

VOLUNTAD POLÍTICA PARA UN TIEMPO DE REFORMAS: PRESUPUESTOS PREVIOS PARA ABORDAR UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Political will for a time of reforms: Previous conditions to address a constitutional reform

Alexandre H. Catala i Bas
Profesor Titular Derecho Constitucional
Universitat de València

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(2\)-2019pp205-234](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(2)-2019pp205-234)

Recibido: 30.05.2019

Aceptado: 16.12.2019

Resumen

La gran mayoría de españoles desean que la Constitución de 1978 se reforme. Para ello es necesario o, al menos, conveniente que se den una serie de presupuestos previos: que se debata de forma racional sobre ideas, que se minimice al máximo la crispación, que se busque el consenso y que se debata desde la lealtad. El autor coincide con el sentir de gran parte de la doctrina en el sentido de que más que hablar de una reforma hay que hablar de reformas que deberían acometerse gradualmente. También en que no se trata de abrir un nuevo proceso constituyente. Advierte que una anomalía, el llamado proceso independentista catalán, no puede ser el detonante ni condicionar las reformas que se vayan a acometer. Este trabajo está realizado teniendo muy presente la actualidad política por la que se atraviesa. Por ello, junto a citas doctrinales hay constantes referencias a declaraciones de políticos en entrevistas o sesiones parlamentarias, a artículos periodísticos o a barómetros del CIS.

Palabras clave

Reforma constitucional. Debate. Racionalidad. Consenso. Lealtad. Proceso constituyente.

Abstract

The vast majority of Spaniards is in favor of a constitutional reform. Before the undertaking of this reform, there are some previous conditions that need to be granted: a rational debate on ideas; a reduction of the political and social tension; a common goodwill to reach a consensus; and some loyalty during negotiations. As many other scholars, the author agrees that instead of talking about a constitutional reform, it would be more adequate to talk about some constitutional reforms, that should be undertaken gradually. He also stresses that these reforms do not imply the opening of a new constituent process. In addition, he underlines the fact that the Catalan crisis should not be the trigger or impose any condition on the proposed reforms to the Constitution.

Taking into account the current political context in Spain, the author mixes references to Legal doctrine with references and quotes to statements made by politicians in interviews or parliamentary sessions, as well as journalistic articles and statistical data from official sources.

Keywords

Constitutional reform. Debate. Rationality. Consensus. Loyalty. Constituent process

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DEBATE POLÍTICO RACIONAL SOBRE PROPUESTAS Y ALEJADO DE LA CRISPACIÓN. III. BÚSQUEDA DEL CONSENSO. IV. LA LEALTAD. V. ESCUCHAR A LA CIUDADANÍA Y TENER COMO OBJETIVO LA MEJORA DE LA DEMOCRACIA Y DEL BIENESTAR DE LOS CIUDADANOS. VI. REFORMAR NO ES ABRIR UN NUEVO PROCESO CONSTITUYENTE. VII. CONCLUSIÓN: VOLUNTAD POLÍTICA PARA UN TIEMPO DE REFORMAS. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

En 2018 se cumplió el 40 aniversario de nuestra Constitución en un clima de crisis y crispación. En muchos foros: políticos, económicos, académicos, etc, se ha debatido sobre su vigencia y la necesidad de reformarla para adaptarla a los nuevos tiempos. Desgraciadamente todo el debate ha tenido como epicentro una anomalía, el llamado *procès catalán*¹. De hecho la urgencia por reformarla viene dada por este acontecimiento, lo que es una mala base para iniciar cualquier tipo de proceso de reforma pues este ha de asentarse sobre la normalidad y no sobre la anomalía. Se exige serenidad de ánimos y reflexión profunda no enfrentamiento y deslealtad. Ello no obstante, aunque el clima no sea propicio cabe cuestionarse si la anomalía puede condicionar de tal manera la agenda, no solo política, sino social, hasta el punto de impedir o, al menos, postergar, lo que para muchos es necesario para mejorar nuestra convivencia.

La Constitución de 1978, desde la racionalidad democrática estableció un marco flexible donde cupieran todas las sensibilidades y todos los proyectos siempre que no se cuestionara el modelo de convivencia basado en el principio democrático (Estado de Derecho, separación de poderes, respeto a los derechos de los ciudadanos, responsabilidad de la Administración...). Así lo destacaba el entonces Presidente del Gobierno, Adolfo Suarez, en la Sesión del Congreso de los Diputados de 31 de octubre de 1978 en la que fue aprobado el Dictamen de la Comisión Mixta sobre el texto de la Constitución al señalar que nos encontrábamos ante una Constitución fuertemente progresiva, que orienta la vida pública y la acción del gobierno, cualquiera que sea su signo, hacia metas de libertad, igualdad, justicia y solidaridad», añadiendo que «en relación con las plurales concepciones de los partidos, creo que es una Constitución que, en el marco amplio y flexible, permite operar en función de las decisiones electorales del pueblo que solo excluye las opciones violentas

¹ Para algunos destacados académicos la crisis más grave con la que se ha enfrentado España desde la aprobación de la Constitución. *Ideas para una reforma de la Constitución*. http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion. Personalmente reservo este calificativo para el 23-F.

(...) Y solo a partir de una Constitución así concebida, que sea asumida sincera y responsablemente por todos pienso que puede desarrollarse con fecundidad la ordinaria dialéctica política, sin cuestionar los fundamentos del Estado y de la convivencia»². En estas palabras se resumen los presupuestos que deben darse para abordar cualquier reforma constitucional, ya sea del modelo territorial, del Senado o de la carta de derechos, por poner unos ejemplos.

Se elaboró en una época convulsa, compleja y difícil (ruido de sables, crisis económica, terrorismo asesino, etc.) y con unos actores políticos que venían de lados diametralmente opuestos: de la oposición democrática y del franquismo. No se había producido un clima de reconciliación nacional. Todavía se hablaba de los vencedores y de los vencidos. En este sentido, se pueden traer a colación las palabras pronunciadas por el cardenal Vicente Enrique y Tarancón en la Homilía con ocasión del acto de consagración de la Corona en la Iglesia San Jerónimo el Real en Madrid, el 27 de noviembre de 1978 (acto conocido como «la Coronación del Rey») en la que pedía al Rey que fuera «el Rey de todos los españoles, de todos los que se sienten hijos de la Madre Patria, de todos cuantos desean convivir, sin privilegios ni distinciones, en el mutuo respeto y amor. Amor que, como nos enseñó el Concilio, debe extenderse a quienes piensen de manera distinta de la nuestra».³ Y en esa época hubo una altura de miras, de la que, posiblemente, hoy carecemos, para elaborar una Constitución como la que se alumbró en 1978 y es que, como resalta ALZAGA VILLAAMIL, se partía de «la ascunción honrada y compartida por un ancho espectro de las fuerzas políticas del derecho de nuestras gentes a vivir en libertad en el marco de un moderno Estado de Derecho, en el seno de la Europa de nuestro Tiempo»⁴.

Hoy no se dan esos condicionamientos y aunque hay unanimidad en reconocer la existencia de una grave crisis la situación no es tan compleja por mucho que algunos intenten crear un clima de desencuentro. Por ello, puede y debe abordarse un proceso de reformas de nuestra Carta Magna. Como acertadamente señala el presidente Felipe González «tenemos que recuperar cuanto antes el diálogo y el entendimiento porque no hay razón alguna para afirmar que lo que fue posible hace 40 años hoy resulta inalcanzable».⁵

² *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Vol. IV (Cortes Generales, Madrid, 1980, 2ª edición, 1989), pp. 4934 a 4938

³ <https://www.vidanuevadigital.com/2014/06/02/homilia-del-cardenal-tarancon-en-la-coronacion-de-su-majestad-el-rey/>. Actualizado 02/06/2014.

⁴ Óscar ALZAGA VILLAAMIL, *El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)*, Discurso de recepción como académico de número en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2010), 19.

⁵ «Garantía de convivencia». *El País* https://elpais.com/elpais/2018/12/05/opinion/1544031394_526596.html. 6 DIC 2018 - 00:00 CET.

No se va a tratar en estas páginas qué debe reformarse sino qué circunstancias necesarias o, al menos, convenientes han de darse para abordar con unas mínimas garantías de éxito una reforma constitucional.

Con carácter previo ha de quedar claro qué se entiende por Constitución. Al respecto mantiene TORRES DEL MORAL que «el régimen constitucional nace como aquel en el que el poder político está limitado por el derecho (encabezado por la Constitución) y ello a fin de garantizar la libertad de las personas (...) allá donde hay limitación jurídica del poder y garantía de los derechos hay Constitución y allá donde no las hay no»⁶, para seguir diciendo que «si todo país tienen su régimen (democrático o autocrático, absoluto o constitucional), no todo país tiene Constitución en el sentido jurídico de este término. (...) la Constitución, en el sentido pleno de régimen constitucional efectivo, sólo tiene existencia real en la democracia»⁷ y en el mismo sentido SARTORI afirma que hoy Constitución se ha convertido en un término utilizado con dos significados totalmente diferentes: «un significado específico y sustantivo, (el significado garantista) y un significado universal y formal. En el primero de ellos «constitución» es el ordenamiento protector de las libertades de los ciudadanos. En el segundo «constitución» es cualquier forma que se da a sí mismo un Estado.⁸ El segundo significado desvirtúa lo que hoy se entiende por Constitución, pues cualquier texto solemne puede merecer tal calificativo. Sólo nos encontramos ante un texto constitucional cuando responde al primero de esos significados. Sólo son verdaderas constituciones las constituciones democráticas, al igual que como afirma el profesor italiano, sólo son estados constitucionales los que se asientan en una constitución democrática. El profesor italiano afirma con razón que «*todo* Estado posee una «constitución» (por definición) pero únicamente algunos estados son constitucionales.⁹

II. DEBATE POLÍTICO RACIONAL SOBRE PROPUESTAS Y ALEJADO DE LA CRISPACIÓN

El actual debate político es desoladamente empobrecedor. Como señala PANEBIANCO, a todos los partidos se les puede achacar que dejen en un segundo plano la ideología o proyecto como fin para establecer como prioridad el triunfo electoral¹⁰. Y es que si un partido desea ser competitivo, es

⁶ Antonio TORRES DEL MORAL, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos* (Universidad Complutense, Madrid 1991), 134 y 135.

⁷ *Idem* p. 141.

⁸ Giovanni SARTORI, *Constitución en Elementos de teoría política* (Alianza, Madrid, 1992, ed. 2012), 20.

⁹ *Idem*, p. 19.

¹⁰ Angelo PANEBIANCO, *Modelos de partido...* op. cit. p. 32

decir, estar en disposición de luchar por el poder ha de intentar atraer al mayor número de electores. Ello pasa por abandonar o suavizar las partes más controvertidas de su proyecto político, huyendo de los extremismos y elaborando un proyecto atrayente para una parte importante del electorado. A costa, eso sí, de perder parte de su identidad. El objetivo principal de los partidos políticos es la de captación de votos, como ya advertía WEBER¹¹ lo que es especialmente preocupante en los partidos democráticos pues ello les ha llevado a renunciar o relegar a un segundo plano la que debería ser su principal función: la pedagogía democrática. El partido busca hacerse competitivo, lo que lleva a una pérdida de radicalidad ideológica que pasa, como señala OFFE, por una erosión de su identidad colectiva¹². Esa pérdida de radicalidad no es, en principio, mala ya que propicia alcanzar acuerdos con otras formaciones políticas. Ahora bien, ello encierra un peligro puesto de manifiesto entre otros por TOURAINE que advierte que «en este final del siglo XX, en los países industrializados y ricos, el principal peligro es que la democracia se degrade en un mercado político en el que los consumidores busquen los productos que les convienen. Semejante situación no es democrática porque está dominada por un sistema de ofertas que se disfrazan de demandas sociales»¹³. En conclusión, la mayoría de partidos terminan por desidiologizarse al extremo de moverse por puros cálculos electorales lo que ha llevado a ser calificados de partidos escoba, partido atrapatodo (*catch-all*) o meras agencias electorales, en terminología de KIRCHHEIMER¹⁴.

Ello lleva a relegar la exposición razonada de las propias ideas y el debate profundo por el apresuramiento, la superficialidad y el mensaje corto e impactante. Desgraciadamente, las redes sociales están desvirtuando lo que debería ser una democracia mediática. El desarrollo de una idea hace tiempo, antes de que aparecieran, incluso, las nuevas tecnologías, que se sustituyó por el eslogan que puede convertirse en titular de los medios de comunicación o en *trending topic* en las redes sociales; ello no obstante, como afirmaba MALIANDI, «los eslóganes son fórmulas rígidas, artificiales y estupidizantes, inevitables en política»¹⁵. En el mismo sentido VON BEYME

¹¹ Max WEBER, *Economía y sociedad*, Vol. II, (Fondo de Cultura Económica, México, 1944), 1076.

¹² Klaus OFFE, *Partidos políticos...* op. cit. p.65.

¹³ *Ibidem* p. 320.

¹⁴ Otto KIRCHHEIMER, en Kurt LENZ, y Franz Neumann (eds.), *Teoría y Sociología críticas de los Partidos Políticos* (Anagrama, Barcelona, 1988), 328 y ss. Aunque ello, para este autor, no es especialmente negativo, sino que simplemente significa que el partido se abre a nuevas capas de la sociedad

¹⁵ Ricardo MALIANDI, «hacia un concepto integral de democracia comunicativa» en: K D APEL,; A CORTINA, J DE ZAN y D MICHELINI, (Eds.) *Ética comunicativa y democracia*, (Crítica, 1991), 272. Esa forma de hacer política no se da solo en las redes

advierde que con «la desideologización, el *cuidado de la imagen*, y la acuñación de *slogan* publicitariamente eficaces desempeñan un papel creciente»¹⁶. Con razón habla de «política de apariencias» y de que nos encontramos ante un «combate aparente» entre los distintos partidos políticos. «La *política escenificada* obliga a los miembros de la clase política a determinadas formas de conducta que pueden otorgar ventajas de posición (...) en la democracia de espectadores previa a las elecciones, puede difundirse un ánimo irreflexivo de enfrentamiento aparente que posterga cualquier consideración diferenciada de los problemas»¹⁷. La política como espectáculo, incluso como entretenimiento ha relegado a la política en mayúsculas. Ya no interesa tanto lo que se dice sino cómo se dice, la forma prevalece sobre el fondo. No hace falta explicar con argumentos una determinada propuesta basta con lanzar una frase demoleadora aunque detrás de ella no haya nada. SARTORI advertía de los peligros que encerraba una sociedad teledirigida. Hablaba de subinformación en el sentido de información insuficiente y desinformación, en el sentido de distorsión de la información¹⁸. Hasta la actual clase política es consciente de la degradación del debate político ocasionado por el mal uso de los nuevos medios de comunicación¹⁹. Cierto es que las nuevas

sociales sino que se recurre a ella cada vez con mayor profusión en el propio parlamento en el que el parlamentario utiliza su turno de palabra para intentar colocar la frase de la que se hagan eco los medios de comunicación trasladando a la opinión pública no un discurso que invite a la reflexión sino que exalte los sentimientos. Con ocasión de las intervenciones de varios líderes políticos en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados de 24 de octubre de 2018 Manuel Arias Maldonado, escribía un artículo en *El Mundo* de 27 de octubre de 2018 titulado «Hiperbolant» que se iniciaba con las siguientes acertadas palabras: «A estas alturas, queda claro que la clase política ha adoptado sin pudor la lógica del sistema mediático: se trata de llamar la atención del público a toda costa, excitando su sensibilidad a base de hipótesis y recurriendo a la mentira allí donde se haga necesario. Es tal la distancia entre el ideal y la práctica que uno no sabe si reír o llorar cuando recuerda lo que dicen los manuales de ciencia política: que un debate político civilizado debería proveer de buenas razones a ciudadanos informados. Es verdad que nunca fue así; basta ver una película de periodistas de los años 30. Pero la aparición de las redes sociales ha reforzado la cacofonía natural de la opinión pública, al tiempo que el estilo populista se infiltraba en el cuerpo político. <https://www.elmundo.es/opinion/2018/10/27/5bd30bce468aebc26d8b4584.html>, 13, 29h. de 30 de octubre de 2018.

¹⁶ Klaus VON BEYME, *La clase política en el Estado de partidos* (Alianza, 1995), 166.

¹⁷ Idem, p. 167.

¹⁸ Giovanni SARTORI, *Homo videns. La sociedad teledirigida* (Taurus, 2003) 84.

¹⁹ Por poner dos ejemplos. El actual presidente del Gobierno, Pedro Sánchez en una entrevista en *El País* con ocasión del 40 aniversario de la Constitución habla de «una democracia inmediata. Muy condicionada por los medios de comunicación y muy inmediata. Esa ansia por responder rápidamente, por fijar una posición, hace que la política sea más vulnerable a las presiones». https://elpais.com/politica/2018/12/04/actualidad/1543916726_658727.html. 6 DIC 2018 - 18:09 CET. Por su parte, Pablo Iglesias habla

tecnologías han dado voz a los *invisibles* de la sociedad, a los que no podían acceder a los medios de comunicación clásicos y, por lo tanto, no podían hacer llegar a los que detentan el poder sus demandas y reivindicaciones pero también es cierto, como dice BAUMAN, que «la red entró de un modo triunfal en nuestro mundo con la promesa de crear ‘un hábitat ideal, político y democrático’» pero nos ha llevado «a la actual crisis de la democracia y al agravamiento de las divisiones y los conflictos políticos e ideológicos»²⁰. «En vez de servir a la causa de aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la integración humana, de la comprensión mutua, la cooperación y la solidaridad, la red ha facilitado prácticas de aislamiento (*enclousure*), separación, exclusión, enemistad y conflictividad»²¹.

Los partidos se convierten en transversales, las ideas en líquidas en el sentido que da BAUMAN a este término; es decir, cambian de forma cuando se les somete a tensión pues, al igual que los fluidos, «no conservan una forma durante mucho tiempo y están constantemente dispuestos (y proclives) a cambiarla»²². Hay pluralismo político pero realmente no hay una gran oferta electoral pues los grandes partidos ofrecen productos similares que van adaptándose según sopla el viento. Eso se traslada al legislador que tiene, en muchas ocasiones, la pernicioso costumbre de legislar en caliente a partir de criterios de oportunidad política. Una reforma constitucional les obligaría a posicionarse en muchas cuestiones lo que daría elementos a la ciudadanía para diferenciar unos de otros. Se echa en falta, pues, que los diferentes partidos divulguen sin histrionismos sino con un sentido pedagógico que suscite entre la ciudadanía su interés, sus propuestas serias y fruto de la reflexión sobre el contenido de una reforma constitucional.

Actualmente se hace política desde la crispación, utilizada como arma de desgaste del adversario²³ haciendo muy difícil situar el debate en el campo de

de un estilo de política «marcado por Twitter» en el que es fácil que «se [caliente] la boca». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 170, de 12 de diciembre de 2018, p. 23. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-170.PDF.

²⁰ Zygmunt BAUMAN, y LEONCINI, Thomas: *Generación líquida. Transformaciones en la era 3.0.*, (Espasa, 2018), 74.

²¹ Idem: p. 78. En el mismo sentido Manuel ARIAS MALDONADO señala que «esperábamos un civismo persuasivo y lo que tenemos delante se parece más a un emotivismo polarizante». *La democracia sentimental...* op. cit. p. 169.

²² Zygmunt BAUMAN, *Modernidad líquida* (Fondo de Cultura Económica, 2013), 8.

²³ Como muestra del clima de crispación podemos citar varios ejemplos. Uno, las acaloradas intervenciones en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados del 24 de octubre de 2018. El Presidente del Partido Popular, Pablo Casado, se dirigió al Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en los siguientes términos: «¿Usted no se da cuenta de que es partícipe y responsable de un golpe de Estado que se está perpetrando ahora mismo en España?». (diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 159, 24 de octubre de

la racionalidad democrática. Todo ello propicia un clima de desafección de parte de la ciudadanía hacia los partidos políticos y hacia instituciones tan básicas como el parlamento. Los partidos políticos y, especialmente, sus líderes cometen la grave irresponsabilidad de avivar sentimientos y emociones valiéndose para ello de las redes sociales y de eslóganes. Hay un mal uso de lo que ha venido en llamarse inteligencia emocional desde el momento en que lo que busca el partido político y sus líderes es conocer y manipular las emociones ajenas en provecho propio, es decir, para ganar votantes²⁴. Como señalaba

2018, pp. 14 y 15). A lo que el Presidente del Gobierno replicó en los siguientes términos: Me ha acusado a mí, al presidente del Gobierno de España, de participe y responsable del golpe de Estado que se está perpetrando en nuestro país. Le insisto, ¿mantiene usted esas palabras, sí o no? ¿Las mantiene, sí o no? Si las mantiene, usted y yo no tenemos nada más de qué hablar. ¿Mantiene usted o no, señor Casado, que soy participe o responsable del golpe de Estado?» (ídem p. 59). El Diputado de ERC, Sr. Tardà al hilo de lo anterior se expresó en los siguientes términos: «Si el señor Casado pudiera, nos fusilaría. Sí, sí, claro que sí. El señor Rajoy quizás no, nos metería a la cárcel; de hecho, ya nos ha metido. El señor Casado, si pudiera, nos fusilaría». (Idem pag. 30). También terció el líder de Ciudadanos, Albert Rivera, con las siguientes palabras: «Usted es un señor sin escrúpulos y lo está demostrando. Sin escrúpulos porque es capaz de decir tres meses antes de llegar al Gobierno que nunca, nunca, llegaría al Gobierno con los que han dado un golpe de Estado, y usted está sentado ahí, sin escrúpulos, con los votos de los que dan golpes de Estado. Usted ha negociado los presupuestos de España. Usted está negociando indultos y se atreven a indultar a aquellos que han dado un golpe, en una cárcel, señor Sánchez. ¿Usted me va a hablar a mí de escrúpulos cuando ustedes negocian el pacto de la cárcel, indultos, prebendas en la cárcel a los golpistas? Usted no tiene escrúpulos, señor Sánchez.» (p. 55). Ello no obstante, el devenir político nos hace ver que, en gran parte, no son más que imposturas. Así pocos días después podíamos leer que Gobierno y PP pactaban que el conservador Marchena presida una CGPJ progresista» [http://www.rtve.es/noticias/20181205/ciudadanos-llega-acuerdo-independentistas-para-renovar-cupula-tv3-catalunya-radio/1849149.shtml](https://elpais.com/12-de-noviembre,14-h. Poco después podíamos leer como la formación política Ciudadanos había pactado con las fuerzas llamadas independentistas la renovación de la cúpula de televisión pública de Catalunya, TV3. <a href=). 05.12.2018 | actualización 19:19 horas

Otro ejemplo lo tenemos en la Sesión del Pleno del Congreso en el que oyeron expresiones como fascista, indecente, o golpista. Diario de Sesiones núm 170, 12 de diciembre de 2018. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-170.PDF.

Un último ejemplo. El Sr. Pablo Casado en la sesión de 19 de diciembre de 2018 refiriéndose al President de la Generalitat de Catalunya dijo: «resulta que lo que quiere es un derramamiento de sangre, una guerra civil en Cataluña, desea que se manden tanques y nos llama carroñeros, hienas y víboras a los españoles» Diario de Sesiones de 19 de diciembre de 2018, p. 7. http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-173.PDF

²⁴ Sobre la inteligencia emocional vide Daniel GOLEMAN, *La inteligencia emocional* (Kairós, 1996).

LOEWENSTEIN, uno de los defensores de la llamada democracia militante²⁵, la técnica para asumir el poder que basa su estrategia en el *emotionalism* no es democrática.²⁶ Si nos movemos en el campo de la irracionalidad emocional y no en el de la racionalidad democrática es imposible alcanzar un consenso sobre ningún tema. Cierto es que las emociones no son ajenas al debate democrático. Claramente lo describe ARIAS MALDONADO. Asistimos al tránsito entre «un sujeto ideal del liberalismo kantiano, concebido como un maximizador racional de preferencias, y el sujeto real que nos describen las ciencias naturales y sociales entre el giro afectivo: una entidad sometida a múltiples influencias afectivas, cuyo procesamiento racional de información se ve también afectado por distintas patologías»²⁷. La democracia real es una mezcla de racionalidad y emotividad y no está claro cuál es el elemento predominante. Esa influencia de las emociones en la vida política democrática ha hecho que se haya acuñado la expresión democracia postfactual. Y este es el clima propicio para la afloración de los populismos que, como pone de manifiesto VILLACAÑAS, supone una impugnación del liberalismo desde el momento que parte de la convicción de que la sociedad no puede asentarse sobre una base racional²⁸. No hay más que mover las emociones negativas producidas por la insatisfacción para aglutinar a esa ciudadanía insatisfecha alrededor de un líder con cierto carisma y un movimiento carente de ideología pero con gran poder de persuasión emocional. Este clima es muy diferente a aquél que permitió alumbrar la Constitución. Sólo cabe acudir a los debates de la Constituyente y compararlos con un diario de sesiones del Congreso.

En definitiva, y como destaca MARTINEZ SOSPEDRA, especialmente en el caso español, los partidos hoy en día han abandonado «sus tareas de socialización política (...). Abandono que dificulta el desarrollo de una cultura democrática tanto en el seno de los partidos como en el resto de la sociedad»²⁹

III. BUSQUEDA DEL CONSENSO

Es indispensable abordar la reforma desde el consenso. La RAE lo define como «acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos». Señala HELD que éste solo puede darse bajo una

²⁵ Karl LOEWENSTEIN, «Militant Democracy and Fundamental Rights», *The American Political Science Review*, vol. XXXI, nº 3 pp. 417 y ss. y vol. XXXI, nº 4, 638 y ss (1937).

²⁶ Idem. pp. 428 y ss.

²⁷ Manuel ARIAS MALDONADO, *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI* (Página Indómita, 2016), 31.

²⁸ José Luis VILLACAÑAS, *Populismo*, (La Huerta Grande, 2015), 15.

²⁹ Manuel MARTINEZ SOSPEDRA, *Introducción a los partidos políticos* (Ariel, 1996), 255.

serie de condiciones entre las que incluye «un cierto talante para la conciliación; alta tolerancia para el compromiso; líderes fiables que puedan negociar soluciones a conflictos que obtengan el asentimiento de sus seguidores; un consenso sobre fines o valores básicos que sea lo suficientemente amplio como para alcanzar acuerdos; una identidad nacional que desaliente las exigencias de la separación directa; y un compromiso con los procedimientos democráticos, que excluya los medios violentos y revolucionarios». Incluso si se dan, este autor advierte que ello no es garantía de éxito pues si las tensiones internas son excesivamente fuertes puede colapsar el proceso³⁰. Para SARTORI «la característica general del *consensus-aceptación* es un «compartir» que de alguna manera vincula (obliga)». Obviamente, el consenso solo puede darse en una democracia, o, en todo caso, en una transición democrática. El profesor italiano señala al menos tres posibles objetos compartibles: a) valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad); b) reglas de juego o procedimientos; c) gobiernos y políticas gubernamentales específicas. El primer grado de consenso, o consenso básico facilita la democracia, pero no es una condición necesaria de ella. El segundo consenso, el procedimental, que establece cómo deben resolverse los conflictos es una condición sine qua non de la democracia. El tercer nivel de consenso, que es el consenso a nivel de acción política y los gobiernos es «el que trae a colación el consenso como disenso... Este es el contexto en que la discrepancia, el disenso y la oposición surgen como elementos caracterizadores de la democracia». Sobre este último nivel de consenso, advierte que basta «recordar que el desacuerdo sobre políticas determinadas y sobre la oposición al gobierno es disenso frente a los que gobiernan, no sobre las forma de gobierno. Si lo que se pretende es lo segundo, lo que está en juego es el consenso básico o el procedimental, y probablemente ambos»³¹. SARTORI parece otorgar mayor peso a la democracia procedimental que a la sustancial. PECES-BARBA también sugiere, en términos similares al anterior autor, sobre qué ha de recaer el consenso: aceptación de las reglas del juego mayoritariamente establecidas, respeto a todos los demás derechos fundamentales, (...), renuncia a la violencia como instrumento de acción política en la sociedad democrática, respeto a las minorías y creación de un acervo común de creencias mínimas. *La sociedad democrática necesita de un acervo común de creencias mínimas en las que todos participen*³². Este autor, le da

³⁰ Robert DAHL, *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Santillana de Ediciones, 1999), 174 y 175.

³¹ Giovanni SARTORI, *Teoría de la Democracia 1. el debate contemporáneo* (Alianza, 1988) 121-126

³² La cursiva es mía. Sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 9 de mayo de 1978. *Constitución española, Trabajos parlamentarios*, Vol I, Cortes Generales, Madrid, edición 1989, p. 721

más peso a la democracia en su dimensión sustantiva o material. Con estas palabras el profesor Peces-Barba se encuentra en plena sintonía con el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 en cuyo Preámbulo puede leerse que los Estados Europeos están animados de un mismo espíritu en posesión de un *patrimonio común*³³ de ideales y de tradiciones políticas de respeto a la libertad y a la preeminencia del Derecho³⁴, tradición que asumirá años después la Carta de Niza de la Unión Europea en cuyo Preámbulo puede leerse que «*la Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes*»³⁵ que son «la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad y se basa en los principios de la democracia y los del Estado de Derecho».

Partiendo de que todos los artículos de la Constitución tienen el mismo valor, hay que recordar aquí que la parte dogmática es sustancialista y la orgánica, procedimental. La segunda nunca puede sobreponerse a la primera al igual que no puede desviarse o contradecirse de o con ella. Como advierte PEREZ SERRANO, debe considerarse que sólo la posición de supraordenación de la parte dogmática respecto de la parte orgánica expresa fielmente el control del poder político a favor de la libertad. Así, la parte orgánica «sirve precisamente para asegurar ese sistema liberal y democrático de convivencia. La parte dogmática encierra lo decisivo y orientador; la organización estatal es su instrumento»³⁶. En el mismo sentido dice TORRES DEL MORAL que la parte orgánica «ha estado siempre y debe estar en función de la parte dogmática. La parte orgánica es (...) garantía de la parte dogmática»³⁷. Por ello, con PECES-BARBA, puede afirmarse que la legitimidad democrática no debe quedar reducida a la aceptación de las formas y de las instituciones que rigen la lucha por el poder, sino que la misma debe abarcar «un acuerdo básico aceptado mayoritariamente, sobre los objetivos del ordenamiento, sobre el contenido de moralidad que debe realizar y, consiguientemente, un grado de consenso material para asegurar la obediencia al Derecho»³⁸. Cabe traer a colación las palabras de Sánchez Agesta durante los trabajos parlamentarios que

³³ La cursiva es mía.

³⁴ En este sentido vide la jurisprudencia del TEDH fijada, entre otras, en las SSTEDH Partido Comunista Unificado de Turquía c. Turquía, de 30 de enero de 1998 o Partido de la Prosperidad c. Turquía, de 31 de julio de 2001. No lo entiende así nuestro Tribunal Constitucional que en su STC 176/1995, de 11 de diciembre, afirma que «al resguardo de la libertad de expresión cabe cualquiera, por equivocada o peligrosa que pueda parecer al lector, incluso las que ataquen al propio sistema democrático» (FJ. 2).

³⁵ La cursiva es mía.

³⁶ Nicolás PEREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Constitucional*, (Civitas, 1976), 458.

³⁷ Antonio TORRES DEL MORAL, *Estado de Derecho...* op. cit. p. 149.

³⁸ Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Los Valores Superiores* (Tecnos, 1984), 73-74.

alumbraron la Constitución de 1978: «se ha llamado una Constitución de consenso; una Constitución de consenso que parte del pluralismo y el pluralismo es una teoría de la variedad; y una teoría de la variedad exige, al mismo tiempo, una teoría de la unidad. Esa teoría de la unidad no puede asentarse más que en una serie de *valores comunes que se aceptan y se convive en común*»³⁹.

En los debates de la constituyente Peces-Barba, afirmaba con que «para la *consolidación*⁴⁰ de la vida democrática de nuestro país, el Partido Socialista Obrero Español, *convoca a las fuerzas democráticas a la adopción de un compromiso constitucional que garantice definitivamente la libertad y la democracia*⁴¹ a la vez que enfatizaba que la parte orgánica plasmada en la función de seguridad que la Constitución debía desempeñar, debía quedar supeditada a la parte dogmática encarnada en la función de justicia «alimentada por una inspiración democrática» y que «es el contenido de unos valores que dan sentido a la Constitución» de ahí que advirtiera del peligro de caer en el vaciamiento de la libertad y «no convirtamos a esta Constitución en una constitución de reglas organizativas, en una constitución tecnócrata» añadiendo, por último, que por la función de justicia se organiza la garantía de los derechos y de las libertades y de la propia Constitución⁴². Por lo tanto, más allá de considerar a la Constitución como un mero conjunto de reglas procedimentales ésta posee un contenido sustancial al cual aquellas deberían quedar supeditadas.

Tomás y Valiente se preguntaba en este sentido «¿No es precisamente el respeto de los derechos humanos el mínimo ético que, asumido democráticamente, permite la construcción de fórmulas de convivencia pacífica?»⁴³. El consenso sobre los valores y principios sobre los que se asienta la convivencia de una sociedad es, por tanto, nuclear para su pervivencia. Y en democracia, solo hay unos valores. No puede afirmarse, como parece desprenderse de la jurisprudencia constitucional⁴⁴ que en una democracia puede defenderse

³⁹ Sesión del Senado de 5 de octubre de 1978. *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Vol. IV, (Cortes Generales, Madrid, 1980, 2ª edición, 1989), 4819

⁴⁰ La cursiva es mía.

⁴¹ La cursiva es mía.

⁴² 643 a 646.

⁴³ Francisco TOMAS y VALIENTE, «Los derechos y el Estado», *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional* (Centro de Estudios Constitucionales 1993), 162

⁴⁴ En la STC 20/1990, de 15 de febrero, ampara la difusión de aquello que «resulte contrapuesto a los valores y bienes que la Constitución consagra». Ello no obstante, en la STC 214/1991, de 15 de febrero expresamente señala que la Constitución no permite «la violación de (...) los valores superiores del ordenamiento jurídico» (FJ 8). En la STC 176/1995, de 11 de noviembre, afirma lo uno y su contrario. Por una parte, afirma que «es evidente que al resguardo de la libertad de expresión cabe cualquiera por equivocada o peligrosa que pueda parecer al lector, incluso la que ataquen al propio sistema democrático» (FJ 2); por otra que: el lenguaje del odio «está en contradicción abierta con los prin-

otros valores distintos a éstos pues fuera de la democracia lo que existen son desvalores. No tienen la misma naturaleza o consideración la libertad que la esclavitud, la igualdad que la desigualdad, la justicia que la injusticia o el pluralismo político que el pensamiento único. Al artículo 1 CE le podemos añadir otros valores, complementarios de los ya explicitados, como la solidaridad o la tolerancia, que son plenamente democráticos. Sus antagónicos, la insolidaridad y la intolerancia, no son valores sino desvalores y cuestiono que pueda defenderse un proyecto político cuyo fin sea implantar ese tipo de desvalores en nuestra sociedad.

El consenso de todas las fuerzas políticas en alumbrar no cualquier constitución, sino, de forma irrenunciable, una constitución democrática fue el elemento nuclear en la elaboración de la Constitución de 1978. ALZAGA VILLAAMIL al inicio de su discurso de recepción como académico de número de la Real Academia de Ciencias Políticas y Morales al que antes hemos hecho referencia afirmaba «que es una obviedad recordar que el gran activo de nuestra historia política en el siglo XX es «la transición» por antonomasia. Y que de su seno destaca un elemento capital, «el consenso», o vía para elaborar la Constitución de 1978, adjetivada en las fechas de diciembre de aquel año en que se sometió a referéndum como ‘la Constitución de la concordia’»⁴⁵. El consenso busca superar, para determinados asuntos, el principio democrático de la mayoría. Va más allá de la dialéctica mayoría gobernante - minoría opositora desde el momento en que pretende integrar a la minoría en el proceso de negociación y en el resultado. Por utilizar una palabra de la época: con el consenso se buscaba que el texto no fuese una imposición de la mayoría y una «trágala» para la minoría. Ese fue el espíritu de la transición: no marginar a nadie trazando, en todo caso, la línea roja en que ese resultado había de ser una Constitución democrática.

Solo cabe acudir a los debates que precedieron a la aprobación de nuestra Carta Magna para comprobar su importancia. En 1978 todos los partidos políticos tenían claro que solo desde la lealtad democrática podía darse dicho consenso que suponía renuncias a posicionamientos propios y aceptación de ajenos o transacciones entre unos y otros. Podemos recordar aquí la intervención de Herrero de Miñón en la Comisión de Asuntos Constitucionales y

cipios de un sistema democrático» (FJ 5) y que «la apología de los verdugos (...) a costa de la humillación de las víctimas no cabe en la libertad de expresión como valor fundamental del sistema democrático que proclama nuestra Constitución. Un uso de ella que niegue la dignidad humana (...) se sitúa por sí mismo fuera de la protección constitucional» (FJ 6).

⁴⁵ Óscar ALZAGA VILLAAMIL, *El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)* (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2010), 13.

Libertades Públicas en el Congreso de los Diputados: «la Constitución que de aquí surja no sea la imposición de nadie sino la imposición de la voluntad general de los españoles»⁴⁶. Peces-Barba, por su parte, de forma meridiana-mente clara decía: «para la consolidación de la vida democrática de nuestro país el PSOE convoca a las fuerzas democráticas a la adopción de un compromiso constitucional⁴⁷ que garantice definitivamente la libertad y la democracia» añadiendo a continuación que los socialistas «hemos afirmado y defendido la necesidad del consenso y es que no se debe hacer ningún texto, o debemos tender a no hacer ningún texto donde exista algo que sea absolutamente inaceptable para un Grupo Parlamentario (...) porque entendemos que con esta Constitución deben poder gobernar todos, es decir, todos aquellos a los que la voluntad popular les lleve al gobierno (...) Nuestra idea de consenso, nuestra buena voluntad para no hacer una constitución partidista, sino una regla de juego válido para todos. Y pedimos desde esa perspectiva a todos los Grupos Parlamentarios que tomen buena nota de aquellos aspectos que suponen para nosotros graves dificultades de aceptación de la misma forma que nosotros estamos con la máxima atención y con el máximo interés escuchando los argumentos de los demás Grupos parlamentarios para tomar buena nota, también de aquello que pueda ser absolutamente inaceptable para los demás⁴⁸. Fraga Iribarne hablaba, por su parte de un «pacto al renunciar a imponer unos a otros un trágala constitucional, es evidente que el consenso sólo puede lograrse a partir de un *clima de confianza*»⁴⁹. Roca Junyent unía implícitamente la idea de consenso con la lealtad al pueblo soberano que demandaba una constitución democrática con las siguientes palabras: «quería aceptar, por ejemplo, que el consenso debía buscarse en lo fundamental. Quería decir aceptar que el consenso no supone jamás plena estimación de una posición particular, que el consenso requiere aceptar en su profundidad los grandes desafíos que la democracia nos plantea para su consolidación. El argumento de que hay que aplazar la solución de estos grandes desafíos, porque tenemos ya demasiados problemas planteados, porque estamos en días de inquietud, sería un gravísimo error. Hay momentos solemnes, solemnemente fecundos en la vida de los pueblos, y estamos en uno de ellos, y es en estos momentos en que pueden resolverse en días problemas que en épocas de normalidad no podrían resolverse en años (...) Y en esta línea creo yo que se ha avanzado positivamente⁵⁰.

⁴⁶ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Vol. I, (Cortes Generales, Madrid, 1980, 2ª edición, 1989), 637.

⁴⁷ La cursiva es mía.

⁴⁸ Idem p. 648.

⁴⁹ La cursiva es mía. Se unen así los principios de lealtad y confianza.

⁵⁰ Idem p. 667.

Ese consenso no desapareció con la aprobación de nuestra Carta Magna sino que se ha mantenido hasta nuestros días. Existe un consenso sobre los valores sobre los que se asienta nuestra sociedad y para ello sólo hay que acudir a los Estatutos de los diferentes partidos políticos. Todos defienden la democracia como único sistema político posible. Y existe también consenso sobre que las reformas han de abordarse desde el respeto a las reglas de juego que aparecen en la Constitución. Si existe ese primer consenso, valores a preservar y promover y reglas de juego, es posible alcanzar acuerdos sobre contenidos.

Si que es cierto que, una vez aprobada la Constitución, se abría un nuevo periodo en el que los partidos políticos se enfrascarían en la lucha política siempre teniendo en cuenta, eso sí, que la democracia supone la *concordia discors*. Advertía, Felipe González que intentar mantener un consenso en el sentido de acuerdo unánime en todo momento supondría incluso un peligro para la democracia. Eso no impediría, dejaba claro el líder socialista, llegar a acuerdos en los grandes asuntos de Estado. En la Sesión de 31 de octubre señalará en ese sentido que mantenerlo a toda costa ya en democracia «tal vez sería caminar en la dirección contraria a la democracia» pues «no se puede seguir gobernando, desde ese consenso, este país indefinidamente, aunque a veces tengamos que renunciar a parte de nuestras posiciones en favor de una solidaridad y en la búsqueda de objetivos nacionales»⁵¹. Podemos hablar, por lo tanto, de un consenso básico, vigente desde la transición. Somos una sociedad democrática y deseamos perfeccionar día la misma convirtiéndonos en una sociedad democrática avanzada. Para ello, paradójicamente, es necesario el disenso. En definitiva, el consenso básico apuesta por el disenso pues si exigiera el consenso en todo momento no existiría pluralismo ni democracia; sin embargo, ese disenso no puede alcanzar a cuestionar la propia democracia, ha de quedarse en la discusión sobre cómo perfeccionarla.

Desde algunos sectores, se ha intentado desacreditar el consenso de la transición tildándolo de consenso del miedo por el ambiente en que se elaboró el Texto Constitucional. En ese debate constituyente estaban Carrillo, Dolores Ibarruri, Alberti, Felipe González, etc. Nadie de ellos mostró el más mínimo temor a la hora de acometer la tarea de elaborar la Constitución. Acudiendo, una vez más, al Diario de Sesiones vemos que dicha afirmación es correcta. De nuestra podemos reproducir las palabras de Santiago Carrillo en relación a la defensa de la constitución y de la democracia. En la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados de 4 de julio de 1978, Carrillo adoptaba una postura extremadamente combativa en defensa de la democracia

⁵¹ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Vol. IV (Cortes Generales, Madrid, 1980, 2ª edición, 1989), 4930

que dejaban traducir el compromiso del Partido Comunista no sólo de defender la democracia, sino que el camino hacia la democracia no podía, en ningún caso, ser desandado. Así manifestaba que «si algún día hay que oponerse en este país a la amenaza de una dictadura, sea la que sea, los comunistas, seremos los primeros en hacerlo. Si algún día hay que defender la Constitución que vamos a aprobar, nosotros no vacilaremos ni un segundo (...). Para nosotros lo decisivo es la democracia (...) las fuerzas de ultraderecha, conscientes de que por la vía democrática no saldrán nunca de una posición minoritaria llaman ya a votar contra la Constitución, tratando de mantener vivos los residuos ideológicos de la guerra y de impedir que la democracia selle la reconciliación y la paz civil. (...) La respuesta de la inmensa mayoría de los españoles debe ser el «sí» a la Constitución»⁵². En la Sesión de 31 de octubre añadía que «en todo caso, yo quiero dejar claro que no nos apartaremos de la voluntad de consolidar la democracia, de la voluntad de la Constitución el cauce de la realidad de nuestro país, ni las metralletas terroristas, ni las bombas, ni las conspiraciones contra la democracia que puedan darse, que puedan realizarse por muy serias y activas que puedan ser»⁵³.

Hoy en día es considerado de forma positiva por la mayoría de españoles, que ven en él un motivo de orgullo.⁵⁴ No fue un consenso perfecto en el sentido que dejó irresueltas o abiertas cuestiones de especial trascendencia pero aun no siendo perfecto, la experiencia fue tremendamente positiva. Alumbró una Constitución que, en palabras de todos, no era ni de vencedores ni de vencidos. Ese texto fue refrendado por el 87,78 % de votantes, con un 33% de abstención.

IV. LA LEALTAD

Unida a los anteriores elementos se encuentra la lealtad. Para alcanzar un consenso se ha de negociar desde ella. Éste es un principio, no el único, que subyace en toda relación política. De acuerdo con la primera acepción de la R.A.E. por tal cabe entender «cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad»; por su parte, la primera acepción de fidelidad, a su vez, nos remite a la lealtad: «lealtad, observancia de la fe que alguien debe a otra persona». Y como afirma TOURAINE, «el poder político ha impuesto manifestaciones

⁵² Idem: p. 1844.

⁵³ Idem Vol IV p. 4927.

⁵⁴ En este sentido puede verse el barómetro del CIS de septiembre de 2018. Ante la pregunta ¿cree Ud. que la forma en que se llevó a cabo la transición a la democracia en España constituye un motivo de orgullo para los/as españoles/as?, el 67,3% de los encuestados responde de forma afirmativa frente a un 22 % que lo hace de forma negativa. http://datos.cis.es/pdf/Es3223mar_A.pdf

de pertenencia y de lealtad»⁵⁵ La lealtad supone un compromiso y como tal puede incumplirse. En este caso hablamos de deslealtad e, incluso, de traición pues de acuerdo con la RAE por tal cabe entender «falta que se comete quebrantando la fidelidad o lealtad que se debe guardar o tener».

En el ámbito político la lealtad exige un actor político que emite ese compromiso y alguien, otro actor político o algo, una Constitución, que lo recibe. Desde la antigüedad este principio ha estado presente y ha exigido respetar los términos del pacto, *pacta sunt servanda*.

Para que exista lealtad es preciso anteponer el interés general a los intereses particulares, algunos de ellos, incluso, espurios. Ya Madison, en enero de 1788, en pleno debate para la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos redactada por la Convención de Filadelfia, advertía que una obra de tal calibre podía suscitar intereses, pasiones y actitudes que dificulten «de uno y otro lado, una discusión leal y un juicio exacto de sus méritos»⁵⁶. Por lo tanto, solo desde la lealtad puede conseguirse el consenso.

El propio Madison así lo destacaba en el mismo escrito en los siguientes términos: «todas las diputaciones que integraron la convención quedaron satisfechas con el documento definitivo o dieron su consentimiento convencidas de la necesidad de sacrificar al bien público las opiniones particulares y los interés parciales»⁵⁷.

Defiendo, que ese deber de lealtad debería extenderse, entre todos los principios estructurales de la Constitución, de forma irrenunciable al principio democrático. Ninguna democracia debe permitir que se acabe con ella pues vivir en democracia es un derecho de los ciudadanos y de las generaciones futuras. En este sentido dirá el TEDH, caso Ahmed, de 2 de septiembre de 1988, toda generación, tiene el derecho de vivir en democracia y todo poder político la obligación de hacerlo posible y, añado yo, toda generación tiene la obligación de transmitir el legado de vivir en libertad a la siguiente, de tal suerte que si una de ellas la pretendiera hurtar a las futuras merecería ser tachada de desleal y traidora para con ellas. Tajante se mostrará el anterior Tribunal al afirmar en la STEDH Partido de la Prosperidad, de 31 de julio de 2001 que «no existe democracia cuando la población de un Estado, aunque sea de forma mayoritaria, renuncia a sus poderes Legislativo y Judicial en provecho de un ente que no es responsable ante el pueblo que ella gobierna» (párf. 43). Por lo tanto, para el TEDH no hay un supuesto derecho al suicidio democrático. Si analizamos la jurisprudencia del TEDH podremos

⁵⁵ Alain TOURAINE, *¿Qué es la democracia?* (Ensayo, 1994), 31.

⁵⁶ James MADISON, *El Anunciador Cotidiano*, 11 de enero de 1788. A. HAMILTON, J. MADISON, y J. JAY, *El Federalista*, (Edición Fondo de Cultura Económica, 1994), 147.

⁵⁷ Idem, p. 152.

concluir que atacar la democracia supone un incurriría en un abuso del derecho. El Derecho a vivir democracia no incluye *el ius abutendi*, el derecho a la muerte democrática.

Definirá el Tribunal Constitucional en la STC 122/1983, de 16 de diciembre el deber de lealtad de los cargos públicos, en los siguientes términos: «la fidelidad a la Constitución puede entenderse el compromiso de aceptar las reglas del juego político y del orden jurídico existente en tanto existe y a intentar su transformación por medios legales. La fidelidad de esta línea interpretativa no entraña una prohibición de representar y de perseguir ideales políticos diversos a los encarnados por la Constitución... siempre que se respeten aquellas reglas de juego» (FJ 5). La lealtad, para el Alto Tribunal queda reducida a una mera lealtad procedimental. Similar deber de lealtad debe exigirse a instituciones, e incluso a partidos políticos. Esta lealtad también estuvo presente en los trabajos que alumbraron la Constitución de 1978. Así Sánchez Agesta en la Sesión del Senado celebrada el 5 de octubre de 1978 se refiere al espíritu de *fair play* que había imperado en proceso de elaboración de aquella⁵⁸. Esto que parece tan sencillo de cumplir, acatar las reglas de juego democrático, no se ha dado ni se está dando en el momento de escribir estas líneas por parte del Parlament y del Govern de Catalunya en el llamado *procès soberanista*. Ello no obstante, hay que contextualizar estos hechos. Tiene dicho el TEDH en numerosas sentencias que para que un proyecto político sea defendible en democracia ha de cumplir dos condiciones: que se haga por medios pacíficos y que el proyecto sea en sí democrático, pues la democracia es el único sistema político compatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Superados esos dos requisitos que definen el principio democrático, todo proyecto es defendible aunque ponga en jaque principios estructurales de la constitución de turno como el de la unidad nacional⁵⁹. En este caso tenemos un proyecto democrático: que Cataluña sea una república democrática; para ello se utiliza un mecanismo o medio democrático: un referéndum. Por lo tanto, medio y fines son democráticos y cumplirían con las exigencias del TEDH. Ello no obstante, ni el objetivo ni el medio están previstos en la legislación vigente. El hecho de utilizar una vía democrática pero no prevista en nuestro ordenamiento podría ser tildado de antidemocrático, pues la democracia tiene una dimensión sustancial y una procedimental, en cuanto no se sigue el procedimiento establecido que sería plantear una reforma constitucional, lo que, desde luego, y en mi opinión, sí que puede ser tachado de desleal. Por tanto, instituciones, partidos políticos y demás asociaciones que han ido por esta vía

⁵⁸ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Vol. IV, (Cortes Generales, Madrid, 1980, 2ª edición, 1989), 4819.

⁵⁹ Vide, por todas, SSTEDH Partido Comunista Unificado c. Turquía, de 30 de enero de 1998 y Partido Socialista c. Turquía, de 25 de mayo de 1998.

han sido desleales con la Constitución y, en su caso, desleales con la democracia procedimental. El problema se agrava cuando persisten de forma contumaz en esa actitud. El Parlament de Catalunya aprobó la Ley 20/2017, de 8 de septiembre de transitoriedad jurídica y fundacional de la República Catalana, que fue suspendida por el Tribunal Constitucional el 12 de septiembre del mismo año y que nunca entró en vigor. De igual manera se aprobó la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia 114/2017, de 17 de octubre. Posteriormente se aprobó el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña anulado por el Tribunal Constitucional en la STC 122/2017, de 31 de octubre. En el mismo sentido se pronunció el Alto Tribunal, STC 121/2017, de 31 de octubre, en relación con el Decreto de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación. Siguió idéntica suerte la Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», STC 120/2017, de 31 de octubre. Todo ello a pesar de existir un Informe contrario a la aprobación de dichas leyes, llamadas de desconexión, de los letrados del Parlament de Catalunya fechado el 6 de septiembre de 2017⁶⁰ y de los Dictámenes del Consell de Garanties Estatutàries 7/2017, de 6 de juliol, sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament, 8/2017, de 20 de juliol, sobre la Proposició de llei del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat.

El Referéndum fue convocado el 1 de octubre de 2017 a pesar de haber sido suspendido por el Tribunal Constitucional el 13 de septiembre de ese mismo año. El 27 de octubre de 2017 se aprobó en el Parlamento de Cataluña la declaración unilateral de independencia. A raíz de dicha declaración, el Gobierno de España intervino la autonomía de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución española. Tras las elecciones autonómicas de 21 de diciembre de 2017, la intervención fue revocada.

Ello no obstante, desde las instituciones catalanas se ha seguido insistiendo en la legalidad del referéndum y en la realidad de la proclamación de la República Catalana. Solo cabe acudir, en este sentido a la Conferencia del presidente de la Generalitat, Quim Torra, titulada «Nuestro momento» celebrada el 4 de septiembre de 2018, en la que situó el «punto de partida» de su

⁶⁰ <https://www.elperiodico.com/es/politica/20170906/letrado-mayor-ecretario-general-parlament-adviernten-sobre-aprovacion-ley-referendum-6267500>. 06/09/2017 | Actualizado el 07/09/2017 a las 16:40 CEST

proyecto en el «referéndum del 1 de octubre», la «gran movilización» del 3 de octubre y la «declaración política de independencia» del 27 de ese mes, aprobada por el Parlament⁶¹. Por ello llama un tanto la atención que desde las instituciones catalanas se demande lealtad al Gobierno de España⁶²

V. ESCUCHAR A LA CIUDADANÍA Y TENER COMO OBJETIVO LA MEJORA DE LA DEMOCRACIA Y DEL BIENESTAR DE LOS CIUDADANOS

Señalaba ARANGUREN que nos encontramos ante una democracia *hacedera*⁶³. Ello supone que el electorado vota y luego se desentiende de la *res pública* dejando vía libre para hacer y deshacer a los partidos que en todo caso rendirán cuentas en los siguientes comicios. Esta dejación de funciones del electorado es alentada en privado por los propios partidos políticos en un ambiente propicio como es una sociedad de consumo en la que el *homo economicus* y el *homo videns* han arrinconado al *homo politicus*. Ya advertía MARCUSE de que «una sociedad que parece cada día más capaz de satisfacer las necesidades de los individuos por medio de la forma en que está organizada, priva a la independencia de pensamiento, a la autonomía y al derecho de oposición política de sus función crítica básica⁶⁴. También SARTORI pondrá de relieve la apatía –falta de interés, elevado nivel de ignorancia, participación mínima- de la inmensa mayoría de ciudadanos a pesar del aumento del nivel educativo de la población⁶⁵ lo que, en sus palabras, termina convirtiendo al ciudadano en *idion*, idiota; es decir, aquel que no se ocupa de la cosa pública⁶⁶, para él el *homo videns*, «se traduce en un ciudadano que cada vez sabe menos de política»⁶⁷.

El Estado burgués tendrá como objetivo, como dirá CONSTANT «el disfrute apacible de la independencia privada»⁶⁸. HABERMAS advierte en este

⁶¹ Puede consultarse el texto íntegro de la conferencia en <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/307776/conferencia-president-generalitat-tnc-moment>. 4 setembre 2018 20:47

⁶² «El Govern se declara ‘sorprendido’ con Pedro Sánchez y le exige ‘lealtad y volver al diálogo’», <https://www.elmundo.es/cataluna/2018/12/11/5c0fb99521efa05f3c8b45c9.html>, 11 DIC. 2018 14:20.

⁶³ Aranguren, José Luís: «Ética comunicativa y democracia» en *Ética comunicativa y democracia* ... op. cit. p.211.

⁶⁴ Herbert MARCUSE, *El hombre unidimensional* (Seix Barral, 1969), 32.

⁶⁵ Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia*, vol. I... op. cit. p. 141.

⁶⁶ Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia*, vol. II,... op.cit. p. 352.

⁶⁷ Giovanni SARTORI, *Homo videns*..., op. cit. pp. 164 y 165.

⁶⁸ Benjamín CONSTANT, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, (Centro de Estudios Constitucionales, 1989), 268.

sentido que «la contribución motivacional más importante característica de las novedades del capitalismo tardío, consiste en «los síndromes de un privatismo civil y de un privatismo profesional (...) que corresponde a las estructuras de «lo público» despolitizado»⁶⁹. Una sociedad no preocupada por los asuntos concernientes a la *res publica*, desideologizada, consumista y desinformada es más fácil de dominar que otra que muestra interés por este tipo de asuntos, está informada y se muestra crítica con el poder siendo capaz de marcar o influir al menos en la agenda política de aquellos que detentan el poder. Con razón afirmaba SNIDERMAN que el ciudadano alienado puede comportarse lealmente y el apenas alienado de forma desleal⁷⁰.

Ahora bien, las redes sociales activan políticamente a la ciudadanía. Parte de ésta, la que está enganchada a aquéllas, participa en foros, debates, etc. Sucede, no obstante, como se ha señalado, que, en muchas ocasiones, en las redes no prima el debate racional sino el emocional. El ciudadano, sin apenas analizar la cuestión, puede adoptar una opinión favorable o contraria al tema tratado arrastrado por el ruido de fondo sin apenas contrastar o analizar desde la racionalidad la información recibida. No se puede caer en el error de alumbrar lo que ha venido en denominarse «democracia de emjambre» en la que todos hablan y nadie escucha y en el que debate racional es ahogado a modo de acción/reacción por el ruido propio de la aprobación o desaprobación casi instantánea.

Toda reforma supone una redistribución del poder. Advertía Madison, partiendo de que en todo lo puro hay algo de impuro, y de que todo poder, cuya obligación es buscar la felicidad pública, puede, en uso de sus facultades discrecionales, apartarse de dicho objetivo, que «en todos los casos que se ha conferir un poder, lo primero que ha de decidirse es si dicho poder es necesario para el bien público»⁷¹. No ha de perderse de vista esta reflexión a la hora de abordar cualquier reforma constitucional. Toda propuesta de reforma ha de contener una explicación clara de cómo redundará en la mejora de nuestro sistema democrático en general, y de los derechos y si se quiere, del bienestar, de los ciudadanos en particular. Toda propuesta que no persiga estos objetivos ha de ser, de entrada, rechazada. Parece obvio pero hay que estar atento a esta cuestión pues es una realidad que existe una clase política con tintes oligárquicos que puede caer en la tentación de anteponer sus intereses particulares a los generales o dejarse influir por poderosos *lobbys*, grupos de presión, etc. que pueden perseguir intereses no coincidentes con dichos objetivos.

⁶⁹ Jürgen HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, (Amorruu, 1975), 46.

⁷⁰ Citado por Klaus VON BEYME, *La clase política en el Estado de partidos*, (Alianza 1995), 195.

⁷¹ James MADISON, *El Federalista...*, op. cit. p. 170.

En 1994 el CIS mostraba como un 43.4% de la población estaba a favor de una reforma de la Constitución frente a un 34.6% que consideraba que había que dejarla como estaba⁷².

Ante la pregunta: ¿Y en qué aspectos considera Vd. que la Constitución española debería ser reformada? (multirrespuesta), los españoles contestaron:

- Retocarla para adaptarla a las necesidades: 11.9%.
- Reformar el Título de las Autonomías: 11.0%.
- Mayor participación ciudadana: 1.3%.
- Reformar el Senado: 1.5%.
- Más libertades, más derechos de los ciudadanos: 5.2%.
- Que se aplique: 1.1%.
- Crítica o insatisfacción con aspectos relacionados con la justicia: 16.4%.
- Manifestaciones de crítica sobre aspectos sociales y políticos: 13.3%⁷³.

A finales de 2018, de acuerdo con el barómetro del CIS es el 69,6% de los ciudadanos el que está a favor de una reforma frente a un exiguo 14,9% que no lo considera necesario. Entre los que se inclinan por reformar nuestra Carta Magna, el 49,3% se inclina por una reforma importante, el 33,2% por una pequeña reforma y el 14% por una reforma total⁷⁴.

Y ante la pregunta: ¿Y en qué aspectos o cuestiones concretas cree Ud. que habría que introducir reformas en la Constitución de 1978? (con un máximo dos respuestas) los españoles responden:

- Para profundizar la integración de España en la Unión Europea y sus instituciones: 3,4%.
- En una mejor coordinación de competencias en educación y sanidad: 32,4%.
- En las competencias del Senado: 6,4%.
- En la sucesión de la Corona: 12,6%.
- En la regulación de competencias de las Comunidades Autónomas: 19,3%.
- En la manera de nombrar a cada una de las Comunidades Autónomas: 2,6%.
- En mejorar la protección de los derechos sociales: 22,7%.
- En garantizar una mayor igualdad de las mujeres: 19,3%.
- En proteger en mayor grado los derechos y libertades de los/as ciudadanos/as: 17,2%.

⁷² http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2120_2139/2124/e212400.html

⁷³ http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2120_2139/2124/e212400.html

⁷⁴ http://datos.cis.es/pdf/Es3223mar_A.pdf. 1 sept. 2018.

- En incrementar la transparencia y el control de la actividad política: 28,9%.
- En modificar el sistema electoral: 16,7%⁷⁵.

No está entre las principales prioridades de los españoles la reforma del modelo territorial del Estado. Si están entre las prioridades de los ciudadanos aquellas cuestiones que más directamente les afectan: educación, sanidad, transparencia y control de la actividad política e igualdad y derechos. Los ciudadanos reclaman principalmente hacer reformas en el Título I de la Constitución. Es hora de dar contenido efectivo a derechos como el derecho a la vivienda o el derecho a un medio ambiente sano que, aunque contenidos en la Constitución, aunque con diferente naturaleza, son más virtuales que reales. Es hora de introducir nuevos derechos como el derecho a una administración transparente y efectiva o el derecho al acceso a las nuevas tecnologías. Toda reforma de la parte orgánica de la Constitución, como la del modelo territorial ha de hacerse sin perder de vista lo anterior. Han aparecido nuevos derechos, como el derecho a una Administración efectiva, que están recogidos en la Carta de Niza y en muchos Estatutos de Autonomía, tras las reformas estatutarias operadas en la VIII Legislatura, lo que lleva al sinsentido de tener unos derechos como ciudadano/a de una Comunidad Autónoma y de la Unión Europea que no se reconocen a nivel estatal.

Y, sin embargo, la reforma del modelo territorial es la que ocupa y, en teoría, preocupa, a gran parte de la clase política. Sin duda, es una cuestión irresuelta. Ya en 2006, el Consejo de Estado consideraba necesario cerrar el proceso autonómico mediante una reforma constitucional⁷⁶. Como dice Francesc DE CARRERAS, «la asignatura todavía pendiente que no se acaba de aprobar»⁷⁷. El Título VIII hay que reformarlo en profundidad. En gran parte es derecho consumado. La urgencia viene dada, como advierte CRUZ VILLALÓN, por «el engarce entre Constitución y Estatutos. Hasta ahora la Constitución ha dejado demasiado campo al «principio dispositivo» a favor de las autonomías. En este sentido se plantea una tarea de reequilibrio de la actual situación en favor de la Constitución. Esto no tiene nada que ver con una negativa a profundizar en el Estado de las Autonomías. Lo único que persigue es que dicha profundización esté en la Constitución, y no que la Constitución vaya, por así decir, a remolque de los Estatutos»⁷⁸. La ciudadanía está preocupada más por la mejora en los servicios y la implantación real

⁷⁵ http://datos.cis.es/pdf/Es3223mar_A.pdf. 1 sept. 2018

⁷⁶ Informe sobre la reforma constitucional de 16 de febrero de 2006.

⁷⁷ Francesc DE CARRERAS, «El dilema del Estado de las autonomías. ¿Cierre del modelo o apertura indefinida?» *Claves de la Razón Práctica*, núm, 188, (200), 10

⁷⁸ Pedro CRUZ VILLALÓN, *La cesta de la reforma*, *El País*, 7 de octubre de 2004. https://elpais.com/diario/2004/10/07/opinion/1097100007_850215.html

de los derechos sociales: sanidad, educación, vivienda....; la clase política por la organización territorial del estado. Esta última debería hacer pedagogía en el sentido de eliminar del imaginario colectivo que ese debate es un debate entre élites políticas, nacionales y territoriales, por el reparto del poder y, primero, interiorizar y luego explicar a la ciudadanía que la racionalización del modelo territorial del Estado tiene como único fin la mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía.

VI. REFORMAR NO ES ABRIR UN NUEVO PROCESO CONSTITUYENTE

Desde algunos sectores se aboga por abrir un nuevo proceso constituyente partiendo del argumento al que hemos hecho referencia de que la Constitución de 1978 se elaboró desde el miedo y reforzándolo con el «novedoso» de que la generación actual no votó la actual Constitución. De entrada, de novedoso u original este segundo argumento no tiene nada. Es tan antiguo como el mismo constitucionalismo. En su carta dirigida a James Madison el 6 de septiembre de 1789, Thomas JEFFERSON se cuestionaba si una generación humana tiene derecho a vincular a otra y llegaba a una conclusión negativa. Al igual que la tierra es de los vivos y no de los muertos ninguna generación puede quedar vinculada por lo hecho por la generación anterior. Cada generación, que Jefferson fijaba en cada 34 años a la vista de los certificados de defunción de personas mayores de veintiún años, ha de elaborar las leyes por las que ha de regirse. «toda constitución, y toda ley, caducan naturalmente pasados treinta y cuatro años. Si se aplica después, es por un acto de fuerza, y no de derecho»⁷⁹. La idea no prosperó. No parece que este sea el sentir ni de la ciudadanía ni de la clase política ni de la Academia. La gran mayoría habla de reforma no de nuevo proceso constituyente⁸⁰.

Nuestros constituyentes no cerraban en absoluto las puertas a que en un futuro se reformara la Constitución. En la Sesión de 31 de octubre Felipe

⁷⁹ Thomas JEFFERSON, carta a James Madison de 6 de septiembre de 1789. Puede consultarse en castellano en Thomas JEFFERSON. *Escritos políticos*, Edición de Jaime de Salas, (Tecnos, 2014), 422.

⁸⁰ En este sentido, en el escrito firmado por varios catedráticos de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo *Ideas para una reforma de la Constitución*, se aboga por la reforma que supone cambios parciales de la norma jurídica y no por un proceso constituyente que «implica cambios políticos radicales, a menudo revolucionarios» recordando que «las constituciones históricas españolas han acabado mal. Ante los problemas y crisis constitucionales no se ha procedido a la reforma constitucional sino que se ha optado por la revolución o el golpe de Estado y, en su caso, la apertura de un periodo constituyente o la instalación de un régimen autoritario». http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.

González se expresaba en los siguientes términos: «asistimos a un alumbramiento: el alumbramiento de una Constitución democrática para nuestro país. Y como todo alumbramiento hay algo de dolor y de alegría: el dolor no por la renuncia a que cada uno se ha visto forzado para llegar al consenso, es más bien el dolor que nos produce los liberticidas, estos que quieren acabar con la democracia y la libertad. Pero la alegría siempre compensa al dolor de todo alumbramiento, porque se trae a la vida algo nuevo, algo bueno, algo positivo para todos los españoles» (...). «Ningún poder se legitima en este país sin pasar por esas reglas de juego que establece el texto. Por consiguiente, sea cual sea el poder, tendrá que someterse a la soberanía que expresa el texto de la Constitución (...) Admitimos su *perfectibilidad*⁸¹ y, por consiguiente, admitimos que el pueblo en cualquier momento, cuando la Constitución esté rodada decida y quiera *cambiarla para hacerla mejor*⁸², para hacerla más adecuada a nuestras circunstancias políticas, sociales y económicas»⁸³.

Muchas constituciones han sido reformadas. La Constitución de los Estados Unidos de América lo ha sido en veintisiete ocasiones. Ciertamente es que el artículo 168 CE permite la revisión total de la Constitución pero como advierte Pedro de VEGA, la lectura aislada del artículo 168.1 CE no nos puede llevar a la conclusión de que nuestro texto fundamental ha optado por un indiferentismo ideológico total. Semejante decisión implica olvidar que la revisión es fundamentalmente un procedimiento de defensa, no de subversión de la Constitución⁸⁴. Se afirma de forma mayoritaria de que no hay límites materiales a la reforma constitucional; sin embargo, y de acuerdo con lo señalado *supra* hay uno. Cualquier reforma ha de respetar el principio democrático. Es decir, llevarse a cabo por vías democráticas y su resultado no puede ser liquidar la propia democracia. Ya en 1985, Ignacio DE OTTO, que mantenía que nuestra Constitución no consagra una democracia militante, afirmaba que desde el punto de vista de la Teoría Constitucional democrática, la cuestión de si hay límites absolutos a la reforma tiene que responderse afirmativamente: «sin duda alguna hay un límite absoluto, uno al menos que consiste, para decirlo en términos concisos, en que la democracia no puede destruirse a sí misma por decisión democrática».⁸⁵ Por vía de la reforma

⁸¹ N. del autor: la cursiva es mía

⁸² La cursiva es mía.

⁸³ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Vol. IV..., op. cit., p. 4928 a 4930.

⁸⁴ Pedro DE VEGA, «La reforma constitucional» en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, (Madrid 1978) 220. En el mismo sentido Jiménez Campo, Javier: «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 1980, pp. 87-88.

⁸⁵ Ignacio DE OTTO, *Defensa de la Constitución...* op. cit. pp. 29 y 30. Vide en el mismo sentido Díaz, Elías: *De la maldad Estatal y la soberanía popular* (Debate, 1984), 67 y 68.

constitucional del artículo 168 CE no puede sustituirse la redacción del actual artículo 1 por otra en la que se diga que «España es una unidad de destino en lo universal». En una democracia no tiene sentido destruir una constitución democrática y elaborar otra. Lo que es racional y razonable es modificar, en el sentido, de mejorar la existente. Y ello porque no existen valores distintos a los democráticos. Lo que hay fuera de éstos no son otros valores, sino desvalores. Sí que pueden existir valores democráticos que no aparecen explicitados en la Constitución, como puede ser el caso de la tolerancia. No hay problema en incorporarlos como no hay problema en modificar la naturaleza de nuestro Estado de Derecho pasando a un estadio superior y en este sentido, en el artículo 1 podría sustituirse la referencia al Estado social de Derecho por la acuñación del concepto Estado solidario de derecho (que supone un estadio superior al igual que el primero lo es respecto al Estado liberal) introduciendo nuevos valores como la tolerancia, mecanismos para hacer realmente efectivos los derechos sociales y derechos de tercera generación⁸⁶.

VII. CONCLUSIÓN: VOLUNTAD POLÍTICA PARA UN TIEMPO DE REFORMAS

¿Se dan los presupuestos para una reforma constitucional? A día de hoy, mediados 2019, muchos opinan que no. Faltan propuestas racionales, consenso y lealtad, y sobra apariencia, *emocionalismo* y crispación. No parece existir una verdadera voluntad política de los partidos políticos para que se den todos o algunos de los presupuestos citados. Ese clima enrarecido lo han creado ellos no la ciudadanía y son ellos los que tienen la responsabilidad de ponerle fin. Estamos en el inicio de la XIII legislatura. Los partidos se reposicionan ante un Congreso más fragmentado que puede conducir a un escenario de tensiones e inestabilidad ante el cual la reforma tendría que ser aplazada, una vez más, *sine die*.

Para los presidentes Felipe González, José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero la situación actual no es la propicia para abordar una reforma constitucional. Todos ellos, alejados de la primera línea de la política hablan desde la experiencia y la reflexión. El primero de ellos, por ejemplo, declara tener «la sensación dolorosa de que los que no tuvieron necesidad de superar las trincheras para crear un espacio compartido en el que todos podemos defender nuestras ideas vuelven a abrirlas sin sentido, crispando el debate con más descalificaciones que argumentos»⁸⁷. Los tres piden

⁸⁶ Al respecto vide Alexandre H CATALÀ i BAS, *La intolerancia en el Estado de Derecho*, (Ediciones Revista General de Derecho, 2002).

⁸⁷ «Garantía de convivencia», *El País*. https://elpais.com/elpais/2018/12/05/opinion/1544031394_526596.html. 6 DIC 2018 - 00:00 CET.

consenso, lealtad eliminar el clima de crispación y propuestas de futuro claras y no cortoplacistas.⁸⁸

En cuanto a los actuales líderes de los principales partidos políticos, todo y reconocer que el clima de crispación y falta de consenso y de lealtad, es un impedimento para abordar una reforma parecen abiertos a introducir reformas aunque de diferente calado. El líder del Partido Socialista Obrero Español y Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez aboga por reformarla en aquellos puntos en que haya consenso⁸⁹; el Líder de Podemos, Pablo Iglesias, aboga por una reforma profunda de la Constitución⁹⁰, el del Partido Popular, Pablo Casado, se inclina por reformas puntuales⁹¹; Albert Ribera, líder de Ciudadanos, habla de reformarla no de demolerla⁹².

El mundo académico también ve necesaria una reforma de la Carta Magna. Es muy complicado que puedan abordarse a la vez todas las reformas que se deseen pues el grado madurez de las propuestas y el consenso que suscitan puede ser diferente. Por lo tanto, mejor que hablar de la *reforma* de la Constitución es hablar de las *reformas* de la Constitución e ir abordándolas en base a esos dos elementos.

Las prioridades también han de tenerse en cuenta pero éstas las deberían marcar la ciudadanía no la clase política o la academia. En estos dos ámbitos la prioridad parece ser la reforma del modelo territorial. Ello no obstante, y visto que el problema catalán se ha enquistado y es de difícil solución, esta reforma necesita de mayor tiempo, reflexión, madurez y acuerdo que otras. Ello no debe llevar al inmovilismo por lo que lo lógico sería empezar por lo fácil, creando, de paso, una cultura de reforma constitucional que la ciudadanía no ha adquirido pues las dos únicas reformas se han hecho sin contar con ella que, además, como se afirma, puede servir de banderín de enganche de las nuevas generaciones. Debería inaugurarse un «tiempo de reformas» en el que se vayan abordando sucesivamente las diferentes cuestiones que se

⁸⁸ Vide en relación con los dos primeros sus declaraciones en el Acto 40 aniversario de la Constitución organizado por *El País* el 28 de septiembre de 2018. https://elpais.com/politica/2018/09/20/actualidad/1537443467_352270.html 20 SEP 2018 - 23:23 CEST. Rodríguez Zapatero, Entrevista 40º aniversario de la Constitución. *La Nueva España*. <https://www.lne.es/noticias-hoy/40-aniversario-constitucion-entrevista-jose-luis-rodriguez-zapatero.html>. 05.12.2018 | 13:23

⁸⁹ https://elpais.com/politica/2018/12/04/actualidad/1543916726_658727.html. 6 DIC 2018 - 18:09 CET

⁹⁰ https://elpais.com/politica/2018/11/28/actualidad/1543424221_050040.html. 6 DIC 2018 - 17:54 CET

⁹¹ https://elpais.com/politica/2018/11/28/actualidad/1543422955_026078.html. 6 DIC 2018 - 17:52 CET

⁹² https://elpais.com/politica/2018/11/28/actualidad/1543422865_729627.html. 6 DIC 2018 - 17:54 CET

deseen reformar⁹³. Para ello, creo que la primera reforma debería ser la del artículo 166 CE en el sentido de permitir la iniciativa popular para la reforma constitucional y que toda reforma, aunque sea por la vía del 167CE, debería ser sometida a referéndum. Si la reforma constitucional tiene una «función integradora y de renovación de la legitimidad»⁹⁴, dicha función se vería potenciada con estas dos cuestiones lo que, de paso, obligaría a los partidos a escuchar a la ciudadanía y, de una vez por todas, a hacer pedagogía de la Constitución.

Una última cuestión que parece baladí pero que no lo es: Cuándo someter a referéndum las reformas. Algunos pensarán que para no cansar al electorado con consultas, deberían realizarse aprovechando la celebración de elecciones. No es esta mi opinión. Primero, pasadas ya todos las elecciones, (generales, autonómicas, locales y europeas) habría que esperar mucho tiempo; por otro lado, hacer coincidir las consultas con unos comicios mezcla dos debates que han de situarse en planos diferentes. No parece razonable mezclar un debate sobre la reforma de la Constitución, que ha de ser sosegado y racional, con el debate electoral, más visceral. Ello no obstante, esa función legitimadora a la que se hacía referencia *supra* sólo se conseguiría con unos porcentajes altos de participación y es una incógnita, por la inexistencia de una verdadera cultura participativa, la implicación de la ciudadanía en ese proceso reformador, elemento que, al menos, quedaría desdibujado si se hiciera coincidir las consultas con comicios por el natural efecto arrastre de estos últimos.

BIBLIOGRAFÍA

- Óscar ALZAGA VILLAAMIL, *El consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales)* (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2010).
- Manuel ARIAS MALDONADO, *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI* (Página Indómita, 2016).
- Zygmunt BAUMAN, y LEONCINI, Thomas: *Generación líquida. Transformaciones en la era 3.0.*, (Espasa, 2018).
- Zygmunt BAUMAN, *Modernidad líquida* (Fondo de Cultura Económica, 2013).
- Fransesc DE CARRERAS, «El dilema del Estado de las autonomías. ¿Cierre del modelo o apertura indefinida?» *Claves de la Razón Práctica*, núm. 188, (200), 10 y ss.
- Benjamín CONSTANT, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, (Centro de Estudios Constitucionales, 1989).

⁹³ A ello se hace referencia en el escrito firmado por catedráticos de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo *Ideas para una reforma de la Constitución* de 20 de noviembre de 2017. http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf

⁹⁴ *Ibidem* p. 7.

- Robert DAHL, *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Santillana de Ediciones, 1999).
- Elias DIAZ, *De la maldad Estatal y la soberanía popular* (Debate, 1984).
- Daniel GOLEMAN, *La inteligencia emocional* (Kairós, 1996).
- Alexandre H. CATALÀ i BAS, *La intolerancia en el Estado de Derecho*, (Ediciones Revista General de Derecho, 2002).
- Otto KIRCHHEIMER, en Kurt LENZ, y Franz NEUMANN (eds.), *Teoría y Sociología críticas de los Partidos Políticos* (Anagrama, Barcelona, 1988).
- Jürgen HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, (Aморrortu, 1975).
- Thomas JEFFERSON, carta a James Madison de 6 de septiembre de 1789. Puede consultarse en castellano en Thomas JEFFERSSON. *Escritos políticos*, Edición de Jaime de Salas, (Tecnos, 2014), 422.
- Javier JIMENEZ CAMPO, «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 1980, 87 y ss.
- Karl LOEWENSTEIN, «Militant Democracy and Fundamental Rights», *The American Political Science Review*, vol. XXXI, nº 3 pp. 417 y ss. y vol. XXXI, nº 4, 638 y ss. (1937).
- James MADISON, , *El Anunciador Cotidiano*, 11 de enero de 1788. A. HAMILTON, J. MADISON, . y J. JAY, *El Federalista*, (Edición Fondo de Cultura Económica, 1994).
- Ricardo MALIANDI, «hacia un concepto integral de democracia comunicativa» en: K. D. APEL; A. CORTINA, J. De Zan y D. MICHELINI, (Eds.) *Ética comunicativa y democracia*, (Crítica, 1991).
- Manuel MARTINEZ SOSPEDRA, *Introducción a los partidos políticos* (Ariel, 1996).
- Herbert MARCUSE, *El hombre unidimensional* (Seix Barral, 1969).
- Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Los Valores Superiores* (Tecnos, 1984).
- Nicolás PEREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Constitucional*, (Civitas, 1976).
- Giovani SARTORI, Constitución en *Elementos de teoría política* (Alianza, Madrid, 1992, ed. 2012).
- Giovanni SARTORI, *Teoría de la Democracia 1. el debate contemporáneo* (Alianza, 1988).
- Francisco TOMAS Y VALIENTE, «Los derechos y el Estado», *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional* (Centro de Estudios Constitucionales 1993).
- Alain TOURAINE, *¿Qué es la democracia?* (Ensayo, 1994).
- Antonio TORRES DEL MORAL, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos* (Universidad Complutense, Madrid 1991).
- Pedro DE VEGA, «La reforma constitucional» en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, (Madrid 1978), 220 y ss.
- José Luis VILLACAÑAS, *Populismo*, (La Huerta Grande, 2015).
- Klaus VON BEYME, *La clase política en el Estado de partidos*, (Alianza 1995).
- Max WEBER, *Economía y sociedad*, Vol. II, (Fondo de Cultura Económica, México, 1944).

VOLUNTAD POLÍTICA PARA UN TIEMPO DE
REFORMAS: PRESUPUESTOS PREVIOS PARA
ABORDAR UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

*Political will for a time of reforms: Previous conditions
to address a constitutional reform*

Alexandre H. Catala i Bas
Profesor Titular Derecho Constitucional
Universitat de València

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(2\)-2019pp205-234](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(2)-2019pp205-234)

Copyright

Estudios de Deusto es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

Estudios de Deusto is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.