



Me voy a permitir la licencia de iniciar mi exposición con la pesadez de los datos sociológicos, pero creo que sirven de introducción al tema que me propongo desarrollar:

En el sondeo de Metroscopia de diciembre de 2013, el 62 % de los encuestados consideraban que la CE había tenido cosas buenas y malas (58 % de entre los militantes del PP y 56 % de los del PSOE y, en cuanto a edades, el 59 % entre los mayores de 65 años, el 68 % entre los de 16-34 y el 61 % entre los de 35-54). Y ante la pregunta de si la Constitución necesitaba reformas profundas o solo retoques, el 53 % creía que reformas profundas, frente a solo el 29 % que lo creía en el anterior sondeo de 2008 y el 42 % pensaba que solo retoques frente al 59 % que lo pensaba en 2008.

Como dato significativo, el 75 % de los encuestados de Cataluña estimaba que la CE necesitaba reformas profundas, frente al 49 % del resto de encuestados en las demás comunidades y el 23 % de los preguntados en Cataluña consideraba que solo necesita retoques frente al 45 % restante. Más contundente era la respuesta ante la pregunta de si se debía reformar el actual estado de las autonomías: el 82 % de sí frente al 13 % de no.

Es decir, que la opinión pública española parece inclinarse mayoritariamente por la reforma de la Constitución y se observa un in crescendo en el porcentaje de quienes consideran que la reforma debería ser en profundidad desde el 2008 al 2013 y una abrumadora mayoría que considera que debería reformarse o cambiarse el modelo de las autonomías.

Y lo que es más significativo: el 81 % de los políticos son partidarios de la reforma constitucional, según el Estudio sobre Élités políticas en España 2009-2011, del Centro de

Investigaciones Sociológicas, porcentaje que no se había dado hasta entonces en los treinta y tres años de vigencia de la Constitución en la fecha en que se realizó el estudio.

A principios de diciembre último, el profesor Blanco Valdés, a quién, por cierto quiero aprovechar para manifestar mi solidaridad ante el ataque -el quinto en catorce años- que sufrió, seis días después de la publicación del referido artículo –no por su publicación, sino, al parecer, debido a su participación en un acto de la plataforma “Libres e Iguales”, durante el cual dio lectura a un manifiesto contrario a la consulta separatista de Cataluña, acto en el que algunos individuos también le gritaron “fascista”»-, ataque cometido por radicales que bloquearon con tablones la entrada a su despacho universitario, en un intento afortunadamente fallido y sin futuro de acallar la voz libre y autorizada del profesor santiaguino. Como decía, el profesor Blanco publicaba a principios de diciembre un artículo con el significativo título: “El fantasma de la reforma constitucional recorre España”, en que aludía a ese fenómeno un tanto extraño que supone la generalización del ruido en torno a una posible reforma de la Constitución en medio de un “debate que marcha con una notable oscuridad”.

No le falta razón al profesor gallego. Desde el inicio del octenio negro de la crisis, la precipitada reforma de la Constitución de agosto del 2011, la aparición del movimiento de los indignados y de su encuadramiento político organizativo posterior, la agravada crisis catalana y demás eventos políticos de los últimos tiempos, incluso ya desde el nacimiento de la primera hija de los entonces Príncipes de Asturias, se ha instalado en España el tema de la reforma, rompiendo el tabú del que gozaba hasta entonces. Y lo ha hecho, muy a nuestro estilo, de manera difusa, profusa y confusa, con generalizada división de opiniones para utilizar un término taurino. Ha ido surgiendo, primero, con ocasión de temas puntuales (la preferencia del varón en la línea sucesoria de la Corona; el blindaje de los contenidos y logros del estado de bienestar; la supresión o modificación del Senado; el sistema electoral; la definición y estructuración del nuevo modelo territorial; la urgente necesidad de regeneración democrática...), como contribuciones científicas de expertos constitucionalistas, como ambiguas propuestas partidarias, como documentos de estudio de fundaciones de todo pelaje, como revisiones mínimas, como reformas profundas (o al revés para utilizar correctamente la terminología de la propia Constitución en los artículos 167 y 168) o, finalmente, como apertura clara de un período constituyente que acabe con el “régimen del 78”... Con posicionamientos diversos, unos a favor, otros en contra y otros mediopensionistas...y todo ello con el rumblo de fondo del tertulianismo, verdadero deporte nacional después o ex aequo con el fútbol.

Ello me lleva a intentar plantearme algunas interrogantes sobre el tema de la reforma con el ánimo, no tanto de poner luz definitiva en la oscuridad –que sería pretencioso por mi parte– como de colocar algunos gálibos y balizas que nos permitan, al menos, movernos con cierta comodidad y seguridad en tan agitado tema.

¿Quién quiere cambiar la Constitución?

Como vemos, parece que ha tomado carta de naturaleza en la opinión pública la “necesidad” de reformar la Constitución. Es un primer paso importante en el camino hacia la reforma, aunque no es unánime la postura ni en los partidos ni en los estudios que han visto la luz hasta estos momentos, que no han sido pocos desde luego.

En principio, las posiciones de los partidos las podemos agrupar en tres: las de aquellos que están por algún tipo de reforma o revisión del texto, los que quieren la reforma constitucional; las de aquellos que se oponen a la reforma por no considerarla oportuna o necesaria, o ambas cosas: y, finalmente, la de aquellos que juegan a otro partido y no les interesa el tema.

Entre los **partidos políticos que defienden una reforma** más o menos urgente de la Constitución se sitúan PSOE, IU, UPyD y Podemos. Algunos han recogido sus propuestas, o parte de sus propuestas, reformadoras en acuerdos adoptados por sus órganos internos en los últimos meses; otras las exponen de palabra, con la cautela inicial de que todas están aún sujetas a deliberación.

EL **Partido Socialista** viene hablando desde hace tiempo de la necesidad de reforma del texto constitucional. Baste recordar que fue el último gobierno socialista el que sometió a examen del Consejo de Estado la cuestión de la reforma y que motivó el sólido Dictamen de 2006, bien que circunscrito a los cuatro temas que le había planteado el Gobierno. Pero en el Congreso de Sevilla de febrero de 2012 ya se trató el asunto, que fue objeto con posterioridad de la Declaración de Granada de julio de 2013 sobre el modelo territorial del Estado federal, asunto éste que fuera nuevamente debatido en la Conferencia Política de finales de ese mismo año. Desde la elección de la nueva dirección se han multiplicado las manifestaciones en favor de la reforma constitucional añadiendo a la principal apuesta por la federalización del Estado otras propuestas encaminadas al blindaje de determinados aspectos relacionados con el estado de bienestar junto a otras de menor calado.

UPyD, prácticamente desde su constitución como partido político, colocó la reforma en el frontispicio de su programa. Su apuesta por la reforma ha sido objeto de tratamiento en su Manifiesto Fundacional, en las “12 propuestas para sacar a España de la crisis” y en las resoluciones de los dos Congresos efectuados hasta la fecha por la organización. Tanto es así

que el partido condicionaría su apoyo al Gobierno que salga de las urnas en 2015 a la reforma constitucional. Las propuestas básicas se refieren a la modificación del sistema electoral y al modelo de Estado federal –donde sus posiciones divergen de las de los socialistas, porque apuntan a una cierta reordenación restrictiva de las autonomías y una clara recentralización de competencias-, así como otras de menor alcance.

Izquierda Unida celebró una Conferencia federal sobre modelo de Estado en febrero de 2014 para definir el “Estado federal, republicano, plurinacional y solidario” por el que apuesta la formación, con reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos del Estado e incorporación de nuevos derechos al elenco de los que figuran en el texto de la CE.

Aunque **Podemos** no ha elaborado propuesta alguna de programa, más allá del presentado a vuela pluma con ocasión de las elecciones europeas del año pasado, se pueden establecer, a partir de lo manifestado por sus líderes, que estarían por la fórmula de un estado federal, que permitiera el libre ejercicio del derecho a decidir, expresado a través de la celebración de referenda no vinculantes; desaparición del Senado; el reconocimiento de la iniciativa legislativa popular incluso para plantear la reforma constitucional, entre otras proposiciones.

PP y Ciutadans son los **partidos que no proponen reforma constitucional** alguna en sus programas. El

Partido Popular

, no está por la reforma constitucional. Por si hubiera dudas al respecto, el 13 de diciembre de 2014 ha organizado un acto especialmente simbólico en La Granja, en el que todos los barones autonómicos del PP han leído una Declaración de reivindicación de la Constitución que supone, práctica y políticamente, el cierre de puertas definitivo a la reforma que reclama la oposición y que algunos en el PP veían como algo a estudiar. El Presidente nacional del partido ha defendido en un tono de encendido patriotismo que la Constitución no precisa de modificación alguna porque es garantía de la estabilidad política del país frente a las “quimeras” y “ensoñaciones” de los nacionalismos. “En el PP no somos dogmáticos fundamentalistas, apoyaríamos una reforma si fuera necesaria en el futuro, pero para el PP no es negociable la soberanía nacional. Los españoles no necesitan propuestas para articular regiones que llevan siglos articuladas. Sobre la exaltación de las diferencias jamás se levanta nada útil”, ha dicho.

El líder de **Ciutadans**, con ocasión del día de la Constitución el pasado seis de diciembre, ha defendido la “vigencia” de una Constitución que hay que “cumplir”, y ha denunciado que el presidente catalán y el líder de ERC quieran convertir la Carta Magna en “papel mojado” proclamando la independencia “desde un balcón”, cuando la Constitución “no es la culpable de

nuestros males, sino garante de derechos y libertades", afirmando que si PSOE y PSC propugnan una reforma federal de la Constitución es para "solucionar" sus problemas internos en el debate soberanista.

Finalmente, el **grupo de quienes parecen jugar otro partido** y, por lo tanto, no están interesados en cambiar las reglas del que juegan el resto de fuerzas políticas, lo forman los partidos nacionalistas. El nacionalismo catalán, representado por

Convergència i Unió

, jugó un papel destacado durante el proceso de Transición y la elaboración del texto constitucional apoyándolo masivamente en el subsecuente referendo, pero desde entonces acá ha efectuado una curiosa travesía del desierto desde el victimismo extractivo hasta el soberanismo disruptivo que lo ha colocado en una posición de ruptura sin retorno por lo que no está para nada interesado no ya en el cambio o modificación de la CE sino ni siquiera en la CE misma, aunque si la "oferta" resultara oportuna para sus intereses podría retornar a su tradicional nacionalismo fenicio.

ERC, por el contrario votó contra la CE de 1978 y, aunque ha atravesado por períodos de mayor colaboracionismo que otros, en estos momentos está más interesada en la independencia y en la futura Constitución del Estat Catalá.

El PNV, que ya había pedido la abstención en el referéndum de 1978, apoyaría una reforma de la Constitución si reconociera a Euskadi como nación y a los vascos su derecho a decidir su futuro. Según declaraciones de sus portavoces parlamentarios en las Cortes, consideran que tras las elecciones generales previstas para este año, que, previsiblemente, será cuando se acabe la mayoría absoluta unipartidista y se abra un escenario que permita abordar una reforma constitucional con garantías de salida que ahora no se dan, aunque en opinión del Presidente del partido, la reforma sería "más útil para organizar el Estado español que para resolver los problemas vasco y catalán; pero sería útil para esto último si superara el café para todos de la Transición".

Y, por último, para el conglomerado de fuerzas de la llamada izquierda abertzale, **EH Bildu y demás fuerzas**

, creen que la reforma constitucional viene "tarde y mal" y, por tanto, están en la misma posición de no "jugar" el match.

No será descabellado, pues que a la próxima campaña, a esta campaña electoral, la de 2015,

todos los partidos, salvo el PP, concurrirán previsiblemente con propuestas para reformar la Constitución de 1978.

¿Por qué queremos cambiar la Constitución?

No existe una idea clara acerca del motivo por el cual queramos modificar o reformar la CE, o, al menos, no hay unanimidad en torno a una idea o motivo concreto, aunque sí se ha ido perfilando una mayoría considerable de opiniones que justificaría el cambio constitucional asociado a la reordenación del modelo territorial. Voy a apuntar algunos de los motivos que se han venido esgrimiendo para pedir y justificar la revisión de nuestra Constitución.

a) El transcurso del tiempo

La Constitución Española envejece. Es una cuestión de la que se habla cada vez más; en esto coinciden todos los partidos y los expertos en Derecho Constitucional. No solo por la obsolescencia del texto sino porque algunos de sus preceptos han caído en desuso. El veredicto es claro: Necesita un lifting.

Este es un viejo mito de la teoría política y constitucionalista. No hay constancia de que se haya cambiado nunca una constitución simplemente porque sea muy vieja o porque lleve mucho tiempo en vigor, o en desuso. El tiempo, la obsolescencia, el desuso no han sido ni son motivos para el cambio (podría citar casos en los que se mantienen legislaciones a pesar de su vetustez y su desuso). Lo que no quiere decir que no sea un recurrente tema en la teoría y en la práctica política.

En los albores mismos del constitucionalismo liberal ya se planteó la polémica en la famosa controversia entre Jefferson y Madison. Jefferson, sobre la base de supuestos cálculos matemáticos a los que era tan aficionado, desde su retiro dorado parisiense, donde ejercía de embajador de los neonatos Estados Unidos, estableció una cabalística cifra de duración de las Constituciones: 19 años, que era más o menos lo que él mismo consideraba que abarcaba una generación. Frente a esta postura, Madison era partidario de la permanencia de las constituciones. Aquí ya aparece formulada la polémica entre constitucionalismo formal y democracia, a la que luego me referiré, que no otra cosa se esconde bajo la neutra envoltura de la duración temporal de las constituciones.

En España llueve sobre mojado porque la historia política y constitucional de los dos últimos siglos se ha visto recorrida por una profunda inestabilidad: nueve textos constitucionales, algunos de los cuales solo duraron dos o tres años a lo sumo, sin contar con los proyectos que no vieron la luz que no fueron pocos; tres guerras civiles en el siglo XIX y una verdaderamente traumática en el siglo XX; dos periodos dictatoriales, uno de ellos de casi 40 años, y dos Repúblicas de corta duración y de final infeliz, la última desembocando en un periodo convulso y oscuro de nuestra historia.

Se comprende, pues, que todos quisiéramos vacunarnos de lo que Agesta llamó “la fiebre con que el siglo XIX devoró las constituciones” y cuenta la anécdota de uno de los viajeros de la España romántica, Gautier, que durante su visita a España en 1840, al leer sobre la piedra de un antiguo edificio un letrero que titulaba en cal “Plaza de la Constitución”, hace un agudo comentario: “esto es una Constitución en España: una pellada de yeso sobre granito”. Y no solo fue Gautier, también Richard Ford reparó con su habitual ironía en la fragilidad de las constituciones españolas y se hace eco de una anécdota que le contó Borrow, el viajero incansable propagador de la Biblia protestante, sobre la petición que un alcalde “ilustrado” dirigió a Bentham, de quien se confesaba lector.

Esta visión crítica sobre nuestro pasado constitucional, también estuvo presente durante el debate de 1978. Herrero de Miñón calificó de “hemipléticas” a ese rosario de constituciones –en especial a las Constituciones de 1876 y 1931- y “muy útiles para ser utilizadas como armas arrojadas por la mitad de España frente a la otra media, pero en las que no podía verse reflejada la España integral y total”.

Deudores de ese mito de la permanencia constitucional fueron nuestros constituyentes, cuando se lamentaban de la disruptiva historia del constitucionalismo en España, como hizo Emilio Attard, diputado valenciano por la UCD, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, al inicio de la sesión constitutiva de la misma, el viernes 5 de mayo de 1978, para dar comienzo al debate del proyecto de Constitución, decía solemnemente, con cierto aire a lo Fray Luís de León, que “hoy vamos a reanudar el tracto sucesivo constitucional tantas veces interrumpido en nuestra Patria”, para, a continuación, afirmar que “No aspiramos a hacer un Constitución centenaria. Nos contentaríamos con que hiciéramos una Constitución que fuera hábil y practicable para los españoles, los pueblos, las regiones, los países y las nacionalidades de España, en términos hábiles para crear la España, una e indivisible, que todos anhelamos”

Y en esa misma línea, **Peces-Barba**, representante del PSOE, pedía que "la Constitución tiene que ser estable; debe tender a permanecer, pero son precisamente las constituciones más flexibles las que han tenido más permanencia". Y el representante de Alianza Popular, **Fraga**, se pronunciaba en su habitual modo singular: "Es evidente que la Constitución no puede ser un metálico cinturón de castidad, pero tampoco un bikini en el que, como suele decirse, se exhibe todo menos lo esencial; tiene que ser un equilibrio y ese equilibrio se encuentra en todas las partes del proceso de reforma". Y solo citaré, finalmente, a **Carrillo**, que declaraba con la modestia del recién admitido: "Se trata de lograr una Constitución que dure, que no sea fácilmente empujada por cualquier vendaval. Aunque no sea perfecta, que nos dé cobijo a todos y sea sólida. Quizá la práctica nos haga ver defectos que necesitan corrección. Tiempo habrá para verificarlo [...] sería menester que los mecanismos de modificación resultaran menos rígidos".

Pero el tema, más allá de su inicio en el temprano constitucionalismo liberal americano y más acá de la historicidad española a la que acabo de referirme, ha seguido vivo en la teoría y el debate político. Una prueba, el reciente estudio que han publicado Elkins, Ginsberg y Melton, "The Endurance of National Constitutions" (Cambridge, 2009), en el que, partiendo de una comparación entre la vida de las personas y la de las constituciones, sobre la base de que una larga vida es una vida mejor y que la supervivencia es el éxito, afirman que una larga esperanza de vida es el mejor indicador de la salud constitucional y, correlativamente, cuanto más tiempo dura una constitución es mejor la salud constitucional de la nación. El ejemplo, la Constitución americana que perdura desde hace 227 años y no tiene visos de que se vaya a quebrantar su probada longevidad.

Con independencia de lo criticable que sea ese recurso al "biologismo" constitucional (no tengo claro que una larga vida sea de más calidad y de que los autores fundamentan su estudio en un trabajo laborioso de análisis de 935 textos constitucionales, de doscientos estados-nación diferentes, durante un período de más de doscientos años, para llegar a la conclusión de que en las democracias las constituciones tienen una duración promedia de 21 años, que el mayor riesgo de mortalidad (hazard rate) se sitúa en torno a los 17 años, que ese riesgo se amortigua con el paso del tiempo y se hace casi mínimo cerca de los 50 años y que "la esperanza de vida de constituciones, en todo caso, ha disminuido en los últimos doscientos años [de tal manera que] a diferencia de las de los seres humanos, la salud constitucional no está mejorando con la modernidad").

Todo este aparato documental para dar respuesta a la preocupación respecto a la duración de las constituciones nacionales, no es más que un importante arbotante de soporte a la concepción extrema del constitucionalismo liberal formal, que consagra las constituciones

como “pactos formales entre las elites” por encima de las exigencias de la propia democracia que las habilita. En definitiva, no es más que la culminación de una concepción conservadora de la democracia y la teoría constitucionalista. Por eso, cuando se habla de reformar la constitución porque está obsoleta inmediatamente surgen los cantores de las excelencias de la longevidad constitucional, es decir, de la permanencia del statu quo, del pacto o equilibrio que en un momento lograron las elites. La Constitución, noli me tangere. No es el tiempo, es la ideología.

b) La brecha generacional

Se ha extendido una especie de mito en torno a la idea de que las generaciones jóvenes actuales no votaron la Constitución y que esa es la causa del desapego hacia el texto constitucional e, incluso, la puesta en cuestión del pacto social que le dio legitimación. Por tanto, las generaciones que no se ven reconocidas en la CE claman por su reforma.

Nunca he sido muy partidario de utilizar el concepto de generación porque me ha parecido un constructo más encubridor que clarificador en el debate político. Las generaciones no se suceden unas a otras sin solución de continuidad, sino más bien al contrario las generaciones se superponen, se entrelazan, se imbrican unas a otras. Hablar en nombre de una generación es, por tanto, hablar en nombre de una parte, de una parte con delimitación difusa e inconcreta, de la sociedad. Puede ser un concepto romántico propio de la literatura o de la utopía, pero no parece apropiado para la teoría y la práctica políticas.

Tuvo su entrada en el constitucionalismo, también, de la mano de Jefferson, con su idea de que las constituciones deben ser reescritas por cada generación, expresada con una importante carga emocional, cuando proclamaba que: “La tierra pertenece a los vivos [...] los vivos tienen la tierra en usufructo; y los muertos no tienen poder ni derechos sobre ella. La porción que ocupa un individuo deja de ser suya cuando él mismo ya no es, y revierte a la sociedad [...] ninguna sociedad puede hacer una constitución perpetua, ni tan siquiera una ley perpetua. La tierra pertenece siempre a la generación viviente: pueden, por tanto, administrarla, y administrar sus frutos, como les plazca, durante su usufructo [...]”. “Algunos contemplan las constituciones con una piadosa reverencia, y piensas que son como el Arca de la Alianza, demasiado sagradas para tocarse. Atribuyen a los hombres de las épocas precedentes una sabiduría más que humana y suponen que lo que hicieron está fuera del alcance de toda enmienda” (Carta a Madison, 6 de setiembre de 1789).

En el fondo, expresado con un lenguaje poético, lo que está defendiendo Jefferson en esa famosa carta no es otra cosa que su posición a favor de un republicanismo democrático movilizador y participativo frente a las posiciones del constitucionalismo liberal radical. Nuevamente, no son las generaciones, es la ideología

c) El impacto de la integración europea

Cuando se debatió y aprobó la CE, España no formaba parte de las entonces Comunidades Económicas Europeas, ni éstas habían evolucionado hasta convertirse en la actual Unión Europea. Al mismo tiempo, la dinámica de la Unión y la reacción de esta ante la crisis, nos han situado en un espacio y en una tesitura cuyas repercusiones los constituyentes no pudieron ni siquiera imaginar.

Para empezar, en aquellos momentos la CE respondía al clásico esquema del constitucionalismo del Estado-nación, donde la Constitución era el cuadro de mandos jurídico del sistema basado en el poder soberano de los estados. Hoy ese esquema ha saltado por los aires; las cosas ya no son así. Y empezaron a no serlo desde que en 1979 el Estado español ratificase el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, sobre todo, desde que en 1986 ingresase en las Comunidades Europeas. La vida jurídica española, desde ese instante, no se rige exclusivamente por la Constitución nacional, sino que otras normas determinan materialmente su constitucionalidad.

Aunque la Constitución había previsto ya que pudiera producirse la incorporación española al proceso de construcción europea en marcha, mediante el artículo 93, la aceptación del acervo comunitario y su penetración en el derecho nacional ha terminado desbordando las timoratas previsiones iniciales dictadas en la prudencia de la preservación de la soberanía del Estado español. No hace falta mirada de especialista, para ver cómo hoy en día una parte –y no de menor importancia- de los poderes del Estado deja de gestionarse directamente por las autoridades nacionales, sometiéndose a la acción de un ente supranacional y rigiéndose por normas dictadas por éste desde Bruselas. Entiendo que ese era realmente el espíritu del artículo 93.

Pero me interesa resaltar ahora un fenómeno que tiene relación con el tema de la reforma que estamos debatiendo hoy. No es otro que el de la profunda transformación que están experimentando un nada desdeñable número de previsiones contenidas en la CE y que han terminado por producir, en palabras del profesor Barrero Ortega de la Universidad de Sevilla,

una verdadera “mutación constitucional”: “El texto constitucional no ha cambiado formalmente, ni se añadió ni se quitó nada, si bien es claro que ha quedado hondamente transformado. Y todo se ha hecho por el cauce previsto en la propia Constitución, el artículo 93”.

El resultado es que muchas previsiones constitucionales se han visto afectadas por ese proceso de integración europea y que el centro de decisiones transcendentales se ha desplazado desde las instituciones nacionales a las europeas, desde Madrid y las Comunidades Autónomas hasta Bruselas y Estrasburgo. Y en donde más ha visto afectada la Constitución ha sido en el Título VIII, arruinando la ya de por sí endeble distribución competencial que en el mismo figuraba.

Como dice el profesor Barrero, “no se ha tocado la Constitución y, sin embargo, el sistema constitucional se ha transformado de forma sustantiva. Además, se trata de un proceso abierto, de una «mutación continuada», que van revalidando sucesivas leyes orgánicas ante cada cambio de los Tratados”.

Y la transformación se inicia ya con el cambio de interpretación del mismo artículo 93, que de “cauce privilegiado para la interconexión” entre la Constitución de 1978 y el Derecho comunitario la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional ha cambiado su doctrina para permitir la asunción por nuestro ordenamiento del principio de la primacía del Derecho comunitario sobre el nacional sin necesidad de proceder a la reforma constitucional.

Probablemente esta reorientación de la doctrina constitucionalista del TC hubiera ameritado sobradamente la reforma del texto de la Constitución para evitar la situación un tanto pintoresca y anómala de que los jueces españoles tengan que dar prioridad a las normas comunitarias sin que haya asidero formal en el propio texto de la Constitución, con lo que ello supone de una cierta pérdida o minoración de la normatividad de la misma.

Y todo ello desde la perspectiva futura de la evolución de la Unión Europea. Todos somos conscientes que el proceso de conformación de la Unión no ha llegado a su cristalización definitiva, que estamos viviendo un proceso realmente constituyente que va a eclosionar en los próximos años y que deberíamos estar constitucionalmente preparados para ello.

d) El centrifuguismo nacionalista

Las constituciones son instrumento para solucionar los retos que en cada sociedad se plantean. La CE de 1978 se encontró con una serie de retos entre los que no era menor el de

la distribución territorial del poder y a la resolución del mismo dedicó el Título VIII. Transcurridos más de treinta y seis años desde su aprobación, se puede afirmar que no solo no se ha resuelto el tema, en especial por lo que respecta al encaje de Cataluña y País Vasco, sino que se ha agravado, hasta el punto de convertirse en uno de los factores exógenos justificadores de la reforma, por utilizar la terminología que usan Elkins, Ginsberg y Melton en el trabajo antes citado (donde distinguen entre factores endógenos –básicamente los relacionados con el diseño del propio cuerpo constitucional, y de los que no es el momento ni la ocasión para que me refiera en extenso a ellos- y los exógenos, como crisis económicas, políticas, sociales o quiebra de las instituciones, etc.).

Desde luego que no se trata, para expresarlo en términos orteguianos, de un tema “nuevo” sino más bien de un “viejo” tema político. Por descontado que no es hora de entrar aquí en los remotos antecedentes del problema ni en profundizar en cuestión tan compleja (aunque quizás sea asunto que deba ser tratado por la Academia de modo monográfico, porque presente y requetepresente si que va a estar en el horizonte político más inmediato), solo consignar que, con ocasión del debate del Estatuto de 1932 en pleno régimen republicano, este asunto protagonizó uno de esos momentos de escasa brillantez que nos suelen brindar los debates parlamentarios, con el enfrentamiento de dos de nuestros mejores intelectuales, Azaña y Ortega, sosteniendo cada uno sus posiciones encontradas: Azaña, más por la creencia de una definitiva solución del problema, Ortega por la escéptica y desengañada “conllevarza” mutua. Curiosamente, en ese debate Azaña dejó para la posteridad una frase que pudiera ser premonitoria en estos momentos, la idea de que “todos los problemas políticos, tienen un punto de madurez, antes del cual están ácidos; después, pasado ese punto, se corrompen, se pudren”. Como se suele decir, el texto lo dice todo y casi no admite comentario.

Coincidiendo con el día de la Constitución del pasado diciembre, Santos Juliá publicó un artículo en EP titulado “Alegato por una reforma de la Constitución” en el que abogaba por la reforma para intentar una última posible solución al llamado problema territorial. Recordaba que en el momento de la elaboración de la Constitución veníamos de una dictadura que nos había hecho mirar con un cierto desdén y alejamiento a la nación “ahitos de la única, católica, verdadera nación española, vagamos durante años con hambre de Estado democrático. Estado y valores correspondientes a la ciudadanía política: libertad, democracia, garantía de derechos, justicia, nos importaban infinitamente más que los valores atribuidos a la identidad nacional”. Y creímos que la solución podría estar en el estado de las autonomías, que, de alguna manera, era continuador del estado integral republicano aunque, como explica Juliá, invirtiendo el principio dispositivo: “No era el Estado el que establecía y llenaba de contenido la autonomía de nacionalidades y regiones, sino estas las que veían reconocido por el Estado una especie de derecho ancestral”.

A la República no le dio tiempo de mostrar las virtualidades de su modelo territorial

regionalizado, pero a la democracia actual sí. Como escribe Juliá, “desde la aprobación de sus estatutos, las élites políticas y los gestores de la cultura dispusieron de un libre y continuado poder de Estado que ejercieron, con mayor o menor intensidad, al servicio de la construcción de identidades diferenciadas”. A la altura de los treinta y seis años de Constitución, no podemos culpar al texto de los males de la patria -sería muy decimonónico el hacerlo- por eso Juliá es tajante: “ha sido esa política, no la Constitución ni el sistema autonómico finalmente alumbrado, la que nos ha traído al punto en que estamos y que, a la vista de los nuevos estatutos de autonomía promulgados en la primera década del [presente] siglo, podría definirse como inversión radical de las preocupaciones que dieron origen a la Constitución: ahora, lo que nada importa es el Estado, aplicados como están todos los poderes regionales a la construcción de naciones”.

La solución no es fácil –como reconoce el citado historiador, aunque él abogue por ofrecer una-, pero de algo nos habremos curado: no deberíamos abandonarnos más a los cantos de sirena de un inexistente centripetismo nacional español y ser conscientes que el futuro deberíamos construirlo sobre la base meridianamente palmaria del centrifuguismo de la idea de España que caracteriza las relaciones entre las distintas partes del Estado.

Y este sí que es un motivo más que suficiente para la reforma de la Constitución española de 1978. Así se percibe por la sociedad, tanto que son un río incontenible la cantidad de estudios, manifiestos, encuestas, publicaciones y propuestas que están apareciendo en los últimos tiempos sobre la necesidad de modificación de nuestro modelo territorial.

e) La crisis ha puesto en el orden del día la reforma constitucional

Entre los factores exógenos que pueden provocar el cambio constitucional, es común señalar como el más decisivo el de situaciones de crisis profundas. Desde hace ocho años venimos padeciendo una crisis que, aunque en su inicio apareció como financiera circunscrita a las hipotecas subprime norteamericanas, ha devenido en lo que los analistas no dudan en calificar como una crisis sistémica, es decir, económica, social, institucional, política y moral de las sociedades avanzadas y, más en concreto, del occidente europeo.

Los efectos de la crisis han sido devastadores. En apenas un octenio ha saltado por los aires el pacto reparador que a partir de la segunda posguerra mundial abrió, con la implementación del estado de bienestar, uno de los períodos de desarrollo más igualitarios de la historia; han desaparecido prácticamente las clases medias y se han precarizado las clases trabajadoras;

han quebrado naciones, caído gobiernos de todo signo y condición; se han hundido partidos políticos y organizaciones sindicales; los Estados y las políticas se han inmolado en el altar del austericidio y el poder de los mercados; las sociedades se han ensimismado en sus fronteras y los pueblos y ciudadanos han renunciado a buena parte de las señas de identidad largamente construidas en torno a la tolerancia, las libertades y los derechos fundamentales...

No es de extrañar, pues, que estas circunstancias hayan desatado la indignación popular y colocado al frente de las reivindicaciones la exigencia de mayor democracia, más democracia participativa frente al formalismo de la democracia representativa. Y volvemos a encontrarnos con la polémica central a la que ya me he referido: la oposición entre el constitucionalismo liberal y la democracia, entre el formalismo y el legitimismo material de las constituciones.

De la vieja controversia entre Jefferson y Madison salió triunfadora la posición madisoniana a favor de la permanencia de las constituciones. La idea básica del constitucionalismo contemporáneo es desde entonces que las constituciones no son obra de un momento sino que son la ley superior que atesora los principios y valores que cimientan la democracia misma y por ende deben permanecer más allá de los consensos puntuales porque son la expresión del “pacto social” mismo y la garantía del propio sistema democrático. Por tanto, las constituciones deben ser tocadas lo mínimo posible porque en su conjunto o en partes específicas de su texto se contienen, en expresión jeffersoniana, poco menos que el arca de la alianza. En esa posición, con matices, desde pronunciamientos más conservadores hasta más aperturistas, se pueden considerar las aportaciones al debate político y constitucionalista contemporáneo, desde Schumpeter, Joseph Nye, Robert Dahl, Dworkin, o los mencionados Elkins, Ginsberg y Melton, o las más aperturistas de Akhil Reed Amar, Stephen Holmes o Bruce Ackerman.

Pero la crisis ha puesto en valor las posiciones más legitimistas de la democracia, desde el revival de Jefferson, del que se destacan ahora sus posiciones democráticas más radicales y próximas a un republicanismo democrático, sus propuestas atrevidamente innovadoras, como la necesidad de un consentimiento ciudadano permanente para legitimar las decisiones políticas, la necesidad de reforma continua de las constituciones, los mandatos breves, la revocación de los representantes, la desconfianza en la fuerza de la riqueza sobre la consideración del interés general, el compromiso ciudadano, la elección popular y revocación de jueces, la confianza en el pueblo.

Así, la concepción de la democracia como gobierno de todos por todos y no para todos ha puesto en la picota a la democracia representativa que había minimizado la participación de la ciudadanía al mero juego de la elección periódica de los funcionarios electos y convertido la

política en poco menos que una farsa en la que solo actuaban los partidos del sistema. Ahí está el pensamiento de los Castoriadis, Frank Michelman, Michael Hardt, Toni Negri y Allan Hutchinson, entre otros, que han terminado prestando consistencia teórica al movimiento de la indignación y la protesta que recorrió buena parte del mundo occidental a partir de 2011. Y que está en la base de las posiciones de los partidos griego y español, Syriza y Podemos, y sus pretensiones de iniciar un proceso constituyente que acabe con los bipartidismos “secuestradores de la voluntad popular”.

De manera que volvemos a encontrarnos ante el gran reto de reforma –o cambio- de la Constitución como algo frente a lo que no podemos adoptar la posición del avestruz.

Entonces, ¿hay que reformar la Constitución?

A la vista de lo dicho hasta aquí, parece que hay una mayoría social y política proclive a la reforma de la Constitución. Si eso es así, ¿por qué no está en marcha la reforma de la Constitución? Sin duda que hay serios obstáculos para ello. Por eso, me gustaría dejar apuntados siquiera algunos mitos que se han extendido en torno a la posible reforma de la Constitución española.

a) El miedo a la reforma

El miedo a la reforma de la CE forma parte de la especie general del miedo al cambio y constituye un elemento esencial del ADN de las posiciones más conservadoras. Por eso no es de extrañar que desde ese sector de la sociedad se alcen voces en contra de la modificación, de cualquier modificación, constitucional.

En la Introducción al Informe para el Debate elaborado por veinte profesores constitucionalistas, coordinado por Javier García Roca, titulado “Pautas para una reforma constitucional”, publicado en diciembre de 2014, se sale al paso de este mito urbano de modo tajante: “La reforma constitucional no es un abismo o precipicio. Un accidente que previsiblemente nos aboque a un desastre difícil de superar. Una situación en la que quepa esperar una caída de la nación que provoque un daño irreparable. El temor a equivocarse podría estar atenazando a algunos de nuestros representantes e impedir la reforma. Cualquier reforma constitucional no es una camino sin retorno”.

En realidad, ese miedo puede tener hasta una justificación historicista, si se quiere: en España, que tenemos, después de ingleses y franceses, la más rica historia constitucional de todo el continente europeo, no tenemos, sin embargo, tradición de reformas constitucionales. Nunca hemos procedido a una reforma de una Constitución, siempre hemos sustituido una por otra (solo reparar en las dificultades con que los políticos de 1834 se encontraron en su afán de reformar la Constitución Cádiz, o los de 1845 con respecto al Estatuto Real, que desembocaron finalmente sendas nuevas constituciones). En parte por los avatares de la vida política española y en parte, también, por la rigidez del procedimiento de reforma que instauró la constitución gaditana y de la que somos deudores en la de 1978 de una extremada rigidez para la realización de reformas.

b) La desconfianza entre los partidos

La desconfianza entre los partidos se constituye en este momento en el principal obstáculo para la reforma constitucional. Es evidente que en el contexto actual hay un clima de desconfianza generalizado. Todos admiten el problema, aunque solo el PP lo ve insalvable. Pedro Gómez de la Serna, portavoz del PP en la Comisión Constitucional del Congreso, opinaba hace poco que “falta la condición fundamental para poner en marcha un proceso de reforma. La condición que sí ha existido en otros países: la lealtad”, deslealtad sobre todo, afirma, por parte de CiU; pero también la “incógnita” que percibe en el PSOE actual.

Es verdad que la lealtad es importante para los consensos políticos, como ya decía Cicerón, en su diálogo “Sobre la amistad”, en el siglo I antes de nuestra era, “Nada es estable si es desleal”. Desde luego que las deslealtades existen y las desconfianzas mutuas también, nadie está libre de ellas. Pero la lealtad se negocia y se pacta. No puede ser un obstáculo insalvable, porque estaríamos negando la condición primera de toda acción política, la de lograr cristalizar lealtades en torno a proyectos.

c) El momento es distinto al de 1978

Este es otro importante mito que se ha extendido entre nuestros políticos, expertos y opinadores. Quienes sostienen esta posición creen que la Constitución del 78 fue elaborada con uno de los consensos más amplios de nuestra historia y que ahora no estamos en onda, no se dan las condiciones para repetirlo.

Sin duda que las circunstancias no son las mismas. La historia no se repite, aunque se parezcan demasiado unos momentos a otros. Ni las fuerzas políticas en escena son las mismas, ni los problemas y retos de la sociedad son los mismos, ni las condiciones que cristalizaron en los consensos del 78 son los mismos. Ni partimos de cero como entonces. Pero nada de lo dicho debe ser obstáculo para la reforma de la Constitución.

Los consensos nunca son un a priori, siempre son el resultado de la negociación, son un a posteriori. No se puede pretender que cada fuerza política presente un texto consensuado de antemano porque eso es sencillamente caer en el esperpento. Es preciso abrir el proceso, debatir, negociar y acordar. El acuerdo será el consenso necesario de la y para la reforma de la Constitución.

d) La reforma no es necesaria

Dos líneas argumentales coinciden en la innecesaridad de la reforma constitucional. Unos piensan que la CE es una de nuestras mejores obras constitucionales, que no está necesitada de reformas, que aún tiene virtualidad para otros treinta años de vigencia (Peces Barba, en el treinta aniversario de la CE) o, más recientemente Herrero de Miñón destacando las virtualidades de nuestra Constitución, concebida con el suficiente grado de ambigüedad como para adaptarse a las circunstancias cambiantes sin necesidad de reformar el texto, constitución “epicena” la llama (recordando las famosas intervenciones de Ortega en el debate parlamentario del texto republicano de 1931, aunque en aquella ocasión lo hiciera para alertar sobre los “peligros de una constitución epicena” y no como una “virtud” como lo hace ahora Herrero). Creo que no debemos dejarnos morir de éxito, ni perder de vista que las sociedades, más que por la economía, mueren por las instituciones.

Otros consideran que hay cosas más importantes y urgentes que la reforma constitucional, que la reforma es difícil y puede ser traumática. Si consideramos la CE como un simple “papel” jurídico, desde luego que hay cosas más importantes de las que ocuparse ante que de escribir “papeles”, pero no es el caso. No conviene equivocarnos: ambos aspectos son inseparables. La verdad es que ni la democracia en sí misma ni las leyes –y, por tanto, la Constitución– solucionan por sí los problemas sociales, no crean empleo, no prestan los servicios de sanidad, educación, dependencia, no son el estado de bienestar. Pero no admite duda en contrario que la democracia y la Constitución ayudan a la resolución de los problemas. Una constitución buena, un buen marco de convivencia constitucional favorece la resolución de los retos de la sociedad.

e) Reforma frente a ruptura

Siempre que se pone sobre la mesa el tema de la reforma constitucional, reaparece la vieja polémica entre ruptura y reforma. Hasta cierto punto es triste esa falta de tradición constitucional reformadora a la que me refería antes, porque si ahora volvemos a plantearnos el tema como en la transición es que no hemos aprendido nada, es que no hemos avanzado.

Entonces éramos rupturistas con respecto al régimen dictatorial: teníamos que romper con la dictadura, por lo que a trancas y barrancas logramos convertir el proceso en rupturista, porque teníamos que dotarnos de un texto constitucional del que carecíamos. No servía lo anterior, porque, a pesar del esfuerzo “racionalizador” de profesores e intelectuales del régimen, no había una Constitución democrática.

Ahora es distinto: vivimos en una democracia y tenemos una Constitución que han propiciado un largo período de paz y prosperidad antes de entrar en el túnel del octenio negro. La democracia, por esencia, es el único sistema que permite canalizar el cambio sin rupturas, el cambio pacífico. Y como quiera que las constituciones no son textos poéticos sino que responden a la necesidad de resolver los retos y problemas de la ciudadanía, ahora, frente a 1978, contamos con los instrumentos necesarios para efectuar la adaptación de democracia y constitución a los cambios operados en la sociedad española durante estas décadas. La reforma pues, es una decisión política, que, como dicen los autores del libro “Pautas para una reforma constitucional”, no puede venir de “la labor de académicos sino de políticos, pues se trata esencialmente de la decisión política por antonomasia”. Y añadido, de políticos y ciudadanos.

Pero conviene no olvidar que estamos en una sociedad madura, de democracia avanzada. Y tenemos que ser conscientes, asumir que estamos en el siglo XXI, que formamos parte de la Unión Europea, que pertenecemos a la franja más desarrollada del mundo civilizado. No podemos resucitar nuestros viejos demonios del catastrofismo, dejándonos llevar por “los discursos maniqueos que fomentan la irresponsabilidad”, como decían Arruñada y Lapuente en reciente artículo de prensa.

Solo nos será válido ayudar a que el debate se encauce en el buen camino que nos lleve a resolver los retos de la sociedad española actual, teniendo en cuenta que sería beneficioso

abandonar el rígido constitucionalismo actual en aras de otro facilitador de una democracia más robusta; cohesionar los cambios constitucionales necesarios con el más elemental principio de seguridad jurídica; lograr la convivencia pacífica, leal y solidaria de las distintas unidades territoriales que conforman España, logrando un eficaz modelo territorial, y asegurar constitucionalmente los instrumentos constitutivos del estado de bienestar.

Sin traumas. Siendo conscientes de que ni una Constitución debe ser flor de un día ni vivir eternamente como la milenaria planta ornitorrongo que crece en los desiertos de Angola y Namibia. Que entre el artículo 136 de la Constitución de México de 1917 que poco menos que constitucionaliza que las puertas del infierno no prevalecerán contra ella o la flexibilidad a ultranza de la Constitución de Cúcuta de 1821, de la Gran Colombia, hay términos intermedios satisfactorios.

Y en cualquier caso, no perder de vista que no hay obra perfecta, por lo que nos deberían servir las reflexiones con las que Benjamin Franklin cerró las deliberaciones sobre la Constitución americana, en su famoso “Discurso a la Convención”, en 1787: “Así, pues, apruebo esta Constitución, porque no espero nada mejor y porque casi estoy seguro de que es la mejor. La crítica que he hecho de sus errores la sacrifico al bien general. Jamás diré una sola palabra de esta crítica fuera de aquí. Dentro de estos muros han nacido y dentro de estos muros morirán”.

Félix Muriel Rodríguez, palabras pronunciadas en la Academia Española de la Administración Pública, en la sesión del 29 de Enero de 2015