

JUAN IGNACIO UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA  
Y FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA:  
LA TRIPLE JUSTICIABILIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.  
GARANTÍAS JURISDICCIONALES NACIONALES, SUPRANACIONALES E INTERNACIONALES  
(ARANZADI, PAMPLONA, 2020, 360 PÁGS.)

THE TRIPLE JUSTICIABILITY OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS. NATIONAL,  
SUPRANATIONAL AND INTERNATIONAL JURISDICTIONAL GUARANTEES

**Georgios Milios**

*Profesor lector Serra Hünter, Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional  
y Filosofía del Derecho, Universitat de Barcelona.*

Recibido: 01-06-2020

Aceptado: 30-06-2020

El libro *La triple justiciabilidad de las reformas constitucionales. Garantías jurisdiccionales nacionales, supranacionales e internacionales* es una obra de los profesores Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena y Francisco Javier Donaire Villa, perteneciente a la colección *Estudios* de la editorial Thomson Reuters Aranzadi. Ambos son dos académicos de referencia en el ámbito del Derecho Constitucional con una impresionante trayectoria investigadora, que se ve claramente reflejada en su último trabajo.

La temática de este libro está relacionada con la reforma constitucional, que es uno de los temas que se encuentran en el centro de uno de los debates académicos y políticos más interesantes de los últimos años en el Derecho Constitucional Comparado, tal y como los propios autores apuntan, y uno al que en España deberemos enfrentarnos más pronto o más tarde. Más concretamente, la obra que tenemos entre manos se centra en las garantías jurisdiccionales que rodean a las reformas constitucionales, abordando el tema desde múltiples perspectivas. Cabe señalar que la perspectiva del Derecho comparado había tenido hasta ahora escasa influencia en la doctrina española sobre esta cuestión. En este sentido, el estudio realizado por los autores constituye una relevante contribución a los debates actuales a nivel nacional e internacional ofreciendo una visión multinivel, con un especial énfasis en la perspectiva comparada y en el Derecho Comunitario e Internacional.

Tres son las aportaciones principales de este libro. En primer lugar, el estudio comparativo subraya las similitudes, pero también la diversidad en relación con la justiciabilidad de la reforma constitucional en los diferentes ordenamientos jurídicos, así como la importancia del Derecho comparado en el ámbito constitucional. En segundo lugar, la clara voluntad de los autores por transmitir de forma clara sus ideas, lo cual se traduce en una metodología inductiva y pedagógica en la presentación de la información a lo largo de los diferentes capítulos y secciones que pasa por ofrecer en cada apartado una breve introducción al tema así como un análisis del marco teórico, para seguidamente analizar la jurisprudencia y la doctrina establecidas, para terminar presentando su propia lectura de los principales debates sobre la base del análisis previamente realizado y de los ejemplos recopilados a lo largo del texto. En tercer lugar, el libro se inscribe en una perspectiva de investigación que entiende el Derecho Constitucional dentro de un contexto mucho más amplio y global. En este sentido, el libro puede ser de especial interés no solo para investigadores de esta rama, sino para los que se dedican al Derecho Comunitario o Internacional.

En líneas generales, el estudio realizado examina dos vertientes principales del control jurisdiccional de la reforma constitucional: la vertiente interna y la

vertiente externa. En palabras de los propios autores: «por *Justiciabilidad interna* de la reforma constitucional se entiende el control de constitucionalidad de la reforma constitucional, teniendo a la Constitución reformada como parámetro directo de validez formal y/o material del texto modificado, y llevado a cabo por un Tribunal Constitucional, o, por la jurisdicción asimismo interna». Por *Justiciabilidad externa* entienden el control jurisdiccional en virtud de parámetros supranacionales como los del Derecho Comunitario y/o Internacional. Esta distinción enriquece el análisis de los problemas que pueden presentarse, por ejemplo, cuando entre ambas vertientes se produzcan discrepancias y permite transitar hacia la elaboración de propuestas de solución en tales casos.

Por lo que se refiere a la estructura de la obra, la misma está organizada en un capítulo introductorio y tres capítulos principales, seguidos de unas conclusiones. El primero analiza la vertiente interna de la cuestión, teniendo como uno de sus principales ejes los paradigmas de los diferentes ordenamientos jurídicos y los modelos de justiciabilidad de la reforma constitucional que cada uno de ellos dispone. En una etapa posterior, este mismo capítulo se centra en el caso español y en la justiciabilidad interna de la reformas a la Constitución Española. Por su parte, el segundo y tercero analizan la vertiente externa. En particular, el segundo se centra en el denominado control de comunitariedad (o europeidad) de la reforma. En este capítulo, los autores principalmente se ocupan de la cuestión de las garantías a nivel comunitario en cuanto a reformas constitucionales que podrían ser contrarias al Derecho Comunitario. Por último, el tercer capítulo aborda el mismo tema centrándose en el Derecho Internacional de los derechos humanos y, más concretamente, el desarrollado marco jurídico que ofrece del Consejo de Europa en este ámbito (control de convencionalidad).

Veamos a continuación, de forma más detallada, los contenidos más destacables de esta obra. El estudio comparativo del primer capítulo incluye países que se consideran como referentes en el ámbito internacional y el entorno europeo. Aunque dicho análisis se centra en la posibilidad de realización de un control jurisdiccional formal o procedimental, no deja de extenderse también a algunas cuestiones más complejas que se refieren a un control material de la reforma constitucional. Especialmente acertada resulta la inclusión del estudio de caso de Estados Unidos y de la *judicial review* de las enmiendas a las Constitución tanto federal como de las constituciones de los Estados, ofreciendo para ello un detallado análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de EE.UU. y de los tribunales superiores de los Estados que han tratado en numerosas ocasiones cuestiones procedimentales y, en su caso, materiales de las Enmiendas de la Constitución Americana y de las Constituciones de sus Estados miembros, respecti-

vamente. Junto a ella, más tradicional resulta el estudio de los países del entorno europeo que cubre tanto referentes más habituales y conocidos —Alemania, Austria, Francia e Italia—, como también países del este de Europa —tales como Hungría o la República Checa—, que resultan sin duda sumamente sugerentes y una de las aportaciones de esta obra. De manera muy destacada, se incluyen algunos ejemplos relevantes en los que el carácter justiciable de la reforma ha terminado en un juicio negativo sobre la reforma constitucional y la consiguiente anulación de la misma.

En el marco de este estudio comparado, los autores analizan ejemplos del llamado *abusive constitutionalism*, en los que la reforma constitucional en realidad es instrumentalizada como mecanismo político para obtener ventajas electorales, controlar instituciones y/o reducir la concurrencia de otros actores políticos, en lo que supone una pendiente descendente hacia formas de *iliberall constitutionalism*. El libro aporta ejemplos concretos de ello, donde valora la efectividad y el papel que ha podido tener la justiciabilidad de una reforma constitucional, quizá los casos de Colombia, Hungría o Venezuela no por conocidos dejan de resultar sumamente ilustrativos.

En este sentido, es una virtud del libro que no se limite al estudio de los casos EE.UU. y Europa, para ir más allá y analizar los modelos de justiciabilidad de la reforma constitucional en otros lugares del mundo. El foco de atención en algunos países de América Latina (entre otros, Argentina, Perú, México), pero también de otras partes del mundo como la India y Sudáfrica resulta de nuevo de agradecer, aunque obviamente los autores optan aquí por centrarse en un enfoque pragmático centrándose en los *leading cases* que han surgido fuera del ámbito europeo —entre otros, el caso *Fayt* en Argentina o el caso *Kasavananda* en La India—.

En relación con el ordenamiento jurídico español, el punto de partida es una reflexión sobre el rango de la reforma constitucional, su posicionamiento en el sistema de fuentes y su relación con la propia CE. Sobre esta base se sustenta la obra, y que permite responder a otras cuestiones referidas a la utilización de los diferentes procesos ante el Tribunal Constitucional en el caso de una reforma constitucional. Principalmente, los autores argumentan que la reforma se tramita procedimentalmente como una ley especial, una ley con capacidad de reformar la Constitución y con el mismo rango y fuerza que la propia Constitución. Así pues, le son aplicables los procesos de control de constitucionalidad de las leyes previstos en el ordenamiento jurídico español y, más concretamente, el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Incluso puede, según los autores, ser objeto

de un recurso de amparo en determinadas circunstancias. Para sustentar este posicionamiento, los autores resumen las diferentes posturas que se han defendido en la doctrina hasta el momento, incluidas las posturas de los constitucionalistas más influyentes que han reflexionado sobre ello, como Francisco Rubio Llorente, Manuel Aragón Reyes o Javier Pérez Royo. Finalmente, los autores vuelven a referirse a la vertiente material del control jurisdiccional y parten de su análisis teórico y las resoluciones del Tribunal Constitucional para cuestionar el predominante rechazo a dicho control que impera en el ordenamiento jurídico español.

Al hilo de esta reflexión, el planteamiento del capítulo segundo no puede ser más oportuno. En él se argumenta principalmente que el poder de la reforma constitucional es un poder limitado por el Derecho Comunitario, debido al principio de primacía frente al derecho interno, incluida la Constitución. Como argumentan los autores, esta consideración se aplica tanto en cuanto al texto original de la Constitución como a la reforma en sí con las siguientes palabras: «(...) el Constituyente de un Estado Miembro de la Unión Europea es ya, utilizando una expresión avanzada por la doctrina, un *constituyente limitado* por el Derecho de la Unión. Y si se impulsa y aprueba una reforma incompatible con el Derecho de la Unión, ésta colisionaría con el principio de primacía de la Unión, tanto en su vertiente aplicativa como normativa». Así pues, la principal línea argumental en este capítulo se basa en el principio de primacía, que como es sabido se sustenta en la jurisprudencia del propio TJUE y es en general aceptado por los Estados miembros, aunque no siempre de forma tan indiscutible como los autores dan a entender, visto el reciente debate suscitado por el Tribunal Constitucional Federal Alemán en relación a la compra de deuda por el BCE.

A partir del principio de primacía este capítulo empieza con la contextualización de la cuestión del control de la comunitariedad de la reforma constitucional y se centra, posteriormente, en cuestiones más específicas relacionadas con el papel del TJUE en esta materia. En la primera parte de este capítulo se exponen, entre otros temas, casos de Estados miembros que han realizado reformas para adecuar su Constitución a la integración europea, así como reformas que se han producido para salvar la contraposición con el derecho originario o derivado de la Unión Europea. Destacan la referencia a ejemplos concretos de reformas de países comunitarios y la agrupación y estructurada presentación de los motivos que han provocado estas reformas.

En la segunda parte del capítulo segundo, los autores abordan cuestiones de garantías de carácter principalmente jurisdiccional previstas en el Derecho Comunitario, como son la cuestión prejudicial o el recurso por incumplimiento. Asi-

mismo, se estudian los controles llevados a cabo por órganos no jurisdiccionales, como son los mecanismos preventivo y sancionatorio previstos en el artículo 7 del TUE. El capítulo finaliza resaltando los límites que este control de la comunitariedad tiene, que vienen dados tanto por el propio Derecho originario de la Unión, así como por los Estados miembros que en ocasiones «contralimitan» la primacía del derecho comunitario que opera como «límite» al derecho interno. De esta forma, la obra se ocupa de la relación e interacción del Derecho comunitario con el Derecho interno delimitando los procedimientos a través de los cuales el derecho comunitario y sus mecanismos pueden constituir factores significativos de control de la reforma constitucional de los Estados miembros de la Unión. Quizá, y esto no puede considerarse una crítica al libro, pues este se publicó con anterioridad al pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal Alemán, cabría subrayar la importancia de profundizar en los problemas jurídicos que puede plantear el encaje de reformas constitucionales, que como en el libro se apunta, pretendan reinterpretar los límites de las competencias atribuidas a la Unión y sus instituciones, sobre la base de los argumentos del Tribunal de Karlsruhe relativos a la doctrina *ultra vires* o de la identidad nacional, y reflexionar sobre quién tendría la última palabra en una reforma constitucional de este signo.

Finalmente, en el capítulo tercero los autores exploran otra faceta de la justiciabilidad externa, que se refiere a la posibilidad de sometimiento a un control de convencionalidad de la reforma constitucional. Aquí se señala que el CEDH es un parámetro de control externo de una reforma de este tipo, pudiendo actuar como límite material de dicho poder. Asimismo, la obra contiene un análisis acerca del denominado control interno de la convencionalidad, término que se refiere a la potestad que tienen los órganos jurisdiccionales internos de determinar si una norma nacional es compatible con el CEDH, que actúa como parámetro de enjuiciamiento. De igual manera que sucede a lo largo de todo el libro, los autores no se limitan a examinar una única vertiente de este control interno de la convencionalidad, sino que tienen en cuenta que el valor normativo que se reconoce al CEDH en el ordenamiento jurídico interno puede ser diferente. Así pues, los autores se centran en dos principales modelos del control interno de la convencionalidad de la reforma. Por un lado, este control puede ser directo, en aquellos casos que hay un reconocimiento acerca del rango constitucional del Convenio. Por otro lado, el mismo control interno puede ser indirecto cuando el Convenio actúa en el ordenamiento jurídico a través de las disposiciones constitucionales.

Para terminar el capítulo, los autores examinan evoluciones más recientes en el ámbito del control de la convencionalidad de la reforma constitucional. Por un lado, se argumenta que el control interno se puede realizar a través del Derecho

comunitario. Esto es cuando el juez interno está encargado de aplicar el derecho comunitario —del cual el CEDH constituye también un parámetro de enjuiciamiento— en un litigio concreto. Por otra parte, los autores se centran en vías que han emergido aún más recientemente, como es la posibilidad que ofrece el Protocolo 16 del CEDH. Este establece que los altos tribunales de los Estados parte pueden solicitar al TEDH que emita opiniones consultivas, en relación con la interpretación o aplicación de los derechos recogidos en el Convenio. Esta parte del estudio finaliza con un análisis de los dos primeros casos que han sido planteados ante el Tribunal a través de este procedimiento.

En definitiva, como los autores acertadamente plantean en la contraportada del libro, esta obra pretende dar respuesta compleja a una pregunta aparentemente simple: ¿Qué sucedería si se introdujera una reforma constitucional contraria a principios fundamentales para una sociedad democrática o a los derechos humanos? El resultado es un libro profundamente documentado y sólidamente argumentado que no solo los expertos en Derecho Constitucional estarán interesados en examinar.

## **RESUMEN**

El texto es una recensión de la monografía *La triple justiciabilidad de las reformas constitucionales: Garantías jurisdiccionales nacionales, supranacionales e internacionales* de los profesores Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena y Francisco Javier Donaire Villa, publicada por la editorial Thomson Reuters Aranzadi. La obra trata acerca de las posibilidades y límites del control jurisdiccional de las reformas constitucionales, contribuyendo así a uno de los debates de Derecho Constitucional más actuales. Entre los puntos de estudio más destacables se encuentran la perspectiva comparada, que incluye un estudio de casos de varios países, y la visión multinivel, que abarca cuestiones de Derecho interno, Comunitario e Internacional.

## **PALABRAS CLAVE**

reforma constitucional, garantías jurisdiccionales, Derecho Constitucional comparado, garantías supranacionales.

## **ABSTRACT**

The text is a review of the monograph *La triple justiciabilidad de las reformas constitucionales: Garantías jurisdiccionales nacionales, supranacionales e internacionales* by professors Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena and Francisco Javier Donaire Villa, published by Thomson Reuters Aranzadi. The study deals with the jurisdictional guarantees regarding constitutional reforms, contributing to one of the most current Constitutional Law debates. Some of the most notable points are the comparative approach that includes a case study of several countries, and the multilevel perspective that covers issues of domestic, EU and International Law.

## **KEYWORDS**

Constitutional reform, jurisdictional guarantees, Comparative Constitutional Law, supranational guarantees.