

# **Las cláusulas de irreformabilidad en las Constituciones de los Estados de la Europa de los 25.**

**Diego Boza Martínez<sup>1</sup>**

## **Introducción justificativa del estudio: Los últimos pasos del proceso de integración europea, el nuevo enfoque europeísta y la reforma constitucional.**

El proceso de integración europea se encuentra en la actualidad en uno de sus puntos más álgidos. En los últimos meses dos grandes acontecimientos han llevado, de nuevo, este proceso a las primeras páginas de la actualidad.

Por un lado, la Constitución Europea. El Consejo Europeo disponía ya desde el 20 de junio de 2003 de un proyecto firme emanado de la Convención Europea. En esa fecha, en el Consejo Europeo de Salónica, se ponía punto y seguido a un proceso que se había iniciado año y medio antes, los días 14 y 15 de diciembre de 2001, en el Consejo Europeo de Laeken, el cual convocó la mencionada Convención Europea para el futuro de Europa.

La Convención aprobó el 13 de junio de 2003 un texto de “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. El proyecto, estancado a causa de las reticencias de algunos de los Estados miembros, parece experimentar una aceleración importante en el proceso de su aprobación gracias a la voluntad política expresada en los últimos meses por algunos destacados gobernantes nacionales europeos. En este sentido, en marzo de 2004 se lograron desbloquear las negociaciones entre los Ministros de Asuntos Exteriores para la ratificación de este Tratado. Por tanto, es posible que antes de concluir el presente año tenga lugar la firma definitiva de la Constitución Europea lo que supondrá, sin lugar a dudas, uno de los hitos fundamentales en la construcción de Europa.

A la fase constituyente de ámbito europeo en la que nos encontramos, debemos añadir otro hecho de trascendental importancia acontecido en los últimos meses. Nos referimos a la mayor ampliación experimentada por la Unión en su historia. El pasado 1 de Mayo

---

<sup>1</sup> Becario de FPDI de la Universidad de Cádiz.

entraron a formar parte de la UE diez nuevos Estados. Este gigantesco ensanchamiento de la Unión, que agrupa desde entonces a 455 millones de ciudadanos, aún presentando bastantes dificultades, no cabe duda de que obliga a redimensionar todas las visiones efectuadas sobre el fenómeno europeo.

La combinación de los dos eventos a los que acabamos de hacer referencia nos da las claves fundamentales del estudio en el que nos adentramos. Para que los ordenamientos de los Estados miembros asumieran el fenómeno de integración europea ha sido necesaria, en la mayoría de los casos, la realización de reformas constitucionales. La relación entre integración europea y reforma constitucional no es sólo un hecho pasado. Debemos considerarla también un hecho futuro puesto que la entrada en vigor de la Constitución Europea habrá de provocar, casi con total seguridad, un reconocimiento a nivel constitucional en los ordenamientos estatales. Por ello, este vínculo entre reforma e integración alcanza especial interés en unas circunstancias como las actuales.

Del mismo modo, el momento actual también propicia, como indicábamos, revisar la mayoría de los enfoques que sobre el conjunto de los Estados miembros de la Unión se habían venido realizando. La razón, más que ideológica o filosófica, es simplemente numérica. La Europa de los Quince ha pasado a ser, desde el 1 de Mayo, la Europa de los Veinticinco y cualquier estudio sobre ordenamientos constitucionales de Estados miembros debe referirse al conjunto de los veinticinco Estados.

Sería tal vez muy interesante –quizá alguien se esté encargando o se encargue en el futuro- realizar un análisis conjunto de los procesos de reforma constitucional en los veinticinco Estados miembros, para ver de qué forma podrán ser asumidas por las veinticinco Constituciones las innovaciones que introduzca el desarrollo del todavía inacabado proceso de construcción europea, especialmente con la entrada en vigor de la Constitución Europea.

Sin embargo, no creemos que sea este el lugar para realizar un análisis de tal envergadura, inasumible para un investigador individualmente y menos aún en un espacio limitado como el de una comunicación a un Seminario sobre la Reforma Constitucional. Nosotros nos vamos a centrar exclusivamente en un elemento de la institución de la reforma constitucional, el de los límites a la reforma.

No nos parece baladí afrontar en esta sede la cuestión de los límites a la reforma constitucional en los distintos ordenamientos estatales. Se trata de uno de los aspectos de los ordenamientos constitucionales internos con mayor proyección hacia el exterior, hacia el conjunto de Estados miembros. Hablar de límites es hablar de lo intocable en una Constitución, del núcleo que la propia Constitución consagra como inaccesible para el poder de reforma, aunque *de facto* pueda ser superado por un poder constituyente que suponga la ruptura de la continuidad constitucional<sup>2</sup>.

Es cierto que el tema de los límites constitucionales no es, ni mucho menos, un tema cerrado<sup>3</sup>. Mucho se ha escrito en la doctrina, española e internacional, acerca de esta cuestión quizá porque cualquier aproximación al tema de la reforma constitucional conduce, inexorablemente a los autores, al punto de sus límites<sup>4</sup>. Se ha discutido acerca de su eficacia, su vigencia, su efectividad, etc. Para ello se suelen distinguir entre distintos tipos de límites para referirse así a los límites heterónomos y autónomos, explícitos e implícitos, tácitos, lógicos, de tiempo y de contenido, absolutos y relativos<sup>5</sup>, entre otros. A partir de estas distinciones algunos autores aceptan determinados límites y niegan la existencia o la validez de otros y viceversa<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta posibilidad no deslegitima la existencia y vigencia de las cláusulas de intangibilidad puesto que, como indica JIMÉNEZ CAMPO siguiendo a LUCATELLO, su función es impedir la alteración de la Constitución en Derecho porque es imposible que una norma impida los cambios revolucionarios. Vid. JIMÉNEZ CAMPO, J. J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, 7, 1980, pp. 81 y ss y LUCATELLO, G., “Sull’immutabilità della forma repubblicana”, en *Scritti Giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, CEDAM, 1957, vol. II, pp. 25 y ss.

<sup>3</sup> Compartimos la opinión de GARCIA ATANCE, M. V., *Reforma y permanencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 174 y ss., frente a PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pp. 190 y ss., que sí da por cerrada esta cuestión considerándola arcaica.

<sup>4</sup> Señala PÉREZ ROYO que la discusión sobre los límites arranca de la distinción de SCHMITT entre “Constitución” y “Leyes Constitucionales” que desarrolló el autor alemán en su *Teoría de la Constitución*. PÉREZ ROYO, J., cit., p. 187.

<sup>5</sup> Tomamos las clasificaciones de DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 240 y ss., de PIAZZA, M., *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 2002, p. 2 y de GARCIA ATANCE, M. V., cit., pp. 174 y ss.

<sup>6</sup> Especialmente intenso e interesante es el debate acerca de la existencia de límites implícitos o tácitos a la reforma. Autores como DE VEGA, P., cit., pp. 274 y ss., GARCÍA ATANCE, cit., pp. 207 y ss., o MORBIDELLI, G., *Lezioni di Diritto Pubblico Comparato*, Bolonia, Monduzzi, 2000, p. 150, se muestran convencidos de la existencia y vigencia de estos límites. GROSSI, P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione Italiana*, Padova, CEDAM, 1972, pp. 89 y ss.; DE OTTO PARDO, I., *Defensa de la Constitución*, Madrid, CEC, 1985, pp. 29 y ss., o CICONETTI, S. M., *La revisione della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1972, pp. 235 y ss., se oponen a tal posibilidad.

Nosotros no pretendemos entrar en esta línea de debate. Como afirma DE CABO, aceptar la existencia de límites a la reforma es meramente una cuestión política<sup>7</sup>. Sin embargo, en lo referente a uno de los tipos de límites no existe discusión acerca de su existencia: los límites expresos, es decir, las cláusulas constitucionales que excluyen la posibilidad de que determinados preceptos del Texto Constitucional sean reformados a través de los procedimientos de reforma establecidos por la propia Constitución<sup>8</sup>.

Estas cláusulas existen en distintos ordenamientos constitucionales y, aunque algunos autores señalen su ineficacia jurídica práctica mediante el recurso a la doble reforma – muy discutido por otra parte-, nadie puede negar su presencia y normatividad<sup>9</sup>.

El análisis que acometemos nos va a determinar qué es seguro que no se puede reformar en las Constituciones de los Estados miembros de la UE. ¿Supone esto definir los límites a los que la propia UE no puede llegar? La respuesta afirmativa a esta pregunta es, cuanto menos, aventurada.

En primer lugar, porque estos límites no son los únicos con los que puede encontrarse la UE. Son estos límites expresos los que debe tener en cuenta desde un primer momento, pero nada obsta a que, tal y como propugnan determinados autores, en algunos ordenamientos constitucionales se reconozca la existencia de límites a la reforma tácitos o implícitos, si bien la defensa de la eficacia de estos límites y su definición resulta,

---

<sup>7</sup> DE CABO MARTÍN, C., “La función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones” en CARBONELL, M., (comp.), *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa – UNAM, 2000, pp. 45 y ss, en concreto, pp. 54 y 55. En el mismo sentido, GROSSI, P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione Italiana*, cit., p. 90.

<sup>8</sup> Algunos autores italianos rebaten la validez de estos límites, su efectividad, recurriendo para ello a la imposibilidad de limitar al pueblo en función constituyente. Vid. CROSA, E., “Variazioni su un tema di V. E. Orlando. (Funzione costituente, legge costituzionale, garanzia, revisione della Costituzione)” en *Scritti Giuridici in memoria di V. E. Orlando*, cit., vol. I, pp. 465 y ss., y MIGLIO, G., (dir.), *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 98 y ss. En este caso no estamos hablando de la misma cosa, puesto que estos autores expresan una posibilidad real, la de que la revolución altere el contenido de la norma constitucional sin respetar ningún límite, pero esta no es una cuestión jurídica sino política. Vid. JIMÉNEZ CAMPO, J. J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, op. cit., p. 95 y BURDEAU, G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981, p. 116.

<sup>9</sup> Es esta la línea de rechazo que sigue BISCARETTI DI RUFFIA, P., “Sui limiti della revisione costituzionale”, en *Anali del seminario giuridico dell’Università di Catania*, vol. III, 1949, pp. 125 y ss. DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit., pp. 262 y ss., analiza y refuta la visión de BISCARETTI y la de otros autores que se oponen a la eficacia de las cláusulas de intangibilidad. Una visión igualmente contraria a la posibilidad de la doble reforma en GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1999, pp. 997 y ss.

como decíamos anteriormente, mucho más complicada<sup>10</sup>. Como afirma SILVESTRI, cada autor hace un elenco diferente de los principios supremos inmutables lo que confirma la debilidad de este criterio material como límite a la reforma constitucional<sup>11</sup>.

Por otra parte, cabe la posibilidad de que el desarrollo máximo de la UE pueda suponer un cambio en las condiciones sociales, políticas y jurídicas del entorno europeo y lleve, por su fuerza, a la apertura de nuevos procesos constituyentes en los Estados miembros en los que se superen los límites expresos definidos actualmente. Este horizonte deseado por los europeístas no es más que una hipótesis bastante irreal en la actualidad; se trata únicamente de una elucubración que nos conduciría, llegado el caso, a una decisión externa al mundo jurídico, puramente política.

Como hemos venido avanzando, nuestro objetivo en las siguientes páginas es el de describir las cláusulas de irreformabilidad que aparecen en los textos de las Constituciones de los países que con la última ampliación forman parte de la UE. Tal y como definíamos *supra* las cláusulas de irreformabilidad, no entraremos en procedimientos agravados o “muy agravados” de reforma. No analizaremos caminos tortuosos sino, simplemente, caminos imposibles de recorrer<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Un ejemplo claro lo tenemos en la Constitución española donde, pese a la inexistencia de límites expresos, algunos autores, como JIMÉNEZ CAMPO, J. J., “Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución”, op. cit., p. 95, han afirmado la eficacia de límites implícitos, incluidos para este autor, siguiendo a CICONETTI, S. M., *La revisione della Costituzione*, cit., pp. 214 y ss., en la categoría de límites textuales. La concreción de estos límites implícitos alcanza desde el núcleo del Estado social y democrático de Derecho de CALZADA CONDE, R., *La reforma constitucional y las mutaciones en el ordenamiento constitucional*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1987, pp. 21 y ss., o la fórmula política y los principios preconstituyentes de GARCIA ATANCE, M. V., *Reforma y permanencia constitucional*, cit., pp. 287 y ss., hasta el desarrolladísimo conjunto que expone ALAEZ CORRAL, B., *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*, Madrid, CEC, 2000, en especial, pp. 303 y ss. Frente a estos, otros autores rechazan la existencia de estos límites implícitos o tácitos como PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, cit., p. 210, TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992, pp. 200 y ss., ALZAGA VILLAAMIL, O., “Artículo 168” en *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, pp. 966 y ss., o DE OTTO PARDO, I., *Defensa de la Constitución*, cit., p. 35.

<sup>11</sup> SILVESTRI, G., “Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale”, en *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 1185 y ss. Igualmente crítico con la falta de concreción de estos límites es DE CABO MARTÍN, C., *La Reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 48 y ss.

<sup>12</sup> Aunque algunos autores consideren que estos procedimientos son auténticas cláusulas de intangibilidad, (por todos, en relación al procedimiento español, PÉREZ ROYO, J., cit., p. 190) los acontecimientos posteriores parecen quitarles la razón. Excluimos, por tanto, de nuestro análisis las cuestiones sometidas a referéndum para ser reformadas que recoge el artículo 77 de la Constitución de Letonia, el artículo 162 de la Constitución de Estonia o el apartado 3 del artículo 44 de la Constitución

## **Descripción de los límites expresos al poder de reforma en las Constituciones de los distintos Estados miembros de la UE.**

Lo primero que cabe señalar en un análisis conjunto de las disposiciones relativas a la reforma constitucional en las Constituciones de los veinticinco Estados miembros de la UE<sup>13</sup> es el predominio de Constituciones sin cláusulas de irreformabilidad absolutas, frente a las Constituciones en las que estas cláusulas están presentes. Así, descartando las peculiaridades constitucionales del Reino Unido, de las otras veinticuatro Constituciones sólo en siete, menos de la tercera parte, encontramos cláusulas de irreformabilidad absolutas. Las Constituciones que limitan expresamente de forma incondicional el poder de reforma son las Constituciones de Alemania, Francia, Italia, Grecia, Portugal, Chipre y la República Checa

A estas cláusulas de irreformabilidad absolutas debemos añadir otras cláusulas de irreformabilidad relativas, es decir, sometidas a condición, de acuerdo a las cuales las Constituciones prohíben la iniciación, el desarrollo o la conclusión del proceso de reforma constitucional en determinadas circunstancias. Estas cláusulas no son absolutas, puesto que no operan siempre y en todo caso, sino que tienen una vigencia limitada al cumplimiento de la condición a la que se someten. En general se trata de cláusulas prácticamente excepcionales que detienen o prohíben la reforma constitucional en circunstancias, igualmente, excepcionales<sup>14</sup>. Aún así, consideramos interesante hacer referencia a ellas.

### *Límites explícitos relativos.*

Las cláusulas de irreformabilidad relativas podemos agruparlas en dos grandes tipos. En primer lugar, en algunos Estados monárquicos, se excluye la posibilidad de llevar a cabo ciertas reformas constitucionales durante una regencia. Así se expresan el artículo 115 de la Constitución luxemburguesa, que imposibilita, durante la regencia, proceder a

---

austriaca, el procedimiento agravado de reforma total de la Constitución española, el procedimiento especial de los párrafos 5 y 6 del artículo 235 de la Constitución polaca, etc.

<sup>13</sup> Con la última anexión y por orden de incorporación: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

<sup>14</sup> GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., p. 993.

cualquier reforma constitucional que afecte a los poderes del Gran Duque así como al orden sucesorio<sup>15</sup>, o el artículo 197 de la Constitución belga, que, igualmente, prohíbe reformar la Constitución durante la regencia en cuestiones relativas a la institución monárquica –dinastía, reglas de sucesión, compatibilidad con otro trono, responsabilidad real, refrendo ministerial, minoría de edad, regencia y tutoría del rey,...-<sup>16</sup>.

En paralelo con estas dos cláusulas de Constituciones monárquicas, se encuentra el artículo 7 de la Constitución francesa que impide la aplicación del artículo 89, que regula el procedimiento de revisión constitucional, “mientras la Presidencia de la República estuviere vacante o durante el período que transcurra entre la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad del Presidente de la República y la elección de su sucesor.”

El otro grupo de cláusulas de irreformabilidad temporal es el formado por aquellas cláusulas en las que se elimina la posibilidad de acometer una reforma debido a la situación de peligro en la que se encuentra el Estado<sup>17</sup>.

En general, la prohibición se extiende tanto a la iniciación del proceso de reforma como al desarrollo de un proceso ya iniciado. Así se hace constar en la Constitución belga (artículo 196), la Constitución francesa (artículo 89), la Constitución portuguesa (artículo 289)<sup>18</sup> o la Constitución de Estonia (artículo 161.2). La Constitución española resulta particular en este aspecto puesto que el artículo 169 de nuestra Carta Magna limita exclusivamente la iniciación del procedimiento de reforma pero no la continuación del mismo.

Las condiciones bajo las que entran en juego estas limitaciones temporales hacen referencia, como indicábamos con anterioridad, a determinadas situaciones de riesgo,

---

<sup>15</sup> Este artículo fue reformado en enero de 1998. Con anterioridad prohibía cualquier tipo de reforma constitucional en período de regencia.

<sup>16</sup> Para la definición concreta de las normas no modificables, vid., ALEN, A., (ed.), *Treatise on Belgian Constitutional Law*, Deventer, Boston Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992, pp. 34 y ss.

<sup>17</sup> PEREZ ROYO, *La reforma de la Constitución*, cit., p. 150, considera que estas cláusulas son superfluas puesto que, incluso en las Constituciones en las que no se recoge este supuesto sería impensable desarrollar una reforma en tales circunstancias.

<sup>18</sup> En la Constitución portuguesa estos límites se denominan “límites circunstanciales”, GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 991 y ss.

peligro o conflicto para el Estado, esto es, tiempo de guerra (Constitución belga, Constitución española y Constitución estonia), imposibilidad de reunirse las Cámaras en territorio nacional (Constitución belga)<sup>19</sup>, menoscabo de la integridad territorial del Estado (Constitución francesa), vigencia de estados de excepción (estado de emergencia en la Constitución estonia, estados de alarma, excepción y sitio en las Constituciones portuguesa y española).

### *Los límites expresos absolutos.*

Una vez descritos los límites relativos que aparecen en seis de las Constituciones de los Estados miembros de la UE, debemos adentrarnos en lo que es el núcleo de nuestra comunicación, las cláusulas de irreformabilidad absolutas, es decir, no sometidas a término ni condición. Decíamos que este tipo de cláusulas se presentan en siete Constituciones pero el contenido en unas y otras es muy diferente.

En primer lugar, distinguimos algunas cláusulas que podemos considerar especialmente sintéticas. Sería el caso de las Constituciones francesa e italiana en las que, prácticamente con la misma dicción, se declara la irreformabilidad de la forma republicana de gobierno. Se trataría, en principio, de una limitación de carácter formal en cuanto restringe la posibilidad de introducir reformas en la forma de gobierno, esto es, por decirlo en pocas palabras, establecería la imposibilidad de reestablecer la institución monárquica en estos países. Sin embargo, la interpretación de estos preceptos se ha visto ampliada de forma notable, incluyendo en su seno no sólo la interpretación textual sino el contenido material de lo que la doctrina entiende por forma republicana de gobierno<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Precepto incorporado a la Constitución mediante reforma en 1968. vid., ALEN, A., (ed.), cit. p. 264.

<sup>20</sup> Especial interés tiene la posición de la doctrina italiana en el asunto que no es, ni mucho menos, unánime. Así, algunos autores interpretan el artículo 139 de la Constitución italiana desde un punto de vista meramente literal entendiendo que cuando se hace referencia a la forma republicana de gobierno se está excluyendo la posibilidad de restaurar la monarquía. Vid., VOLPE, G., “Comentario dell’ articolo 139”, en *Comentario della Costituzione*, vol. Garanzie Costituzionali, Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro Italiano, 1981, pp. 729 y ss., especialmente, pp. 745 y ss. Otro grupo de autores dan cabida en el concepto de forma republicana de gobierno a contenidos materiales que van desde el principio de soberanía popular y el carácter democrático de la República italiana (vid., BIN, R. e PITRUZZELLA, G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 307) o la serie de principios supremos que pertenecen a la esencia de los valores supremos sobre los que se funda la república italiana (vid. GROTTANELLI DE’ SANTI, G., “I principi supremi come limite alla revisione costituzionale”, en RIPEPE, E., e ROMBOLI, R., (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 19) al complejo grupo enumerado por PIAZZA, M., *I limiti dla revisione*



Las dudas sobre el contenido material de la cláusula de intangibilidad no aparecen en la Constitución de la República Checa que, también de una forma sintética aunque bastante más explícita, establece la inadmisibilidad de cualquier cambio en los atributos fundamentales de Chequia como un Estado democrático y de Derecho. El contenido material de la cláusula es claro: la irreformabilidad del núcleo fundamental de su Constitución concretizado éste en los conceptos de Estado democrático y Estado de Derecho. Abandona la Constitución checa criterios esencialmente formales para definir su núcleo irreformable desde un punto de vista sustancial: la República Checa es (y será) un Estado democrático y de Derecho.

También tiene un contenido sustancial claro la cláusula de intangibilidad presente en la Ley Fundamental de Bonn, si bien esta cláusula es bastante más amplia e incluye igualmente algunos aspectos de organización estatal. Es el apartado tercero del artículo 79 de la Ley Fundamental alemana el que restringe las posibles modificaciones a su texto, distinguiendo esencialmente dos grupos de cuestiones.

Por un lado, desde el punto de vista orgánico, considera inadmisibles las modificaciones al articulado de la Ley Fundamental que afecten a la organización de la Federación en Länder y al principio de participación de los Länder en la legislación. Se excluye, de

---

*costituzionale nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 29 y ss., que comprende el sistema democrático representativo, la forma de gobierno, la forma de Estado, los derechos de libertad civiles, el principio de igualdad, la Constitución económica y el Poder Judicial.

La doctrina francesa también ha afrontado esta cuestión, en especial tras la Decisión del Consejo Constitucional francés nº 2003-469, DC de 26 de marzo de 2003, en la que el Consejo se declaró incompetente para pronunciarse acerca de una ley constitucional relativa a la organización descentralizada de la República. Vid. ROBERT, J., "La forme républicaine du Gouvernement", *Revue du Droit Public*, nº 2-2003, pp. 359 y ss. Este autor pone en relación el último párrafo del artículo 89 de la Constitución francesa con el artículo 1º para considerar inmodificables el carácter laico, indivisible, democrático y social de la República francesa junto con el principio del Gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, compartiendo la interpretación extensiva de los recurrentes ante el Consejo Constitucional. El Gobierno francés, por su parte, defendía una interpretación restrictiva o textual compartida también por SCHOETTEL, J. E., "Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle?", *Les petites affiches*, 8 avril 2003 (70), pp. 17 y ss, que considera que una interpretación extensiva conduce a petrificar prácticamente todo el bloque de constitucionalidad. Cfr. FAVOREAU, L., "L'injusticiabilité des lois constitutionnelles", *Revue française de droit administratif*, 2003 (4), pp. 792 y ss. y CANEDO, M., "L'histoire d'une double occasion manquée", *Revue du Droit Public*, nº 3-2003, pp. 767 y ss. Vid. también en referencia a esta decisión el especial que la *Revue du Droit Public* nº 3-2003, en el apartado "Chroniques Constitutionnelles" dedica a esta cuestión y en el que se encuentra el artículo citado de CANEDO, así como, NEFRAMI, E., "Quelques réflexions sur les limites à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle en France", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2003 (3), pp. 349 y ss.

esta forma, la federalidad del Estado alemán de los posibles vaivenes constitucionales que pudieran acaecer.

Pero no es sólo el eje de la distribución territorial del poder lo que queda fuera de la posibilidad de ser reformado. En el mismo apartado se hace referencia a la imposibilidad de modificar los principios enunciados en los artículos 1 a 20 de la Ley Fundamental. Dos apreciaciones debemos hacer sobre esta mención.

En primer lugar, hemos de señalar que esta imposibilidad de modificar los principios no ha sido entendida como la inalterabilidad de la letra de estos artículos sino, únicamente, como la intangibilidad de los fundamentos últimos, del contenido esencial de estos preceptos<sup>21</sup>.

Los artículos del 1 al 20 recogen, por un lado –artículos 1 a 19- los derechos fundamentales y, por otro, -el artículo 20- los principios de Estado federal, democrático y social, de Estado de derecho y de soberanía popular, así como, el derecho de resistencia de los alemanes.

En resumen, el núcleo intangible de la Ley Fundamental alemana se identifica, por un lado, con la organización del Estado en Länder y el papel de éstos en el ejercicio del poder legislativo estatal y, por otro con la consideración de la República Federal de Alemania como un Estado federal, democrático, social y de Derecho, el principio de soberanía popular y el reconocimiento de la inviolabilidad e inalienabilidad de los derechos fundamentales, consagrados en el Título I de la Ley Fundamental alemana.

---

<sup>21</sup> DENNINGER reproduce la línea argumentativa del Tribunal Constitucional alemán para concluir que estos principios proclamados entre los artículos 1 a 20 de la Constitución coincide con el *orden fundamental libre y democrático*, núcleo irreformable a proteger mediante la defensa de la Constitución que se configura como “la preservación de la apertura y libertad del proceso democrático de formación de opinión y voluntad, desde la formación de la voluntad popular en el seno de los partidos –y fuera de ellos- hasta la formación de la voluntad estatal en los tres poderes.” Así pues, no se realiza una interpretación leguleya que impida cualquier modificación de estos artículos sino que se traza un núcleo básico y común a los mismos. De hecho, se han introducido ciertas reformas de algunos de los artículos pertenecientes a este grupo. Se han modificado los artículos 1.3, 3.2 y 3.3, 6, 9.3, 10, 11.2, 12, 12a, 13.3, 16, 18 y 20a, mientras que se han añadido los artículos 13.4-7, 16a, 17a, 19.4, 20.4 y 20a. Vid. DENNINGER, E., “Democracia militante y defensa de la Constitución”, en BENDA, E., MAIHOFER, W., VOGEL, J. J., HESSE, C., y HEYDE, W., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, IVAP – Marcial Pons, 1996, pp. 445 y ss.

El contenido de las cláusulas de intangibilidad que nos quedan por analizar abandona cualquier atisbo de condensación para entrar en el carácter de enumeración exhaustiva y, más o menos extensa, de todos y cada uno de los artículos o apartados irreformables.

El primer ejemplo de ello lo tenemos en la Constitución griega. El artículo 110 de este Texto Fundamental<sup>22</sup> exceptúa de la revisión constitucional a las *“disposiciones que determinen el fundamento y la forma del Régimen, como República Parlamentaria, así como las disposiciones del artículo 2, párrafo 1, artículo 4, párrafos 1, 4 y 7, artículo 5, párrafos 1 y 3, artículo 13, párrafo 1 y artículo 26.”*

La primera referencia del artículo 110 alude a una cuestión de organización política, pero dándole, a su vez, un contenido material. Esta norma impide la modificación del carácter de República Parlamentaria de Grecia, pero no sólo desde un punto de vista formal –como resultaría de la textualidad de otras cláusulas similares que ya hemos indicado (la de la Constitución francesa y la de la Constitución italiana)- sino que también, y para evitar cualquier tipo de interpretación limitativa, al fundamento material de este régimen político que, de acuerdo con el artículo 1.2 de la Constitución griega, se identificaría con la soberanía popular.

Junto con esta referencia conceptual, el artículo 110 enumera una serie de preceptos que resultan irreformables. Estos preceptos son el artículo 2.1, que eleva la protección de la dignidad humana a la categoría de obligación primordial del Estado; el artículo 4 en sus párrafos primero, que consagra la igualdad de los griegos ante la ley, cuarto, que determina la exclusividad en el acceso a las funciones públicas de los ciudadanos griegos, y séptimo, que prohíbe los títulos de nobleza o de distinción; el artículo 5 en sus párrafos primero, que consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, y tercero, que declara la inviolabilidad de la libertad individual así como el principio de legalidad penal; el artículo 13.1, derecho a la libertad de creencias y a la igualdad de derechos entre individuos de distintas creencias; y el artículo 26, en el que se enumera el reparto de poderes según la trilogía clásica, legislativo, ejecutivo y judicial.

---

<sup>22</sup> Sobre el contenido e interpretación de esta norma, cfr. *in extenso*, PANTELIS, A. M., *Les grandes problèmes de la nouvelle Constitution Hellénique*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1979, pp. 205 y ss.

En síntesis, la Constitución griega en su artículo 110 enuncia una serie de cuestiones que considera inmodificables. La enumeración es bastante casuística, recogiendo tanto aspectos formales -división de poderes y forma de gobierno como República parlamentaria-, como aspectos materiales entre los que encontramos algunos relativos al fundamento del Estado –dignidad del individuo y soberanía popular-, a derechos fundamentales –igualdad, libre desarrollo de la personalidad, libertad de creencias, principio de legalidad penal-, y prohibiciones –de títulos nobiliarios y de acceso a los no griegos a los cargos públicos-. Esta última prohibición, que podría ser especialmente trascendente a la hora de afrontar el proceso de integración europea se encuentra matizada en el propio artículo 4.4 al permitir la introducción por leyes especiales de excepciones a este artículo<sup>23</sup>.

El carácter casuístico también está presente en la cláusula de intangibilidad consagrada en el artículo 288 de la Constitución portuguesa<sup>24</sup>. En este artículo se reúnen catorce límites materiales a la revisión constitucional que podemos agrupar en:

- Límites relativos a la organización política del Estado: la independencia nacional y la unidad del Estado, la forma republicana de Gobierno, la separación de las Iglesias del Estado, la separación e interdependencia de los órganos de soberanía, el sistema de representación proporcional, el control de la constitucionalidad por acción o por omisión de las normas jurídicas y la independencia de los Tribunales.
- Límites relativos a la organización económica del Estado: la coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social en la propiedad de los medios de producción y la existencia de planes económicos en el ámbito de una economía mixta.
- Límites relativos a los derechos de los individuos y grupos en sus distintas manifestaciones: los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las

---

<sup>23</sup> Resulta especialmente curioso este apartado puesto que la Constitución griega imposibilita la revisión constitucional del mismo pero permite que sea vaciado de contenido mediante excepciones a través de leyes especiales. Sería un ejemplo nítido de cláusula de intangibilidad existente pero prácticamente ineficaz.

<sup>24</sup> GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, cit., pp. 996 y ss., Sobre el proceso de redacción, el contenido y las críticas a este precepto –que antes de la reforma de 1989 era el 290-, vid. MIRANDA, J., *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, Tomo II, pp. 157 y ss.

asociaciones sindicales; el sufragio universal directo, secreto y periódico; y el pluralismo de expresión y organización política, incluyendo partidos políticos y el derecho de oposición democrática.

- Límites relativos a la organización territorial del Estado: la elección mediante sufragio universal de las regiones autónomas y del poder local, la autonomía de las entidades locales y la autonomía político-administrativa de los archipiélagos de las Azores y de Madeira.

Como podemos comprobar con la sola mención de los límites materiales consagrados en esta cláusula de intangibilidad, el artículo 288 crea un enorme núcleo de la Constitución en la que entran desde cuestiones fundamentales y comunes a otras cláusulas de intangibilidad –como la forma republicana de Gobierno y los derechos de los ciudadanos-, hasta cuestiones meramente políticas –como la coexistencia de sectores, la existencia de planes económicos o el sistema de representación proporcional-. El artículo 288 se convierte así en un cajón de sastre en el que cabe desde la unidad del Estado hasta el control de constitucionalidad por omisión.

Pero no es esta la cláusula de intangibilidad más extensa dentro del ámbito de los veinticinco Estados miembros de la UE. Ese honor lo tiene para sí la Constitución de Chipre. Bien es cierto que las circunstancias más que especiales de este Estado y de su proceso constituyente pueden explicar, en gran medida, la complejidad y particularidad de su artículo 182<sup>25</sup>. Este artículo, para definir los preceptos constitucionales irreformables, reenvía a aquellos definidos como básicos por el Anexo III a la Constitución. Este anexo blindo frente a la reforma un total de cuarenta y nueve artículos tanto total como parcialmente.

No creemos que tenga mucho sentido mencionar los cuarenta y nueve artículos que se relacionan en el citado anexo, si bien cabe señalar, a modo de resumen, que la práctica totalidad se refiere a cuestiones relacionadas con la difícil organización del Estado, desde el reparto de los cargos de Presidente y Vicepresidente entre grecochipriotas y

---

<sup>25</sup> Debemos tener en cuenta la particular situación en la que se encuentra el proceso de reunificación de Chipre cerrado, de momento, con el “no” grecochipriota al Plan Annan el 21 de Abril de 2004. Nosotros hacemos referencia a la Constitución chipriota de 1960 que es la que permanece vigente –aunque de eficacia limitada por la vía fáctica- tras el mencionado rechazo. El texto lo tomamos de la versión inglesa que aparece en <http://www.kypros.org/Constitution/English/>.

turcochipriotas –y su aplicación práctica- hasta la bandera y las lenguas oficiales. Resulta curioso que el único derecho individual que se considera inmodificable es el de obtener una indemnización ante la expropiación de un bien privado<sup>26</sup>.

Las cláusulas de intangibilidad se utilizaron, en este caso, como medio para asegurar un acuerdo precario entre las dos comunidades y este acuerdo saltó por los aires con el golpe de estado de 1974 y la consiguiente invasión turca.

### **A modo de conclusión.**

Lo más adecuado que podemos afirmar como conclusión a este somero estudio es que del mismo derivamos pocas certezas. Es decir, el análisis de las cláusulas de intangibilidad en los Estados de la UE no nos sirve para deducir una lógica histórica, una tendencia a lo largo del tiempo a favor -o en contra- de la presencia de estas cláusulas en las Constituciones.

La opción por las cláusulas de intangibilidad es una opción político-constituyente. Esta opción ha sido ejercida –en lo que se refiere a cláusulas absolutas- por siete de los veinticinco estados que forman parte actualmente de la UE. Si observamos las fechas de promulgación de estas Constituciones no se sigue un criterio lógico claro, aunque si interpretamos estas fechas con una visión de conjunto podemos apuntar algunas corrientes.

La utilización de cláusulas de intangibilidad alcanzó un cierto auge tras el final de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, las dos Constituciones promulgadas, en el ámbito territorial de estudio en el bienio 1948-1949 cuentan con cláusulas de intangibilidad.

Algo parecido ocurrió con el movimiento constitucional de los años setenta. Tanto Grecia (1975) como Portugal (1976) optaron por incluir en sus Constituciones cláusulas de intangibilidad, siendo además límites bastante amplios y detallados. La Constitución española de 1978 rompió con esta tendencia.

---

<sup>26</sup> Artículo 23.4

En sentido contrario, podemos indicar que la última gran ola de constitucionalización estatal en Europa que se hizo sentir en el final de los años ochenta y principios de los noventa entre los Estados de Europa oriental no tenía como uno de sus fundamentos la idea de los límites materiales expresos a la reforma constitucional. Así, de este período, sólo la Constitución checa (1993) cuenta con una cláusula de intangibilidad mientras que las Constituciones húngara (1989), lituana (1992), polaca (1997), eslovaca (1992) o Estonia (1992), prescinden de este tipo de cláusulas.

Desde el punto de vista material, la conclusión es bastante más clara. Las cláusulas de intangibilidad se dirigen, en su mayoría, a la defensa de la soberanía popular, la democracia y el Estado de derecho. Incluso en aquellas Constituciones, como la italiana o la francesa, en la que la cláusula de intangibilidad no recoge estos conceptos la interpretación dominante lleva a incluirlos en el ámbito de la forma republicana de Gobierno.

Junto a estos conceptos fundamentales se añaden otros aspectos considerados especialmente importantes por los respectivos constituyentes que hacen referencia a cuestiones de organización territorial del poder –Estado federal en Alemania, autonomía local y regional en Portugal, organización intercomunitaria en Chipre-, de derechos fundamentales –Alemania, Portugal y, en menor medida, Grecia-, o a otras materias muy diversas en las amplias cláusulas de intangibilidad de las Constituciones griega, portuguesa y la chipriota.