

UNA REVISIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LOS ARTÍCULOS 2 Y 168.1 CE, A LA LUZ DE SUS TRABAJOS PARLAMENTARIOS

A review of the doctrine of the Constitutional Court
on the relationship between articles 2 and 168.1 EC,
in light of its parliamentary work

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA
Universidad de Murcia
igongar@um.es

Cómo citar/Citation

González García, I. (2024).

Una revisión de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre
la relación entre los artículos 2 y 168.1 CE, a la luz de sus trabajos parlamentarios.
Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 28(2), 491-521.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.17>

Resumen

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es bastante clara respecto de la inexistencia de límites materiales a la reforma de la CE 1978, y la inmensa mayoría de la doctrina de nuestro país ha seguido esa línea de entender que no se recoge en nuestro texto constitucional ninguna cláusula de intangibilidad. Se argumenta, principalmente, que el art. 168.1 prevé un procedimiento para la reforma total de la Constitución y que, además, durante el proceso constituyente se rechazó una enmienda dirigida a incorporar en ese mismo precepto la inmodificabilidad de la integridad territorial del Estado. Este trabajo tiene como objeto la confrontación de esta jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional con el análisis detallado de los trabajos parlamentarios de los preceptos implicados. Entendemos que, a la luz del mismo, se podría al menos cuestionar que del rechazo de aquella enmienda se deba concluir necesariamente que la voluntad del constituyente fue no establecer ningún límite material expreso a la reforma de la CE 1978, tal y como se viene afirmando.

Palabras clave

Reforma constitucional; cláusulas de intangibilidad; trabajos parlamentarios; proceso constituyente; integridad territorial; unidad de la nación; secesión.

Abstract

The jurisprudence of the Constitutional Court is quite clear regarding the absence of material limits to the reform of the EC78. And the vast majority of our country's doctrine has followed that line of understanding that no intangibility clause is included in our Constitutional Text. It is argued, mainly, that article 168.1 provides for a procedure for the total reform of the Constitution and that, in addition, during the constituent process an amendment aimed at incorporating into that same precept the unchangeability of the territorial integrity of the State was rejected. The purpose of this work is to compare this jurisprudence of our Constitutional Court with the detailed analysis of the parliamentary work of the precepts involved. We understand that, in light of this, one could at least question whether the rejection of that amendment necessarily leads to the conclusion that the will of the constituent was not to establish any express material limit to the reform of the EC78, as has been stated.

Keywords

Constitutional reform; intangibility clauses; parliamentary work; constituent process; territorial integrity; unity of the Nation; secession.

SUMARIO

I. LA SECESIÓN COMO ASPIRACIÓN ARTICULABLE POR REFORMA CONSTITUCIONAL AGRAVADA DE LA CE 1978 EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. II. EL CONSENSO DOCTRINAL SOBRE ESTA TESIS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: SUS TRES EJES. III. LA UNIDAD DE LA NACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PREÁMBULO Y DEL TÍTULO PRELIMINAR DE LA CE 1978. IV. EL RECHAZO DE LA CLÁUSULA DE INTANGIBILIDAD SOBRE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN EL ARTÍCULO 168.1 DE LA CE 1978: SUS VERDADEROS MOTIVOS. V. RECAPITULACIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. LA SECESIÓN COMO ASPIRACIÓN ARTICULABLE POR REFORMA CONSTITUCIONAL AGRAVADA DE LA CE 1978 EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como es bien conocido, el Tribunal Constitucional ha admitido con toda claridad que es posible canalizar las aspiraciones secesionistas de determinados territorios a través de la reforma constitucional agravada del art. 168 CE, si bien no ha llegado a precisar de modo inequívoco si esa reforma de la Constitución podría incorporar y regular el derecho a la secesión o habría de tener como objeto inmediato la secesión directa de una parte del territorio.

Así, la STC 103/2008, de 11 de septiembre, declaró inconstitucional y nula la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de *un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política*. La norma planteaba abiertamente el «derecho a decidir del Pueblo Vasco» para configurar una «nueva relación» entre esa Comunidad Autónoma y el Estado. El Tribunal Constitucional dispuso que «la identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta [...] imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente», en el entendido de que lo planteado por la ley vasca era nada menos que un procedimiento de «reconsideración del orden constituido» que responde a la «voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE)».

No obstante ello, el Tribunal no proscribió de modo absoluto ese objetivo y lo reconduce al procedimiento de reforma constitucional previsto en el art. 168 CE, con este argumento:

El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucionalmente no es otro que el de la revisión total de la Constitución por la vía del artículo 168 CE. [...] La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos del País Vasco afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone una reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano [...]) y por ello solo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional. Es un asunto reservado en su tratamiento institucional al procedimiento del art. 168 CE.

Añadía, además, el Tribunal en esta sentencia una relevante afirmación que después matizaría —con desafortunada torpeza— en la STC 42/2014: el Tribunal pareció vetar en este pronunciamiento de 2008 cualquier tipo de actuación previa o condicionante de ese eventual proceso de reforma agravada de la Constitución¹.

Ya en la celeberrima STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad presentados contra el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, y donde el Tribunal revisa y compendia toda su doctrina de treinta años sobre el Estado autonómico, se insiste en el débil argumento de vincular la idea de democracia no militante con la consecuente necesidad de dar cauce a la secesión, aunque sea por la vía de la reforma constitucional:

En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la infracción de los procedimientos instaurados [...]. Y cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las

¹ STC 103/2008: «El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquellos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustenten abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del Pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político».

normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la *indisoluble unidad de la Nación española* proclamada en el art. 2 CE.

Y también se reitera la ilicitud de cualquier acción de los poderes públicos que pudiera ir dirigida a sortear o condicionar las garantías democráticas propias de los procedimientos de reforma constitucional².

El siguiente hito jurisprudencial relevante, a los efectos que aquí interesan, fue la STC 42/2014, de 25 de marzo, que resolvió la impugnación de la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento catalán, que declaraba al pueblo de Cataluña como sujeto político y jurídico soberano con «derecho a decidir», apelando en su extenso preámbulo a una amplia relación de principios que pretendían evocar la lógica de la jurisprudencia del Tribunal Supremo canadiense. La respuesta del Tribunal Constitucional fue, en lo esencial, tan contundente como la de la STC 103/2008:

La cláusula primera de la Declaración, que proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña debe ser considerada inconstitucional y nula. [...] El reconocimiento que lleva a cabo del pueblo de Cataluña como *sujeto político y jurídico soberano* resulta contrario a los artículos 1.2 y 2 CE y a los artículos 1 y 2.4 EAC, así como, en relación con ellos, a los artículos 9.1 y 168 CE.

Pese a ello, el Tribunal Constitucional realiza una muy cuestionable interpretación conforme de la parte de la resolución referida al «derecho a decidir». Así, como ha señalado con acierto Fossas Espadaler (2014: 286), la sentencia «reconstruye el texto de la Resolución 5/X para convertir una consigna política en un derecho de contenidos confusos pero suficientes para avalar actuaciones del proceso soberanista catalán».

En todo caso, el Tribunal acaba señalando que los planteamientos políticos que pretendan la modificación del «fundamento mismo del orden constitucional» [el art. 2 CE] son lícitos siempre que «no se preparen o defiendan a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales» y su concreta articulación efectiva se vehicule a través «de los procedimientos de

² STC 31/2010: «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 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».

reforma de la Constitución». Consecuentemente, se concluye que las referencias al derecho a decidir, así interpretadas, expresan «una aspiración política» encajable en el marco global de la Constitución y que «no contradicen los enunciados» de la misma³.

Por otro lado, reiteró también esta sentencia un dato esencial y controvertido ya apuntado en otras anteriores: la conexión entre nuestro modelo de democracia no militante con la viabilidad de decidir la secesión o de incorporar el derecho a ejercerla vía reforma constitucional. Afirmó el Tribunal:

La primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de democracia militante, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución [...]. Este Tribunal ha reconocido que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse y que no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional.

Todo ello, siguiendo el Alto Tribunal parcialmente la estela del Dictamen de la Corte Suprema de Canadá de 1998 sobre la secesión de Quebec, al que alude de modo expreso en el fundamento jurídico 3.º de la sentencia⁴ y cuyo espíritu parece informar el conjunto del pronunciamiento, lo que nos obliga a hacer algunas precisiones al respecto.

De entrada, debemos empezar por destacar lo obvio. Una muy relevante particularidad de la Constitución canadiense es que se trata del único texto constitucional del mundo que nunca ha sido originariamente aceptado por uno de sus territorios, la provincia de Quebec. Por el contrario, la Consti-

³ Apoyado en estas relativamente abiertas afirmaciones, un sector doctrinal ha querido llegar a conclusiones, a mi juicio, muy alejadas del sentido último de lo expresado por el Tribunal. En particular, se ha pretendido ver aquí un aval para la realización de *actos preparatorios* previos al impulso de un procedimiento de reforma constitucional, singularmente, la celebración de un referéndum de autodeterminación a tal efecto. Así, por ejemplo, Ridaó Martín (2014: 95).

⁴ «En el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España. Esta conclusión es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo del Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho Internacional» (FJ 3).

tución española y el modelo territorial que en ella se consagra —incluidas la indisolubilidad y la indivisibilidad de la nación española— fue aprobada por abrumadora mayoría en Cataluña y demás comunidades autónomas actuales. A mayor abundamiento, en nuestro sistema no hay diversos pueblos/poderes constituyentes que hayan pactado la Constitución, ni hemos adoptado jamás una fórmula confederal de relación territorial.

Ya con esta premisa, habría que examinar con muchas cautelas el modo de trasladar las principales reflexiones de la Corte Suprema canadiense en esta materia. Ello sentado, traemos aquí los elementos esenciales del problema.

En primer lugar, lo que el Gobierno de Canadá consultó a su Alto Tribunal fueron tres cuestiones muy concretas: 1) si Quebec tenía derecho a la secesión unilateral, conforme a lo dispuesto en la Constitución de Canadá; 2) si le correspondía ese derecho, conforme al derecho internacional; y 3) qué derecho prevalecería en caso de conflicto entre ambos. La respuesta de la Corte Suprema fue negativa a las dos primeras preguntas, no procediendo, pues, dar respuesta a la tercera de ellas. En los considerandos 151 y 154, el Tribunal canadiense lo explicó con suficiente elocuencia:

Quebec no podría, a pesar de un resultado referendario claro, invocar un derecho a la autodeterminación para imponer a las otras partes de la Federación, las condiciones de un proyecto de secesión. El voto democrático, fuera cual fuera la amplitud de la mayoría, no tendría por sí mismo ningún efecto jurídico y no podría desplazar los principios del federalismo y de la primacía del Derecho. [...] Quebec no constituye un pueblo colonizado u oprimido y tampoco puede pretenderse que los quebequeses hayan visto rechazado un acceso efectivo al gobierno para asegurar su desarrollo político, económico, cultural y social. En tales circunstancias, la Asamblea Nacional, el poder legislativo provincial, o el gobierno de Quebec no poseen, en virtud del Derecho Internacional, el derecho a ejercer unilateralmente la secesión.

Sin embargo, y en segundo término, el Dictamen de la Corte Suprema no se limitó a ello. En opinión de este Tribunal, la Constitución «engloba todo un sistema de reglas y principios que rige el poder constitucional» y que van más allá de su estricta literalidad. Tales principios son el democrático, el federal, la primacía del derecho y el respeto de las minorías, ninguno de los cuales puede interpretarse haciendo abstracción de los demás ni impedir la aplicación de unos u otros. La aplicación de los mismos puede generar «obligaciones jurídicas [...] que suponen límites sustanciales a la acción de los poderes públicos». Y, concretamente, el principio democrático exige que la voluntad de la población de un territorio a favor de la secesión no puede ser irrelevante para el conjunto del país, siempre que se cumplan determinadas condiciones.

De modo que Quebec tendría derecho a poner en marcha un proceso de negociación con el Gobierno federal y las demás provincias canadienses.

A tal efecto, la primera condición a cumplir es que la manifestación de la voluntad de secesión sea expresada de forma clara, indiscutible e inequívoca. Además, la puesta en marcha de esa eventual negociación no significa que esté garantizado el éxito del proceso, la obligación de las partes consistiría en negociar lealmente esa voluntad de secesión. Y en tales negociaciones, dice la Corte, «habrían de tratarse los intereses de las otras Provincias, los del Gobierno federal, los de Quebec, los derechos de todos los canadienses dentro y fuera de Quebec y, particularmente, los derechos de las minorías». Si una de las partes no actuara de acuerdo con tales principios «pondría en peligro la legitimidad del ejercicio de sus derechos y, en última instancia, la aceptación del resultado por la comunidad internacional». Además, esta suerte de derecho a poner en marcha una negociación no es justiciable, esto es, no puede ser reclamado frente a la propia Corte, pues las obligaciones que impone son de naturaleza estrictamente política.

Finalmente, el Tribunal canadiense advierte que para articular de modo efectivo una eventual secesión negociada habría que operar un proceso de reforma constitucional (considerando 88). Pero, al hilo de esa exigencia, incorpora un argumento que repugna la lógica de cualquier sistema constitucional. Entiende la Corte Suprema canadiense que «la legítima tentativa, por parte de un representante de la Confederación de modificar la Constitución tiene por corolario la obligación de todas las partes de sentarse en la mesa de negociación». Y ello en razón de que «el claro rechazo expresado por el pueblo de Quebec del orden constitucional existente, conferiría legitimidad de forma clara a las reivindicaciones secesionistas»⁵.

A la vista de este muy sucinto repaso por la doctrina del Tribunal canadiense, parece mucho más evidente todavía lo forzado de trasladar su lógica a nuestro modelo, lo que no ha impedido a más de un sector doctrinal hacer de aquellas lecturas sesgadas y, seguramente, interesadas⁶.

⁵ Comparto en este punto la severa crítica que ha hecho al respecto De Miguel Bárcena (2019: 63): «El Tribunal realiza aquí una discutible separación entre legalidad y legitimidad democrática, no solo porque en un Estado verdaderamente constitucional dicha disociación sea difícilmente admisible, sino porque la legitimidad es un fenómeno sociológico cuya expresión no siempre es posible acreditar preliminarmente más allá de determinadas taxonomías científicas. [...] Establecer como premisa que la legalidad democrática tiene que pasar una especie de test de justicia o moralidad deja en un cierto vacío político la consideración de lo que considera o no legítimo en un momento histórico determinado». Véase también de este mismo autor (2018: 133-166; y 2020: 199-230).

⁶ Lo ha explicado de modo elocuente Castellá Andréu (2019: 303): «Se ha tenido, por lo general, un tono elogioso y acrítico, poniendo a la doctrina canadiense como *modelo*

Sea como fuere, parece que el Tribunal Constitucional ha vuelto a la senda más *ortodoxa* de la STC 103/2008 en todos los demás pronunciamientos posteriores sobre esta cuestión. Sirvan como ejemplo de ello los tres más significativos:

La STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015, que declaró inconstitucional la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, recupera un lenguaje mucho más directo y carente de concesiones dialécticas. Y, además, no solo veta determinadas interpretaciones de la STC 42/2014, sino que por momentos casi la reescribe, atribuyendo a aquel pronunciamiento lo que en este sí se expresa de forma mucho más clara y contundente⁷. Le atribuye, además, a esta nueva resolución un objetivo distinto y más concreto que a la anterior, el de ser el «acto fundacional del proceso de creación de un Estado catalán independiente».

a la hora de afrontar las concretas situaciones internas de tipo secesionista. En unas ocasiones (desde posiciones *constitucionalistas*) ello se ha hecho para resaltar los paralelismos sustanciales de la respuesta dada por ambos ordenamientos, en otras (desde el lado secesionista) para denunciar la distancia del ordenamiento español respecto del canadiense, y sobre todo para criticar la actuación e interpretación dadas por los poderes políticos del Estado y por el Tribunal Constitucional. En la mayoría de las ocasiones, se ha pretendido legitimar la posición propia [...] mediante la invocación del caso canadiense como argumento de autoridad. Pero [...] se suele leer el Dictamen de forma selectiva, resaltando las partes que más interesan del mismo». Véase también sobre esta cuestión Romero Caro (2021: 63-82).

⁷ STC 259/2015: «En la STC 42/2014 el Tribunal apreció que del tenor de algunos de los “principios” incorporados a la entonces impugnada “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña” [...] se desprendía que la declaración controvertida no excluía “seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política expresada en la resolución en una realidad jurídica” (FJ 3). Esto permitió, examinados y valorados aquellos principios, una interpretación conforme a la Constitución del llamado “derecho a decidir” como “aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución”. [...] Que tal aspiración política puede ser defendida respetando la Constitución y, singularmente, los procedimientos para su revisión formal cabe reiterarlo ahora. No es menos claro que la resolución aquí impugnada —a diferencia de lo que consentía, en algunos de sus pasajes, la enjuiciada en la STC 42/2014— permite entender que el Parlamento de Cataluña, al adoptarla, está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un “Estado independiente” (apartado segundo) de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña».

Sobre estas premisas, recuerda el Tribunal que el único cauce posible para articular la secesión es la reforma constitucional:

Precisamente por fundarse el Estado de Derecho en el principio democrático y por garantizarse la democracia misma a través de ese Estado de Derecho, la Constitución no constituye un texto jurídico intangible e inmutable. La previsión de la reforma constitucional, como se desarrollará en un fundamento jurídico posterior, reconoce y encauza la aspiración, plenamente legítima en el marco constitucional, dirigida a conseguir que el poder constituyente constitucionalizado en los arts. 167 y 168 CE revise y modifique la norma fundamental.

Y termina aclarando que la única actividad reglada que pueden llevar a cabo los poderes públicos de la comunidad autónoma para activar esa causa es el impulso de la correspondiente iniciativa del procedimiento de reforma constitucional (*ex* arts. 87.2 y 166 CE), como ya dijera en la sentencia de 2014.

Ello no obsta que pueda existir un «debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre tales proyectos políticos o sobre cualesquiera otros que propugnaran la reforma constitucional», pues este «goza, precisamente al amparo de la misma Constitución, de una irrestricta libertad», pero se excluye su articulación por cualquier otra vía —referéndum— que no sea la prevista por el art. 168 CE.

Ya en las SSTC 114/2017, de 17 de octubre, y 124/2017, de 8 de noviembre, que declararon la inconstitucionalidad de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación, y de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República, respectivamente, el lenguaje del Tribunal Constitucional se vuelve aún más severo e inapelable. Se afirma en ambos casos que lo pretendido es una «ruptura total y absoluta de una parte del territorio del Estado con el orden constitucional y estatutario establecido, de modo que la Ley impugnada no busca ni quiere fundamentarse en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña [...] situándose así en una resuelta posición de ajenidad respecto al ordenamiento constitucional vigente».

Se insiste en que «para ninguno de los “pueblos de España”, por servirnos de las palabras del preámbulo de la Constitución, existe un “derecho de autodeterminación”, entendido, al modo de la Ley 19/2017, como “derecho” a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España (art. 1.1 CE)».

Así, pues, a los efectos que aquí interesan, la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia es tan clara como cuestionable: el art. 2 CE y, en particular, la condición indisoluble/indivisible de la nación española es

revisable por vía del procedimiento previsto en el art. 168 CE, pudiéndose de ese modo decidir directamente la secesión de un territorio o, incluso, incorporar una cláusula que reconozca a las comunidades autónomas el derecho a la secesión. Lectura del alcance del art. 168 CE que ha hecho suya la mejor doctrina de nuestro país, como pasamos a ver.

II. EL CONSENSO DOCTRINAL SOBRE ESTA TESIS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: SUS TRES EJES

La doctrina constitucionalista de nuestro país coincide de modo prácticamente unánime en la idea de que la CE 1978 no recoge ningún tipo de cláusula de intangibilidad material expresa⁸. Por supuesto, así lo afirman quienes entienden que ninguna Constitución está sometida a límites materiales en sus procesos de revisión, pero también han venido negando que en nuestro texto constitucional se recojan límites materiales expresos a su reforma los más vehementes defensores de la existencia de límites materiales de carácter implícito (por todos, Ruipérez Alamillo, 2014: 145-146). Sentado, pues, que la CE 1978 no recoge ninguna cláusula de intangibilidad material, el debate se orienta hacia el alcance que pudieran tener determinados límites materiales de naturaleza implícita, si los hubiere.

Los argumentos que se esgrimen para ello giran siempre en torno a lo prescrito por el art. 168 CE, que prevé un procedimiento notablemente agravado para la revisión total de la Constitución o de algunas de sus decisiones fundamentales. En primer lugar, se hace hincapié en que la previsión de un procedimiento para la reforma *total* del texto constitucional sería completamente incompatible con la existencia de límites materiales —tanto expresos como implícitos— a dicha reforma⁹, lo que lleva a interpretar el contenido y alcance de muy relevantes

⁸ Véase un exhaustivo análisis de los matices de las distintas posiciones doctrinales sobre este particular en González García (2023: 101-140). En el ámbito del derecho comparado, véase, principalmente, Pegoraro (2017) y Ragone (2019: 169-183).

⁹ Ejemplifica este modo de ver la cuestión con meridiana claridad Aláez Corral (2000: 306): «Si el límite material se ha podido definir como aquella disposición constitucional de estructura normativa abierta que, a través de un mandato o de una prohibición, clausura la capacidad de conocimiento de la forma jurídica suprema, resulta meridiano que tanto el art. 169 como el art. 168 CE establecen límites materiales respecto al procedimiento de reforma constitucional del art. 167 CE. [...]». En el caso del art. 168 CE, la norma adopta la forma de un mandato, obligando a seguir un determinado procedimiento agravado para proceder a esta modificación. No es posible, pues, acudir a otras disposiciones constitucionales cuyo objeto no es la

previsiones del título preliminar de la Constitución a partir de esa cuestionable premisa¹⁰. Se suele añadir a ello, además, en segundo término, que la extraordinaria rigidez del art. 168 CE cumple *de facto* con ese objetivo de evitar la modificación de los contenidos que a ese procedimiento especial de reforma se confían (por todos, Requejo Pagés, 2008: 2765; García-Atance García, 1992: 327; Tajadura Tejada, 2018: 138). Para reforzar esa posición, en tercer y último lugar, se alega que durante los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución se rechazó expresamente la posibilidad de incorporar cláusulas de intangibilidad material, concretamente, se votó desfavorablemente una enmienda de adición que pretendía blindar en el propio art. 168 la integridad territorial del Estado frente a futuras reformas de la Constitución (por todos, Fondevila Marón, 2016: 66; García-Escudero Márquez, 2007: 18).

Vaya por delante que no compartimos los dos primeros argumentos aquí señalados, en particular, de la lectura aislada que se viene realizando de la literalidad del art. 168.1 CE, que, por supuesto, se puede y se debe abordar desde otros enfoques (por todos, Ruipérez Alamillo, 2003: 335; Torres del Moral, 2005: 13), pero vamos a centrar el objeto de este trabajo exclusivamente en discutir el tercero de los argumentos: que el constituyente rechazó la incorporación de una cláusula de intangibilidad material referida a la integridad territorial del Estado, esto es, una cláusula expresa que proscribiera la reforma de la indisolubilidad e indivisibilidad de la nación que establece el art. 2 CE. Y ello porque este tercer elemento argumental no ha sido todavía cuestionado en sede doctrinal por ningún autor, independientemente de cuál sea la lectura del art. 168 CE que se defiende.

Sin duda, los trabajos parlamentarios son un material esencial a la hora de llevar a cabo esta labor hermenéutica de interpretación del texto constitucional. Como ha venido señalando el Tribunal Constitucional, si bien «no determinan» necesariamente el sentido de este en todos los casos, sí que son siempre —también aquí— un «importante elemento de interpretación» (STC

regulación de la reforma constitucional, ni a disposiciones heterorreferentes de otros sistemas jurídicos, con pretendida validez autónoma, para hallar en nuestro ordenamiento jurídico nuevos límites materiales». Véase también Requejo Pagés (2008) o De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (2016).

¹⁰ No obstante, una minoría doctrinal —si bien muy autorizada— ha entendido por el contrario que, incluso desde una lectura aislada del art. 168.1 CE, la previsión de un procedimiento para la revisión total no abre la puerta a la elaboración, por esa vía, de una nueva Constitución que sustituya a la anterior. En palabras de Solozábal Echavarría (1998: 475), cabría *cambiar la Constitución*, pero no *cambiar de Constitución*. Sirva también como ejemplo de esta línea doctrinal la postura de Ugartemendía Eceizabarrena y Donaire Villa (2019: 122) y García-Atance García (2002: 277).

5/1981, de 13 de febrero). Y, efectivamente, a ellos se ha acogido la doctrina para sostener la interpretación del art. 168 CE que aquí criticamos. En concreto, como decimos, ha hecho fortuna —entre autores de todas las tendencias— la idea de que la inclusión de una cláusula de intangibilidad relativa a la insolubilidad/indivisibilidad de la nación fue expresamente rechazada durante los debates constituyentes al no prosperar las enmiendas y votos particulares que así lo pretendían. Particularmente elocuente se ha manifestado en este sentido Caamaño Domínguez (2020: 164):

Interesa recordar que la vía de la revisión total había sido descartada en el Anteproyecto de Constitución dando lugar a dos votos particulares del grupo parlamentario de Alianza Popular que abogaba por su inclusión siempre que se acompañase de una cláusula de intangibilidad en garantía de *la integridad del territorio y la unidad política del Estado*. La ponencia rechazó expresamente la segunda parte de estas enmiendas retomando, sin embargo, la posibilidad de la revisión total y, en el ulterior Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, se dio forma al texto actual. En consecuencia, quien sostenga que la *unidad política del Estado* es un límite implícito al poder de enmienda, deberá fundamentar su posición no solo mediante una interpretación del texto constitucional sino que, además, deberá explicar por qué se debe incorporar tácitamente a la Constitución un *límite* que expresamente fue rechazado por el constituyente.

Por supuesto, es un dato incuestionable que hubo enmiendas dirigidas a incluir expresamente en el título X una cláusula de intangibilidad que declarara inmodificable, ni siquiera por vía de reforma constitucional, la integridad del territorio o la unidad política del Estado. Sin embargo, quedarnos exclusivamente en ese dato cierto es claramente insuficiente. La clave interpretativa de los trabajos parlamentarios de elaboración de estos preceptos no está tanto en el hecho de que esas enmiendas no fueran finalmente incorporadas al texto constitucional como contrapeso a la previsión del procedimiento de reforma total, sino el motivo de por qué aquello no sucedió. A tal fin, debemos revisar el detalle de los trabajos parlamentarios relativos al propio art. 168.1, por supuesto, pero también —y previamente— el de aquellas partes de la Constitución íntimamente conectadas con él: concretamente, el preámbulo y los arts. 1.2 y 2. Pasamos a verlo.

III. LA UNIDAD DE LA NACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PREÁMBULO Y DEL TÍTULO PRELIMINAR DE LA CE 1978

El primer anteproyecto de Constitución, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero de 1978, no contenía preámbulo alguno. Tampoco

consta que se planteara o se discutiera su inclusión en esa fase preliminar. Ya en el Congreso de los Diputados, se presentaron únicamente dos enmiendas al respecto:

La enmienda n.º 779, del Grupo Parlamentario de UCD, que pretendía incorporar un brevísimo preámbulo en el que se estableciera que el sujeto que adoptaba la Constitución era «La Nación española, una e indivisible», que no prosperó, pero que ya indicaba claramente el interés de algunos grupos por declarar la indivisibilidad de la nación española. Y la enmienda n.º 452, del Grupo Parlamentario Mixto (Sres. Tierno Galván y Morodo Leoncio), que pretendía introducir un texto ya más extenso y muy similar al que finalmente quedó en la redacción de la Constitución¹¹. En su versión original se habla del «pueblo español» como sujeto constituyente y se utiliza una retórica claramente rupturista con el régimen anterior (Lucas Murillo de la Cueva y Morodo, 1999: 54-59) al recoger que este se dotaba de una Constitución «después de un largo período sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de los derechos de las *nacionalidades y regiones que configuran la unidad de España*, [...] en uso de su soberanía [...]». Esas expresiones fueron matizadas *in voce* por sus propios promotores durante el debate en el Pleno del Congreso¹², donde se aprobó por muy

¹¹ Los textos completos de ambas enmiendas pueden consultarse en <https://is.gd/XhCESL>.

¹² Intervención del presidente de la Cámara comunicando las modificaciones propuestas: «Como recordarán sus Señorías, al comienzo de los debates constitucionales se indicó que había una enmienda formulada por el profesor Tierno Galván, en relación con un preámbulo que precedería a este texto constitucional. Esta enmienda realmente ha sido posteriormente sometida a examen de la Ponencia constitucional y en un acuerdo unánime de esta Ponencia, conjuntamente con el profesor Tierno Galván, ha dado lugar a este preámbulo, a este texto que no va a ser debatido, pero que se va a someter a votación de la Cámara. Dice así: “Preámbulo.- La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, proclama en uso de su soberanía la voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure la independencia y relaciones entre los poderes del Estado. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Establecer una sociedad democrática avanzada. Colaborar en el establecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación con todos los pueblos de la Tierra. Por lo tanto, el pueblo español aprueba la siguiente Constitución”» (*Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Sesión plenaria n.º 43, de 21 de julio de 1978, *BOC*, n.º 116 de la misma fecha, p. 2553).

amplísima mayoría —268 votos a favor, 2 en contra, 2 abstenciones—, con una redacción prácticamente definitiva. Esto es, se eliminaron las alusiones al origen de la unidad del Estado y se introdujo, como en el art. 1.2, la dualidad «Nación española» - «pueblo español» como sujeto soberano —la primera— y cuerpo social que ratifica mediante referéndum la Constitución —el segundo—, lo cual dio lugar a nuevos debates sobre la cuestión en el Senado¹³, que no supusieron modificación alguna del texto.

La elaboración del art. 1.2 de la Constitución no fue especialmente compleja, pero sí dejó varios elementos interesantes a considerar aquí. El texto del anteproyecto que se presentó ante las Cortes Constituyentes ya traía un esquema similar al del texto definitivo, si bien refería la soberanía —sin el calificativo *nacional*— al pueblo español: «Los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía»¹⁴.

Con este punto de partida, fueron varias las enmiendas que se presentaron en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. De entre ellas, debemos destacar principalmente una:

La enmienda n.º 64, del Sr. Letamendia Belzunce (Grupo Parlamentario Mixto), pretendía sustituir el texto propuesto por el siguiente: «Los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo componen, en los que reside la soberanía»¹⁵. De este modo, se planteaba sin ambages una configuración *confederal* del Estado, el fraccionamiento de la soberanía —y, por tanto, del sujeto constituyente—, que era tanto como abrir expresamente en la Constitución la puerta al ejercicio del derecho de secesión a cualquier de «los pueblos» que integran el Estado —ni siquiera la nación, a la que no se aludía—. Concretamente, los pueblos que previamente se hubieran constituido en comunidad autónoma. El proponente de la enmienda lo explicitaba así:

[Pretendemos] una estructura confederal del Estado español, es decir, una estructura en la que los poderes originarios residen en los pueblos y los pueblos hacen dejación

¹³ Sirva, a título de ejemplo, la intervención en el debate de la Comisión del Sr. Ollero Gómez: «Sumarme a las sugerencias contenidas en la enmienda del profesor Sampedro y, además, a la observación del Senador Sánchez Agesta, aunque considero como él que la cosa no tiene mayor importancia, sobre todo cuando la misma contradicción se ha incluido en el apartado 2 del art. 1.º del texto constitucional, donde se involucra soberanía nacional y soberanía del pueblo» (*Diario de Sesiones*, Senado, Comisión de Constitución, Sesión n.º 17, de 14 de septiembre de 1978, *BOC*, n.º 55, de la misma fecha, pp. 4364-4369).

¹⁴ *BOC*, n.º 44, de 5 de enero de 1978.

¹⁵ En el mismo sentido, la enmienda n.º 590, del Grupo Parlamentario Vasco.

de soberanía al Estado español. Esta estructura confederal se ha dado en el mundo occidental y existe actualmente en un Estado europeo, en el Estado suizo [...]. Para nosotros el derecho de autodeterminación es claro; consiste en dos alternativas, y esas alternativas son: la de seguir formando parte del Estado, o separarse pacíficamente de este —insisto en el término pacíficamente de este— y en constituir un Estado independiente. Nosotros, en las enmiendas presentadas, damos a este derecho de autodeterminación un cauce constitucional. Exigimos que aquel pueblo que quiera ejercitar este derecho deba haber adquirido previamente la categoría de Comunidad Autónoma¹⁶.

Esta enmienda, como otras de similar tenor¹⁷, fue rechazada, quedando meridianamente claro en los debates que la mayoría de los constituyentes no consideraban en absoluto la división del sujeto soberano¹⁸. Finalmente, el texto aprobado como Dictamen de la Comisión recogía prácticamente la

¹⁶ En esa misma línea, defendiendo la enmienda propia de su Grupo Parlamentario, el Sr. Arzallus afirmaba: «Nosotros entendemos que la estructura del Estado o del Reino desde su propia formación histórica, y, desde luego, tal como nosotros nos vemos contemplados dentro de este Estado, o en su caso, Reino, en un sentido de soberanía originaria, con una cesión de parte de esa soberanía, toda la que fuese indispensable para estructurarnos conjuntamente con otros pueblos a los que consideramos asimismo soberanos [...]». Véanse ambas intervenciones en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, n.º 64, de 11 de mayo de 1978, pp. 2181 y 2182.

¹⁷ Véase, *v. g.*, enmienda n.º 454, del Grupo Parlamentario Mixto.

¹⁸ *V. g.*, para no dar lugar a duda alguna al respecto, el Sr. Carro Martínez (Alianza Popular) tuvo que retirar su enmienda n.º 2. La redacción propuesta aludía al «pueblo» como sujeto soberano, en singular. Pero no acompañaba el apelativo *español*. Los defensores del fraccionamiento de la soberanía pretendieron aprovechar esa circunstancia, obligando al diputado proponente a aclarar el sentido de la enmienda: «Consiguientemente, yo mantengo la redacción que proponía si fuera interpretada correctamente, es decir, como que la soberanía es única e indivisible. En este sentido yo no tendría inconveniente ninguno en mantener la enmienda. Pero como quiera que se está dando esta otra interpretación y en la interpretación que en su momento pueda hacer la Historia de la voluntad de estos constituyentes que hoy nos encontramos reunidos pudiera llegarse a la afirmación de que la soberanía es divisible entre los diversos sectores y pueblos de España, yo realmente no veo qué solución dar a esto. Simplemente, no voy a tener más remedio que retirar la enmienda, Sr. Presidente, porque es la única forma de que pueda votarse la misma con los adjetivos que realmente merece la intención con que yo he redactado la enmienda, es que la soberanía es indivisible y pertenece y reside en el pueblo español, esto es, en la Nación española» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos

redacción definitiva del precepto, aludiendo ya a la soberanía nacional y al pueblo español: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado». En el Senado no hubo cambios y, en último término, la Comisión Mixta sustituyó la expresión «todos los poderes» por «los poderes»¹⁹.

El *iter* de elaboración del art. 2 de nuestra Constitución también arroja algunos datos interesantes a los efectos que aquí interesan. El texto que se presentó a las Cortes como anteproyecto rezaba lo siguiente: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran»²⁰. Así, por un lado, el precepto todavía no aludía expresamente a la indisolubilidad ni a la indivisibilidad de la nación, pero introducía ya la unidad —junto con la solidaridad— como fundamento de la decisión constituyente y distinguía entre *nacionalidades* y *regiones* como sujetos titulares del derecho a la autonomía, extremo sobre el que se centrarían la mayor parte de los debates posteriores y que llevaría a los constituyentes a reforzar el modo de expresar el principio de unidad nacional que el art. 2 consagra. Esto es, aunque la estructura final del precepto ya vino dada por el anteproyecto y su contenido sufrió pocas —aunque significativas— variaciones durante la tramitación en Cortes, todas las modificaciones incorporadas fueron en la dirección de garantizar la indisolubilidad e indivisibilidad del sujeto soberano, para compensar así la introducción del término *nacionalidades*, que no se eliminó pese a las muchas enmiendas presentadas con ese objetivo, tanto en el Congreso como en el Senado, empezando por el voto particular del Grupo Parlamentario de Alianza Popular al propio texto del anteproyecto, que ya solicitaba su supresión²¹.

Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión n.º 4, de 11 de mayo de 1978, *BOC*, n.º 64, de la misma fecha, pp. 761-762).

¹⁹ *BOC*, n.º 170, de 28 de octubre de 1978.

²⁰ *BOC*, n.º 44, de 5 de enero de 1978. Hubo, no obstante, un texto anterior y distinto que manejaron los ponentes y que fue filtrado a la prensa: «La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre los pueblos». Sobre esta cuestión, véase Fraga Iribarne (1978: 11).

²¹ Justificación del voto particular: «La expresión *región* o *región autónoma* (única que figuró en la Constitución de 1931) es perfectamente suficiente para describir la base geográfica e histórica de las autonomías. En cambio, la palabra *nacionalidades* es equívoca y llena de posibles complicaciones. No puede aceptarse más que una *nación*: España, ni más de una *nacionalidad*: la española. Lo otro nos lleva a planteamientos tan complejos, delicados y cargados de dificultades de futuro como el *principio de las*

Fue en el texto del Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados donde se introdujeron las alusiones a la indisolubilidad de España y a su condición de patria común e indivisible²², si bien su redacción y sintaxis definitiva no llegó hasta el texto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de esa misma Cámara²³. No hubo, por tanto, cambios posteriores ni en el Pleno del Congreso²⁴, ni durante la tramitación en el Senado, ni en la Comisión Mixta, si bien en todos esos foros se siguió debatiendo intensamente sobre la conveniencia de eliminar el término *nacionalidades*, pese a haber dado ya reforzadísima protección a la condición unitaria e indivisible el soberano. Toda esa tramitación podría sintetizarse, en lo que al objeto de nuestro estudio interesa, del modo que sigue.

nacionalidades, el derecho de autodeterminación, etc., que sería deseable evitar, al servicio de la sagrada e indestructible unidad de España» (BOC, n.º 44, de 5 de enero de 1978).

²² Informe de la Ponencia: «Artículo 2: La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española» (BOC, n.º 82, de 17 de abril de 1978).

²³ Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas: «Artículo 2: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (BOC, n.º 121, de 1 de julio de 1978). Se aceptó —parcialmente— la enmienda n.º 750, de los Sres. García-Margallo y Domínguez García, del Grupo Parlamentario de UCD: «Adición que se propone: 2. La nación española no enajena ninguna parte de su territorio, único e indivisible, ni ninguno de los derechos de soberanía que en él ejerce. Justificación: El párrafo que se propone tiene dos objetivos: 1. Consagrar la unidad y la indivisibilidad del territorio nacional, principio que figura recogido en la Constitución de la República de 1931, que en su artículo 8 alude a los *límites irreductibles de su territorio actual* y que consta en numerosas Constituciones extranjeras, entre las que merece citar, por rigor y modernidad, la Constitución portuguesa, cuyo artículo 5.2 literalmente establece que: *El Estado no enajena ninguna parte del territorio portugués ni de los derechos de soberanía que sobre él ejerce, sin perjuicio de la rectificación de fronteras*. 2. Consagrar el carácter unitario de la nación española, sin perjuicio del reconocimiento de la autonomía de nacionalidades y regiones reguladas por la Constitución». Véase, al respecto, García-Margallo Marfil (2017: 102-103).

²⁴ El texto del Dictamen de la Comisión fue aprobado posteriormente, sin modificaciones, por el Pleno del Congreso de los Diputados por amplísima mayoría: 278 votos a favor, 20 en contra y 13 abstenciones.

En el Congreso fueron rechazadas todas las enmiendas. Por supuesto, las que propugnaban la supresión del término *nacionalidades*²⁵, pero también tanto las tendentes a ampliar el fundamento de la Constitución a la autonomía de los territorios, no solo a la unidad²⁶, como las que pretendían que la unidad no fuera fundamento de la Constitución, sino decisión del constituyente llevada al texto fundamental²⁷. Los debates sobre este último tipo de enmiendas se plantearon en los términos siguientes.

²⁵ Enmienda n.º 14, del Sr. Jarabo Payá, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular: «Se propone la supresión de la palabra *nacionalidades*. Justificación: Entendemos que el término *nacionalidad* resulta, de hecho, equívoco en su interpretación, puesto que, según versión del Diccionario de la Real Academia, *nacionalidad es condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación*, y *nación*, según el mismo Diccionario, es *el conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo Gobierno*, de lo que claramente se deduce que la integración de tal concepto puede abrir la posibilidad del reconocimiento a diversas naciones dentro del territorio español, lo que resultaría atentatorio contra la unidad de España, que en el mismo artículo se considera fundamento de la Constitución». En el mismo sentido, las enmiendas n.º 35 (Sr. de la Fuente y de la Fuente, Grupo Parlamentario de Alianza Popular), n.º 37 (Sr. Gómez de las Rocas, Grupo Parlamentario Mixto), n.º 63 (Sr. Fernández de la Mora, Grupo Parlamentario de Alianza Popular) y n.º 74 (Sr. Silva Muñoz, Grupo Parlamentario de Alianza Popular).

²⁶ Enmienda n.º 104, del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana: «Redacción que se propone: Artículo 2: La Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Justificación: Carece de sentido el que se haga fundamentar a la Constitución únicamente en la unidad de España y la solidaridad de sus pueblos, calificándose el derecho a la autonomía como mero reconocimiento distinto de la solidez que supone la propia condición de fundamentar la Constitución. Este tratamiento, absolutamente discriminatorio, empece o minimiza el sentido final que quiere suponer todo este artículo 2 en cuanto a que la trilogía de la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía constituyen una auténtica fundamentación de la Constitución y de toda la estructura del ordenamiento jurídico institucional del Estado». Enmienda n.º 591, del Grupo Parlamentario Vasco: «Nueva redacción: La Constitución se fundamenta en la unión, la solidaridad y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España. Justificación: Entendemos que esta enmienda recoge con mejor precisión los conceptos de pluralidad y solidaridad que inspiran este artículo». Enmienda n.º 697, del Grupo Parlamentario Comunista: «Nueva redacción: La Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Motivación: Por considerar que expresa mejor el espíritu que anima a dicho artículo».

²⁷ Enmienda n.º 456, del Grupo Parlamentario Mixto: «El artículo 2 deberá decir: La unidad de España se configura como un conjunto de nacionalidades y regiones, que se

Quienes pretendían eliminar la alusión a que la unidad es fundamento de la Constitución no cuestionaban la indivisibilidad del territorio ni la unidad del soberano, sino su condición previa y anterior a la decisión constituyente. Así, por ejemplo, afirmaba el Sr. Fernández de la Mora:

[...] la unidad de España, en realidad, es una declaración jurídica sobre la unidad del territorio, sobre la unidad de la población y sobre la unidad de la soberanía. Ahora bien, la Constitución no puede apoyarse sobre ninguna declaración jurídica, ni sobre ninguna norma positiva, sino que ocurre exactamente lo contrario. Todas las normas positivas, todas las declaraciones jurídicas se apoyan sobre la Constitución, que es la norma de las normas y el pináculo de la pirámide constitucional [...]. La Constitución solo se funda sobre la soberanía nacional [...]. Esta es la razón de que yo proponga la supresión de la frase *La Constitución se fundamenta en la unidad de España*, para empezar diciendo *España, patria común e indivisible de todos los españoles*²⁸.

organizan según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Motivación: Consideramos que la Constitución no es susceptible de fundamentarse en el concepto de *unidad de España*. Por el contrario, España, como nación, sí la entendemos como un conjunto de nacionalidades y regiones organizadas». Enmienda n.º 247, del Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña: «Texto que se propone: Artículo 2. La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de España, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Motivación: La redacción de esta enmienda supone una mayor coherencia y rigor jurídico político» (en idénticos términos, la enmienda n.º 327 del mismo grupo parlamentario). Enmienda n.º 691, del Sr. López Rodó, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular: «Sustituir la expresión *la Constitución se fundamenta en* por las palabras *la Constitución proclama y reafirma la unidad de España*. Justificación: Se desprende el propio texto de la enmienda».

²⁸ *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión n.º 5, de 12 de mayo de 1978, BOC, n.º 66, de la misma fecha. En el mismo documento se puede consultar la intervención del Sr. Reventós Carner, en sentido muy similar: «No es lo mismo escribir en el texto constitucional *la Constitución fundamenta* que *la Constitución se fundamenta*. Es justamente todo lo contrario. Una cosa es que la ley fundamental necesite fundamentarse, apoyarse, basarse en algo previo a ella, y otra muy distinta que esa ley fundamental, como su nombre indica, sea fundamento de todo. En el primer caso, se afirma algo jurídicamente sin sentido. ¿Cómo iba la Constitución a fundamentarse en algo si es ella misma el fundamento jurídico del Estado? Lo que ocurre es que tal afirmación se refiere a una realidad social y política previa, algo que Cánovas no hubiera vacilado en considerar como Constitución interna de España, algo que es la base del nacionalismo místico de los iusnaturalistas que siguen defendiendo a unas fuerzas políticas en España».

Sin embargo, fueron claramente mayoritarias las manifestaciones a favor de mantener en el texto del art. 2 la fórmula *la Constitución se fundamenta en la unidad de la Nación española*. Además, y esto es lo más importante, con un modo de argumentar que evoca claramente la idea de que la unidad proclamada en ese precepto no estaba entonces —ni podría estar después, vía reforma constitucional— a disposición de la voluntad del constituyente. Por todas, traemos aquí las palabras del Sr. Cisneros Laborda:

La unidad de España es un valor para nosotros, meta constitucional y preconstitucional; la Constitución puede asumirlo, proclamarlo, reconocerlo. [...] Lo que no podrá es fundamentar ella, la Constitución, a esta unidad, relegándola a una pura creación ius positiva, a una resultancia de la norma de Derecho. Y no se trata de una afirmación, digamos, de iusnaturalismo retórico. Insisto: se trata de una evidencia suministrada por el Derecho, por la lógica formal y, sobre todo, por la Historia. [...] Desde luego, resultaría sorprendente, aun para el lector más avisado, conocer que España estaba esperando a los constituyentes de 1978 para reconocerse e identificarse en su esencial unidad. [...] Porque, y esta es la línea de reflexión definitiva, afirmar que la Constitución fundamenta la unidad de España equivaldría a sostener, *sensu contrario*, que si la Constitución no la fundamentase, la unidad de España no existiría²⁹.

Con el texto ya en el Senado, se volvieron a presentar —sin ningún éxito— diversas enmiendas dirigidas a intentar suprimir el término *nacionalidades*³⁰, a incluir la autonomía también como fundamento de la

²⁹ *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión n.º 5, de 12 de mayo de 1978, BOC, n.º 66, de la misma fecha. En el mismo documento se puede consultar la intervención del Sr. Herrero Rodríguez de Miñón, en parecida dirección: «Señorías, ¿qué es fundamentar? Según el diccionario de la Real Academia, fundamentar es echar lo cimientos o fundamentos a un edificio. Y es claro que la Constitución no puede echar los cimientos o fundamentos al edificio que es España, porque España es una magnitud extensiva e intensiva que se sustrae a toda regulación constitucional. España era antes, y será después de esta Constitución, una entidad permanente, porque, parafraseando una frase famosa, esta Constitución puede pasar y pasará, pero España no pasará [...]. Esa magnitud intensiva, antes que una organización específica que contenga la Constitución, antes que eso es *la titularidad del poder constituyente; y a este poder constituyente es a lo que necesariamente se refiere el verbo fundamentar*». La cursiva final es mía.

³⁰ Enmienda n.º 3, del Sr. Arespachaga y Felipe; enmienda n.º 7, del Sr. Martín-Rectortillo Baquer; enmienda n.º 169, del Sr. Gambos Sánchez-Barcaiztegui; enmienda n.º 194, del Sr. Cacharro Pardo; enmienda n.º 217, del Sr. Matutes Juan; enmiendas n.ºs 225 y 226, del Sr. Carazo Hernández; enmienda n.º 228, del Sr. Marías Aguilera; enmienda n.º 255, del Sr. Zarazaga Burillo; enmienda n.º 381, del Sr. Díez-Alegría

Constitución³¹ o a incorporar el reconocimiento del derecho de autodeterminación de los distintos territorios en conexión con la presunta plurinacionalidad del Estado o con su estructura confederal³². La novedad vino de la mano de tres enmiendas tendentes a suprimir, por resultar reite-

Gutiérrez; enmienda n.º 821, del Sr. Sánchez Reus; enmienda n.º 822, del Sr. Calvo Ortega, y enmienda n.º 823, del Sr. Royo Villanova y Payá.

³¹ Enmienda n.º 982, del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos: «Nueva redacción: La Constitución se fundamenta en la unión, la solidaridad y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España. Justificación: Entendemos que esta enmienda recoge con mejor precisión los conceptos de pluralidad y solidaridad que inspiran este artículo».

³² Enmienda n.º 290, del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos: «Enmienda de sustitución del texto por otro del siguiente tenor: La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español, la solidaridad entre los pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran y el derecho a la autodeterminación de estas últimas. Justificación: Por coherencia con la enmienda presentada al artículo 1, si el Estado está formado por diversos pueblos y es, por tanto, un Estado plurinacional, el derecho de autodeterminación aparece como irrenunciable. El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, ambos suscritos por el Gobierno español, proclaman que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política». Enmienda n.º 444, del Grupo Parlamentario Mixto: «Enmienda total: La Constitución confederal reconoce y garantiza el derecho a la Autodeterminación de los pueblos que integran la Confederación y el derecho a la Autonomía de las regiones que la componen. Cada pueblo tiene derecho a su Estado. Cada Estado se regirá por su propia Constitución Nacional. Motivación: La Autodeterminación de los pueblos es principio básico, en todo sistema de convivencia, reconocido internacionalmente. Es base de la convivencia voluntaria y feliz de los diferentes Estados en la Confederación». Y enmienda n.º 1100, del Grupo Parlamentario de Senadores Vascos: «Se propone la siguiente nueva redacción: 1. El Estado español se fundamenta en la confederación de las naciones que lo integran, sin perjuicio del derecho a la libre autodeterminación de su futuro político, que se les reconoce constitucionalmente. 2. Cada nación está formada a su vez por una o varias regiones, las cuales tienen derecho a la autonomía basada en el principio de descentralización administrativa. 3. La Constitución ampara y garantiza la solidaridad entre todas las naciones y regiones de España. Justificación: La nación y la región son fenómenos sociológicos distintos, en un orden jerárquico y subsuntivo de carácter vertical. Por otra parte, la existencia de una pluralidad de naciones en España aconseja dotar al Estado de una configuración federal. Finalmente, el reconocimiento de la peculiaridad nacional comporta inexcusablemente el derecho a la autodeterminación de los correspondientes pueblos».

rativos a juicio de los proponentes, bien el término *indisoluble*³³, bien el término *indivisible*³⁴, que tampoco prosperaron.

De entre los debates que todas estas enmiendas generaron en la Cámara Alta, conviene destacar aquí la intervención del Sr. Montero Rodríguez, en su turno para justificar el voto a favor del Grupo Parlamentario Socialista para mantener el término *nacionalidades*, que, como la mayor parte de los constituyentes, daba por entendido que, con independencia de cómo se articulara el régimen de la reforma constitucional, el sentido último del art. 2 de la Constitución era dejar constancia de una premisa fundamental de la que todos ellos partían: «*Cualquier intento de atentar contra esta unidad o ponerla en cuestión nos parece una aberración política y un grave retroceso histórico indigno de ser considerado a la altura de nuestro tiempo*»³⁵.

³³ Enmienda n.º 129, del Sr. Cela y Trulock: «Texto que se propone: La Constitución se fundamenta en la unidad de España, patria indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía y la solidaridad recíproca de los países que la integran. Justificación: Se suprime el concepto *indisoluble* por ser obvio (ante unidad) y redundante (ante indivisibilidad). Además se suprimen los adjetivos *todos* y *todas* por ser igualmente obvios. No hay que hacer trágalas ni tempestades en vasos de agua con las nociones *nacionalidades* y *regiones*, que son polémicas, no bien definidas y, por ende, confundidoras. Hablar de unas y otras supone, además, un juicio de valor de alcance innecesariamente peligroso. La nación española es España». Y enmienda n.º 320, del Sr. Sánchez Agesta: «Debe decir: La Constitución se fundamenta en la unidad política de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones históricas que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Fundamento: Se suprime la reiteración de *indisoluble* e *indivisible*, dejando solo esta expresión y se subraya con la adjetivación política el sentido de la voz Nación, en el significado específico que la distingue de las nacionalidades y regiones históricas y culturales, como fundamento de una organización política independiente, compatible con los derechos de autonomía que reconoce y garantiza». Durante el debate, el proponente concretaba que, en su opinión, «indivisible significa la oposición al principio de autodeterminación» (*Diario de Sesiones*, Senado, Comisión de Constitución, Sesión n.º 2, de 19 de agosto de 1978, BOC, n.º 40, de la misma fecha).

³⁴ Enmienda n.º 9, del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes: «Debe decir: La Constitución se fundamenta en la insoluble unidad de la nación española y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Justificación: Hay que huir de reiteraciones, cuya presencia en el texto puede interpretarse no como ratificación de lo ya afirmado, sino como inseguridad sobre la realidad de la tesis que se repite».

³⁵ *Diario de Sesiones*, Senado, Sesión Plenaria n.º 32, de 25 de septiembre de 1978, BOC, n.º 58, de la misma fecha. Las cursivas son mías.

La utilización de esos concretos términos, además por el representante del Grupo Parlamentario Socialista, que tuvo una postura especialmente flexible en la controversia en torno al término *nacionalidades*, permitiría abrir al menos el interrogante acerca de si esa «aberración política» se consideró proscrita también por el constituyente incluso para el caso de una reforma constitucional posterior. Lo que nos lleva, lógicamente, al análisis de los trabajos parlamentarios relativos al título X de la Constitución y, en particular, a los correspondientes al art. 168.

IV. EL RECHAZO DE LA CLÁUSULA DE INTANGIBILIDAD SOBRE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL EN EL ARTÍCULO 168.1 CE 1978: SUS VERDADEROS MOTIVOS

En el Anteproyecto de Constitución remitido a las Cortes Generales no se distinguía entre procedimiento de reforma total y procedimiento de reforma parcial, esto es, no se aludía expresamente a la posibilidad de llevar a cabo una revisión completa de la Constitución; y, además, no se recogía ningún límite material a la reforma, pese a que sí se perfilaba ya el vigente límite circunstancial³⁶. En el anexo a ese mismo texto ya se incorporó un voto particular del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, que pretendía dos objetivos muy concretos y conectados: por un lado, establecer un procedimiento distinto y más agravado para los supuestos de reforma total de la Constitución; y, por otro, incluir una cláusula expresa de intangibilidad material que estableciera que «ningún proyecto de reforma constitucional podrá afectar a la integridad del territorio o a la unidad política del Estado»³⁷. El primero de ellos se incorporó casi inmediatamente al Informe de la

³⁶ Art. 158: «1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión mixta, de composición proporcional, integrada por Diputados y Senadores, que procurará presentar un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta en el Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación». Art. 159: «No procede la reforma constitucional ni trámite alguno de los indicados en tiempo de guerra o de declaración de alguno de los estados de excepción» (BOC, n.º 44, de 5 de enero de 1978).

³⁷ BOC, n.º 44, de 5 de enero de 1978.

Ponencia³⁸, pero la cláusula de intangibilidad no fue incluida en ninguna fase del *iter* constituyente.

Comencemos por recordar que no es cierto que el rechazo a tales enmiendas fuera claro y reiterado a lo largo de todo el *iter* parlamentario, como se ha pretendido decir. En el Senado no se llegó a debatir ni a votar ninguna enmienda de ese tenor porque su proponente, el Sr. Cacharro Pardo, dejó que decayera al no comparecer para su defensa ni en Comisión ni en Pleno³⁹.

En el Congreso, el voto particular antes citado se trocó en enmienda n.º 2, del Sr. Carro Martínez, para añadir al entonces todavía art. 159 que cerraba el título X un nuevo apartado del siguiente tenor: «La unidad política de España y su integridad territorial son inmodificables».

³⁸ Art. 160: «1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma. 3. Cuando se propusiere la revisión total o en parte sustancial de la Constitución, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 4. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de ambas Cámaras. 5. Se entenderá que es de aplicación el apartado 3 de este artículo cuando la reforma afecte a un título completo de la Constitución o así lo determine el Tribunal Constitucional. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación» (BOC, n.º 82, de 17 de abril de 1978).

³⁹ En el Senado se presentó una enmienda muy similar, la n.º 194, del Sr. Cacharro Pardo (Grupo Parlamentario Mixto), para agregar un apdo. 2 al art. 163 con la siguiente literalidad: «La unidad política de España y su integridad territorial son en todo momento inmodificables». Enmienda que llevaba aneja la siguiente justificación: «Esperamos que ahora en el Senado no existan objeciones sinceras a esta enmienda, que es una garantía necesaria que como Estado y como nación debe tener nuestra comunidad política. Ello no afecta a la posible recuperación de Gibraltar, ya que es doctrina inmutable que forma parte de nuestra integridad territorial». No obstante, la enmienda no fue debatida en Comisión y fue llevada al debate del Pleno del Senado como voto particular n.º 537, pero tampoco allí se llegó a discutir, dándose por decaído al no comparecer el Sr. Cacharro Pardo para su defensa. De modo que pocas conclusiones pueden extraerse de su paso por esta Cámara. BOC, n.º 157, de 6 de octubre de 1978.

En los debates correspondientes a esa enmienda se advierte claramente la preocupación de su proponente por reforzar la indisolubilidad e indivisibilidad de la nación consagradas en el art. 2, haciendo expresa su inmodificabilidad a través de la reforma constitucional, como se hace en otros países de nuestro entorno:

Pretendo, ni más ni menos, que la unidad de España y su integridad territorial queden a salvo de cualquier duda interpretativa y también que quede a salvo de cualquier veleidad constituyente futura. [...] Yo y muchos españoles quedaríamos muy satisfechos, muy tranquilos, si la unidad y la integridad de la Patria pudieran quedar a salvo, no de guerras y revoluciones, porque esto sería imposible, pero sí se pueden poner a salvo del poder constituyente normativo y jurídico. [...] Algunos podrán decir que la unidad y la integridad están reconocidas en el artículo 2 de la Constitución, pero lo mismo ocurre en la Constitución portuguesa, donde hay un artículo 6 que no contiene una redacción tan dudosa como la de nuestro artículo 2, y, sin embargo, a pesar de reconocer la unidad e integridad de la patria portuguesa, no obstante se establece esa limitación expresa en el artículo 290 de la Constitución. [...] Y no tengo más remedio que rogar, y rogaros encarecidamente, que consideréis y que aceptéis esta enmienda. Su aceptación acallaría muchas de las cuitas y reservas que esta Constitución suscita a muchos españoles⁴⁰.

Es bien cierto que el Sr. Carro Martínez y su grupo parlamentario entendían que, sin esa expresa cláusula de intangibilidad material, el contenido del art. 2 no oponía *per se* un límite a la reforma futura de la Constitución. Y es igualmente cierto que la enmienda fue rechazada por amplia mayoría en el Pleno del Congreso de los Diputados, aunque con un importante papel de la abstención, lo que ya apunta en la dirección de que en el sentir de la Cámara estaba la idea de que la cláusula no era tanto no querida como no necesaria: 129 votos en contra, 25 votos a favor, 112 abstenciones y 1 voto nulo⁴¹.

Pero no cabe desconocer la relevancia de los motivos de quienes rechazaron la enmienda, en la medida en que, a efectos interpretativos, no es tan decisivo el resultado de la votación como la motivación de quienes la ganaron, esto es, por qué se negó la incorporación de esta cláusula de intangibilidad. Así, tanto el Grupo Parlamentario Socialista como el Comunista, que aglutinaron la mayor parte de los votos negativos, coincidieron en señalar que votaban en contra porque la enmienda resultaba *innecesaria* al estar la indis-

⁴⁰ *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Pleno, n.º 115, de 20 de julio, pp. 2504-2507.

⁴¹ En Comisión el resultado fue similar: 17 votos en contra, 2 votos a favor y 17 abstenciones.

lubilidad/indivisibilidad de la nación ya suficientemente garantizada en el art. 2 de la Constitución, no en el carácter especialmente agravado del procedimiento de reforma del art. 168, como se ha venido interpretando. Ciertamente, no se dijo explícitamente que el art. 2 fuera un límite implícito o expreso a la revisión de la Constitución, pero tampoco se posicionaron claramente a favor de entender que, al no incorporar esta enmienda, cabría modificar en el futuro dicho precepto vía reforma constitucional. Todo lo contrario: en modo alguno pretendían con el rechazo de la enmienda dejar esta decisión esencial abierta a reconsideración posterior por el poder de revisión constitucional.

Muy reveladora fue la intervención, en explicación del voto del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, del Sr. Peces-Barba Martínez:

Nosotros entendemos que esta enmienda es absolutamente *innecesaria* y que las preocupaciones, muy justas, que se manifiestan en la enmienda están ya resueltas en el art. 2. Creemos que es malo que exista expresamente una cláusula de irreformabilidad, porque fija una preocupación que no existe [...]. Nosotros, por consiguiente, considerando que *no añade nada al tema*, sino que introduce una heterogeneidad en relación con el conjunto del título sobre la reforma nos oponemos a que esta enmienda prospere⁴².

En términos muy similares se expresó también en el mismo debate, por el Grupo Parlamentario Comunista, el Sr. Solé Tura, que no solo confirmaba el mismo argumento, sino que además hacía explícito que para su grupo parlamentario la unidad de España tenía la condición de *intangible* habida cuenta de lo dispuesto en el art. 2 CE, y que lo pretendido con el rechazo de la enmienda —así se pretextó— no era otra cosa que no cerrar la puerta a futuras incorporaciones al territorio nacional de zonas bajo soberanía extranjera, lo que —evidentemente— en nada afectaría a la condición de indisoluble e indivisible de la nación:

Creo que la enmienda que propone el Grupo de Alianza Popular tiene el defecto de que es *absolutamente innecesaria*, y precisamente por serlo tiene una connotación que nos parece preocupante, por decirlo de una manera suave. Si esta enmienda se somete a votación, parece que va a provocar una divisoria entre los que *somos partidarios de mantener intangible la unidad de España* y los que no los son, lo que constituye un falso planteamiento del asunto, porque la realidad no pasa por ahí.

⁴² *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión n.º 24, de 20 de junio de 1978, *BOC*, n.º 93, de la misma fecha. Las cursivas son mías.

Hemos aprobado un artículo 2 que creo es claro y específico al respecto [...]. Introducir, pues, ahora el problema de esa irreformabilidad absoluta nos parece innecesario [...] Si establecemos la irreformabilidad de la integridad de España, ¿cómo va a resolverse constitucionalmente en el futuro el problema de la recuperación de Gibraltar?⁴³

A mi juicio, a la vista de estas intervenciones en explicación de voto en el Congreso de los Diputados, resulta cuando menos cuestionable que el hecho de que esta enmienda se rechazase significara necesariamente que la voluntad del constituyente fuera dejar la indisolubilidad/indivisibilidad de la nación española proclamada en el art. 2 a plena disposición del reformador de la Constitución, que es la lectura que ha venido haciendo unánimemente la doctrina⁴⁴.

V. RECAPITULACIÓN

Así, pues, a mi juicio, un correcto análisis de lo efectivamente sucedido durante el *iter* constituyente no nos debe llevar a reforzar la idea de que el art. 168 de la Constitución es absolutamente incompatible con la eventual existencia de cláusulas de intangibilidad material expresadas en otras partes del texto constitucional.

Antes al contrario, de la lectura detenida de estos trabajos parlamentarios cabría cabalmente inferir que la intención del constituyente no fue excluir las cláusulas de intangibilidad, particularmente, la que podría encontrarse en el art. 2 de la Constitución. Como se ha visto, el art. 168 prevé un procedimiento para la revisión *total* de la Constitución no *frente a* la rotunda afirmación del art. 2 acerca de la indisolubilidad y la indivisibilidad de la nación, ni configura ese procedimiento como especialmente agravado para compensar la ausencia de la referida cláusula de intangibilidad, sino que, *una vez que* en el art. 2 se ha blindado la unidad del sujeto soberano frente a

⁴³ *Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Sesión n.º 24, de 20 de junio de 1978, *BOC*, n.º 93, de la misma fecha. Las cursivas son mías.

⁴⁴ Algunos autores, incluso, en tono claramente desdeñoso, *v. g.* Pérez Royo (1988: 391): «Alianza Popular propugnaba añadir un nuevo artículo en el que se incluyera una cláusula de intangibilidad referida a la *integridad del territorio o a la unidad política del Estado*. Esta propuesta, que sería machaconamente reiterada tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado en todas las fases de la elaboración de la Constitución, no encontraría el más mínimo apoyo y no daría lugar más que a un debate relativamente poco importante».

cualquier reforma constitucional posterior que pretendiera alterarla, establece ese procedimiento de revisión global de la Constitución, que es compatible con la referida cláusula.

Como ya hemos advertido, para adoptar una posición definitiva sobre esta cuestión hay que atender, por supuesto, también a otros elementos hermenéuticos, no solo al análisis de los trabajos parlamentarios, pero entendemos que —independientemente del valor que pueda dársele a este dato— es importante romper con esa primera variable sobre la que se apoyan el resto de reflexiones interpretativas sobre el alcance del art. 168 CE: a nuestro entender, el constituyente no rechazó la posibilidad de incorporar una cláusula de intangibilidad sobre la integridad territorial porque pretendiera dejar a disposición del poder de revisión constitucional ese extremo, sino porque entendía haber establecido esa cláusula de modo expreso en el art. 2 CE.

Bibliografía

- Aláez Corral, B. (2000). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Boletín Oficial del Estado - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Caamaño Domínguez, F. (2020). *Federación y reforma*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Castellá Andréu, J. M. (2019). Veinte años del Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá sobre la secesión de Quebec: su percepción en España. En M. Aragón Reyes, J. Jiménez Campo, C. Aguado Renedo, A. López Castillo y J. L. García Guerrero (dirs.). *La Constitución de los Españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría* (pp. 289-306). Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2016). Independencia y democracia. El Título VIII y la indisoluble unidad de la Nación Española. En J. M. Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado. Tomo II* (pp. 1431-1496). Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De Miguel Bárcena, J. M. (2018). El proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 133-166. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.113.05>.
- De Miguel Bárcena, J. M. (2019). *Justicia Constitucional y secesión. El caso del proceso soberanista catalán*. Madrid: Reus.
- De Miguel Bárcena, J. M. (2020). La persistencia del proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 120, 199-230. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.07>.
- Fondevila Marón, M. (2016). *La reforma constitucional en la Constitución de 1978. Un ensayo de Derecho Constitucional como ciencia teórico-práctica*. Santiago de Compostela: Andavira.

- Fossas Espadaler, E. (2014). Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 273-300.
- García-Atance García, M. V. (1992). La reforma constitucional y las cláusulas de intangibilidad. *Revista de Derecho Político*, 37, 319-330. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.37.1992.8607>.
- García-Atance García, M. V. (2002). *Reforma y permanencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, M. P. (2007). *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.71-72.2008.9043>.
- García-Margallo Marfil, J. M. (2017). *Por una convivencia democrática. Una propuesta de reforma para adaptar la Constitución al siglo XXI*. Bilbao: Deusto.
- González García, I. (2023). *La indivisibilidad de la Nación: límite expreso a la reforma de la CE 1978*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. y Morodo, R. (1999). Preámbulo. En O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 43-75). Madrid: Edersa.
- Pegoraro, L. (2017). Temas y problemas (antiguos y actuales) de la reforma constitucional en el Derecho comparado. En E. Álvarez Conde (dir.). *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución Española* (pp. 3-28). Granada: Comares.
- Pérez Royo, F. J. (1988). Artículo 168. En O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978* (Tomo XII). Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- Ragone, S. (2019). Tribunales Constitucionales y secesión: ¿reivindicación (potencialmente) legítima o violación de un principio básico? *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 11 (2), 169-183. Disponible en: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2019.112.03>.
- Requejo Pagés, J. L. (2008). Artículo 168. En M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario* (pp. 2765-2770). Madrid: Wolters Kluwer.
- Ridao Martín, J. (2014). La juridificación del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso de cambio político del orden constitucional. *Revista de Derecho Político*, 91, 91-136. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.91.2014.13220>.
- Romero Caro, F. J. (2021). Integración territorial y sistema federal: el modelo federal canadiense y la secesión de Quebec. *Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional*, 1, 63-82.
- Ruipérez Alamillo, J. (2003). *Proceso constituyente, soberanía y autodeterminación*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Ruipérez Alamillo, J. (2014). *Reforma versus Revolución. Consideraciones desde la teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*. México: Porrúa.

- Solozábal Echavarría, J. J. (1998). El problema de la soberanía en el Estado autonómico. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 1, 461-490.
- Tajadura Tejada, J. (2018). *La reforma constitucional: procedimientos y límites. Un estudio crítico del Título X de la Constitución de 1978*. Madrid: Marcial Pons - Fundación Manuel Giménez Abad.
- Torres del Moral, A. (2005). Democracia y reforma constitucional. En M. A. García Herrera (coord.). *Constitución y democracia. Veinticinco años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003* (Vol. I) (pp. 105-124). Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Ugartemendía Eceizabarrena, I. y Donaire Villa, F. (2019). *La triple justiciabilidad de las reformas constitucionales. Garantías jurisdiccionales nacionales, supranacionales e internacionales*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.