

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO  
(Dir.)

Cátedra Europea Jean Monnet de Derecho Constitucional

**REFORMA CONSTITUCIONAL  
EN LA UNIÓN EUROPEA  
Y EN ESPAÑA**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

# SUMARIO

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN .....	11
EN DEFENSA DE LA REFORMA DE LOS TRATADOS DE LA UE, <i>Miguel Martínez Cuadrado</i> .....	15
INCLUSIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL, <i>Eugenio Nasarre Goicoechea</i> .....	19
REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA, <i>Manuel Álvarez Junco</i> .....	21
<b>1. INTRODUCCIÓN A LOS PROCESOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES</b>	
INTRODUCCIÓN A LOS PROCESOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, <i>Miguel Martínez Cuadrado</i> .....	23
<b>2. CONSIDERACIONES SOBRE TRANSFORMACIÓN Y REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA</b>	
LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA, <i>Pascual Navarro</i> .....	63
<b>3. FUNDAMENTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y EUROPEOS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978</b>	
CONTRA LA ALERGIA A LA REFORMA CONSTITUCIONAL, <i>Óscar Alzaga Villaamil</i> .....	71

	Pág.
DICTAMEN SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN, <i>Ramón Tamames</i> ...	81
CONTENIDO EUROPEÍSTA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y PROYECCIÓN POSTERIOR HASTA EL DEBATE ACTUAL, <i>Enrique Barón Crespo</i> .....	93
<b>4. EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA DE 1978 A 2018</b>	
LA OPINIÓN PÚBLICA DE LOS ESPAÑOLES Y LA TRANSICIÓN POLÍTICA, <i>Juan Díez Nicolás</i> .....	97
AUTONOMÍAS: RECELO, SATISFACCIÓN, DECEPCIÓN, DESCONCIERTO, <i>José Juan Toharia</i> .....	105
<b>5. PERSPECTIVAS JURÍDICO-INSTITUCIONALES DE REFORMA CE1978</b>	
REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ESPAÑA Y EN EUROPA, <i>Teresa Freixes</i> ...	113
EL ART. 155 DE LA CONSTITUCIÓN Y SU APLICACIÓN A LA CRISIS CATALANA DE 2017, <i>Javier García Fernández</i> .....	133
FORTALECER LA CONSTITUCIÓN MEDIANTE SU ADAPTACIÓN A LA LEGISLACIÓN EUROPEA, <i>Rafael Ripoll</i> .....	141
LA RELACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: UN DIÁLOGO FRANCO EN POS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA, <i>Carlos Uriarte Sánchez</i> ...	151
<b>6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL BIENIO PARLAMENTARIO 2016-2018</b>	
CINCO REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, <i>Francisco Martínez Vázquez</i> .....	159
ACTUALIZAR UNA BUENA CONSTITUCIÓN ENVEJECIDA, <i>Gregorio Cámara Villar</i> .....	163
CUARENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN, VIGENCIA Y REFORMA, <i>Fernando Maura Barandiarán</i> .....	167
BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL, <i>Manuel Delgado Iribarren</i> .....	173
REFORMA CONSTITUCIONAL 2018, <i>Francisco José Serra Giménez</i> .....	177
<b>7. ORIENTACIONES DEL DEBATE EN LOS MEDIOS</b>	
LA MALQUERIDA CONSTITUCIÓN, <i>Francisco Rosell</i> .....	183
EUROPA AVANZA EN LO ECONÓMICO CON ACUERDOS DE COMPROMISO, PERO DEBE PREVENIRSE DE AMENAZAS A SUS PRINCIPIOS CONSTITUYENTES, <i>José García Abad</i> .....	187

	Pág.
COMPASIÓN. TAMPOCO PARA EUROPA ESTE FUNERAL MERECE NINGÚN HIMNO A LA ALEGRÍA, <i>Xavier Vidal-Folch</i> .....	193

## **8. ACTUALIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA**

LA TORMENTOSA HISTORIA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN ITALIA, SIN HABLAR DE LOS SISTEMAS ELECTORALES, <i>Mario Caciagli</i> ...	195
CAUSAS, CONSECUENCIAS Y SOLUCIONES A LA AMENAZA POPULISTA EN EUROPA, <i>Miguel Ángel Benedicto</i> .....	203

## **9. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2017-2019 EN LA V REPÚBLICA**

LA REFORME CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (JUILLET 2018), <i>Alain Richard</i> .....	209
---	-----

## **10. LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y SU REFORMA**

LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y SU REFORMA, <i>Alfonso Guerra</i> ....	217
ÍNDICE .....	231

## PRESENTACIÓN

En este libro se retoma la cuestión permanente de reformar, revisar, enmendar o repensar el texto constitucional español aprobado el 6 de diciembre de 1978 por la inmensa mayoría de las cámaras, Congreso y Senado, y por la fuerza del apoyo de los españoles que masivamente la votaron (23,5 millones de electores, 80 por 100 del cuerpo electoral).

Este texto apenas ha sido reformado en dos ocasiones, 1992 y 2011, arts. 13 y 135, aunque con el Tratado de adhesión firmado por España para adherirse a las Comunidades Europeas en 1985 una gran parte del Derecho constitucional interno hubo de converger progresivamente con el Derecho comunitario en una reforma implícita de gran envergadura.

Los ciclos anteriores de reformas constitucionales internas, desde la de Cádiz de 1812 a la de 1978 entraron en uno nuevo en el que tanto las reformas expresas como las tácitas se insertan en un proceso común con los países que, a través de un largo proceso de construcción jurídica, constituyen un vasto sistema de integración: la Unión Europea.

A través de la cátedra Jean Monnet de Derecho constitucional comunitario, de la Comisión Europea, la Universidad Complutense y su principal patrocinador, el Banco Santander, han venido apoyando desde 2012 a 2018 la celebración de cursos de verano sobre esta cuestión fundamental. Con el patrocinio paralelo del Consejo Federal español del Movimiento Europeo, entidad no lucrativa fundada por Salvador de Madariaga en 1948, que a su vez cuenta con el reconocimiento de acciones públicas dirigidas a debatir e informar a los especialistas y ciudadanos sobre el rumbo permanente de la UE. En este caso a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

La reforma constitucional tanto de la UE como de otros países que se encuentran en procesos de posible reforma, como Francia, Italia o la propia España, ha sido un referente seguido en los medios de comunicación, en las universidades, en la opinión pública, que viene considerándolo un tema mayor de la vida pública. Precisamente por las crisis económicas, sociales y culturales que por lo menos desde 2008 afectan directamente a las inquietudes de gran parte

de sus ciudadanos. Por ello nos parecía que, a pesar del tiempo transcurrido entre los años constituyentes de 1975 a 1978, la celebración del 40 aniversario de la Constitución Española imponía recurrir a los protagonistas significativos que como diputados constituyentes y portavoces destacados de sus partidos nos transmitieran su propio pensamiento originario. Y de los cambios a su juicio posibles no tanto para revisar de arriba abajo las normas constituyentes cuanto las reformas que pueden abordarse para desbloquear el contundente dispositivo de defensa que se incluye en el Título X.

Cuatro diputados aceptaron de buen grado nuestra invitación, para precisamente abordar lo que supuso el cierre del consenso constitucional entre mayo y septiembre de 1978. Posición que asumió el entonces número dos del PSOE, Alfonso Guerra, junto a su colega de UCD, Fernando Abril Martorell (†), dos ingenieros entre una nube de juristas que habían elaborado los textos de la ponencia de siete representantes de diferentes partidos. El testimonio que aporta en este libro Alfonso Guerra nos parece esencial. Los otros tres, un jurista, Óscar Alzaga, de UCD, y dos economistas, Ramón Tamames, del entonces PCE, y Enrique Barón, del PSOE, expresan en sus textos las dudas que ya tuvieron entonces sobre todo el texto y en particular del entonces proceloso Título VIII. Fuente de las grandes crisis por las que ha atravesado el sistema político desde el umbral de su aplicación. Particularmente en los casos euskaldún, 23-F 1981 y el más reciente desafío de la minoría radical catalanista (2012-2017).

Los demás autores, diputados, expertos en opinión pública, catedráticos o profesores de Derecho constitucional en su mayoría y periodistas distinguidos, han contribuido como oradores y escritores de una sucinta ponencia, a dar una visión plural de por dónde deben encaminarse las reformas posibles. Sobre la opinión pública española, una mirada a 1978 y otra a 2018 muestran un salto espectacular en dos momentos de la vida política hispana. Juan Díez Nicolás, director del IOP y luego fundador del CIS, por una parte, y J. J. Toharia para el final de una compleja controversia sobre el Título VIII.

La reforma europea tanto de las instituciones comunitarias como en casos particulares, Francia e Italia, son abordadas por expertos de gran nivel. El embajador Pascual Navarro, el senador Alain Richard y el profesor Mario Caciagli, analizan desde dentro de los tres sistemas, europeo, francés e italiano, el ajedrez de la política europea en un momento clave de la historia de todavía 500 millones de europeos, sin saber cómo se saldrá, en medio y largo plazo, del desafío del *brexít*, que ha conmocionado el funcionamiento otrora ejemplar del modelo británico de gobierno.

Primero la asamblea del CFEME y después la Junta Directiva y su presidente hasta 2018, Eugenio Nasarre, han contribuido finalmente al buen resultado obtenido por estos cursos, que además fueron preparados en seminarios especializados en la Facultad de Ciencias Políticas de la propia Universidad Complutense. Un total de cien profesores, diputados, senadores, periodistas, dirigentes sindicales y de asociaciones representativas de la sociedad civil, participaron como oradores y redactores de la presente publicación y en otras anteriores. Asistieron como inscritos alrededor de cuarenta y también miembros de la Junta directiva del Consejo federal, numerosos periodistas y otros invitados.

A todos ellos nuestro agradecimiento. Como asimismo a los directores de los cursos de verano, a sus colaboradores y a los medios que han seguido muy de cerca el desarrollo de estas actividades en las sedes de El Escorial, en el viejo Caserón de San Bernardo y en las facultades de Ciencias Políticas y Derecho de la UCM. Y a los decanos de las mismas que se han sucedido durante ese casi decenio de 2011 a 2018. Años de la «Gran Recesión».

En este capítulo mencionamos también la cooperación de los servicios de comunicación y publicaciones del Parlamento Europeo, en la persona de Fernando Carbajo; de la Comisión, por parte de Mercedes Campo, y de los servicios de la presidencia de la etapa del presidente Barroso. Igualmente a los servicios de la acción Jean Monnet y la de muchos profesores europeos que han participado en distintas ocasiones en estos cursos de verano.

Nos han prestado gran ayuda el profesor y letrado de las Cortes, Manuel Delgado Iribarren, secretario de los cursos; y el profesor Javier Martínez Cuadrado, titular de Física aplicada, para los análisis estadísticos y las no siempre fáciles selección de textos y comunicación con participantes. Y otro personal de la secretaría de los cursos y del profesor Delgado Iribarren. Y al fotógrafo de las sesiones.

Finalmente, esta publicación sale a la luz pública por el concurso de la Editorial Marcial Pons, con cuya figura fundadora, «don Marcial» tuvo este director una entrañable relación como jurista, editorialista y suministrador de gran parte de su biblioteca personal de jurista y escritor de ciencias sociales. A su sucesor, Pedro Pons, las más expresivas gracias por haber incluido este libro en su selecto catálogo.

# EN DEFENSA DE LA REFORMA DE LOS TRATADOS DE LA UE

Miguel MARTÍNEZ CUADRADO  
*Universidad Complutense de Madrid*

## I. REFORMAR LA UNIÓN

La construcción de la Unión Europea es consecuencia de un proceso histórico que ha traspasado dos siglos, del xx al xxi, y es un actor mayor en el orden mundial tras sus primeros pasos en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, entre 1948 y 1957, desde el Congreso de La Haya hasta el Tratado de Roma.

Desde sus orígenes la UE se sostiene en dos fundamentos jurídico-políticos: en el Derecho internacional, para vertebrar un original sistema de Tratados aplicables en los países miembros (originariamente seis hasta 28-27) y una configuración de Derecho constitucional federativo con poderes legislativo, el Parlamento europeo —desde 1979 elegido por sufragio universal directo—; ejecutivo —la Comisión de Bruselas—; judicial —el Tribunal, Corte judicial, de Luxemburgo—.

Superviven en la Unión un sistema nacional de Estados, con sus Constituciones particulares y sus tradiciones de Derecho público, que mantienen competencias propias en la medida que no han sido transferidas a las instituciones comunitarias y cooperan mediante un complejo conjunto normativo mixto con las competencias de las regiones autónomas o federadas.

Pero además la Unión Europea, que no nació de convenciones constituyentes como las de Estados Unidos en Filadelfia, de Francia en Versalles en 1789, o de España en Cádiz con la Constitución de 1812, surge de una forma original de poder constituyente mixto: la Conferencia intergubernamental de París de 1950-1951, la declaración Schuman-Monnet de 9 de mayo de 1950, y la ratificación por los seis Estados fundadores de los Tratados de París de 1952 y de Roma de 1957. Para adaptarse a las transformaciones sociales e



internacionales, el Derecho comunitario ha continuado reformando los Tratados originarios y dando pasos sucesivos en el avance federal de la Unión. Acta Única Europea de 1987, Tratados de Maastricht de 1992, Ámsterdam de 1997 y Niza, 2001. La Convención de 2001-2003 avanzó un proyecto de Tratado Constitucional que fracasó en París y Ámsterdam en 2005, pero en partes fundamentales fue incorporado a la revisión del Tratado de Lisboa, ratificado y en vigor desde 2009.

Entre 2008 y 2019 la UE ha debido afrontar una crisis económico-social y política que, junto con la expansión de la revolución digital en las sociedades del siglo XXI, marca una tendencia de cambio e innovación que sin duda requiere de una nueva reforma de los Tratados para dotarla de mayor eficacia en la unificación de decisiones políticas. Como máximo ejemplo la de unir en una sola magistratura la cabeza del presidente de la Comisión y del Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno. Haciendo de la Comisión el verdadero representante del interés general de la Unión y de los Estados que la integran.

Las elecciones al IX Parlamento que tendrán lugar en mayo de 2019, con un renovado sistema de partidos y líderes cualificados, son la nueva clave de la bóveda comunitaria que se ha puesto en marcha con las propuestas de los al menos cinco escenarios presentados por el presidente Juncker en 2017. Para ir más allá de la «crisis existencial» que parecía inundar los espíritus comunitarios tras el *brexit* y las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016. De la voluntad de los líderes de los gobiernos habrá de salir, muy probablemente al comienzo de la legislatura, la convocatoria de una nueva Convención del modelo 2001-2002, que con otra CIG, conferencia intergubernamental, recoja las propuestas que se han debatido para las elecciones de 2019. El tránsito hacia una mayor toma de decisiones por mayoría cualificada en los órganos comunitarios será en todo caso una premisa mayor de dicha convención. La unificación de la magistratura comunitaria en un solo representante dotaría a la Unión de su presencia más eficaz en las relaciones internacionales entre los actores del Nuevo Orden mundial.

## II. REFORMAR LAS CONSTITUCIONES DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

El ciclo de convergencia real de los Estados en la integración comunitaria viene originando tensiones internas en las relaciones entre los Estados y la Unión, y los Estados y las regiones autónomas o federadas. Los principios de aplicabilidad directa del Derecho comunitario, el de primacía del Derecho de la Unión y el de supremacía del Derecho constitucional, no son fáciles de armonizar. Prácticamente en todos los Estados miembros se han hecho más intensos los conflictos que necesitan adaptaciones y modificaciones casi siempre conducentes a reformas constitucionales. Reformas de mayor o menor calado que las propias circunstancias de cada país presentan para enmendar o revisar las propias constituciones nacionales.

Sin duda el ejemplo más significativo de esas tensiones ha sido el proceso que en el Reino Unido llevó a los referéndums de Escocia y al voto del *brexit*

el jueves 23 de junio de 2016. Para el Reino Unido la salida le ha llevado a una crisis constitucional cuyas características más singulares son las de la transformación del sistema de partidos, del parlamento, de los poderes judiciales y de los derechos de los ciudadanos británicos.

Italia arrastra una crisis del sistema prefigurado por la Constitución de 1948 y los cambios para su reforma en los que vienen fracasando desde los años noventa Berlusconi, Renzi y la extraña alianza nacida de las elecciones del 4 de marzo de 2018, con el pacto de gobierno entre Cinco Estrellas y la Liga Norte. Pacto de cuya lectura inicial se deduce un plan de reforma constitucional que reduciría considerablemente el número de diputados y senadores, entre otras líneas de reducción competencial de las prerrogativas parlamentarias.

En España, desde 2012, una crisis de aplicación de la Constitución en la Comunidad de Cataluña ha llevado a las tensiones crecientes entre el gobierno central y el gobierno catalán, que culminan en el año 2017. Tensiones a las que se suman otras comunidades regionales como la Comunidad vasca, Navarra, Valencia y la Comunidad Balear.

En la propia R. F. de Alemania, las elecciones de 2017 han resquebrajado la potencia alemana en las decisiones comunitarias de la época de la canciller Merkel, desde 2004 a 2016. Junto a la recuperación de la iniciativa política de la Francia del presidente Macron, quien desde las elecciones presidenciales y legislativas de 2017 mantiene una serie de reformas trascendentales, que culminan en el Plan de Reforma de la Constitución de 1958, presentado al Congreso de Versalles en junio y julio de 2018.

La iniciativa francesa, en parte seguida por la RFA, afecta a cuestiones muy importantes de la estructura comunitaria europea, Presupuesto Zona Euro, ministro de Economía, Fondo Monetario Europeo, y su definición apunta a las elecciones europeas de 2019, a los grupos y partidos del futuro PE y a la revisión de alguna de las coordenadas que vienen orientando la propia UE desde la etapa fundacional.

### **III. REFLEXIONES Y ESCENARIOS PARA LAS REFORMAS DEL PRESENTE CICLO EUROPEO**

Coinciden los análisis y encuestas del Eurobarómetro de la Comisión Europea y de los Estados en calificar de grave el momento por el que la Unión atraviesa frente a los acosos autoritarios externos, sorprendentemente del aliado nuclear norteamericano, de la Rusia iliberal postcomunista, y de otros mundos ideológicos nacionalpopulistas y antidemócratas del interior. Sin embargo, los ciudadanos de la Unión valoran positivamente el euro y el Estado del bienestar, las políticas integracionistas de la Unión. Cambios y sesgos de diversa consideración no consiguen alterar el gran apoyo que casi dos tercios de ciudadanos otorgan a lo que consideran mejores logros de la Unión, el largo periodo de paz entre europeos, los valores de libertad, democracia, derechos ciudadanos, educación, sanidad, políticas comunes, libertades económicas. Aunque la crítica a los políticos y dirigentes sociales sea también una constante mayoritaria.