

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: RAZONES DE SU CONVENIENCIA Y ALGUNA SUSPICACIA SOBRE SU VIABILIDAD¹

Germán M. Teruel Lozano

Profesor de Derecho constitucional. Universidad de Murcia

germanmanuel.teruel@um.es

SUMARIO: I. Introducción: La reforma constitucional como un reto jurídico-político para la sociedad española del siglo XXI. II. Razones de la conveniencia, aunque no urgente necesidad, de reformar la Constitución de 1978. IV. El perímetro de la reforma constitucional posible. V. Dudas sobre la oportunidad de afrontar la reforma constitucional reconducidas a una suspicacia final: la actitud (quizá aptitud) política. VI. A modo de cierre: la reforma constitucional, si es prudente y serena, como antídoto frente al envejecimiento de la Constitución de 1978.

I. INTRODUCCIÓN: LA REFORMA CONSTITUCIONAL COMO UN RETO JURÍDICO-POLÍTICO PARA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL SIGLO XXI

La Constitución de 1978 puede ser reconocida como la gran obra jurídica española del siglo XX. La misma ha consolidado un marco jurídico eficaz que ha garantizado nuestra convivencia democrática pacífica durante cuatro décadas, permitiéndonos disfrutar de un efectivo pluralismo político, de un amplio reconocimiento de unos derechos fundamentales y de una notable descentralización política. Se ha tratado del período democrático más largo de nuestra Historia². Es por ello que no parece exagerado ver en la actual Constitución española un “*new beginning*”, como ha expresado el profesor Muñoz Machado³.

Algo que se ha podido lograr gracias a que la misma fue una “Constitución de compromiso, de ‘consenso’”⁴. Como explica Rubio Llorente “todas las fuerzas políticas pusieron la necesidad de obrar en común por encima de sus propias preferencias y

¹ Una versión ampliada de este trabajo ha sido seleccionada para su publicación por el Jurado de la 17ª Edición (curso 2017-2018) del Premio de artículos jurídicos “García Goyena” convocado por la Facultad de Derecho de la UNED.

² Como expresa PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, Catarata, Madrid, 2015, p. 27, “el impulso constitucional de ‘la Transición’ ha sido, sin duda, desde la perspectiva democrática, el impulso más fecundo de nuestra historia”.

³ MUÑOZ MACHADO, S., *Vieja y nueva Constitución*, Crítica, Barcelona, 2016, p. 8.

⁴ PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 123.

lograron alumbrar un texto consensuado, excepcional en la agitada historia política española”⁵. Una *rara avis* en el constitucionalismo español⁶. Parecía que se lograba acabar con el “maleficio” de aprobar constituciones “mediante ‘trágalas’, por una España contra la otra”⁷. Lo cual ha llevado también, como contraparte, a una *cierta* “sacralización”⁸ de la Constitución. De lo que se ha podido deducir algo bueno, y es que, con los años, se ha creado un *cierto* patriotismo constitucional y una *cierta* cultura de respeto a la misma; pero, al mismo tiempo, ha generado *algún* temor a romper su hasta *cierto* punto virginal condición para adaptarla a los nuevos tiempos. Se presenta así la cuestión de la reforma constitucional⁹. Un debate que se ha convertido en recurrente en nuestro país, tanto a nivel jurídico como político, y que se ha caracterizado por notables contribuciones que, sin embargo, han tenido corto recorrido práctico, al tiempo que se han vivido peligrosos intentos de falseamiento¹⁰ ante la frustración por la falta de consecución de la misma. La reforma de la Constitución de 1978 se trata, por tanto, de la “asignatura pendiente” de nuestra sociedad¹¹.

Aprobar esta asignatura representa, a mi juicio, uno de los mayores desafíos jurídico-políticos del siglo XXI en España¹²: ¿lograremos salvar las dudas que se presentan en cuanto a la oportunidad de la reforma para actualizar nuestra Norma Fundamental a la realidad política y social y a las exigencias jurídicas de este siglo? ¿Seremos capaces de superar nuestro “bárbaro sistema de inestabilidad constitucional”

⁵ RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 100, 2014, p. 135.

⁶ Cfr. PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, ob. cit., p. 123, quien se refiere también a lo singular de la Constitución española en la historia constitucional.

⁷ DE CARRERAS SERRA, F., “Conveniencia y necesidad de una reforma constitucional”, *Claves de razón práctica*, n. 241, 2015, p. 40. Sobre las diferentes maneras de incumplir, cambiar o abrogar la Constitución en la práctica española, vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Vieja...*, ob. cit., pp. 76 y ss. Y más en general en relación con el poder de reforma en la historia constitucional española, cfr. RUBIO LLORENTE, F., “Rigidez y apertura en la Constitución” en AA. VV., *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 17-40.

⁸ A este proceso de sacralización se refiere LÓPEZ AGUILAR, J. F., “De la Constitución «irreformable» a la reforma constitucional «expres»”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29, 2012, p. 201. También GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones: constituciones nuevas y viejas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 40, 2017, p. 208, señala el riesgo de sacralizar la Constitución.

⁹ Sobre la reforma constitucional en general, véanse, entre otros: DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985; PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, ob. cit.; GARCÍA-ATANCE, M. V., *Reforma y permanencia constitucional*, CEPC, Madrid, 2002; VERA SANTOS, J. M., *La reforma constitucional en España*, La Ley, Madrid, 2007; RUBIO LLORENTE, F., “Rigidez...”, ob. cit.

¹⁰ Pienso en especial al intento fallido de mutar nuestro orden constitucional a través del proceso de reformas estatutarias desarrollado a partir de 2006. Con una visión crítica del mismo, entre otros muchos, cfr. TORRES DEL MORAL, A., “Estado autonómico...”, ob. cit., p. 50; ÁLVAREZ CONDE, E., “Reflexiones sobre los actuales procesos de reforma constitucional y estatutaria”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Turá*, Cortes Generales, Madrid, 2008, p. 1504; y ORTEGA, L., *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Thomson-Civitas, Navarra, 2005.

¹¹ PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, ob. cit., pp. 27-28.

¹² Comparto con RUBIO LLORENTE, F., “Rigidez y rigor mortis”, *Claves de razón práctica*, n. 241, 2015, p. 17, que “[u]na Constitución de la que la mayoría puede disponer a su arbitrio, es una Constitución muerta; pero también se puede dar por muerta una Constitución que no puede ser reformada, o solo en lo trivial. La rigidez se convierte en *rigor mortis*”.

por el que nos habíamos habituado a “edificar una Constitución nueva sobre las ruinas de la anterior”, en definitiva a sustituir abruptamente una constitución por otra en puesto de reformarlas con serenidad?¹³ Lógicamente, este trabajo no puede pretender adivinar el futuro, por lo que su propósito es mucho más modesto. A lo largo del mismo se tratarán de aportar razones sobre la conveniencia jurídica de afrontar la reforma de la Constitución de 1978, perfilando los nudos gordianos de la misma y atisbando las vías para andar este camino, al tiempo que se reconocerán aquellos factores que pueden cuestionar su viabilidad. Y, para ello, propongo empezar recordando algunos intentos frustrados y falseados de reformar nuestra actual Constitución.

II. RAZONES DE LA CONVENIENCIA, AUNQUE NO URGENTE NECESIDAD, DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Han transcurrido cuatro décadas desde la aprobación de la Constitución española de 1978 y, lo cierto, es que los tiempos cambian y “se producen desarmonías entre una constitución y la realidad social”¹⁴. Cuando esto ocurre, una de las funciones del jurista ha de ser ayudar a reconocer los factores que pueden estar tensionando la Constitución, su vigencia y fuerza normativa. De lo cual se podrá deducir entonces la necesidad o no de su reforma.

Atendiendo a nuestra Constitución de 1978 y a la realidad social de 2018, creo que una primera razón que abunda en la conveniencia de afrontar la reforma constitucional vendría dada por los notables *cambios que se han producido en los últimos tiempos en las condiciones socio-económicas* de nuestro país y, en general, en todo el mundo. Por citar sólo algunos factores: han aparecido nuevos fenómenos como Internet y las TICs que han dado origen a una auténtica revolución tecnológica; la globalización y la variedad cultural de nuestras sociedades es hoy una realidad; la integración europea ha tenido un notable impacto en nuestras estructuras políticas y en las relaciones económicas y sociales; y la situación económica y la mentalidad y usos de los españoles actuales quedan muy lejos de los de la sociedad que inauguró nuestra democracia. De forma que tan intensos cambios socio-económicos es lógico que hayan terminado afectando a nuestra Norma Fundamental. Piénsese, por ejemplo, a la interpretación en

¹³ Las citas son de GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas para una reforma constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2014, p. 18, donde califica ésta como “la maldición del constitucionalismo español”.

¹⁴ GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 211, con remisión a WHEARE, K. C., ob. cit., pp. 76-83.

buena medida mutadora que tuvo que hacer el Tribunal Constitucional del artículo 32 de la Constitución para legitimar el matrimonio homosexual¹⁵; en las nuevas problemáticas a las que se enfrentan legislador y tribunales en relación con la protección y garantía de derechos fundamentales ante los desarrollos tecnológicos; o en la “contracción” sufrida por nuestra Constitución económica por mor de las restricciones que impone la Unión Europea a la intervención pública en el libre mercado.

Asimismo, en segundo lugar, se presentan *razones de técnica jurídica* que justificarían la reforma. Una constitución, como cualquier otra norma, siempre es perfectible¹⁶. Algo que se va mostrando de forma cada vez más evidente con el paso del tiempo, que pone al descubierto la obsolescencia de ciertos preceptos o las deficiencias técnicas de los mismos. A mayor abundamiento, en nuestra Constitución se encuentran cuestiones que quedaron abiertas porque el constituyente no fue capaz de alcanzar un acuerdo, dejando su definición en manos de los actores políticos de cada momento, de sus luchas y conflictos. Al final, esta falta de claridad ha dado lugar a tensiones políticas y ha sido fuente de litigiosidad por tratarse de aspectos materialmente constitucionales que reclaman un cierto blindaje. Así ha ocurrido con la Constitución territorial, que sin duda supone el aspecto más conflictivo que exige una respuesta¹⁷. Los gravísimos intentos de quiebra que han llevado a que por primera vez se haya tenido que activar el artículo 155 de la Constitución como cláusula excepcional para intervenir ante la insurgencia de los poderes públicos de una Comunidad Autónoma en octubre de 2017 son sólo un ejemplo. Las tensiones provocadas por el Plan Ibarretxe y en general el intento de falseamiento de la Constitución a través de las últimas reformas estatutarias antes indicadas, o los continuos litigios competenciales, y las demandas de casi todos los territorios de España de una mejor financiación autonómica atestiguan la existencia de unas demandas políticas que no encuentran adecuado acomodo en la Constitución de 1978 y que no han podido satisfacerse de manera correcta a través de reformas infra-constitucionales.

¹⁵ STC 198/2012, de 6 de noviembre.

¹⁶ Véase, por ejemplo, LÓPEZ AGUILAR, J. F., ob. cit., p. 205 quien se refiere a “La Constitución irreformada: normas atemporales, obsoletas, superadas, virtuales”, y, con más amplitud, entre otros muchos, recomendando la revisión técnica realizada en GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit.

¹⁷ Véase el sintético diagnóstico de ARROYO GIL, A., “¿El orden federal alemán como modelo para el futuro del Estado autonómico español?”, en AA.VV., *La Constitución política de España*, CEPC, Madrid, 2016, p. 393, creo que es compartido mayoritariamente por la doctrina. RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, ob. cit., y “Rigidez y rigor mortis”, ob. cit., se refiere al problema territorial como el “nudo gordiano del constitucionalismo español”.

En tercer lugar, debe destacarse que en España se vive una evidente *crisis de nuestra democracia representativa agravada por la crisis económica*¹⁸. El movimiento del 15-M con sus exigencias de “más democracia” y sus consignas de “no nos representan” constituyó un ejemplo paradigmático de ello. Una desafección política que se mantiene en el tiempo y se demuestra en cada barómetro social donde se reconoce a los políticos y a la política como uno de los problemas del país. Lo cual se ha visto empeorado aún más por la *quiebra político-social en Cataluña* y, más en general, con la organización territorial del poder en nuestro país¹⁹. Lo cierto es que desde hace tiempo en España “avanza inexorablemente el proceso de deterioro de las instituciones constitucionales”²⁰. Pero es que, además, en buena medida ha *desaparecido el sustrato político que caracterizó a la Transición*, como se puso de manifiesto con la abdicación del Rey Juan Carlos y con la aparición de nuevos partidos políticos con amplia acogida popular en los últimos procesos electorales. Al mismo tiempo que *se han superado algunas de las razones que justificaron relevantes decisiones constitucionales en relación con nuestro sistema político*²¹ y que han provocado ciertos “defecto[s] de forma”²² de los que en buena medida derivan algunas de sus más acuciantes “debilidades”²³. Unos defectos de diseño que reclaman la introducción de reformas, las cuales como se estudiará puede resultar conveniente que alcancen a la Constitución.

Por último, unido a estos aspectos, un factor que a mi juicio también abonaría la conveniencia de reformar la Constitución sería reforzar su *legitimación intergeneracional* y su *función integradora*²⁴. Es cierto que la teoría clásica ya descartó imponer plazos fijos para reformar la Constitución, limitando así su vigencia, pero ello no resta una evidente lucidez al planteamiento de Jefferson. De igual forma, también se podrá sostener que no sólo a través de la reforma se puede cultivar un patriotismo

¹⁸ Cfr. GARRORENA MORALES, A., *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, CEPC, Madrid, 2014, pp. 187-188, sobre la crisis actual de la democracia representativa y sus signos más evidentes.

¹⁹ A este respecto puede verse la descripción que hace PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, ob. cit., pp. 33 y ss., de la crisis del sistema de partidos de la transición.

²⁰ MUÑOZ MACHADO, S., *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 9.

²¹ Véase FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “Sobre la forma de gobierno: ¿un exceso de racionalización?”, en GACÍA ROCA, J. Y ALBERTI, E. (coords.), *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 855, quien el diseño de nuestro sistema político se vio condicionado por dos fantasmas: por un lado, el fantasma de la fragmentación parlamentaria; y, por otro, el fantasma de la debilidad partidista. Esta explicación nos parece más convincente que la que ofrece PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, ob. cit., pp. 99 cuando imputa al Rey y al Presidente Suárez el objetivo de lograr una “desviación calculada de la igualdad en la ley” en la Ley para la reforma política para consolidar una “constitución monárquica, bipartidista y antifederal”.

²² RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, ob. cit., pp. 138 y ss. De manera más radical en su exposición, véase PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, ob. cit., pp. 33 y ss.

²³ Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., ob. cit., p. 866.

²⁴ Cfr. PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, ob. cit., pp. 29-30.

constitucional entre las generaciones que no votaron una Constitución. Si sus principios basilares están bien asentados estos pueden compartirse fácilmente por sucesivas generaciones, del mismo modo que si aquella que es la norma suprema demuestra un carácter abierto y flexible podrá desarrollarse y actualizarse para adecuarse a las nuevas “exigencias políticas” en muchas ocasiones sin necesidad de revisión formal²⁵. Ahora bien, como nos recuerda García Roca, hay un factor de especial interés: “La reforma recuerda al pueblo su soberanía: [...] permite al pueblo visualizar su propia soberanía frente al gobierno de unos pocos representantes. Toda democracia representativa es elitista, al venir fundada en elecciones, mientras la reforma apodera y fortalece al pueblo como verdadero sujeto de la democracia”²⁶. Algo especialmente importante en un momento de profundos cambios y de evidente crisis como el descrito.

Así las cosas, a la luz de todo lo dicho se observa como “[a] pesar de su juventud la Constitución ha sufrido el ritmo de intensa aceleración histórica de este período en España”²⁷. No comparto la visión de quienes sostienen que en nuestro país el consenso social sobre la Constitución de 1978 está acabado, ni otras teorías más depuradas dogmáticamente que advierten un defecto de legitimidad de origen en nuestro proyecto constitucional²⁸. De hecho, a lo largo de este trabajo trataré de defender la vigencia del mismo. Pero reconozco que existen “exigencias políticas” que afectan a aspectos constitucionales a las que no se está dando respuesta²⁹, lo cual tensiona y puede terminar menoscabando la vigencia y legitimidad de nuestra Constitución³⁰. Ahora bien, el reconocimiento de estas poderosas razones no me lleva a concluir que la reforma sea “necesaria” y menos aún “urgente”, aunque sí que entiendo que resulta *altamente* “conveniente”.

La conveniencia creo que ha quedado suficientemente justificada: la reforma constitucional puede ser una vía excelente para dar las respuestas normativas que reclaman las exigencias políticas antes presentadas –la severa crisis económica que ha terminado menoscabando seriamente nuestra democracia representativa y sus

²⁵ Cfr. WHEARE, K. C., *Las constituciones modernas*, Ed. Labor, Barcelona, 1971, pp. 73 y ss.

²⁶ GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 215. A este respecto, puede verse especialmente DE VEGA, P., ob. cit., pp. 53 y ss., y RUBIO LLORENTE, F., “Rigidez...”, ob. cit., 20 y ss. Más recientemente, MUÑOZ MACHADO, S., *Vieja...*, ob. cit., pp. 15 y ss. recupera a los clásicos para responder a la pregunta “¿Pueden las generaciones pasadas imponer una constitución a las generaciones siguientes?”.

²⁷ TORRES DEL MORAL, A., “Estado autonómico...”, ob. cit., p. 39.

²⁸ Esta es la tesis que sostiene PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, ob. cit., *passim*, especialmente pp. 99, 132-139.

²⁹ Sobre cuándo es necesaria la reforma constitucional, creo que sigue siendo válida la respuesta que en su día dio el profesor DE VEGA, P., ob. cit., p. 93.

³⁰ Como señala LÓPEZ AGUILAR, J. F., ob. cit., p. 205, la falta de reforma de la Constitución ha tenido efectos “sobre su normatividad y sobre su centralidad integradora ante los cambios de la realidad social sobre la que opera”.

instituciones, los evidentes cambios sociales, la profunda quiebra del modelo territorial y la oportunidad de ciertas mejores técnicas-. En este sentido, considero que la reforma de la Constitución, a través de un proceso rígido que reclama diálogo político y exige generar consensos, el cual, además, debería llamar a la participación directa del pueblo, puede ser el mejor de los cauces posibles para afrontar tan crítica situación político-institucional y superar el desafecto social que conlleva, volviendo a motivar a las generaciones más jóvenes con los valores de nuestra democracia. Eso sí, este proceso habrá de afrontarse con cautelas –como se expondrá en los siguientes apartados- para evitar algo parecido a lo ocurrido en Italia donde los jóvenes han terminado oponiéndose a la reforma constitucional invirtiendo los términos jeffersonianos: “los hijos han rechazado el nuevo orden constitucional propuesto por los padres, retomando el lazo espiritual de los abuelos muertos”³¹.

Pero, ¿por qué no la entiendo necesaria? Fundamentalmente por una razón: porque considero que el carácter abierto de la Constitución hace que la misma no imponga ningún límite insoslayable a las exigencias políticas de este momento. Si la Constitución española hubiera sido incompatible con el principio de primacía del Derecho europeo o no hubiera permitido la integración en la UE; si no permitiera explorar mejoras en nuestro sistema electoral o en el funcionamiento de nuestro sistema político; si fuera a dar lugar a una discriminación intolerable en la sucesión a la Corona; si no permitiera margen para enfrentarse a los problemas territoriales de nuestro país; si no diera adecuada protección a los derechos de las personas ante las nuevas realidades; si los ciudadanos no se sintieran identificados con los principios y valores fundamentales sobre los que se levanta el edificio constitucional, entonces sí que estaríamos hablando de necesidad. Pero no es el caso. De hecho, siendo hoy día la cuestión territorial el problema constitucional más grave de nuestro país y el que en la Constitución queda más abierto y con mayores imperfecciones, creo sinceramente que si hubiera lealtad entre los actores políticos el mismo se vería de otra forma. Todo lo cual no perjudica que, entre las distintas vías para afrontar tales demandas sociales y políticas, mantenga que para muchas de ellas la reforma constitucional es la mejor. De ahí su conveniencia, reitero.

Asimismo, he descartado que la misma deba afrontarse con “urgencias”. Aunque comparto que hay que “desdramatizar” la reforma constitucional³², lejos de aquél “con

³¹ VESPAZIANI, A., “El referéndum constitucional y la saga de las reformas institucionales en Italia: much ado about nothing”, *Revista de Derecho constitucional europeo*, n. 27, 2017, pp. 1-20.

³² GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 189. Y, en sentido similar, cfr. GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit.

temor y temblor”³³ con el que el profesor Lucas Verdú consideraba que había que acercarse a la revisión constitucional; al final la reforma de la Constitución, especialmente si va a afectar a aspectos profundos referidos a demandas sociales complejas, requiere serenidad y prudencia³⁴, y debe huir de “reformas precipitadas”³⁵. No hay que preocuparse si forjar las respuestas adecuadas requiere varios años de diálogo político, social y jurídico. Debe cocinarse a fuego muy lento³⁶. No en vano está en juego la norma básica de la comunidad política.

Pues bien, sobre estas premisas, pasemos a delinear cuál podría ser el perímetro de esta conveniente reforma constitucional. Conscientes, en todo caso, de que las exigencias que se han identificado afectan, según se ha visto, a cuestiones materialmente constitucionales, pero no todas ellas reclaman una intervención en la Constitución. De manera que lo que pueda reformarse a través de leyes, mejor hacerlo así³⁷ para no caer en una “hipertrofia de la reforma”³⁸. Ahora bien, metodológicamente puede ser positivo afrontar su discusión conjuntamente. En este sentido hay que apostar por una cierta “economía” y, sobre todo, por garantizar la “sobriedad constitucional” y el “rigor normativo”³⁹. Así, el objetivo ahora es el de proyectar sobre la regulación constitucional las necesidades políticas antes destacadas para identificar los aspectos que reclaman reformas, discerniendo allí donde la intervención constitucional resulta imprescindible y donde no, aunque ésta pudiera ayudar a avanzar más. No se entrará a detallar el contenido de las reformas, sino sólo su perímetro, señalando aquellos puntos que pueden resultar especialmente controvertidos. Además, se descartarán aquellas propuestas que pretenden abrir un proceso constituyente ya que se parte del presupuesto de que la Constitución de 1978 sigue siendo una obra de gran calidad técnica y moderna, con unos pilares y una estructura sólidos. Estamos, por tanto, ante un *momento reformista*, que no constituyente⁴⁰.

³³ LUCAS VERDÚ, P., “Prólogo”, en GARCÍA-ATANCE, M. V., ob. cit., p. 16.

³⁴ Como advierte DE CARRERAS SERRA, F., “Conveniencia...”, ob. cit., “la reforma de aspectos fundamentales de una constitución debe hacerse con cautela, empleando inteligencia jurídica y prudencia política”. Aportando algunos requisitos técnicos y de prudencia política, vid. TORRES DEL MORAL, A., “Estado autonómico...”, ob. cit, p. 40.

³⁵ GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 188 y GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., p. 129.

³⁶ Así, GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 188: “Una reforma constitucional no puede precipitarse sin merma de su eficacia, legitimidad democrática y virtualidad integradora. Es un guiso a fuego lento siguiendo un procedimiento sosegado, participativo y deliberativo, porque el resultado debe ser inclusivo”.

³⁷ En este sentido, cfr. DE CARRERAS SERRA, F., “Conveniencia...”, ob. cit., o TORRES DEL MORAL, A., “¿Reforma constitucional o reforma política?”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. et al. (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 23 y ss.. También RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, ob. cit., p. 133.

³⁸ GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 202.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ AA.VV., *Ideas para una reforma de la Constitución*, Noviembre 2017.

III. EL PERÍMETRO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL POSIBLE

III.A. Modelo territorial y reforma del Senado

Como es sabido, la Constitución de 1978 dejó la cuestión territorial abierta, quedó “deconstitucionalizada”, en expresión afortunada del profesor Cruz Villalón. Si bien, con sus luces y sus sombras, el modelo se ha ido consolidando merced a los distintos pactos políticos, al desarrollo de los Estatutos de autonomía como bloque de constitucionalidad y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Hasta el punto de que hoy puede advertirse una auténtica mutación constitucional donde el Estado de las autonomías ha pasado a reconocerse como la Constitución territorial de nuestro país⁴¹. No obstante lo cual, y a pesar de que el Estado de las autonomías ha ido adquiriendo rasgos federalizantes, la falta de un acuerdo global sobre el mismo y su desarrollo casi podría decirse que por aluvión provocan tensiones constantes y demandas de introducir correcciones al mismo⁴². Unas tensiones que se han desbordado cuando se ha tratado de desnaturalizar el modelo a través de reformas legales: así ocurrió con la LOAPA y, muy especialmente, es lo que se ha producido cuando los partidos nacionalistas (en un primer momento no abiertamente independentistas) elevaron sus exigencias hasta llevar la descentralización superando los límites constitucionales. Su origen fue, como se ha indicado, el Plan Ibarretxe y el proceso estatutario desarrollado entre 2004-2005, el cual dio pie a una crisis que se ha ido envileciendo con las demandas ya claramente independentistas de ciertos partidos y la insurgencia final de las autoridades catalanas en 2017.

Por lo que, llegados a este punto, cabe reconocer con Rubio Llorente que “[e]l Estado de las Autonomías ha llegado a un estadio que obliga a reflexionar sobre su racionalidad propia y en especial sobre la conveniencia de mantener el sistema indefinidamente abierto merced a la operación del principio dispositivo con un

⁴¹ En este sentido véase la exposición que realiza MUÑOZ MACHADO, S., *Vieja...*, ob. cit., *passim*, aunque aquí no se suscriba en todos sus términos.

⁴² Cfr. DE CARRERAS SERRA, F., “Reformar...”, ob. cit., pp. 54 y ss.

significado nuevo”⁴³. Una realidad ante la que cabría plantear tres opciones⁴⁴, aunque las dos primeras decaen desde el momento en el que implican una ruptura con la actual Constitución que descartamos desde el inicio según se concluyó en el apartado anterior: La primera posibilidad que decaería sería una vuelta a la centralización, algo que hoy por hoy no parece ser una opción viable en la medida que no existe ni una demandada política ni social en este sentido, ni resulta técnicamente recomendable habida cuenta de la complejidad de la gobernanza actual⁴⁵. La segunda alternativa también descartada pasaría por articular una suerte de confederación reconociendo una España plurinacional y dando virtualidad jurídica al derecho de autodeterminación⁴⁶. En este supuesto estaríamos ante una alteración sustancial de nuestra Constitución que obligaría a residenciar la soberanía no en el pueblo español, como hasta ahora, sino en los distintos pueblos de España⁴⁷. Una propuesta a mi juicio descabellada que terminaría desmembrando nuestro país y que obvia las enseñanzas básicas que ya quedaron plasmadas en El Federalista cuando se justificó la necesidad de superar la confederación. En un mundo globalizado como el actual este paso atrás sería un suicidio. Tanto que, en mi humilde opinión, si hubiera que plantear en algún momento cambiar la residenciación del poder soberano ello sólo debería darse para culminar el proceso de integración europea, actualmente *in status nascendi*, con el reconocimiento de la soberanía del pueblo europeo. En tercer lugar, la alternativa que encuentra mayor acogida actualmente y que sería la única que encajaría en la Constitución de 1978 sin dañar sus pilares implicaría avanzar en una federalización de nuestro modelo territorial. No se trataría de copiar otros modelos⁴⁸, por mucho que el alemán sea una

⁴³ RUBIO LLORENTE, F., “La titularidad del derecho a la autonomía: nacionalidades y regiones”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Turá*, Cortes Generales, Madrid, 2008, p. 1812.

⁴⁴ También distinguen estas tres posibilidades SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Una propuesta de cambio federal”, en ID, *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, p. 20, o RUBIO LLORENTE, F., “Rigidez y rigor mortis”, ob. cit.

⁴⁵ Algún autor llega a calificar esta posibilidad como ilícita por su “significación antidemocrática” SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Una propuesta de cambio federal”, ob. cit., p. 20-21, y, en cierto modo, el propio MUÑOZ MACHADO, S., *Vieja...*, ob. cit., pp. 154 y ss.

⁴⁶ Cfr. OLIVER ARAUJO, J., “Proyectos de reforma para un modelo territorial agotado”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. et al. (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 267-304, quien apuesta por otorgar a Cataluña y al País Vasco un estatuto jurídico específico a modo de Estados-libre asociados. MUÑOZ MACHADO, S., *Vieja...*, ob. cit., llega a admitir esta posibilidad, aunque la critique, siempre y cuando mediara reforma constitucional. En sentido similar, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., “Una propuesta de cambio federal”, ob. cit., p. 22. Sobre los límites a esta posibilidad de reforma constitucional, vid. TAJADURA TEJADA, J., “El Pacto social como límite a la reforma del acto constitucional”, en ROURA, S. y TAJADURA, J. (dirs.), *La reforma constitucional. La organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 365-400.

⁴⁷ Cfr. PÉREZ ROYO, J., *La reforma constitucional inviable*, ob. cit., pp. 13-14.

⁴⁸ Así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., “Una reforma necesaria, pero limitada”, *ABC*, 3/12/2017.

referencia clara, sino de introducir mecanismos y técnicas propias del federalismo para adecuarlas a nuestra realidad territorial⁴⁹.

Tomando esta última opción como referencia, aparece entonces un nudo gordiano⁵⁰ que exige ser desecho políticamente, aunque luego deba revestirse jurídicamente la solución, y que puede desglosarse en el entrelazamiento de cuatro cuestiones clave: 1º) *Cerrar (o estabilizar) el modelo territorial*⁵¹, superando el principio dispositivo y adoptando la consiguiente decisión sobre la simetría o no entre las Autonomías; 2º) Clarificar el *reparto competencial*. 3º) Desarrollar *mecanismos de integración y cooperación interterritorial*, especialmente reconsiderando la *configuración del Senado*. 4º) Fijar las bases de la *financiación autonómica*.

Más allá, también dentro del capítulo de la estructura territorial del poder, quedarían las cuestiones relativas a las *provincias* y a los *municipios*. Con respecto a las provincias cabe plantear la conveniencia de su “deconstitucionalización”, perdiendo su blindaje constitucional como entes locales. Así, la definición de los entes locales supramunicipales podría realizarse en los Estatutos de Autonomía para que cada Comunidad se estructure según sus necesidades (provincias, veguerías, comarcas...) ⁵². Adicionalmente, podría afrontarse la posibilidad de constitucionalizar con mayor detalle el contenido de la autonomía municipal.

Para concluir este ámbito, en relación con las demandas territoriales parece que la mejor vía es la de la reforma constitucional, sobre todo después de los fracasos al haber tratado de atender a las mismas a través de reformas legislativas. Los vínculos constitucionales no son muy severos pero la Constitución no es absolutamente disponible e impone límites que deben respetarse; amén de que, según se ha visto, en buena medida los problemas vividos derivan precisamente de la falta de una decisión constitucional. Es cierto que, a falta de la misma, pudieron servir los grandes pactos autonómicos que lograron dar un cierto orden al desarrollo del Estado de las autonomías. Pero difícilmente esto es posible en el escenario político actual sin reconducirlo a través del procedimiento de reforma constitucional. Una reforma que podría acometerse íntegramente a través del artículo 167 CE y sólo si alguno de los aspectos planteados quisiera trasladarse al Título

⁴⁹ Así lo expresa ARROYO GIL, A., “¿El orden federal alemán...”, ob. cit., p. 373-374.

⁵⁰ RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, ob. cit., p. 163 se refiere al “nudo gordiano del constitucionalismo” para recoger los problemas relacionados con la Constitución territorial y su apertura.

⁵¹ Más que de “cerrar” el modelo podría ser más adecuado referirse a “estabilizarlo”, como hace DE CARRERAS SERRA, F., “Reformar...”, ob. cit., p. 90, ya que se trataría de “configurar un marco estable del desarrollo autonómico que fije los límites de la organización y el funcionamiento de las instituciones de las comunidades y, sobre todo, el alcance de sus competencias”.

⁵² En este sentido GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., p. 108.

Preliminar (el reconocimiento de las Comunidades Autónomas, la calificación federal, o el principio de autonomía, por ejemplo), entonces sí que sería necesario acudir al art. 168 CE. Fuera de la reforma constitucional quedan muchos otros aspectos que habría que afrontar a través de iniciativas legislativas y de acuerdos políticos en relación con el adecuado y eficiente funcionamiento del modelo territorial⁵³.

III.B. La integración europea como fenómeno constitucional

Tal y como reconocía el Consejo de Estado en su informe de 2006: “Todos los Estados que forman parte de la Unión Europea se encuentran abocados a la difícil tarea de cohesionar dos órdenes jurídico-políticos, estrechamente imbricados, pero no reducidos a unidad”⁵⁴. La integración europea se desvela como un fenómeno constitucional que reclama una recepción en las Constituciones nacionales. Tanto que, por el momento, se puede hablar de que en este punto la Constitución española de 1978 ha experimentado una clara mutación⁵⁵ con la aquiescencia del Tribunal Constitucional que concluyó que no era necesaria la revisión de nuestra Norma Fundamental para hacerla compatible con el principio de primacía del Derecho de la Unión⁵⁶.

Ello no quita que pueda predicarse la conveniencia de incluir expresamente una regulación constitucional de este fenómeno⁵⁷. El Consejo de Estado proponía a este respecto incorporar en el Preámbulo de la Constitución la voluntad de participar en el proceso de construcción de la Unión Europea⁵⁸ y establecer un precepto referido a la ratificación de los tratados de la UE e incluir alguna cláusula en relación con la integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes⁵⁹. Además, se pueden suscitar otras cuestiones como las relaciones Gobierno-Cortes Generales y Estado-CCAA en

⁵³ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Informe...*, ob. cit., *passim*. De relevancia en este intento de lograr una mayor eficiencia de nuestras administraciones es el Informe para la reforma de las Administraciones Públicas elaborado a petición del Gobierno en 2012.

⁵⁴ CONSEJO DE ESTADO: Informe sobre modificaciones..., ob. cit., p. 49.

⁵⁵ Cfr. CONSEJO DE ESTADO: Informe sobre modificaciones..., ob. cit., p. 75.

⁵⁶ DTC 1/2004, de 13 de diciembre. El Consejo de Estado, sin embargo, se había pronunciado en contra de tal compatibilidad en su Dictamen de 21 de octubre de 2004.

⁵⁷ Cfr. DÍAZ REVORIO, F. J., “Perspectivas de la reforma...”, ob. cit., p. 25; GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 29 y ss.; y GARCÍA GESTOSO, N., “El proceso de integración europea y la Constitución Española de 1978: reflexiones sobre la necesidad o conveniencia de reformar nuestra Constitución para adaptarla a la dinámica europea”, en ROURA, S. y TAJADURA, J. (dirs.), *La reforma constitucional. La organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 401-478.

⁵⁸ En GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 29 y ss. se plantea también la posibilidad de mencionar los vínculos con Iberoamérica.

⁵⁹ CONSEJO DE ESTADO: Informe sobre modificaciones..., ob. cit., pp. 100 y ss.

materias europeas⁶⁰, y las funciones del juez ordinario como juez europeo⁶¹. La doctrina ha prestado también particular interés a la integración a través de los derechos, incluyendo el impacto derivado del Consejo de Europa⁶².

La reforma constitucional en este punto podría desarrollarse vía artículo 167 de la Constitución.

III.C. La Corona y la igualdad en la sucesión

Una vez que el Rey Felipe VI sólo ha tenido hijas se ha remitido la intensidad de la necesidad de reformar la sucesión a la Corona para corregir la actual discriminación a favor del varón. Ahora bien, ello no quita que exista un amplio consenso en cuanto a la revisión de esta regla constitucional, algo que antes o después deberá acometerse. Una intervención que, en este caso sí, sólo puede realizarse por el procedimiento especialmente agravado del art. 168 CE⁶³. Sin caer ahora en planteamientos más extremos como sería la supresión de la forma monárquica de la Jefatura del Estado, los cuales nos llevarían a tener que emprender una reforma estructural de la Constitución excesiva e innecesariamente costosa, según lo ya dicho, sí que cabría plantear otras mejoras en la regulación constitucional de la Corona: replantear la extensión de la cláusula de inviolabilidad e irresponsabilidad absoluta del Rey; contemplar la posición del Príncipe de Asturias y sus títulos; y algunas cuestiones relacionadas con el matrimonio y la sucesión o las funciones del monarca y su refrendo⁶⁴. No obstante, ninguna de ellas parece responder a una exigencia socio-política imperiosa.

III.D. Regeneración democrática ante la crisis de representatividad

⁶⁰ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., “La integración del pluralismo territorial infraestatal en los procesos normativos de la Unión Europea”, en AA.VV., *La Constitución política de España*, CEPC, Madrid, 2016, pp. 401 y ss.

⁶¹ CONSEJO DE ESTADO: Informe sobre modificaciones..., ob. cit., pp. 107 y ss.

⁶² En especial, cfr. GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 29 y ss. También pueden verse JIMENA QUESADA, L., “La actualización de la Constitución Española ante la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, en ROURA, S. y TAJADURA, J. (dirs.), *La reforma constitucional. La organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, pp. 479-523; y FREIXES, T., “Los derechos fundamentales: el enfoque multinivel”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 23-38

⁶³ Cfr. CONSEJO DE ESTADO: Informe sobre modificaciones..., ob. cit., pp. 18 y ss.

⁶⁴ Cfr. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “La monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978: valoración y propuestas de reforma constitucional”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 73-100. En GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 67 y ss., se muestran muy cautos en cuanto a la posibilidad de retocar otras cuestiones en la Constitución más allá de la discriminación por razón del sexo en la sucesión a la Corona.

Se ha podido ver cómo uno de los “defectos de forma”⁶⁵ de nuestra Constitución o, por mejor decir, del desarrollo que ésta ha tenido a lo largo de estos cuarenta años de democracia, se relaciona con el sistema político y, dentro del mismo, con el sistema de partidos y con el sistema electoral. A ello caben añadir las reivindicaciones que exigen dar más participación a los ciudadanos en un momento de seria crisis de nuestra democracia representativa. Destacaban, en este sentido, dos males que impregnan el sistema: por un lado, el predominio partidocrático; y, por otro lado, el “parlamentarismo enfermizo”, en dura expresión de Aragón Reyes⁶⁶.

Así las cosas, a efectos puramente ilustrativos podríamos identificar los siguientes ámbitos de mejoras en relación con estos males: 1) *Sistema electoral* (con dos objetivos fundamentales: mayor proporcionalidad pero garantizando la estabilidad y más libertad de los electores –apertura y desbloqueo de listas-)⁶⁷; 2) *Sistema de partidos* (democracia interna –obligatoriedad de congresos, discusión sobre primarias...-; modelo de financiación; y mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción); 3) *Instrumentos de participación ciudadana directa o semi-directa* (por un lado, revisión de la iniciativa legislativa popular y del referéndum; pero también reformas para lograr un procedimiento legislativo más abierto y transparente)⁶⁸; 4) *Refortalecimiento de la posición del parlamento como contrapoder frente a un gobierno de canciller* (protagonismo de la oposición en los instrumentos de control al gobierno; refuerzo del parlamentario individual; límites a los decretos-leyes; y medidas de reequilibrio de la posición preeminente del Presidente del Gobierno –posibilidad de investidura colegial, reprobación de ministros e incluso replantear el carácter constructivo de la moción de censura-⁶⁹; y 5) *Contrapesos y garantías de independencia de otros órganos constitucionales* (composición, elección y funciones del Tribunal Constitucional⁷⁰,

⁶⁵ RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, ob. cit.

⁶⁶ ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, 2013, pp. 699 y ss.

⁶⁷ De gran interés en este punto es CONSEJO DE ESTADO: *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009. Véase también RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, ob. cit., pp. 139 y ss.; y GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 45 y ss. Y, entre los trabajos más recientes que se recogen en en RUIZ-RICO RUIZ, G. et al. (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 127 y ss.

⁶⁸ En este punto merece la pena destacar la Proposición de reforma constitucional presentada por la Junta General del Principado de Asturias el 16 de octubre de 2014 para la reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución.

⁶⁹ De forma general, cfr. RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, ob. cit., p. 139; GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., 73 y ss.; y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Las Cortes Generales...”, ob. cit., pp. 101 y ss.

⁷⁰ Sobre la revisión de la regulación del Tribunal Constitucional véanse, con opiniones contrapuestas, TORRES MURO, I., “Tribunal Constitucional: composición y funciones”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 173-190; poco proclive a ellas en la medida que considera que los problemas que sufre no son causa de las normas sino de la práctica política; y, con propuestas concretas de

Consejo General del Poder Judicial⁷¹ y del Fiscal General del Estado⁷², y Tribunal de Cuentas⁷³).

Ahora bien, por mucho que estas cuestiones podemos reconocerlas como materialmente constitucionales, es en estos ámbitos donde más mejoras se pueden alcanzar mediante reformas legislativas y de los reglamentos parlamentarios⁷⁴ y, por ende, donde menos necesaria resulta la revisión constitucional. La Constitución es bastante abierta en las normas que disciplinan nuestro sistema político y, de hecho, sólo de forma remota se pueden imputar los males que se quieren combatir a una inadecuada regulación constitucional. Es cierto, en cualquier caso, que la revisión de alguna cuestión puntual en la Constitución puede ayudar a avanzar más (por ejemplo, en materia electoral). En tal caso se podría operar a través del art. 167 CE, sin que a priori se vean afectadas cuestiones dentro del ámbito del art. 168 CE.

III.E. Garantía de los derechos constitucionales en momentos de crisis económica y de revolución tecnológica

Los derechos constitucionales también son un ámbito en el que la flexibilidad de la Constitución permite su evolución sin reclamar su revisión formal. No obstante lo cual, la doctrina ha destacado algunas cuestiones en las podrían introducirse ciertas reformas⁷⁵. En concreto, siguiendo aquí la exposición realizada por el grupo de trabajo coordinado

mejoras, AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “Tribunal Constitucional: necesidad y posible reforma”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 191-208, en relación con la composición, elección y mandato de los magistrados constitucionales y también sobre sus funciones. Véase también GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 91 y ss.

⁷¹ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 85 y ss.; GERPE LANDÍN, M. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A., “La configuración del poder judicial en la Constitución y su desarrollo posterior: algunos aspectos relevantes”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 209-228; y BALLESTER CARDELL, M., “Reforma constitucional y poder judicial: dos propuestas para el caso español”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. et al. (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 53-88.

⁷² A este respecto, véase la Proposición de Ley de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que fue presentada por el Grupo parlamentario de Ciudadanos el 7 de junio de 2017.

⁷³ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., “El control de cuentas: un contenido necesario de la reforma constitucional”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 151-172.

⁷⁴ Me remito aquí a mi trabajo TERUEL LOZANO, G. M., “La reforma de los reglamentos parlamentarios como instrumento para la regeneración democrática”, *Revista administración & ciudadanía*, n. 1, 2017.

⁷⁵ Véase especialmente GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 27 y ss. También, cfr. GAVARA DE CARA, J. C., “Los derechos fundamentales: valoración y posibles modificaciones”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 39-72

por el profesor García Roca⁷⁶: reconocer el derecho a la vida privada y familiar en el art. 18.1 CE; contemplar como derechos fundamentales ciertos derechos y principios constitucionales que antes no gozaban de tal condición (así, derecho al matrimonio, derecho a la seguridad social y derecho a la protección de la salud)⁷⁷; eliminar ciertas restricciones en el derecho al sufragio de los extranjeros; revisar la regulación legal de la mayoría de edad y la titularidad del derecho al matrimonio; exigir ley orgánica para la ratificación de los tratados internacionales sobre derechos; abolir la pena de muerte sin excepción; reforzar el mandato de protección de algunos principios rectores (ej. protección del medio ambiente); y suprimir algún precepto obsoleto (ej. prohibición de los tribunales de honor). También podría perfilarse el derecho a la protección de datos y, más en general, desarrollarse el fenómeno de las nuevas tecnologías y su afectación a los derechos fundamentales⁷⁸.

Quedaría señalar únicamente que la reforma constitucional en este punto exigiría proceder según el art. 168 de la Constitución en la medida que se vieran afectados los derechos reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución.

III.F. La reforma de la reforma

Por último, uno de los aspectos que por motivos técnicos, y en cierto modo también políticos, podría ser conveniente reformar son los procedimientos de reforma constitucional previstos en el Título X de la Constitución. Existen, como digo, cuestiones que serían puras mejoras técnicas para superar algunas imprecisiones y defectos del diseño actual⁷⁹; pero también hay un aspecto con importantes connotaciones políticas que ha de ser considerado: la que por muchos es considerada “excesiva” rigidez del artículo 168⁸⁰. Un artículo que algunos han llegado a considerar como una “cláusula de

⁷⁶ GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., pp. 27 y ss.

⁷⁷ Véanse las cautelas que introduce GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., p. 38, para que se reconozcan ciertos derechos sociales como fundamentales, y las críticas de RUBIO LLORENTE, F., “Proceso constituyente...”, ob. cit. Porque, al final, “un derecho `vale lo que valen sus garantías” (GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., p. 38). Algo que, por ejemplo, parece no compartirse en el Acuerdo del Consejo de la Generalidad Valenciana sobre la reforma constitucional adoptado el 9 de febrero de 2018 muy generoso en el reconocimiento de este tipo de derechos.

⁷⁸ Sobre esta cuestión, entre otros muchos, puede verse mi trabajo TERUEL LOZANO, G. M., “Perspectivas de los derechos fundamentales en la sociedad digital”, *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 9, 2016, pp. 215-243.

⁷⁹ Con carácter general sobre los procedimientos de reforma diseñados por la Constitución española, véanse los trabajos clásicos de DE VEGA, P., ob. cit., pp. 128 y ss.; PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, ob. cit., pp. 127 y ss.; y, más recientemente GARCÍA-ATANCE, M. V., ob. cit. VERA SANTOS, J. M., ob. cit.; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento...*, ob. cit.

⁸⁰ Ya DE VEGA, P., ob. cit., p. 148, acusaba la excesiva rigidez del art. 168, al que consideraba un procedimiento para “evitar” la reforma. En sentido similar destacaba PÉREZ ROYO, J., *La reforma de la Constitución*, ob. cit., pp. 127 y ss.: “ante la imposibilidad de introducir cláusulas de intangibilidad, como se hubiera deseado..., para impedir *de iure*

intangibilidad encubierta”⁸¹. De ahí que existan interesantes propuestas tendentes a reformar el mismo e, incluso, a refundirlo en un único procedimiento de reforma⁸².

En tal caso, parece que la opción más adecuada es reformar el artículo 168 recurriendo al procedimiento que el mismo prevé⁸³, a pesar de que su propia reforma no se incluya dentro de las materias para las que éste está previsto constitucionalmente.

IV. DUDAS SOBRE LA OPORTUNIDAD DE AFRONTAR LA REFORMA CONSTITUCIONAL RECONDUcidas A UNA SUSPICACIA FINAL: LA ACTITUD (QUIZÁ APTITUD) POLÍTICA

A estas alturas de la exposición puede convenirse que se ha salvado la primera de las objeciones ante una reforma constitucional: se han constatado “exigencias políticas” que conviene reconducir vía reforma constitucional y existen suficientes aportaciones técnicas que orientan la misma. Sin embargo, permanecen dudas sobre la oportunidad política, con el agravante de que en cierto modo, más que factores coyunturales, en nuestro país se usan para justificar que nunca llegue ese momento.

El primero de estos factores que se aduce para eludir la reforma de la Constitución es la *rigidez de su procedimiento*. Frente a esta excusa creo que deben considerarse dos cuestiones. La primera de ellas es que, como sabemos, para reformar la Constitución hay dos procedimientos, de los cuales el previsto en el artículo 167 que, según se ha visto, permitiría revisar la mayor parte de aspectos que hoy por hoy reclaman cambios, presenta como único elemento de rigidez la exigencia de mayorías parlamentarias cualificadas y, en su caso, la celebración de un referéndum. Un procedimiento que cuando ha habido acuerdo político ha permitido reformar la Constitución en quince días. Es cierto, eso sí, que atendiendo a las actuales mayorías parlamentarias lo más probable es que hoy día cualquier reforma pasara por la celebración de un referéndum, a diferencia de lo que ocurrió con las modificaciones de 1992 y de 2011. Pero tampoco ello debe considerarse como un óbice inasumible políticamente –al contrario-. En segundo lugar, aun cuando se

el cambio de la Constitución en determinados contenidos, el Constituyente español ha buscado un rodeo para impedir *de facto* tal cambio” (p. 190). Sin embargo, en PÉREZ ROYO, J., “Una asignatura pendiente...”, ob. cit., p. 216, reconoce que la Constitución española es “razonablemente rígida”.

⁸¹ TAJADURA TEJADA, J., “La reforma de la Constitución (arts. 166-169)”, en FREIXES SANJUÁN, T. y GAVARA DE CARA, J. C. (coords.), *Repensar la constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, CEPC-BOE, Madrid, 2016, pp. 257-280.

⁸² En este sentido, vid. GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit. pp. 125 y ss.

⁸³ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Vieja...*, ob. cit., p. 142, modificar el art. 168 vía 167 y, de forma más ponderada, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento...*, ob. cit., p. 134.

quisiera acometer una reforma vía 168 CE, por mucho que éste es un procedimiento notablemente rígido (dos legislaturas sucesivas, mayorías muy cualificadas y referéndum necesario), no lo es más que el que tienen otras constituciones de países de nuestro entorno⁸⁴. Por lo tanto, no es cierto que jurídicamente estemos ante un procedimiento intransitable. Como nos enseñaron los clásicos, la mayor o menor rigidez de una Constitución afecta en poco a que se reforme mucho o poco⁸⁵. Al final son factores culturales, históricos y políticos los que convierten a nuestro sistema en especialmente rígido, refractario a cualquier reforma constitucional. Nuevamente, si hay voluntad política, puede andarse ese camino. Y de ahí la responsabilidad política, como diremos a continuación, ya que precisamente la cultura democrática de un país se demuestra también siendo capaz de forjar consensos que permitan revisar sus pactos fundamentales⁸⁶.

En lugar de ello, en nuestro país se ha generado la (falsa) confianza, más bien “tentación” de pensar que se puede mantener el actual marco constitucional sin revisiones formales, adaptándolo a los nuevos tiempos merced a una *interpretación flexible*⁸⁷. En este sentido, como se ha dicho anteriormente, comparto que la Constitución no impone unos vínculos insalvables que hagan imprescindible su reforma e incluso muchas de sus obsolescencias pueden suplirse por vía legislativa y jurisprudencial. Por ello, dentro del respeto a la Constitución bienvenidas sean las actualizaciones que puedan desarrollarse. El problema es que no ha sido eso lo que ha ocurrido y, tal y como hemos visto, en los últimos tiempos las tensiones políticas y las flagrantes rupturas de la Constitución han puesto al Tribunal Constitucional en una situación difícilmente sostenible como garante de la supremacía constitucional. De forma que también debemos descartar esa confianza como justificación de la negativa a afrontar la reforma constitucional.

Lo que queda, en definitiva, son unas excusas políticas que, a mi juicio, tampoco son “disculpantes”⁸⁸: se dice que hay una “falta” de clamor popular a favor de la reforma

⁸⁴ Así se reconoce también en AA.VV., *Ideas para la reforma de la Constitución*.

⁸⁵ Así, WHEARE, K. C., *Las constituciones modernas*, ob. cit., p. 22; y el propio BRYCE, J., *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, CEPC, Madrid, 2015, p. 38.

⁸⁶ Cfr. BON, P., “La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 69, 2003, p. 21.

⁸⁷ Sobre el riesgo de no reformar la Constitución y a cambio reformar las leyes, vid. GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., pp. 200 y ss. Muy expresivo resultaba en este punto DE VEGA, P., ob. cit., p. 93.

⁸⁸ Claramente lo ha expresado GARRORENA MORALES, A., “Nuevas condiciones...”, ob. cit., p. 55, para quien, ante la falta de un contexto político favorable a la reforma, “[l]a conclusión que de ahí habría que deducir no tendría que ser la de que esa clase política queda, en consecuencia, exonerada de toda responsabilidad sino, antes bien, la de que la misma está incumpliendo con ello la grave responsabilidad que le incumbe respecto de la normalidad constitucional del Estado. Si las condiciones para la reforma no se dan, tarea prioritaria de todos debería ser el crearlas, renunciando –como a se hizo en los años setenta- a la inflexibilidad de unas premisas innegociables o a sustituir la reforma por atajos”.

y que *no existe un acuerdo político* para acometerla, o que se podría quebrar el “*frágil*” *consenso constitucional*. Se llega a recurrir a la máxima ignaciana que afirma “*En tiempos de tribulación no hacer mudanzas*”, de forma que se evita pensar en reformar constitucionales amparándose en que vivimos (o estamos saliendo de) una situación de crisis económica y de una grave quiebra política precisamente en relación con el modelo territorial. Pues bien, vaya por delante que no se dan ninguna de las circunstancias previstas por la Constitución que impiden iniciar su reforma (estados de alarma, excepción y sitio); pero es que, además, la reforma constitucional ofrecería una oportunidad para enterrar el “hacha de guerra” y sentarse a dialogar con serenidad en este momento de crisis política. Asimismo, aducir falta de clamor popular supone una “necedad”, como explica Rubio Llorente, ya que ni son manifestaciones populares las que reforman las constituciones ni es cierto que no hayan reivindicaciones políticas en este sentido cuando la mayoría de los partidos incluyen propuestas de reforma en sus programas electorales⁸⁹. Como necio también es invocar la falta de consenso inicial, cuando éste ha de ser el resultado de un diálogo sincero⁹⁰. Por último, el miedo a que algún partido pueda pretender romper la baraja e impugnar los pilares de convivencia tampoco ha de paralizar, porque precisamente esa parálisis puede terminar generando un riesgo todavía mayor para la vigencia de la Constitución⁹¹. Además, si es cierto que el consenso constitucional se fraguó en un momento muy determinado de nuestra historia⁹², también lo es que ha tenido tiempo para asentarse.

De manera que parecen disiparse los factores que podrían generar alguna duda sobre la conveniencia de iniciar una reforma constitucional en nuestro país y lo único que permanece es una suspicacia: *la falta de actitud (quizá también de aptitud) política para desarrollar la reforma constitucional*. Tal y como reconocía Fernando Rey, lo que falta de verdad es “concordia”⁹³, determinación política para sentarse y ser capaz de generar un espacio de diálogo político (no jurídico, porque ese ya existe en los artículos 167 y 168 de la Constitución) en el que forjar las mayorías cualificadas necesarias para atender a los acuciantes problemas que reclaman la reforma de nuestra Constitución⁹⁴.

⁸⁹ RUBIO LLORENTE, F., “La titularidad del derecho a la autonomía...”, ob. cit.

⁹⁰ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (ed.), *Pautas...*, ob. cit., p. 22.

⁹¹ Como explicara BRYCE, J., ob. cit., pp. 88-89, existen dos tendencias opuestas que obran constantemente en los países regidos por constituciones rígidas, una de las cuales tiende a reforzarlas y la otra a debilitarlas: la primera sería el aumento del respeto por la Constitución que trae consigo los años; pero, la segunda, sería que el tiempo trabaja contra ella porque al cambiar las condiciones materiales y sociales del pueblo hacen que la Constitución no expresa de manera adecuada las necesidades políticas. Y frente a ello la salida ha de ser la reforma.

⁹² En este sentido DÍAZ REVORIO, F. J., “Perspectivas de la reforma...”, pp. 15 y ss.

⁹³ REY, F., ob. cit.

⁹⁴ Cfr. GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 206.

V. A MODO DE CIERRE: LA REFORMA CONSTITUCIONAL, SI ES PRUDENTE Y SERENA, COMO ANTÍDOTO FRENTE AL ENVEJECIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Escribía J. Bryce que hay que llevar mucho cuidado con no poner sobre las Constituciones rígidas más peso del que pueden aguantar, ya que están construidas “como un puente de hierro de ferrocarril, hecho sólidamente para resistir la más grande presión del viento o del agua que probablemente caerán sobre él. Si los materiales son sólidos y la hechura buena, el puente resiste con aparente facilidad y quizá sin mostrar signos de esfuerzo o movimiento, en tanto la presión quede dentro del límite previsto. Pero cuando este límite es rebasado, puede romperse en pedazos de repente y completamente”⁹⁵.

La reforma de la Constitución se muestra así como una exigencia democrática que ayuda a aliviar ese peso⁹⁶, precisamente porque “prolonga la función constitucional de integración política”⁹⁷ previniendo su envejecimiento y conjurando el riesgo de devenir obsoleta y terminar quebrando⁹⁸. Un riesgo muy presente en España, no sólo en nuestra historia sino en nuestro presente. La insurgencia secesionista en Cataluña en pleno siglo XXI es el mejor ejemplo de ello.

Pero no el único. A lo largo de este trabajo hemos podido identificar diferentes factores que muestran por qué abrir un proceso de reforma de nuestra Constitución es la mejor vía para canalizar y aliviar las tensiones socio-políticas que hoy vive nuestro país.

Eso sí, no vale cualquier reforma; habrá de ser, según lo dicho, una reforma que se realice con *prudencia* y *serenidad*. Una reforma constitucional *de Estado, pero no de estados ni de partidos*, que preserve la condición de la Constitución de 1978 como “patrimonio común”⁹⁹. Para ello, y con independencia de que se tramite en un acto único o en sucesivos, debe plantearse como una reforma de *marcado carácter parlamentario*, forjada por los representantes políticos de los españoles (a diferencia de la reforma impulsada por el Presidente Rodríguez Zapatero o, recientemente en Italia, por Renzi). Y en ella el *consenso* se ha de proyectar tanto en el procedimiento como en el contenido de

⁹⁵ BRYCE, J., ob. cit., p. 87.

⁹⁶ Sobre la permanente tensión entre constitucionalismo y democracia que marca las dos grandes cuestiones de la Teoría de la Constitución (inmutabilidad y normatividad), véase RUBIO LLORENTE, F., “Rigidez...”, ob. cit., p. 20 y DE VEGA, P., ob. cit., p. 57; y GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 200.

⁹⁷ GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 207.

⁹⁸ GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., p. 215-216.

⁹⁹ CARRERAS SERRA, F., “Conveniencia...”, ob. cit.

la propia reforma. En primer lugar, técnicamente el consenso es un dato que se traduce en la exigencia de *mayorías muy cualificadas*, aunque no unanimidad, para la reforma de la Constitución. Pero, además, el procedimiento parlamentario debe estructurarse para hacer posible estas mayorías, ese consenso, no sólo político sino también social. Primero, *delimitando el perímetro de la reforma*¹⁰⁰, y luego a través de *procedimientos parlamentarios* “deliberativos pero accesibles”¹⁰¹. Además, habrá de ser una reforma suscrita popularmente en *referéndum*. En un contexto de crisis como el actual, por muchas cautelas que pueda suscitar¹⁰², precisamente la exigencia de reenganchar a las generaciones más jóvenes reclama darles participación directa en la reforma de nuestra Norma fundamental. “*Nunca más*” una reforma constitucional como la del 135¹⁰³. Por último, el consenso se proyecta también sobre el propio *contenido de la reforma*. Algo que nos obliga a asumir que la *Constitución ideal*, aquella Constitución perfecta con la que cada uno de nosotros podemos soñar¹⁰⁴, resulta *imposible* o *indeseable* en la medida que la Constitución debe acoger bajo su techo a una pluralidad de visiones que exigen transacciones que nos alejan del ideal individual. Al final, su grandeza no viene dada por la perfección como texto normativo, sino por su “conciencia moral profunda” la cual reside, como expresaban nuestros Padres constitucionales, en “la voluntad de concordia, el propósito de transacción entre las posiciones encontradas y la búsqueda de espacios de encuentro señoreados por la tolerancia”¹⁰⁵.

De forma que sólo si se asumen éstas premisas, a través de un procedimiento de concertación política y social, se puede aspirar a una reforma de la Constitución que sirva de antídoto contra el envejecimiento de nuestra Norma Fundamental, introduciendo las mejoras técnicas propuestas, y, sobre todo, que renueve su legitimidad. Así, la reforma constitucional se concibe ante todo como una *oportunidad* para la concordia y la integración político-social en un momento de grave quiebra política y cambios sociales. Algo que, a

¹⁰⁰ Sobre la importancia de empezar la reforma de la Constitución delimitando adecuadamente una propuesta de iniciativa como fase previa, cfr. BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “El horizonte de la reforma constitucional en España: no fue el momento adecuado”, en VERA SANTOS, J. M. y DÍAZ REVORIO, F. J. (coords.), *La reforma estatutaria y constitucional*, La Ley, Madrid, 2009, pp. 553-585.

¹⁰¹ GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., pp. 188. Por ello, para abrir la reforma a la sociedad y dar participación ciudadana sería conveniente maximizar las posibilidades que ofrecen los reglamentos de las Cámaras (pienso, por ejemplo, en comparencias de expertos, de Presidentes autonómicos...).

¹⁰² Sobre el referéndum constitucional y sus problemas, vid. DE VEGA, P., ob. cit., pp. 99 y ss.; GARCÍA ROCA, J., “De la revisión de las constituciones...”, ob. cit., pp. 193 y ss.

¹⁰³ Como expresa LÓPEZ AGUILAR, J. F., ob. cit., p. 213, “la reforma del 135 es un contraejemplo de cómo no hay que reformar una Constitución”.

¹⁰⁴ DE CARRERAS SERRA, F., “Conveniencia...”, ob. cit., se refiere a cómo el consenso constitucional nos obliga a rechazar la constitución ideal que cada uno tiene en su cabeza.

¹⁰⁵ Declaración de Gredos aprobada por los ponentes de la Constitución el 7 de octubre de 2003. Texto accesible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-08-10-2003/abc/Nacional/texto-integro-de-la-declaracion-de-gredos-aprobada-ayer-por-los-ponentes-de-la-constitucion_212367.html

pesar de la viveza del debate y de las iniciativas políticas que se han señalado, me sigue pareciendo lejano, probablemente por la suspicacia manifestada sobre la aptitud y las actitudes políticas. A mayor razón, cualquier intento de reformar la Constitución actualmente se tendrá que enfrentar a partidos políticos francamente desleales cuyo objetivo no es otro que el de derrocar el régimen del 1978, populismos y nacionalismos se dan la mano en esta empresa rupturista. Éste es el gran desafío al que todos nos enfrentamos. Porque la reforma de la Constitución sólo será posible si los políticos son capaces de generar amplios acuerdos, pero es la propia sociedad la que ha de repudiar los proyectos rupturistas y la política de crispación.

Es por ello que hemos de ser conscientes de que la reforma de la Constitución no es el bálsamo de Fierabrás para todos los males de nuestra sociedad. Probablemente, más que preguntarnos en qué falla la Constitución a lo mejor deberíamos cuestionar en qué le estamos nosotros fallando a la Constitución¹⁰⁶. Indagar en qué medida hemos dejado que la Constitución moldee nuestro carácter nacional, como decía Bryce¹⁰⁷. De ahí que, con Adela Cortina, concluya asumiendo que hoy por hoy nuestra prioridad es precisamente cultivar los valores constitucionales en nuestra sociedad¹⁰⁸. Sólo así será posible superar en el siglo XXI esta asignatura pendiente de nuestra democracia.

¹⁰⁶ En estos términos se desarrolló un interesante debate entre los profesores García Costa y González García con ocasión de un seminario sobre la situación en Cataluña impartido en la Universidad de Murcia por el profesor Enric Fossas el 14 de diciembre de 2017.

¹⁰⁷ BRYCE, J., ob. cit., p. 4.

¹⁰⁸ CORTINA, A., “¿Es urgente reformar la Constitución?”, *El País*, 12/12/2017.