

CUARENTA AÑOS DE CONSTITUCIÓN

Ahora hace cuarenta años que los españoles nos enfrentamos a un doble reto: por una parte, transitar de una dictadura a un sistema democrático en el que el pueblo pasara a ser el titular soberano; por otra parte, afrontar un proceso de descentralización política fundamentalmente dirigido a dar salida a la reivindicación nacionalista existente en las provincias catalanas y en las entonces llamadas provincias vascongadas. Después de estos cuarenta años podríamos decir sin temor a equivocarnos que el primer reto lo superamos con nota –aunque con imperfecciones, por supuesto–, mientras el segundo –y vista la crisis secesionista en Cataluña– está todavía pendiente de resolver –si es que tiene verdaderamente solución–. La empresa, en cualquier caso, no resultó fácil y exigió de un esfuerzo por parte de todas las fuerzas políticas que no se puede menospreciar.

Es cierto que la transición política española ha sido durante muchos años mitificada, subrayando las virtudes heroicas de sus protagonistas, la actitud ejemplar del pueblo en su conjunto y la perfección del resultado, la Constitución. Se pretendió dar por verdad histórica esa mitificación y, tras algunos análisis históricos que ponen de manifiesto su tergiversación, se ha caído ahora, por una parte de la sociedad, en su contrario, en su demonización. He aquí que nos encontramos actualmente con dos mitos, que pretenden ser tratados como verdad histórica. Por una parte, los que consideran a la Constitución como un texto inmutable, satisfactorio para todos y peligrosa cualquier propuesta de modificación y, por otra parte, los que achacan a nuestra carta magna el origen de todos nuestros males y la consideran “superada”, proponiendo así un nuevo proceso constituyente.

La verdad histórica es que –como no podía ser de otra manera– ni el proceso fue ideal ni el resultado perfecto, pero el paso sustantivo que se dio fue indiscutible. Nuestro texto constitucional, en línea con el constitucionalismo

de la segunda postguerra, garantiza derechos, divide el poder e instaura un sistema democrático como forma de gobernarlos. La Constitución del 78 no es sólo la norma jurídica suprema de organización del Estado, sino sobre todo el instrumento de garantía de nuestra libertad, que es lo que ha de ser una Constitución para calificarse como tal. Esto, por supuesto, no



Para mejorar la calidad democrática sería interesante introducir medidas como la limitación de la vida política, nuevas modalidades de referéndum que sirvan de control a las decisiones parlamentarias en la línea del derecho comparado, garantizar el sistema de mérito y capacidad para la elección del Tribunal Supremo o regular eficazmente la financiación y la democracia interna de los partidos políticos

significa que sea un texto inmutable y perfecto, sino que la dignidad humana supone ser la base y el fundamento de la organización de nuestro Estado y simplemente ese dato es suficiente para celebrar como sociedad sus cuarenta años de vigencia.

Y esto es así, no está de más recordarlo, porque así lo quisieron los españoles. En primer lugar,

determinando en las elecciones de 15 de junio de 1977 la composición de lo que serían las Cortes constituyentes. En segundo lugar, mediante la ratificación de la Constitución en referéndum por el 88,54% de los votantes del conjunto del Estado.

Precisamente su legitimidad democrática la convierte en la norma suprema que regula el modo en que se ejerce el poder político y los procedimientos de distribución de competencias para la producción del derecho válido. Es decir, la única fuente de poder legítimo deriva de la Constitución, expresión jurídica del poder soberano, y no son aceptables las estructuras de poder que se legitiman, no en la Constitución, sino en su identificación con determinados valores ideológicos, nacionales o históricos. De ahí, sea dicho de paso, la radical inconstitucionalidad de afirmaciones como que los poderes de la Comunidad Autónoma de Aragón derivan del pueblo aragonés –y no de la Constitución– o que “Los derechos históricos del pueblo aragonés son anteriores a la Constitución española y al Estatuto de Autonomía” que podemos hoy encontrar en la ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

A partir de ahí e inmersos como estamos los españoles en una crisis territorial, política e institucional haré algunas consideraciones de futuro sobre nuestro texto constitucional.

Solo el paso del tiempo puede y debe corregir las imperfecciones de nuestra Carta Magna a través de sucesivas y parciales reformas constitucionales. Hasta ahora no se ha hecho o solo parcialmente. La Constitución de 1978 solo se ha reformado dos veces, para dos aspectos puntuales, ambas por exigencias de la Unión Europea y ambas se tramitaron por lectura única y sin celebración de referéndum. La primera reforma constitucional se publicó el 28 de agosto de 1992 y tenía como objetivo reformar el artículo 13.2 de la Constitución y permitir, tal y como se establecía en el Tratado

de Masstricht, el sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones municipales. La segunda reforma constitucional fue publicada el 27 de septiembre de 2011 y con ella se modificó el artículo 135 con el objetivo de consagrar constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas y siguiendo así la pauta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona euro.

Estas dos puntuales reformas no dan cuenta de las imperfecciones que la experiencia política de cuarenta años ha puesto en evidencia, aunque probablemente muchas de estas imperfecciones no procedan directamente de la Constitución sino de su interpretación y de las leyes que la desarrollan. Es decir, muchas mejoras de nuestro sistema político se conseguirían reformando leyes orgánicas de desarrollo de la Constitución – muchas de ellas de comienzos de los años ochenta y todavía vigentes- y solo mediante puntualizaciones concretas en nuestro texto constitucional. Así, por ejemplo, para mejorar la calidad democrática sería interesante introducir medidas como la limitación de la vida política, nuevas modalidades de referéndum que sirvan de control a las decisiones parlamentarias en la línea del derecho comparado, garantizar el sistema de mérito y capacidad para la elección del Tribunal Supremo o regular eficazmente la financiación y la democracia interna de los partidos políticos. Todas estas medidas solo exigirían reformas constitucionales puntuales y sí una modificación sustantiva de las leyes orgánicas que las desarrollan. En cualquier caso, son reformas necesarias para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema, cada vez más denostado por los ciudadanos.

De la observación de las últimas series históricas de las encuestas del CIS se concluye un crecimiento inquietante del porcentaje de españoles que coloca entre los primeros puestos de nuestros problemas a la clase política y a los partidos políticos. En algunas encuestas los españoles somos los europeos que menos confían en su gobierno y en

su parlamento. Los ayuntamientos casi aprueban, con un 49% de españoles que confían en ellos. Pero las Comunidades Autónomas sólo obtienen la aprobación de un 35% de los españoles. Los políticos (con un 13%) y los partidos (con un 20%) consiguen resultados todavía peores (La calidad de las instituciones en España, 2018: 27).

Solo recientemente se ha planteado la eliminación de los aforamientos, cuestión menor y que supone la eliminación de un instituto sin sentido en nuestro actual Estado de Derecho, como muestra la práctica inexistencia de este en las democracias occidentales. Una vez más la reforma constitucional solo afectaría a una parte de los aforados, los diputados, senadores y miembros del gobierno. La eliminación o matización del resto de los aforamientos exigiría reformar Estatutos de Autonomía (el canario ya los ha eliminado) y varias leyes orgánicas. A pesar de tratarse de una reforma parcial en la que podría encontrarse un cierto consenso entre las fuerzas políticas, muchos entre la doctrina son los que se han opuesto no por la medida en sí, sino por la situación que vivimos en Cataluña y los “peligros” de convocar un referéndum de reforma constitucional. Es por ello difícil que salga adelante. Al menos a corto plazo.

Por el contrario, las grandes reformas que se propugnan desde la Comisión constituida el pasado 15 de noviembre en el Congreso tienen como eje vertebrador el problema secesionista en Cataluña. Pues bien, cualquier reforma de la Constitución que pretenda resolver el problema independentista que tenemos en Cataluña está abocada al más sonoro fracaso: ni el independentismo se resuelve desde el federalismo; ni son asumibles desde el resto de los territorios las posibles concesiones que se den a Cataluña para paliar el problema temporalmente.

A este respecto se habla de reconocer a Cataluña como nación y, sobre esta base, reconocerle ciertos hechos diferenciales. Aun admitiendo la posibilidad de denominar como nación

a Comunidades Autónomas, desvinculando dicho término del concepto de Estado y de soberanía, no existen elementos objetivos que permitan definir qué Comunidades Autónomas podrían calificarse como nación. No creo que pudieran esgrimirse justificación alguna para negar a ninguna de las actuales Comunidades Autónomas la posibilidad de definirse como tal y desde el momento en el que todas las Comunidades Autónomas pudieran objetivamente asumir dicha definición –y la práctica política española nos dice que lo harían- no habría justificación para la asimetría. Pero si la asimetría se reconoce, aún sin justificación, la cuestión es saber en qué se puede concretar y, en este punto, todo parece indicar la posibilidad de la ampliación del concierto vasco y navarro.

La histórica incapacidad que en España hemos tenido para reformar las Constituciones ha conducido sistemáticamente al desastre, pero una reforma que pretenda la ampliación de los hechos diferenciales sin justificación objetiva y en materia de financiación autonómica no resulta en absoluto asumible para el resto de los territorios. El agravio comparativo que genera el sistema de concierto y convenio vasco y navarro y su amparo constitucional en la disposición adicional primera –probablemente el mayor error de nuestros constituyentes- es potencialmente la amenaza más seria a la estabilidad del proceso español de descentralización política. Ni que decir tiene los efectos que tendría la ampliación del privilegio.

La Constitución española de 1978 no es un texto inmutable y perfecto y debería desdramatizarse su reforma. Pero ni el independentismo debe condicionar nuestro progreso como país impidiendo reformas parciales ni el independentismo debe constituir el eje de la reforma constitucional. Cada vez más este árbol nos está impidiendo ver el bosque.

Eva Sáenz Royo

*Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza*