España y Europa una Constitución?* Versión española de Miguel Azpitarte Sánchez, con Prólogo de Ángel López López, Fundación El Monte, Sevilla, 2004.

¹³ Cfr., este respecto, mi trabajo *Profili metodologici del Diritto Costituzionale europeo*, en *La cittadinanza europea*, Anno XII, numero 1/2015, pp. 39-62.

¹⁴ Cfr. mi trabajo *El status constitucional de la reforma y la fragmentación del Poder Constituyente*, en AAVV, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Vol. I, Madrid, 2002, pp. 99-130.

En un contexto de pluralidad de espacios constitucionales, como el que existe actualmente en los Estados miembros de la Unión Europea, es necesario relativizar alguna de las funciones de la rigidez constitucional. Así, por ejemplo, la excesiva rigidez de las normas fundamentales como mecanismo de garantía de las minorías y del propio sistema democrático, carece en gran medida de sentido si tenemos en cuenta la transformación que supone el proceso de integración europea. La integración en la Unión Europea constituye actualmente la principal garantía frente a las involuciones democráticas que se habían intentado combatir previamente en los Estados europeos mediante disposiciones intangibles establecidas en las Constituciones o mediante procedimientos muy rígidos de reforma destinados a impedir que mayorías coyunturales pudieran alterar los fundamentos del pacto constitucional, lesionando los derechos de las minorías.

La excesiva rigidez de las constituciones, que no aporta ya nada sustancial a la estabilidad democrática de los Estados miembros de la Unión Europea, dificulta la realización de las reformas constitucionales necesarias. El aplazamiento indefinido de las reformas no contribuye a racionalizar el sistema y produce un efecto acumulativo en el que problemas menores de carácter básicamente técnico terminan por amplificarse y convertirse en grandes problemas políticos. Frente a esta situación, es necesario promover una cultura constitucional más abierta, que no se base en la sacralización de los textos fundamentales sino en su consideración dinámica. Son las normas las que deben estar al servicio de la sociedad y las que deben adaptarse para hacer frente a las nuevas necesidades sociales.

2. El *status* constitucional de la reforma en el contexto de la diversidad de espacios constitucionales

Conocidas son las trascendentales funciones que la institución de la reforma desempeña en el ordenamiento de la Constitución normativa. Entre ellas la de garantizar la propia normatividad de la Constitución frente al legislador al establecer la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Con ello se consagra una división jurídica o externa del poder tan trascendente como la división política o interna, que hace posible el control jurisdiccional de los actos del legislador sobre la base de las prescripciones constitucionales ¹⁵.

La técnica de la reforma alcanza esa posición nuclear en la Constitución normativa, merced a la teoría del poder constituyente ¹⁶. Aun cuando esta teoría no tiene unos contornos muy precisos, ha cumplido una importante función cual es la de marcar la diferencia entre la naturaleza del poder que da lugar a la instauración de una nueva Constitución y la de los poderes que pueden ejercerse dentro de esa Constitución. Desde esa perspectiva, puede decirse que el poder constituyente es un poder político, que carece de límites estrictamente jurídicos. Esta ausencia de límites no implica que carezca de condicionamientos sociales y

¹⁵ Cfr., mi trabajo *Notas sobre la estructura constitucional del Estado español*, RDP, n. 32, 1991.

¹⁶ La formulación teórica de este principio se atribuye usualmente a Sieyes. Cfr. E.J. Sieyes, *Qu'est-ce que le Tiers État?*, 1789, versión española de Jose Rico Godoy, recogida en E.J. Sieyes, *¿Qué es el estado llano?*, (reimpresión del original de 1950), CEC, Madrid 1988.

políticos. Algunos de estos últimos pueden formularse incluso jurídicamente, pese a que no serán motivos jurídicos los que asegurarán la vinculación del poder constituyente a los mismos.

Una segunda característica del poder constituyente es su agotamiento en el acto mismo de aprobación de la Constitución. Lo que pueda expresarse después, en una Constitución normativa, no son sino poderes constituidos, a los que la Constitución misma les otorga diversas potencialidades normativas, incluida la de la modificación del orden fundamental, la de la reforma de la Constitución. Sean cuales sean las facultades que en este último orden se otorguen a los poderes constituidos, nunca podrán alterarse jurídicamente los fundamentos mismos del sistema constitucional manteniéndose en el marco de la Constitución. A diferencia de las fuentes que se manifiestan dentro del orden constitucional, que se rigen por un principio de inagotabilidad ¹⁷, la Constitución es una fuente que se agota en su producción misma, pues desaparece el poder que le dio vida.

Estas dos características del poder constituyente se corresponden con las propias de la soberanía ¹⁸. Por un lado, con el carácter político y jurídicamente ilimitado del poder soberano; por otro con la inevitable contradicción entre el principio de soberanía y la democracia constitucional propia de una Constitución normativa en la que todos los poderes deben estar sometidos al Derecho ¹⁹. La soberanía popular sólo puede ser ejercitada en el momento de aprobación de la Constitución, pues sólo entonces existe tanto el sujeto (el pueblo como colectivo homogéneo) como el objeto de ese principio (el poder soberano) ²⁰.

En todo caso, el hecho de que la Constitución no esté sometida al principio de inagotabilidad de las fuentes permite diferenciar, en cuanto fuentes distintas, a la Constitución y a la reforma constitucional. Esta diferenciación nos abre las respuestas a algunos de los interrogantes doctrinales planteados en relación con la posibilidad misma de la reforma y de establecer, por medio de esta institución, límites al poder de reforma ²¹. Es cierto que una fuente no puede establecer límites para sí misma que determinen la actividad del poder normativo futuro. Esa tesis es correcta, pero no es aplicable a la Constitución como fuente. De ahí que no sean aceptables ni la idea que la Constitución no puede determinar su propia reforma (y por tanto, imponer límites a la misma), ni la de que la reforma de la Constitución se sitúa en un nivel superior a la propia Constitución ²². Ocurre justamente lo contrario: es la reforma de la Constitución la que se sitúa en un nivel inferior a

¹⁷ Cfr. sobre este principio de inagotabilidad, Salvatore Pugliatti, *Abrogazione*, en *EdD*, Vol. I, 1958, p. 142.

¹⁸ Identificación que, por otra parte, tiene una base histórica. Cfr. E. Zweig, *Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1909.

¹⁹ Cfr. M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, 1975, 4ª edición, Westdeutscher, Opladen, 1990 (existe versión española editada por Depalma, Buenos Aires, 1980); C.J.Friedrich, *Demokratie als Herrschafts und Lebensform*, versión española de C. Zabal, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Tecnos, Madrid, 1961. Cfr. igualmente de este último autor *Man and his Government. An empirical theory of politics*, versión española de J.A. González Casanova, Tecnos, Madrid, 1968 y *Constitutional Government and Democracy*, versión española de A. Gil, Instituto de Estudios Políticos, vol. I, Madrid 1975, pp. 60 y passim.

²⁰ Cfr. F. Balaguer Callejón, *Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978* RDP, n. 27-8, 1988 y *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, vol. II, 1992, pp. 28 y ss. También, F. Balaguer Callejón, *Constitución y ordenamiento jurídico*, en Miguel Carbonell (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. Editorial Porrúa/UNAM, México, 2000, pp. 194 y ss.

²¹ Cfr. F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 37 y ss.

²² Estos planteamientos proceden de A. Ross, y se pueden encontrar en sus obras, *Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Franz Deuticke, Leipzig/Wien, 1929, pp. 359 ss. y *On Law and Justice*, 1958, versión española de G.R. Carrio, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977, pp. 76 ss.

la propia Constitución y la que se somete plenamente (mientras intervenga como poder jurídico) a la propia Constitución.

La aparente paradoja lógica se explica con suma facilidad: el postulado por el que una proposición no puede referirse a sí misma, no es aplicable a la reforma de la Constitución. En efecto, la reforma no es una proposición que se refiera a sí misma, porque reforma y Constitución son dos fuentes distintas, expresiones ambas de una voluntad normativa de naturaleza diferente, con desigual potencialidad jurídica y sometidas a un régimen diverso. La reforma está sometida a condiciones jurídicas, la Constitución sólo lo está a condiciones políticas. La reforma es expresión de un poder constituido (constituyente constituido) la Constitución es expresión de un poder constituyente. Sólo si privamos a la reforma de su naturaleza jurídica, convirtiéndola en poder constituyente, podremos decir que se trata de una fuente que, por ser entonces Constitución, no puede valer jurídicamente como límite a las modificaciones de la Constitución más que si se la considera como una fuente superior. Pero desde la teoría del poder constituyente, la aparente contradicción que supone la previsión de procedimientos de reforma constitucional se resuelve fácilmente. En efecto, el poder constituyente se agota con la aprobación misma de la Constitución, por lo que no hay, desde el punto de vista jurídico, autolimitación alguna de un poder de naturaleza política que se extingue en el preciso instante en que el poder jurídico (la Constitución) comienza a operar.

Los límites constitucionales a la reforma no son, en sentido estricto, límites al poder constituyente, sino la expresión de un poder distinto, de naturaleza jurídica (el poder de reforma) que interviene sólo dentro del marco constitucional. Por otra parte, el poder de reforma no puede ser considerado como superior al poder constituyente ni a la propia Constitución, ya que es un principio general del Derecho que ninguna fuente puede crear otra de superior valor ²³. Lo que el poder constituyente crea en la Constitución: la reforma constitucional, tiene, aunque sea parcialmente, un valor inferior a la Constitución, pues debe regirse por la regulación constitucionalmente establecida.

Que la distinción entre poder constituyente y poder de reforma tiene algo de ficción, es indudable. Como toda formalización jurídica de la realidad, no deja de indicar una cualificación de un sector concreto que sólo adquiere sentido desde una perspectiva jurídica. Es desde esta perspectiva desde la que se puede decir que el poder de reforma es un poder limitado, puesto que nada impide sin embargo, desde un planteamiento político, la alteración fundamental del orden constitucional, por las vías que se consideren convenientes, por aquellos que pueden hacerlo. Si eso ocurre, el poder constituyente habrá intervenido de nuevo, para dar lugar a una nueva Constitución. Pero en ese mismo acto se habrá agotado igualmente hasta que en el futuro un nuevo orden constitucional se alumbre por un nuevo poder constituyente. No hay sin embargo, en la dialéctica poder constituyente-poder de reforma, más “autolimitación” que la que se da en la dialéctica poder constituyente-Constitución. Si no se admite la metamorfosis del poder constituyente se está negando

²³ Ninguna fuente puede crear otras que tengan una eficacia mayor o igual a la propia. Cfr. G. Zagrebelsky, *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1988, p. 5. Sólo se pueden crear nuevas fuentes que tengan una eficacia menor a la de la fuente que las establece.

también la normatividad de la Constitución. Se está admitiendo la posibilidad de existencia de actos de soberanía dentro del orden constitucional. No hay pues “autolimitación”, sino transformación de un poder ilimitado en otro jurídicamente limitado, no como resultado de la voluntad del soberano, sino por exigencia lógica de la conformación democrática del orden constitucional. De otro modo, si se parte de la teoría de la pretendida (y negada) autolimitación del poder constituyente, el orden constitucional se cae por su base.

En el caso de España, aunque la Constitución establece límites formales a la reforma, no incorpora límites materiales del tipo de las disposiciones intangibles. Sin embargo, la existencia de un doble procedimiento de reforma provoca que los preceptos del procedimiento agravado actúen para el procedimiento ordinario como disposiciones cuasi-intangibles, en la medida en que la reforma no podrá afectar a esos preceptos ²⁴. Por lo demás, también se defiende en la doctrina la idea de que existen límites materiales a la reforma que se derivan de la interdicción de desnaturalizar el orden constitucional vigente. La falta de explicitación de los mismos no obstaría a su eficacia jurídica que se manifiesta en la imposibilidad de aceptar, bajo el régimen constitucional vigente y desde una perspectiva jurídica, determinadas reformas que desfiguren el núcleo esencial de la Constitución ²⁵.

Ahora bien, la cuestión de si el poder constituyente podría o no intervenir sin límites materiales en el ordenamiento constitucional español, que ha dado origen a una amplia e interesante reflexión doctrinal ²⁶ es susceptible de ser tratada con una nueva perspectiva si se tiene en cuenta la interacción constitucional entre el ámbito europeo, el estatal y el autonómico. El tema no es ya si el poder constituyente puede (en el sentido de posibilidad teórica desde un punto de vista jurídico) intervenir sin límites materiales bajo la Constitución normativa y si esa intervención debe ser calificada como “reforma” o si da lugar técnicamente a una nueva Constitución. En realidad, esta pregunta sería contestada más fácilmente si nuestra Constitución hubiera establecido disposiciones intangibles: en ese caso quedaría claro que la vulneración de esas disposiciones daría lugar, jurídicamente, a una nueva Constitución. El problema es ahora si el poder constituyente puede realmente diferenciarse, desde una perspectiva jurídica, del poder de reforma, no porque el poder de reforma actúe (de hecho) sin límites jurídicos, como el poder constituyente, sino porque éste último no pueda actuar sin límites jurídicos como tradicionalmente se ha pensado. Por tanto,

²⁴ Cfr. sobre las implicaciones que supone la existencia de este doble procedimiento, Pedro de Vega, *La reforma de la Constitución y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 151 ss.

²⁵ Cfr. J. Jimenez Campo, *Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución*, RDP, n. 7, 1980; Pedro de Vega, *La reforma de la Constitución*, cit., pp. 151 ss., 219 ss.; con otro planteamiento, J. Pérez Royo *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 187 ss., 207 ss.; cfr. igualmente F. Balaguer, *Derechos fundamentales y Constitución normativa en AA.VV.*, *Jornadas de Estudio sobre Introducción a los Derechos Fundamentales*, DGSJE, Vol. I, Madrid, 1989 y F. Balaguer, *Fuentes del Derecho*, vol. II cit., pp. 42-3.

²⁶ Cfr. P. de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit.; I de Otto, *Derecho constitucional. Sistema de Fuentes*, cit.; J. Jimenez Campo, *Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución*, cit.; M. Aragón, *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989; J. Pérez Royo, *La reforma de la Constitución*, cit.; F. Balaguer Callejón, *Fuentes del Derecho*, vol. II, cit.; B. Aláez Corral, *El problema de los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, 2000; F. J. Bastida, *La soberanía borrosa: la democracia*, *Fundamentos*, n. 1, Oviedo, 1998; M. Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1998; M. Contreras, *Sobre el Título X de la Constitución Española: de la reforma constitucional*, *Revista de Derecho Político*, n. 37, 1992; J. L. Requejo, *El poder constituyente constituido: la limitación del soberano*, *Fundamentos*, n. 1, Oviedo, 1998; S.A. Roura, *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*, CEPC, Madrid, 1998; J. Ruipérez, *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional*, *Revista de Estudios Políticos*, 75, 1992.

el problema no es si el poder de reforma pudiera llegar a convertirse en poder constituyente en el plano fáctico, sino si el poder de reforma puede (como posibilidad jurídica) llegar a convertirse en poder constituyente: en puridad, si es posible hablar todavía de poder constituyente desde la perspectiva con la que tradicionalmente se ha diferenciado poder constituyente y poder de reforma: la ausencia de límites jurídicos del primero de ellos.

En definitiva, se trata de analizar la incidencia que la progresiva fragmentación del poder constituyente está teniendo sobre la tradicional relación entre poder constituyente y poder de reforma y si, en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales, es posible todavía realizar una distinción operativa entre poder constituyente y poder de reforma. Si es posible, en suma, mantener las categorías doctrinales que hemos heredado y, en el caso de que lo sea, con qué alcance.

Si el proceso de integración europea ha relativizado el poder soberano de los Estados, dando lugar a una auténtica transferencia de soberanía a la Unión Europea, cabe plantearse hasta que punto sigue siendo aplicable el propio concepto de “poder constituyente” en cuanto poder originario y sin límites jurídicos al poder constituyente que pueden ejercitar actualmente los Estados miembros de la Unión Europea. Al mismo tiempo, puesto que una parte de la materia constitucional se sitúa ya en una esfera externa al Estado, tenemos que convenir que no es posible hablar de “reforma constitucional” sólo por referencia al Estado y a la Constitución estatal. Desde esa perspectiva, tendremos que valorar en qué medida la Unión Europea está ejerciendo un poder de reforma que puede afectar no sólo a su materia constitucional propia, sino también a sus relaciones con el Estado y con la Constitución estatal.

3. La fragmentación del poder constituyente y los límites a la reforma

El proceso de integración europea ha alcanzado una intensidad tal que resulta difícil hablar de un poder constituyente originario en los Estados miembros. En efecto, no cabe dudar ya de la existencia de límites materiales a la reforma, derivados de la integración en la Unión Europea. En la medida en que ese proceso va adquiriendo caracteres de irreversibilidad, se puede hablar de la imposibilidad de intervención del poder constituyente originario en los ordenamientos constitucionales estatales. Eso supone la transformación efectiva del poder constituyente en un mero poder de reforma. Esta es la principal consecuencia de la fragmentación del poder constituyente. Por otra parte, en cuanto el proceso de integración europea vaya avanzando, los límites materiales serán más estrictos y, por tanto, el poder de reforma tendrá un menor margen de maniobra.

Ciertamente, frente a esta consideración podrían oponerse las previsiones relativas a la retirada voluntaria de los Estados miembros que se han incorporado por el Tratado de Lisboa al art. 50 del Tratado de la Unión Europea reformado. La posibilidad jurídica de retirarse de la Unión es, pues, aceptada por la propia Unión Europea. Cuestión distinta es si resulta hoy posible esa retirada para los Estados integrados en la zona euro, cuya economía depende estrechamente de su pertenencia a la Unión Europea. Más allá de las dificultades fácticas (más bien, imposibilidad actual) de retirarse de la Unión, la cuestión puede plantearse

también en el plano jurídico para todos los Estados miembros desde la perspectiva de que, incluso si aceptamos que jurídicamente la retirada voluntaria es posible, eso no significa que los Estados sigan teniendo poder constituyente originario. Una cosa es que puedan recuperar el poder constituyente que han perdido debido a la integración en la Unión Europea (mediante su retirada voluntaria) y otra muy distinta que sigan poseyéndolo mientras estén dentro de la UE.

Mientras los Estados miembros sigan formando parte de la Unión Europea sólo pueden ejercer un poder constituyente limitado, ya que tienen que respetar las obligaciones que se derivan de su pertenencia a la Unión Europea. No pueden, por ejemplo, recuperar por vía de reforma constitucional (o de ejercicio de poder constituyente) las competencias que han transferido a la Unión Europea. Tampoco pueden establecer una ordenación de los Derechos Fundamentales que limite las previsiones establecidas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

La limitación del poder constituyente de los Estados no supone que el poder “constituyente” que ejerce la Unión Europea sobre sus propias normas fundamentales sea un poder originario. Por el contrario, la Unión Europea tiene una capacidad de conformación de sus normas fundamentales claramente determinada por los Estados. Hasta tal punto es así, que los Estados han establecido condicionantes específicos de la capacidad de penetración del Derecho europeo a través de la cláusula de salvaguardia de la identidad constitucional de los Estados miembros (art. 4.2 TUE reformado por el Tratado de Lisboa) . Esta cláusulas suponen una aceptación o “europeización” de los llamados “contralímites” que habían sido defendidos por la doctrina constitucional nacional y por la jurisprudencia constitucional de los Estados miembros, incorporándose a algunos ordenamientos constitucionales.

La cláusula del reformado artículo 4 TUE plantea también algunas cuestiones en la relación entre poder de reforma estatal y Unión Europea. De acuerdo con lo que este precepto establece, y que hemos tenido ocasión de ver, la Unión Europea se compromete a respetar la identidad nacional de los Estados “inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”. Esto significa que, mientras esté vigente el artículo 4 TUE, la Unión Europea deberá tener en cuenta la identidad constitucional de los Estados, sus estructuras constitucionales fundamentales. Ni siquiera la reforma de las normas fundamentales de la Unión Europea (mientras ese artículo esté vigente) podría afectar a esas estructuras. Ahora bien ¿cómo y por quién se establecen los contenidos indisponibles para el Derecho europeo por afectar a la identidad constitucional de los Estados? Se trata de una respuesta de difícil solución. Cuando las constituciones no contienen una previsión específica de contralímites frente al Derecho europeo, una solución podría ser atender a las específicas cláusulas nacionales de reforma constitucional.

En efecto, si no hay ninguna disposición intangible que proteja determinados contenidos constitucionales, habría que entender que la Constitución permite la reforma y, por tanto, su plena adaptabilidad al Derecho europeo. Si por el contrario, existen cláusulas de intangibilidad, podemos ver ahí una señal de la voluntad constitucional de no permitir

ninguna reforma que afecte a esos contenidos y, por tanto, una impermeabilidad clara también frente al Derecho europeo. El problema sigue siendo, sin embargo, que las disposiciones intangibles de muchas constituciones europeas se introdujeron para impedir involuciones antidemocráticas y, a veces, incluyen un gran número de contenidos constitucionales (por ejemplo, en las constituciones de Portugal, o de Rumania). El origen de estas disposiciones es claramente el de un constitucionalismo estrictamente nacional, por lo que carecen de sentido en un contexto europeo en el que la propia Unión Europea opera como garantía frente a esas involuciones.

Vemos aquí un ejemplo claro de la interacción entre los niveles constitucionales europeo y estatal. Esa interacción nos evidencia también que ni el poder constituyente europeo ni el estatal pueden atribuirse una condición originaria de la que carecen. Por ese motivo, tenemos que asumir que el poder constituyente es un poder fragmentado bajo las condiciones de diversidad de espacios constitucionales.

Esa fragmentación es también perceptible, en el caso de España, en relación con el proceso de descentralización que ha conducido al Estado autonómico. En este punto es necesario valorar en qué medida el desarrollo del Estado autonómico está incidiendo en los límites a la reforma. No se trata ya de limitaciones derivadas de principios constitucionales incardinados en el propio texto de la Constitución como pueden ser el derecho a la autonomía o el principio democrático. Más bien, cabría hablar de limitaciones derivadas de la consolidación del Estado autonómico y de la creación de centros de poder político que ejercitan competencias y que interaccionan con las instituciones generales del Estado también en el nivel constitucional.

Tanto en el plano europeo como en el autonómico este planteamiento puede resultar extraño si se tiene en cuenta que no sería necesario producir reforma formal alguna de la Constitución para que el Estado se desvinculara del proceso de integración europea o para suprimir la autonomía política de las Comunidades Autónomas existentes. En ambos casos el nivel legislativo sería suficiente afrontando las responsabilidades internacionales correspondientes en relación con la Unión Europea y siempre que hubiera conformidad en las Comunidades Autónomas (mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía) en relación con el Estado autonómico. Sin embargo, la cuestión es si la dinámica constitucional generada en el nivel europeo y en el autonómico no ha venido a superar las prescripciones constitucionales en este aspecto.

La progresiva fragmentación del poder constituyente plantea algunas cuestiones al Derecho constitucional nacional. Si esa fragmentación diera lugar a una plena equiparación entre poder de reforma y poder constituyente (al desaparecer el carácter jurídicamente ilimitado de este último) se pondrían en cuestión las funciones que el poder constituyente y la diferenciación misma entre poder constituyente-poder de reforma desarrollan. Sin embargo, hay que decir que tal equiparación no se produce más que en el aspecto parcial relativo a los límites que la fragmentación del poder constituyente introduce en su ejercicio. Por lo demás, queda en pie la diferenciación sustancial entre poder de reforma y poder constituyente.

Hay que tener en cuenta que la unidad de la Constitución y del ordenamiento jurídico es un reflejo de la del poder constituyente. Esa unidad podría quedar comprometida si no existiera

ya, en ningún ámbito del ordenamiento, el ejercicio de un poder constituyente unitario. Por otra parte, y conectado con lo anterior, el poder constituyente da lugar a una ordenación que pretende ser sistemática, por cuanto no actúa de manera parcial sino que instaura un entero orden constitucional. Esto no ocurre con el poder de reforma. El poder de reforma puede dar lugar a modificaciones esenciales del orden constitucional. Sin embargo, siempre serán modificaciones parciales (pues, en otro caso, habrá un auténtico ejercicio de poder constituyente y una nueva Constitución).

Todo esto no impide tener en cuenta que el poder constituyente y el poder de reforma participan de una misma naturaleza. El resultado del ejercicio de ambos poderes es una ordenación constitucional. Desde esta perspectiva siempre será inestable la frontera que separa el poder constituyente originario y el derivado. Desde el punto de vista del resultado final, ambos aportan normas constitucionales al ordenamiento ²⁷.

Ahora bien, pese a que por diferentes vías se llegue al mismo resultado, en realidad, reforma constitucional y poder constituyente responden a una distinta razón de ser y, por tanto, no se pueden identificar. El momento de instauración de una Constitución nunca podrá ser equiparado totalmente al de la reforma, incluso si el poder constituyente está sometido a limitaciones jurídicas previas. No sólo porque la instauración de un nuevo orden constitucional presenta siempre una nota de plenitud del que la reforma carece, sino también porque a los límites jurídicos que puedan condicionar al poder constituyente, éste puede añadir los que estime convenientes respecto del poder de reforma. Resulta claro, por tanto, que la progresiva fragmentación del poder constituyente no resta utilidad a la diferenciación teórica entre poder constituyente y poder de reforma ²⁸. La fragmentación implica únicamente que el rasgo distintivo del poder constituyente originario no puede ser ya el de su configuración como un poder estrictamente político y carente de límites materiales. No obstante, más allá de sus nuevos límites, el poder constituyente interviene con plena capacidad de decisión política configurando un nuevo orden constitucional.

4. El poder de reforma en España en el marco de la integración supranacional y la descentralización política

4.1. El poder de reforma de la Unión Europea sobre los Estados miembros

Hemos visto hasta ahora la incidencia que la pluralidad de espacios constitucionales puede tener sobre la fragmentación del poder constituyente por lo que se refiere a la vertiente pasiva de ese proceso: los límites a la reforma y el acercamiento conceptual entre poder

²⁷ Como indica Carlos de Cabo, la reforma constitucional es la *única fuente de Derecho constitucional* de carácter formal. Cfr. Carlos de Cabo Martín, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Ed. Trotta, Madrid, 2003, p. 64.

²⁸ Todo ello, sin perjuicio de reconocer las dudas que se puede plantear en relación con el sentido actual del concepto de poder constituyente, como bien indica Miguel Azpitarte: «El cambio en la conciencia y en la práctica jurídica, la debilidad de los mecanismos que han de garantizar la adaptación de la Constitución al tiempo y la insuficiente normatividad de la Constitución ante la existencia de problemas supranacionales, invitan a poner en cuestión la utilidad dogmática del concepto de poder constituyente», Miguel Azpitarte Sánchez, *Sobre la utilidad contemporánea del concepto de poder constituyente*, en M. A. García Herrera, J. Asensi Sabater y F. Balaguer Callejón *Constitucionalismo Crítico. Liber Amicorum Carlos de Cabo Martín*, 2ª Edición, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 856.

constituyente y poder de reforma. Ahora conviene que nos detengamos en la vertiente activa: la incidencia de la diversidad de espacios constitucionales en las transformaciones constitucionales de los ordenamientos con los que interactúan.

Los procedimientos de reforma constitucional no incorporan, como es lógico, mecanismos formales por los cuales la Unión Europea pueda decidir por sí misma una reforma constitucional. En todo caso, forma parte de la naturaleza de las cosas que la integración supranacional incida en el ámbito constitucional como lo hace en el infraconstitucional. Ejemplos recientes hemos visto de esta incidencia por lo que se refiere a reformas constitucionales nacionales promovidas informalmente por parte de determinadas instituciones europeas ²⁹.

La interacción constitucional entre esos ámbitos resulta, por tanto, inevitable y de ahí que se haya insistido por la doctrina en los efectos que esa interacción ha provocado y está provocando ³⁰. Podríamos decir que la Unión Europea está ejercitando ya poder constituyente sobre los Estados miembros ³¹, si bien no se trata de un poder constituyente originario (al menos hasta la reciente crisis económica) sino derivado ³². Este ejercicio de poder de reforma es congruente con la especial fase de transición en que se encuentra el proceso de integración. En este momento, se puede afirmar que los Estados miembros han perdido ya en gran parte la condición de ordenamientos originarios mientras que la Unión Europea todavía no ha adquirido esa condición. La interacción entre el orden constitucional incipiente de la Unión Europea y el consolidado de los Estados miembros es una realidad cada vez más tangible ³³ y debe ser valorada también en su vertiente metodológica. El nivel europeo no puede desconocerse ya en el estudio del derecho constitucional nacional. El proceso de integración europea obliga a valorar las instituciones constitucionales nacionales teniendo en cuenta esas variables con un nuevo planteamiento metodológico. La interacción entre el nivel europeo y el estatal está llamada a ser cada vez más intensa y, por ello, tendrá que ser tenida en cuenta cada vez más en el análisis singularizado de esos niveles.

²⁹ V. *supra*, nota 8.

³⁰ Cfr. al respecto, con distintas valoraciones respecto de la congruencia de las mutaciones derivadas del Derecho europeo con los principios constitucionales, S. Muñoz Machado, S., *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993; J. Ruipérez, *La "Constitución europea" y la teoría del poder constituyente*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000; M. A. García Herrera, *Rigidez constitucional y Estado social*, en Perfecto Andrés Ibañez (dir.), *La experiencia constitucional: del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de Derecho*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999. Cfr. igualmente B. Aláez Corral, *Soberanía constitucional e integración europea*, *Fundamentos*, n. 1, Oviedo, 1998.

³¹ A este respecto P. Häberle habla de la "europeización" de la teoría del poder constituyente y del poder de reforma, así como de Europa como poder constituyente mediato o indirecto, aunque no por referencia sólo a la Unión Europea (también al Consejo de Europa, por ejemplo). Cfr. P. Häberle, *Europa -eine Verfassungsgemeinschaft?*, en la recopilación del mismo autor *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Nomos, Baden-Baden, 1999, pp. 94-5. Cfr. en un sentido más amplio, el planteamiento de este autor sobre el Estado constitucional cooperativo: P. Häberle, *Der kooperative Verfassungsstaat*, 1978, ahora en *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, 1996. Cfr. igualmente W. Von Simson, *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, Duncker & Humblot, Berlin, 1965.

³² Cfr. F. Balaguer Callejón, *La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal*, en Miguel Angel García Herrera (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997, pp. 595-6.

³³ Cfr. P. Häberle *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht* cit.. Igualmente, de Peter Häberle, *Die europäische Verfassungsstaatlichkeit*, cit. Por último, del mismo autor, *Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft*, conferencia pronunciada en Granada en marzo de 2000. Existe versión española de Francisco Balaguer Callejón, *Europa como comunidad constitucional en desarrollo*, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, Enero-Junio de 2004, pp. 11-24. Versión electrónica en <http://www.ngr.es/~redce>.

4.2. El poder de reforma de las Comunidades Autónomas en España.

Aunque la Constitución española no establece, por sí misma, la pluralidad ordinamental ³⁴, esa pluralidad se abre paso a través de las remisiones que en ella se realizan a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas ³⁵ y a la integración en Europa ³⁶. El proceso se desarrolla a partir de las previsiones constitucionales, pero de manera *externa* a la propia Constitución. Sin embargo, es la propia Constitución la que realiza esas remisiones y la que ha hecho posible la formación de estructuras “constitucionales” en el ámbito interno y la incorporación a estructuras de esa naturaleza en el ámbito europeo.

Una reflexión similar se puede hacer respecto del orden estatutario y el constitucional acerca de la interacción específicamente constitucional que se produce. Muestra de ello han sido, por ejemplo, los sucesivos Pactos Autonómicos que han contribuido a conformar el Estado autonómico. Pero no sólo esos Pactos, porque realmente en este ámbito es donde se ha podido constatar una permanente capacidad de “innovación” o, al menos de interpretación muy extensiva del marco constitucional ³⁷. Hay que tener en cuenta, además, que la conformación específica de la organización territorial no está en la Constitución sino que depende del acuerdo entre el Estado y los territorios que se manifiesta en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. A través de la reforma de esos Estatutos son posibles distintas configuraciones del Estado Autonómico, como se ha evidenciado en las recientes reformas estatutarias que han dado lugar a un nuevo modelo de Estatuto de Autonomía.

Ahora bien, la tensión constitucional generada por las Comunidades Autónomas no se manifiesta sólo a través de la actividad directa de los agentes políticos, sino también por medio de la jurisdicción constitucional. Es el Tribunal Constitucional el que, al actuar como árbitro entre la interpretación constitucional del Estado y la de las Comunidades Autónomas, va definiendo y redefiniendo los perfiles del Estado autonómico. A estos efectos, no puede desconocerse el carácter dinámico que adquiere esa definición, por cuanto no puede ser ajena al carácter de las pretensiones esgrimidas por las partes ³⁸.

Algunas conclusiones pueden extraerse ya de las consideraciones anteriores:

³⁴ Cfr. al respecto, mi trabajo *Das System der Rechtsquellen in der spanischen Verfassungsrechtsordnung* *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebeck, Tübingen, Bd. 49, 2001, pp. 414, 426. Por otra parte, tampoco tiene que hacerlo ya que el pluralismo de ordenamientos y de fuentes hace posible las remisiones posteriores pues, como indica P. Häberle, no hay un *numerus clausus* de fuentes del Derecho en el Estado constitucional. Cfr. *Rechtsquellenprobleme im Spiegel neuerer Verfassungen- ein Textstufenvergleich*, ARSP, Beiheft 62, 1995, pp. 138-9.

³⁵ Así, por ejemplo, en el artículo 147.1: «Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

³⁶ Artículo 93: «Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

³⁷ Cfr. por todos, J. Tomas Villarroya, *Proceso autonómico y observancia de la Constitución*, REDC n. 15, 1985, pp. 25 ss.

³⁸ Un ejemplo de hasta que punto pueden incidir las pretensiones de los agentes políticos en el plano constitucional lo tenemos en la jurisprudencia relativa a la relación entre Poder Judicial y CCAA. De hecho, pese a la contundencia del principio de interpretación constitucional de los Estatutos de Autonomía, proclamado por el Tribunal Constitucional, hemos tenido ejemplos de lo que podríamos calificar como una “interpretación estatutaria de la Constitución”, en la que se ha dado mayor relevancia a las prescripciones estatutarias que a la literalidad del texto constitucional Cfr. F. Balaguer Callejón, *Poder Judicial y Comunidades Autónomas*, *Revista de Derecho Político*, n. 47, Madrid, 2000, p. 58.

1-Para empezar habría que señalar que las tensiones básicas en el sistema constitucional español se han ido centrando, progresivamente, en la distribución territorial del poder. Esta localización no implica que haya ausencia de tensiones en otros espacios, sino más bien que la incidencia constitucional de la conflictividad de esos otros espacios ha tendido a estabilizarse o incluso a disminuir mientras que la producida por la distribución territorial aumenta. Ese desplazamiento encuentra su explicación en el hecho de que es justamente en la distribución territorial donde se sitúan los conflictos políticos (conflictos de poder) con más incidencia constitucional. No se trata ya de que no existan tensiones en el interior del sistema político estatal y en la definición de las instituciones constitucionales que lo regulan sino de que esas tensiones generan menor conflictividad constitucional y cuando lo hacen, ésta suele quedar pacificada de manera estable a través de las decisiones del Tribunal Constitucional. Por el contrario, los conflictos relacionados con la distribución territorial del poder suelen incidir directamente en el nivel constitucional y son más dinámicos, quedando abiertos, en muchas ocasiones, para una eventual reconsideración por la jurisdicción constitucional.

2-Una segunda conclusión que cabe adelantar es de carácter metodológico. Se trata de la incidencia que la existencia misma del nivel europeo y el autonómico tienen sobre el análisis del derecho constitucional. Esos niveles no pueden desconocerse ya en el estudio del derecho constitucional. Tanto el proceso de integración europea como la configuración del Estado autonómico obligan a valorar las instituciones constitucionales teniendo en cuenta esas variables con un nuevo planteamiento metodológico. La interacción entre el nivel europeo, el estatal y el autonómico está llamada a ser cada vez más intensa y, por ello, tendrá que ser tenida en cuenta cada vez más en el análisis singularizado de esos niveles.

Dentro de esta vertiente metodológica habría que integrar también la incidencia del factor tiempo sobre las cuestiones constitucionales. Es difícil utilizar reglas de medida estándar del tiempo en el derecho constitucional. Las lentas etapas por las que han pasado determinadas instituciones en algunos sistemas constitucionales y que han servido para su desarrollo y consolidación, no tienen que ser agotadas por otros, que pueden usar esa experiencia previa para avanzar más allá. Es de aplicación aquí el paradigma del desarrollo gradual de los textos constitucionales de P. Häberle ³⁹. Al mismo tiempo, el nivel de aceleración de los sistemas constitucionales puede ser muy diverso y eso hace que reformas materiales (mutaciones, si se quiere) puedan tener justificación en periodos de tiempo relativamente cortos. Este tipo de situaciones se han dado con frecuencia en el proceso de desarrollo del Estado autonómico y también para las “constituciones” de las Comunidades Autónomas, para los Estatutos de autonomía, donde el nivel extraestatutario de desarrollo institucional ha sido muy amplio, a veces ante la falta de previsión estatutaria, a veces provocando mutaciones en el Estatuto. En todo caso, es necesario tener en cuenta el carácter dinámico de la interacción entre los

³⁹ Cfr. Peter Häberle, *Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates*, 1989, ahora en la recopilación del mismo autor *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates. Methoden und Inhalte, Kleinstaaten und Entwicklungsländer*, Duncker & Humblot, Berlín, 1992. Cfr. algunos ejemplos en *Die Grundrechte im Spiegel der Judikatur des BVerfGE. Darstellung und Kritik*, versión española de Francisco Balaguer Callejón, *Los derechos fundamentales en el espejo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Exposición y crítica*, publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n° 2, Granada, 1999, pp. 14, 22, 28-9.

ordenes europeo, estatal y autonómico, que se incrementa en la medida en que ni en el europeo se ha culminado todavía el proceso de plena constitucionalización ⁴⁰ ni en el autonómico se han culminado las reformas constitucionales exigidas por la consolidación del Estado autonómico ⁴¹.

5. La tensión independentista en Cataluña y su incidencia sobre la cuestión del poder constituyente y de los límites a la reforma en España.

Las últimas reformas estatutarias han tenido como consecuencia no esperada el incremento de la tensión independentista en Cataluña, donde los sectores que quieren la creación de un Estado propio han conseguido cerca del 48% de los votos en las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, planteadas por el Gobierno de la Generalitat como unas “elecciones plebiscitarias”. Un factor importante en esa evolución ha sido la STC 31/2010 que resultó claramente insatisfactoria para las pretensiones autonomistas (no independentistas entonces) de amplios sectores de la sociedad catalana, creando un sentimiento de agravio muy extendido. Ese sentimiento se vio potenciado posteriormente por la negativa del Gobierno de la Nación a una posible negociación en relación con el modelo de financiación autonómica y por el rechazo a cualquier diálogo en torno a la posibilidad de celebrar un referéndum en Cataluña.

Estas tensiones plantean diversas cuestiones en relación con la cuestión del poder constituyente y de los límites al poder de reforma en España ⁴².

Por lo que se refiere a la legitimidad de la opción independentista en el contexto democrático habría que señalar que Constitución y democracia pluralista no son coextensas. Por el contrario, la democracia pluralista debe ser, necesariamente, más amplia que la Constitución, haciendo posible las alternativas que quieren reformar la Constitución e incluso la revisión total de la Constitución siempre que esas alternativas se plantean de manera democrática y pacífica. Por tanto, podemos decir que entre Constitución y democracia pluralista existe una inevitable asimetría que es inherente a la idea misma de democracia en cuanto a la posibilidad de alternativas contrarias a la Constitución siempre que no sean contrarias también a la idea misma de democracia.

Desde esa perspectiva nada hay que objetar a la defensa por parte de los sectores independentistas de sus posiciones siempre que respeten las reglas democráticas, como ha establecido el Tribunal Constitucional español ⁴³. Es preciso indicar, sin embargo, que estos

⁴⁰ No cabe duda de que estamos y estaremos durante muchos años, como indica el profesor Rubio LLorente, en una “situación constituyente” en el ámbito europeo. Cfr. F. Rubio LLorente, *El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa*. Estudio Preliminar a F. Rubio LLorente/M. Daranas Peláez, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, p. XXVI.

⁴¹ Cfr. al respecto, F. Balaguer Callejón, *La constitucionalización del Estado autonómico*, *Anuario de Derecho constitucional y Parlamentario*, nº 9, Murcia, 1997.

⁴² Comparto, desde luego, la inquietud que la categoría misma de poder constituyente genera en el constitucionalista y lo que de problemático supone su aparición en el escenario político español actual. Cfr., a este respecto, el trabajo de Enrique Guillén López *L’approche espagnole sur le pouvoir constituant et ses derniers développements*, en prensa en Francia.

⁴³ «El planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su consecución

sectores no han planteado, pese a que podrían hacerlo y así lo ha sugerido el Tribunal Constitucional ⁴⁴ una iniciativa de reforma constitucional destinada a hacer posible la independencia de Cataluña. Por el contrario, se han centrado desde el primer momento en la idea de un referéndum, basada en el llamado “derecho a decidir”. Comoquiera que el Gobierno de la Nación ha rechazado frontalmente cualquier negociación política y se ha limitado a recurrir a instrumentos jurisdiccionales para afrontar el problema, la tensión se ha ido incrementando dando lugar a planteamientos cada vez más radicales por parte de los sectores independentistas.

Si finalmente se impusieran las posiciones independentistas en Cataluña, parece evidente que eso supondría el fin de la Constitución Española de 1978. Es cierto que ha habido experiencias históricas de cambio del sujeto constituyente y del territorio del Estado, como en la reunificación alemana, manteniendo formalmente la misma Constitución (la Grundgesetz), lo que no deja de resultar discutible desde el punto de vista teórico. En todo caso, esos cambios se producirían en Cataluña a través de una reducción y no una ampliación de ambos elementos, el territorio y el sujeto constituyente. Por tanto, habría que entender, entonces, que una parte del poder constituyente original habría realizado un nuevo acto constituyente que modificaría la Constitución común, de tal manera que habría que iniciar un nuevo proceso constituyente en España con el nuevo sujeto constituyente que ahora no integraría a una parte del anterior.

No debemos olvidar, en todo caso, que la revisión total está sometida a procedimientos formales específicos en la propia Constitución. Son esos procedimientos los que garantizan la continuidad de la democracia pluralista. La democracia, como hemos indicado, no es coextensa con la Constitución, sino que necesariamente debe ser más amplia para hacer posible la propia transformación de la Constitución y su apertura al cambio. Sin embargo, lo que diferencia la revisión total prevista en la Constitución de la mera intervención del poder constituyente y, por tanto, la ruptura formal y material de la Constitución consiste justamente en que el cumplimiento de las exigencias formales de la revisión total garantiza la continuidad de la democracia pluralista, que dio lugar a la Constitución y que abre, con la revisión total, un nuevo orden constitucional. Si algún sentido tiene la previsión de cláusulas de revisión total en la propia Constitución es justamente ese, permitir que el cambio de la Constitución se realice mediante procedimientos democráticos, garantizando la continuidad de la democracia pluralista.

Desde el punto de vista de España, puesto que no existen límites formales a la reforma y se admite la revisión total de la Constitución eso sería jurídicamente viable en cuanto tal revisión total, que daría lugar a una nueva Constitución, siempre que se siguieran los procedimientos establecidos en la propia Constitución. Por lo que se refiere a Cataluña, su

efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable». STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4.

⁴⁴ STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4: «el deber de lealtad constitucional, que como este Tribunal ha señalado se traduce en un “deber de auxilio recíproco”, de “recíproco apoyo y mutua lealtad”, “concreción, a su vez el más amplio deber de fidelidad a la Constitución” (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4) por parte de los poderes públicos, requiere que si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional (artículos 87.2 y 166 CE), formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español deberá entrar a considerarla».

viabilidad debería estar condicionada a la existencia de una mayoría clara: si los partidos independentistas consideraron en su momento que la reforma del Estatuto de Autonomía exigía dos tercios del Parlamento de Cataluña ⁴⁵ parece razonable que se exija una mayoría similar para iniciar un proceso que es de mucha mayor entidad que la mera reforma estatutaria. Si, por el contrario se impone por los sectores independentistas, todavía minoritarios, una declaración unilateral de independencia, estaríamos ante un acto de ruptura constitucional que no podría ampararse en el sistema constitucional ni podría considerarse democrático.

En la actualidad, los partidos independentistas, pese a tener una mayoría escasa en el Parlamento catalán, no han obtenido ni siquiera el 50% de los votos en las elecciones autonómicas. Comoquiera que habían convocado unas elecciones plebiscitarias, queda claro que aunque ganaron las elecciones, perdieron el plebiscito, al obtener tan sólo un 48% aproximadamente, de los votos. Sin embargo, esos partidos no han aceptado el resultado democrático desfavorable del plebiscito que ellos mismos convocaron. Por tanto, los pasos que están dando desde el Parlamento para impulsar la independencia son profundamente antidemocráticos desde la perspectiva de la sociedad catalana. Una minoría pretende imponer a la mayoría de la sociedad una opción constituyente de la envergadura de la construcción de un Estado propio e incluso pretende elaborar una Constitución que sirva para el conjunto de la ciudadanía catalana. Si tenemos en cuenta el contexto europeo en el que los independentistas catalanes se mueven, parece claro que estas pretensiones son contrarias también al Derecho europeo, evidenciando una involución democrática del sistema político catalán. El ejercicio de poder constituyente interno en Cataluña por una minoría de la población sobre la mayoría no puede aceptarse acriticamente. La involución democrática que está generando el Parlamento catalán supone la negación del patrimonio constitucional europeo en sus elementos esenciales: la democracia pluralista, la garantía de los derechos de las minorías (en este caso, de la mayoría en realidad) y el respeto a las reglas del Estado de Derecho.

Resumen

El trabajo comienza encuadrando la cuestión del poder constituyente y de los límites a la revisión constitucional en España en el contexto de la pluralidad de espacios constitucionales propia de un Estado políticamente descentralizado e integrado en la Unión Europea. Aunque la Constitución Española de 1978 no contiene límites materiales a la revisión constitucional a través de disposiciones intangibles (cláusulas pétreas o cláusulas de eternidad), lo cierto es que existen limitaciones no sólo a la reforma constitucional sino también al propio poder constituyente derivadas especialmente del proceso de integración en Europa (sin perjuicio de que esas limitaciones puedan dejar de existir en el caso de retirada voluntaria de la Unión Europea ex art. 50 TUE).

⁴⁵ Así lo establecen los artículos 222 y 223 del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña: «La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento».

La Constitución normativa producirá la ruptura de la unidad del poder estatal tal y como se había definido por el constitucionalismo a través de la idea de soberanía popular. Tanto el componente subjetivo como el objetivo de la soberanía del pueblo se ponen en cuestión con la democracia pluralista y con la normatividad de la Constitución. El componente subjetivo, la idea de un pueblo como colectivo homogéneo con identidad de intereses y valores es incompatible con la idea de democracia pluralista. El componente objetivo, la idea de un poder político ilimitado es incompatible con la normatividad de la Constitución. En el Estado nacional, por tanto, la Constitución normativa conducirá a limitar la idea de soberanía popular de manera exclusiva al momento estricto de ejercicio del poder constituyente, en el que los diversos sectores sociales acuerdan un marco de convivencia para todos.

En el Estado nacional integrado en Europa también esa vertiente de la soberanía popular decae, de manera que no puede hablarse ya ni siquiera de ejercicio de la soberanía como unidad de poder estatal a través del poder constituyente. En efecto, la integración supranacional genera una fragmentación del poder constituyente en los diversos espacios constitucionales en los que se podrá ejercer en función de las competencias que le corresponden a cada uno de ellos. Pero ese poder ya no será ilimitado sino que estará sometido a las condiciones que se deriven del proceso de integración supranacional.

En el contexto del proceso de integración europea, se produce una fragmentación de las cuestiones constitucionales y, por tanto, esas cuestiones no están ya solamente en las constituciones nacionales. Esto supone que la reforma constitucional no puede ser analizada exclusivamente desde un punto de vista nacional. La fragmentación de las cuestiones constitucionales es también la fragmentación del poder constituyente, lo que significa la fragmentación de la soberanía de los Estados e implica límites específicos a la reforma constitucional.

Así pues, no existiendo límites internos a la reforma constitucional en España sí existen límites externos derivados de la pertenencia a la Unión Europea, al igual que en los demás Estados miembros. Al mismo tiempo, existe un poder de reforma ejercido desde las instancias europeas que se refleja en el orden constitucional interno.

Por último, este trabajo hace referencia también a los límites políticos a la reforma que se pueden derivar de la existencia del Estado Autonómico en cuanto condicionante fáctico de las reformas constitucionales así como a la cuestión más actual de las tensiones independentistas en Cataluña desde la perspectiva de la reforma constitucional y del poder constituyente.

Abstract

This paper begins by framing the issue of constituent power and the limits to the constitutional revision in Spain in the context of the plurality of constitutional spaces in a State decentralized and integrated into the European Union. Although the Spanish Constitution of 1978 contains no material limits to constitutional amendments through eternity clauses, the fact is that there are limitations, not only for constitutional reform but

also for the constituent power, derived from the European integration process (notwithstanding that such limitations may cease to exist in the case of voluntary withdrawal from the European Union under article 50 TEU).

The normative Constitution produces the rupture of popular sovereignty as unity of power of the state. Both the subjective and objective components of popular sovereignty are put into question through the idea of a pluralist democracy and a normative Constitution. The subjective component, the idea of a people as a homogeneous group with identity of interests and values is incompatible with pluralistic democracy. The objective component, the idea of unlimited political power, is incompatible with normativity of Constitution. In the nation-state, therefore, the normative Constitution leads to limit the idea of popular sovereignty exclusively to the exercise of the constituent power.

In the State integrated into the European Union even this aspect of popular sovereignty weakens, so you cannot even speak of sovereignty as unity of power exercised through the constituent power. In effect, the supranational integration generates a fragmentation of the *pouvoir constituant* in the various constitutional spaces that is exercisable only in accordance with the competencies that correspond to each of them. A constituent power that is not unlimited, subject as it is to the conditions resulting from the process of supranational integration.

In the context of the European integration process, a fragmentation of constitutional matters occurs and therefore, these matters not only lay in national constitutions. This means that constitutional reform cannot be analysed solely from a national viewpoint. The fragmentation of constitutional matters is also the fragmentation of constituent power and implies specific limits on reform.

In conclusion, Spain has no internal limits to constitutional reforms but as in the other Member States there are external limits derived to the European integration process. At the same time, there is an amendment power exercised for the European institutions that reflects in the internal constitutional order.

Finally, this work also refers to the political limits that can be derived from the existence of the Autonomous State as factual constraint of constitutional reforms as well as the latest developments of the independence tensions in Catalonia from the perspective of constitutional reform and constituent power.

Palabras Clave: Soberanía, reforma constitucional, poder constituyente, límites a la reforma constitucional, integración europea, Estado Autonomico.

Keywords: Sovereignty, constitutional reform, constituent power, eternity clauses, European integration, Autonomous State.