



**LA REFORMA DE  
LA CONSTITUCIÓN  
VISTA POR UN SENADOR  
CONSTITUYENTE**

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Título: La reforma de la Constitución vista por un senador constituyente

Autor: Lorenzo Martín Retortillo

Edita: El Justicia de Aragón

D.L.: Z 565-2015

Imprime: Cometa, S.A.

Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

*A la «troupe» de los Retortillo*



## PRESENTACIÓN

De la más viva actualidad el tema de la reforma constitucional, cuando recibí la amable invitación para participar en la Jornada, que para conmemorar el «Día de la Constitución» vienen organizando según una encomiable tradición la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza conjuntamente con el Justicia de Aragón, no me resultó difícil decantarme por el tema «La reforma de la Constitución vista por un senador constituyente», barajando ideas a las que les había dado muchas vueltas. Fue así grato volver a mi vieja Facultad, donde siempre soy muy bien recibido, y acogerme a la amable hospitalidad del Justicia de Aragón, para disertar sobre el argumento en la sesión que, por razones del calendario, tuvo lugar el tres de diciembre de 2014.

Muy vivo siempre el recuerdo de la inigualable experiencia que fue la CAUD —la Candidatura Aragonesa de Unidad democrática—, que en las primeras elecciones democráticas, las del 15 de junio de 1977, me llevó al senado, en compañía de los siempre recordados compañeros Ramón Sáinz de Varanda y Antonio García Mateo, tan tempranamente fallecidos, me pareció de interés enfocar la reflexión sobre la actualidad arrancando del momento tan esperanzador de la elaboración de la Consti-

tución. Era muy oportuno este panorama de casi cuarenta años para pensar, reflexionar y comparar.

El interés del tema, en el que seguí trabajando, me animaría a volver sobre él, y es así como hice una nueva versión, que sería expuesta el 2 de marzo de 2015 en el esplendoroso marco de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. El paso siguiente consistiría en preparar mis reflexiones para la imprenta, ampliando de nuevo los materiales. Y eso es lo que ahora se ofrece en esta versión escrita, pero en la que mantengo el estilo de una conferencia.

La proximidad de contenidos me anima a ofrecer ahora también, como apéndice, el artículo con el que quise celebrar el Día de la Constitución de 2013, que apareció en el *Heraldo de Aragón* el propio seis de diciembre, bajo el título «Un brindis por la Constitución».

Solo me resta expresar mi satisfacción por poderme acercar al lector a través de las presentes páginas, agradeciendo por eso muy sinceramente la buena disponibilidad del Justicia de Aragón, mi buen amigo don Fernando García Vicente.

Madrid, a 15 de marzo de 2015.

# LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN VISTA POR UN SENADOR CONSTITUYENTE

«una constitución no es realmente respetada hasta treinta años después de su promulgación»  
(Benjamín Constant<sup>1</sup>)

SUMARIO: I. SENADOR CONSTITUYENTE.— II. LLEGA LA CONSTITUCIÓN.— III. NEGROS CLARINES.— IV. ¿REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN?— V. Y TAMBIÉN HAY OTRAS COSAS QUE IMPORTAN NO MENOS: HABLEMOS DEL NECESARIO REARME ÉTICO DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

## I. SENADOR CONSTITUYENTE

1. Todo comenzó, en mi caso, una mañana de la primavera de 1977. Cuando uno se entretiene en echar la vista atrás y en reflexionar acerca de lo vivido, resulta estimulante constatar

---

<sup>1</sup> Benjamín CONSTANT, *Una Constitución para la República de los Modernos*, texto escrito en los inicios del siglo XIX, que cito por la reciente edición española —traducción de Ana Portuondo—, en la importante colección «Clásicos del pensamiento», que dirige el profesor Eloy García, Tecnos, Madrid, 2013, página 66. El propio profesor incluye en la edición un amplio «Estudio de contextualización», contándose con el «Estudio preliminar y notas» de María Luisa Sánchez-Mejía.

la presencia del azar en tantos pasos determinantes de nuestra vida. Esa mañana, vinieron a visitarme a mi despacho de la Facultad de Derecho de Zaragoza, yo que no era de ningún partido, tres amigos que representaban al Partido Socialista de Aragón, al Partido Comunista de España y al Partido Socialista Obrero Español, para proponerme si quería participar en una candidatura unitaria para el Senado, con vistas a esas primeras elecciones que se iban a celebrar el 15 de junio. Dada la fórmula mayoritaria para el Senado, varios partidos de izquierda se habían concertado para presentar candidaturas conjuntas.

Imaginarán mi sorpresa. Pedí unos días para pensarlo y, como ya se sabe, terminé aceptando. A los pocos días me tenían manos a la obra con los otros dos candidatos, Ramón Sáinz de Varanda, abogado y profesor universitario, que murió siendo alcalde socialista de Zaragoza, y Antonio García Mateo, también fallecido. Salimos elegidos los tres, tras una campaña intensa y trabajosa, del mismo modo que la fórmula tuvo un gran éxito en toda España, en Madrid incluso la candidatura logró los cuatro senadores.

2. Diré dos cosas de la campaña electoral. En primer lugar, que resultó baratísima porque no teníamos ni una perra, aunque recibimos el apoyo generoso y desinteresado de muchas personas, ya independientes, ya miembros de los partidos que nos habían llamado. Apenas gastamos dinero en locales para nuestros mítines, aprovechando los que nos ofrecía la Junta Electoral, calles y plazas, escuelas y, en alguna ocasión, como en Cariñena, la plaza de toros, sorprendidos en cambio de ver como otros iban a alquilar los locales más caros. Nuestras mujeres y otros amigos se adelantaban para adornar la tribuna con flores, guirnaldas o algún póster<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> No es baladí la referencia a la economía de nuestra campaña electoral. Los gastos de campaña son partida muy importante en el presupuesto de las organi-

Diré, en segundo lugar, que, aparte de muy intensa intentando llegar al mayor número posible de barrios y pueblos, fue una campaña sumamente emotiva, muy dura, todavía me emociono al recordarlo, pues en los pueblos estaba muy vivo el recuerdo de la Guerra Civil; se sabía, en esa tensa convivencia silenciosa, quién había apretado el gatillo, y nosotros apostábamos por una recuperación de la concordia y, desde nuestro más sincero homenaje a las víctimas de uno y otro lado, por entender que había que superar de una vez la Guerra Civil.

El éxito nos acompañó, como digo, y hétenos aquí en Madrid, en el Senado, que, por cierto, inicialmente, durante unos meses, hasta que se adecuó el antiguo edificio, funcionaba en el Palacio del Congreso de Diputados.

3. Debo recordar que no se convocaron las elecciones como constituyentes, pero fue general el sentimiento de que la primordial y más importante tarea que nos aguardaba, con inaplazable urgencia sin duda, era la de hacer una Constitución. Por mi parte, bien claramente me manifesté al respecto en el discurso en el acto de presentación de nuestra candidatura, el 24 de mayo de 1977, en el Centro Mercantil de Zaragoza, al explicar el por qué de mi aceptación: «Pero en tercer lugar también debo

---

zaciones políticas. Al despilfarro, o a la mera falta de cuidado, de alguna manera hay que hacerles frente. Y ante la dificultad de cuadrar las cuentas, ¡quién sabe lo que puede suceder! De ahí que me parezca muy razonable la fórmula francesa que marca un tope de gasto por cada escaño del Congreso de los Diputados, que se comprueba minuciosamente, cuyo incumplimiento acarreará significativas sanciones entre ellas, la posibilidad de que se pierda la elección. Es muy ilustrativa al respecto la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos «Pierre-Bloch c. Francia», de 21 de octubre de 1997, que he estudiado con detalle en mi trabajo *Los derechos electorales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en el volumen colectivo, dirigido por Fabio Pascua Mateo, «Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral», Civitas, Madrid, 2010, páginas 100 ss.

decir que me animó la oportunidad que se abre para un jurista de poder participar en la Constitución Democrática que todos esperamos y que entre todos debemos construir. En efecto, desde hace algunos años vengo dedicando la mayor atención en mis trabajos, en mis reflexiones, en mis clases, a temas como el de las sanciones de orden público y el Derecho represivo, las sanciones administrativas, las multas, las libertades públicas, los derechos humanos (...). Pues bien es legítimo que uno quiera poner su granito de arena en la gran empresa de lograr una Constitución Democrática para España: porque es una exigencia innegable de nuestra candidatura, el que las próximas Cortes deben ser Cortes Constituyentes. Es decir, Cortes no para pervivir sino para elaborar una Constitución, como medio para echar a andar y avanzar en el futuro»<sup>3</sup>. Una opinión entre muchas, pero el caso es, como es bien sabido, que la legislatura sería de hecho constituyente, poniéndose enseguida manos a la obra, con las correspondientes vacilaciones iniciales.

Desde la prensa, Rubio Llorente sostendría que había que comenzar por abordar algún aspecto concreto, y que luego ya se iría viendo. Afortunadamente, no tuvo éxito su idea pues era importante aprovechar el impulso inicial. Ya en el Parlamento, se formuló también la propuesta de encargar a alguno de nuestros grandes juristas que la elaborara, al igual que había sucedido en otros países, pero esta sugerencia tampoco saldría adelante. Al final se impuso la fórmula, que resultó bien acertada, de que la Comisión Constitucional del Congreso nombrara la famosa «Ponencia Constitucional» de los siete, a los que se encargaría de la redacción del anteproyecto, sin publicidad y con pacto de confidencialidad.

En lo que a mí respecta, les diré, en un ámbito ya más modesto y limitado, que me agradó mucho que mis compañeros

---

<sup>3</sup> En mi libro *En los albores de la democracia*, Guara editorial, Zaragoza, 1979, página 214.

del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes —«¡vaya, comentaría Gregorio Peces Barba al conocer el nombre del Grupo, no sólo sois socialistas sino que además sois progresistas!»—, pues bien, mis compañeros me nombraron portavoz en la Comisión Constitucional, lo que me permitió seguir muy de cerca el proceso de elaboración de la Constitución a su paso por el Senado<sup>4</sup>.

4. Hay también un aspecto pedagógico que creo no debería ser pasado por alto: la Constitución no es el fragmento de un meteorito que un buen día cayera de los espacios siderales, ni es una estructura de lava vomitada por algún volcán, es un documento redactado por hombres concretos —y por ende, con sus imperfecciones—, hombres concretos que a lo mejor no estén o hayan estado muy lejos de cada uno de los presentes. Cuando expuse estas palabras en mi antigua Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, me agradaba recordar a los alumnos que cuatro profesores de la casa —Mariano Alierta, Ángel Cristóbal Montes, Ramón Sáinz de Varanda y Lorenzo Martín-Retortillo— habían participado en la elaboración y aprobación de la Constitución. Hablando en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, era grato señalar que cuatro académicos numerosos, bien activos los cuatro, podían ostentar el honroso título de senador constituyente: un papel decisivo le cupo representar a don Landelino Lavilla, Ministro de Justicia a la sazón, que desde el puente supervisaba toda la operación; peso destacado también de don Rafael Calvo Ortega, desde su importante posición en el

---

<sup>4</sup> Me remito a mi libro *Materiales para una Constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal Editor, Madrid, 1984. Algunas de las ideas que ahora se exponen las había adelantado en mis conferencias, *Reflexiones sobre la Constitución (De su elaboración y de su reforma)* y *Un profesor de la Facultad de Derecho metido a senador*, recogidas ahora como capítulos 14 y 15, respectivamente, de mi libro *Los derechos fundamentales y la Constitución y otros estudios sobre derechos humanos*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2009.

Gobierno y en el partido del Gobierno; ya en una posición más discreta, el Presidente de la Academia, don José Antonio Escudero, del que recordaré ahora una muy oportuna intervención pacificadora en el agrio debate sobre el artículo 10.2 —a punto de romperse el consenso constitucional, recuerdo la enérgica presencia de Alfonso Guerra en los pasillos del Senado—, aunque al final no llegó la sangre al río y logramos, frente a los recelos del principal partido de la oposición, que se aprobara un precepto de gran calidad, que ha dado muchísimo juego, como acaba de mostrar Xavier Arzoz en su reciente libro; y, en cuarto lugar, quien les habla, orgulloso de haber podido desempeñar con ilusión su papel de figurante en esta representación. Sin olvidar la figura del académico correspondiente, don Alberto Ballarín, que fue senador por Huesca, con quien recuerdo nuestros respetuosos escarceos, a propósito, por ejemplo, de conceptos tan importantes para un administrativista como los de bienes comunales, dominio público, y su inalienabilidad, del que terminaría siendo artículo 132.

5. Ya la composición de la Ponencia Constitucional es expresiva del clima que iba a imponerse en la elaboración. Tras algunos titubeos iniciales, se impuso el criterio que daría pie a que se hablara de la Constitución del consenso, no en balde toda la Transición Política se había orientado desde la idea de la reconciliación nacional.

Muy presente, la atormentada historia española, ante todo con el incesante deponer de Constituciones por quienes no estaban de acuerdo con ellas. Piensen en el ejemplo de la primera, la tan ilustre de Cádiz de 1812, pisoteada por «el Deseado» en 1814, con la dura represión subsiguiente, sucediendo lo mismo tras el «trienio liberal» de 1820-1823. Sin que la referencia a las Constituciones nos haga olvidar el panorama de fondo: un siglo XIX abundante en enfrentamientos fraternos, con la excusa de la legitimidad dinástica. Y no digamos del siglo XX, con la cruel Guerra

Civil de 1936 a 1939, cuyo clima se cuidó luego de prolongar el general Franco, en los cuarenta años de su dictadura.

Todo eso se tenía muy presente, y se sabía que quería iniciarse una etapa nueva, que no se repitieran más los errores y los horrores históricos, como se tenía muy presente también el desacertado planteamiento de la cuestión religiosa en la Constitución de 1931, que tanto desagradó al diputado don José Ortega y Gasset<sup>5</sup>.

La solución consistía en consensuar una Constitución que todos la aceptaran, y la consideraran como propia, aunque por supuesto, todos habrían de ceder algo. No era la de nadie en exclusiva, pero era la de todos. Y, por supuesto, importaba asegurar su permanencia, lo mismo que importaba garantizar la alternancia y el relevo pacífico de las diversas fuerzas en el Gobierno.

Es bien indicativa, como digo, la composición de la Ponencia Constitucional, que, aunque de sobras conocida, no es inoportuno recordar ahora: un miembro del sector más a la derecha, Manuel Fraga Iribarne; tres del centrista partido del Gobierno, Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca; un socialista, Gregorio Peces Barba; uno del Partido Comunista de España, Jordi Solé Tura y un representante de la minoría catalana. Miquel Roca Junyent (destacando al margen, que los dos últimos eran catalanes).

6. Debiendo recalcar ahora que si toda la Constitución respondía a esa metodología del consenso, había cuestiones especialmente arduas y candentes que, tras los esfuerzos de unos y otros por convencer, dieron lugar a minuciosos preceptos en los que cada palabra estaba sopesada al milímetro. Valga la mención

---

<sup>5</sup> Véase, Ángel VALERO LUMBRERAS, *José Ortega y Gasset, diputado*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, páginas 172 y siguientes.

de la regulación: a) de la monarquía parlamentaria (artículos 1 y 56); b) de la libertad religiosa (artículo 16); c) del derecho a la educación y la libertad de enseñanza (artículo 27); d) de la descentralización del Estado (artículo 2); y e) de la economía (artículo 128).

## II. LLEGA LA CONSTITUCIÓN

7. Es así como llegó la Constitución que, como recordarán —y me da la impresión de que no pocos de los presentes pudieron participar—, se sometió a referéndum el 6 de diciembre de 1978, y que fue aprobada por una mayoría del 87,8 por ciento<sup>6</sup>.

Se alcanzó así el gran pacto nacional, en la intención de asegurar la convivencia pacífica, en el entendimiento de que el amplio consenso alcanzado le habría de garantizar una larga duración, en un proceso ampliamente considerado modélico, admirado e imitado.

Conviene que se tenga muy presente que las cosas no cayeron del cielo y que ese gran pacto que se consiguió gracias al buen hacer de don Juan Carlos y del Presidente Suárez, tenía por detrás muchos sacrificios, heroísmos y esfuerzos, muchas ansias, esperanzas y aspiraciones<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Véase Luis MARTÍN REBOLLO, *Constitución Española (Texto y contexto)*, Aranzadi, 2012, página 14.

<sup>7</sup> En mi intervención en la solemne sesión del Pleno del Senado del 31 de octubre de 1978, al consumir el turno de nuestro Grupo en defensa de la Constitución, tuve ocasión de decir al inicio: «Señor Presidente, señoras y señores Senadores, con gusto, pero con enorme emoción también, comparezco en nombre del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes para sostener este turno en defensa del dictamen de la Constitución, abrumado también por una responsabilidad enorme, pues ocasiones como ésta no se repiten en una vida. / Y quiero antes de nada dedicar un fugaz recuerdo a todos aquéllos que empujaron para que este momento de hoy fuera posible. Recordar a los que sufrieron, a los que regresaron con ilusión; recordar, también, especialmente, a los que no pudieron volver. Recordar desde esta placentera perspectiva de hoy que quiere consagrar el estatuto de

Y así —8— se pasó de una dictadura a un Estado Social y Democrático de Derecho, de la concentración de poderes en manos de un general que había iniciado y ganado una guerra cruel, a un sistema democrático, equiparable al del resto de las naciones de nuestro entorno cultural, en el que la soberanía reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado (artículo 1.2), estando el pueblo español representado por las Cortes Generales (artículo 66.1), Cortes que se eligen periódicamente, en principio cada cuatro años, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (artículo 68), elección que predetermina quien habrá de ejercer el Gobierno (artículo 99). La Jefatura del Estado la ejerce el titular de la monarquía parlamentaria, diseñada al estilo de las monarquías nórdicas —Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Suecia, etc.—, un Rey que no gobierna sino que ostenta funciones de arbitraje y moderación. Fórmula que aceptaron de buen grado tanto el PSOE como el PCE, en el entendimiento de que lo decisivo era la soberanía popular, los derechos fundamentales y la división de poderes. La Constitución abrió paso a una amplia descentralización del Estado (título VIII) que, sin perjuicio de evidentes disfunciones, a las que luego se aludirá, estimo que ha resultado muy positiva. Concluyendo esta breve reseña recalcando que de una situación de falta de libertades se pasó a un magnífico título primero, sobre derechos y libertades, auténtica joya en la evolución constitucional española, con su inteligente graduación de los derechos y libertades de aplicación directa junto a los principios rectores que necesitarán de la intermediación del legislador. Animo a los tibios y recalcitrantes a que mediten acerca del contenido de sus logros: abolición de la pena de muerte, no discriminación por razón del sexo o, piénsese en lo que representa en la atormentada historia de España, la amplia libertad de conciencia

---

los derechos y las libertades...». Estas palabras del «Diario de Sesiones», pueden verse ahora en mi citada conferencia *Un profesor de la Facultad de derecho metido a senador*, página 359.

que garantiza el artículo 16; o en la libertad de expresión con la desaparición de la censura, etc., etc.

Sin olvidar que a través de las cláusulas abiertas, como los artículos 10.2, 93 y 96, soportes del rico fenómeno de interconexión de ordenamientos jurídicos, nuevos derechos fundamentales podrán penetrar en nuestro sistema jurídico.

9. Bien se puede decir que transcurridos 37 años desde su promulgación, la Constitución de 1978 influencia de manera determinante la realidad social y política española. He aquí algunas muestras que nos depara la simple observación de lo que está sucediendo a nuestro alrededor:

A) La importante movilización política que se observa ahora, el debate tan incisivo, el despertar del entumecimiento, las propuestas innovadoras y rupturistas, el defender el significado de la experiencia, la reivindicación de logros y conquistas, etc., en este panorama tan vivo y dinámico, es respuesta directa al criterio de la Constitución de convocar elecciones periódicas para dar voz a la ciudadanía, que sustituirá o mantendrá a sus representantes;

B) Aunque quizá sería lo más destacable la generalización en la sociedad de un espíritu de libertad que contribuye igualmente de manera determinante a lo que se acaba de señalar. Algo que conviene recalcar, y recordar, sobre todo a los que pudieran pensar que las cosas han sido siempre así. Ha habido una generación que se ha ganado a pulso las libertades que, una vez establecidas, arraigan y se expanden, pareciendo que siempre hubieran estado presentes. Hay que valorar así lo que representa la decidida postura de la Constitución, proclamando a la libertad, ya desde el artículo primero, como uno de los «valores superiores» del ordenamiento jurídico del Estado, y lo que significa luego todo el título primero, sobre derechos y libertades, sobre el que acabo de insistir, proceso al que no es ajena tampoco la decidida

separación entre la Iglesia y el Estado, que se establece en el artículo 16.

C) Los Tribunales controlan a la Administración, se dice (artículos 106.1 y 153,c), y es que por muy poderosos que se crean los gobernantes, lo primero es respetar la ley, de modo que no se puede hacer lo que se quiera, por ejemplo con el estadio Bernabéu, o con el Calderón, pero ni siquiera recurriendo al subterfugio de elaborar un ley «ad hoc», pues el Tribunal Constitucional anulará, por ejemplo, la Ley de Castilla y León sobre «la ciudad del medio ambiente»<sup>8</sup>;

D) Y el Tribunal de Cuentas, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas de todo el sector público (artículo 136). Acaso tardará, pero bien saben algunos beneficiarios irregulares de significativas cantidades que tendrán que devolverlas;

E) La interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3) y la justicia penal (artículos 117 y siguientes), implicarán una cita inexcusable para los corruptos. Y de hecho, desde altos cargos, como algún ministro, consejeros, alcaldes, concejales, sin excluir algún presidente de club de fútbol, o alguna tonadillera famosa, han tenido que acogerse a la hospitalidad pública en la cárcel correspondiente;

F) Incluso, los que despotrican contra la Constitución, o contra el Estado, y quieren suprimir aquella o despiezar éste, lo hacen gracias a que la Constitución de 1978 se lo permite. Si no fuera por ella, ¡bien les luciría el pelo!

G) España ha funcionado con normalidad como «el Reino de España». Asumimos, casi sin darnos cuenta, que nuestro

---

<sup>8</sup> Véase así, Omar BOUAZZA ARIÑO, *El respeto de los derechos fundamentales como límite constitucional al legislador (La STC 203/2013, de 5 de diciembre, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria)*, en «Revista Vasca de Administración Pública», Demetrio Loperena Rota *in memoriam*, 99-100 (2014), 703 ss.

Estado es una monarquía, que ha actuado con entera corrección, con enorme profesionalidad, sin que pequeños borrones logren empañar el tan importante papel jugado por don Juan Carlos I, debiendo destacar, a su vez, la fluidez con que se ha producido el relevo y la sucesión;

H) El florecer de municipios y ciudades que está a la vista de todos, no hubiera sido posible sin la palanca de la autonomía municipal (artículo 140);

I) No digamos, para concluir esta muestra, el impulso regionalizador, con la concienciación de los territorios que la Constitución ha auspiciado y con el rico desarrollo de aspiraciones territoriales tan legítimas la mayoría de ellas.

En resumen, creo que es enorme el influjo que ha tenido la Constitución de 1978 al moldear y predeterminar nuestra actual sociedad. Ciertamente que no han faltado disfunciones, apreciables fácilmente en casi todas estas muestras, pero eso es otro tema sobre el que luego volveré, que para nada desdice la afirmación que estoy subrayando de la importante fuerza conformadora de la Constitución.

### III. NEGROS CLARINES

10. De pronto, empezaron a sonar negros clarines, e hizo su aparición la virtud tan española de tirar piedras contra nuestro propio tejado.

Coincidiendo con los gobiernos de Rodríguez Zapatero se inició una etapa de descalificación de la Transición Política, con lo que se minaban las bases en que se apoyaba la Constitución.

Luego vendría la crisis económica, la explosión de la burbuja inmobiliaria y el súbito desaparecer de la bonanza económica que había campado tantos años. Los desoladores efectos propios, así como los remedios para paliar la situación, produjeron

sacrificios personales y familiares sin cuento, proliferando las situaciones de infortunio e insatisfacción. A su vez, la sociedad quedaría aturdida por tantos casos de corrupción que afloraban a la superficie, salpicando a algunas instituciones, a no pocos partidos políticos, o a lo que se pensaba eran firmes pilares de nuestra vida colectiva, como el Palau en Barcelona, varios equipos de fútbol, o algunas cajas de ahorro bien destacadas. A ello se sumaría luego la contundente afirmación de los soberanistas catalanes de que no cabían en la Constitución.

11. El caso es que se fueron sumando las voces críticas, y es así como iría apareciendo esa especie de música celestial denotando la Constitución, bien en la fórmula extrema de «ya no nos sirve», bien con matices más moderados, pero postulando siempre la necesidad de reforma. Coro que sería animado y magnificado por las voces tantas veces estentóreas de periodistas, tertulianos y comentaristas sin cosas más importantes en que ocuparse, y que se expandiría por todos los ámbitos aprovechando las facilidades que ofrecen las redes sociales y los modernos medios de comunicación al alcance de cualquiera.

A su vez, el clamor alcanzaría a la mayoría de partidos políticos animados a parecer innovadores, espoleados por la abundancia de contiendas electorales que se avecinan, bien desde el afán de corregir disfunciones o de superar situaciones de desventaja, bien aprovechando para propagar sus utópicas aspiraciones, o aunque solo sea por la pose de no ser menos que los demás.

12. Ante todo ello, yo me haría dos preguntas que deben presidir nuestra reflexión. La primera: ¿está mal la Constitución o han fallado los responsables de su aplicación y desarrollo? Según cual sea la respuesta, la terapia habrá de ser muy diferente. Porque uno se pregunta: ¿qué tiene que ver la Constitución con la burbuja inmobiliaria y con la crisis económica? ¿Qué tiene que

ver la Constitución con que algunos políticos roben, con que roben algunos responsables de importantes cajas de ahorros? Adviértase que destaco lo de *algunos*, dado que la mayoría de sus colegas eran ajenos a tales tropelías. Si lo que ha fallado ha sido la aplicación, o los aplicadores, nada hacemos con cambiar la Constitución, tan certeramente aplicada en sus inicios. Lo que importa será que no vuelva a repetirse su deterioro.

Y segundo interrogante: ¿Cuánto dura un pacto constitucional? ¿Se rompe unilateralmente porque uno de los varios que lo sustentaban cambie súbitamente de opinión, abjurando de momento de lo que le ha servido para alcanzar la alta cota que ha logrado? Dejemos de momento abierto el interrogante.

13. Las mismas voces fáciles a que antes me refería han querido insistir en que así como las Constituciones de otros países se cambian con facilidad, no sucede lo mismo con la española.

Diré, ante todo, que las Constituciones de otros países, se cambian... o no se cambian.

En lo que a España se refiere, ha habido dos reformas expresas que, cuando ha hecho falta, se han llevado a cabo sin ninguna dificultad, incluso, la última, la del artículo 135, con excesiva rapidez: bien podían haber intentado los dos grandes partidos, e incluso el Gobierno, hacer partícipe a la ciudadanía de la importancia del equilibrio presupuestario, así como de lo gravoso de los intereses para el pago de nuestra deuda, facilitando la comunicación y la participación. Nunca estorba la pedagogía.

Pero además de las reformas expresas se han producido muy notables *mutaciones* constitucionales. Porque la propia Constitución lo quiere y lo permite, así a través del artículo 93. Cada paso que hemos dado, y vamos a seguir dando, en la integración europea, representa una importante alteración constitucional, de modo que abandonamos nuestra moneda y cedimos nuestra política monetaria, en algunas de nuestra elecciones, como en

las municipales de mayo próximo, participarán ciudadanos de fuera —es decir, que previsiblemente habrá concejales o incluso alcaldes alemanes, italianos, o de donde sea—, y nuestros espacios estarán abiertos a los comunitarios o, entre otras muchas cosas, ya no tenemos la última palabra en la política pesquera, agraria, industrial, etc.

Además, desde otra perspectiva, no se puede olvidar la incesante labor de puesta al día de la Constitución que va llevando a cabo con su interpretación el Tribunal Constitucional.

14. Se ha corrido también entre los más jóvenes el clamor de «yo no he votado la Constitución». Es verdad, pero lo mismo sucede en muchos otros países, y no por eso la Constitución es menos cumplida o respetada. Valdrá con traer un ejemplo. Si hay un país en que la Constitución ha calado hondo en la sociedad es Estados Unidos. Recuérdese el aprecio que se da a la primera enmienda, sobre libertad de expresión y libertad religiosa, o a la quinta, el no declararse culpable, o el célebre «due process of law», incluso a la segunda enmienda aunque a muchos no les guste o les preocupe, con la opción para la libre tenencia de armas. Pues bien, se recordará que la Constitución estadounidense es de 1787 —y las enmiendas citadas de 1791—, por lo que me da la impresión de que hay muchos americanos que no la han votado. Y en esos más de 225 años de vigencia, sólo ha conocido bien pocas enmiendas, 27, la última hace 23 años, y la anterior, 21 años antes.

Y es que el Estado es una sucesión de generaciones, donde es normal la transmisión de elementos y experiencias: nos lucramos de utilizar una lengua que no hemos inventado nosotros, llamamos a los días de la semana o a los meses del año con palabras que tienen un largo arraigo y tradición —incluso con el nombre de algunos dioses que quien sabe dónde han ido a parar—, y disfrutamos gustosos con los dulces o alimentos de la abuela.

#### IV. ¿REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN?

15. Quiero recalcar con énfasis que no pocos aspectos que chirrían o desentonan no son debidos en absoluto a la Constitución, sino a su mala aplicación, acaso incluso a su falta de aplicación, debiendo centrarse las críticas por tanto en quienes hicieron un uso incorrecto o torticero de la misma. Veamos algunos ejemplos para reflexionar.

A) El proliferar de políticos manirroto, despilfarradores y con ínfulas faraónicas, con ese resultado de millones de deuda, y el cúmulo de polideportivos, palacios de congresos o, incluso, aeropuertos que no tienen justificación alguna, nada tiene que ver con la Constitución.

B) Como nada tiene que ver la proliferación de órganos públicos innecesarios, o las dedicaciones a tiempo completo en las Asambleas Autonómicas o en tantos municipios.

C) Será humano, aunque no ético, eso de colocar en las instituciones a parientes, amigos y correligionarios, pero bien claramente luce en la Constitución eso del *mérito y capacidad* a la hora de seleccionar los cargos públicos.

D) El que para entrar o conectar con alguna institución haya que pronunciar la fórmula ritual «sésamo ábrete» —¿cuánto, el tres, o el cinco por ciento?—, la de Alí Babá y los cuarenta ladrones, no quiere decir que las cosas tengan que ser así necesariamente, ni que así hayan sido en la inmensa mayoría de los casos. Aparte de que tales depredadores, tarde o temprano terminarán cayendo en las manos de la justicia.

E) Es verdad que la Justicia tarda, pero eso no es imputable a la Constitución, que incluso proclama que los procesos han de realizarse «sin dilaciones indebidas» (artículo 24.2). Habrá que dotar las plazas y el personal necesario y ajustar las leyes de enjuiciamiento, en suma, buscar los remedios oportunos.

Y F) Para concluir la lista, una breve referencia a lo autonómico. No han faltado excesos y desmanes, o aunque sólo sea,

disfunciones —y a alguna posible reforma me referiré luego—, pero debo decir que, aún desde la falta de concreción del título VIII, son muchas y variadas las soluciones que caben dentro de la Constitución, como se evidencia con las diferentes fórmulas y situaciones que se han ido produciendo: ha habido la opción de pocas Comunidades Autónomas, o de pocas con plenitud de competencias, del mismo modo que se ha terminado produciendo una generalización, con generosa abundancia de competencias; ha habido pactos que han permitido marchar sabiendo lo que se quería, también se han roto los pactos y los compromisos, y a veces se ha avanzado al buen tuntún. Pero entiendo que si se actúa con corrección —antes hablaba de los despilfarradores—, si se asume la necesaria lealtad constitucional y lealtad al sistema —de las que algunos gratuitamente parecen considerarse exonerados—, es mucho lo que puede hacerse a través de los estatutos de autonomía y de las grandes leyes del sistema, sin olvidar las leyes de armonización, todo ello, repito, dentro de la Constitución. En la idea de que la descentralización autonómica ha resultado positiva y que, sin dejar de constatar que si se superan ciertas disfunciones —una de las cuales es el frívolo y gratuito endeudamiento—, la mayoría de Comunidades Autónomas han gestionado, y siguen gestionando con corrección una parte muy destacada de nuestro sector público.

16. Creo que los anteriores ejemplos son significativos. Si se han anquilosado los partidos preponderantes, quizá no sea cuestión de cambiar las reglas de juego, sino que la propia dinámica constitucional, con la exigencia de elecciones periódicas, acaso sirva de bálsamo, o de reactivo, para que del debate, de la enmienda y de la emergencia de voces nuevas, de la alteración de las mayorías que pueda producirse, se siga una depuración del sistema. A veces, aunque parezca mentira, hay equipos de fútbol que desaparecen, otros bajan de categoría, pero no por eso hay que cambiar las reglas de la liga.

17. Pero como decía, la música celestial lo inundó todo y se propagó por doquier la idea de que había que reformar la Constitución. Y se abrió el melón. Como no costaba nada la elección, fueron apareciendo aquí y allá las más diversas propuestas, unas atendibles y quizá aconsejables, otras respetables difícilmente alcanzables hoy por falta de madurez, como la fórmula republicana, y otras en que la imaginación y la fantasía brillaron a sus anchas. Es decir, que hubo de todo, sugerencias de personas interesadas y preocupadas, medios de comunicación con ganas de mandar e imponer, comentaristas y políticos por libre, pero también casi todos los partidos políticos lanzaron sus propuestas de reforma intentando —decían, o dicen— dar respuesta a los nuevos tiempos, con el afán de superar y resolver problemas, algunos auspiciando esas aspiraciones tan queridas, aun sabiendo que su escasa fuerza difícilmente les permitirá alcanzarlas.

18. Por fortuna, tras esa avalancha tan plural como heterogénea y de desigual valor, han ido apareciendo muy serias aportaciones, más reflexivas, más pensadas, más científicas, aunque a veces no menos discutibles o cuestionables, que nos sitúan ante un rico panorama en el que han tomado partido numerosos especialistas. Prescindiendo ahora del razonado informe que preparó hace unos años el Consejo de Estado dirigido por Rubio Llorente<sup>9</sup>, pienso, por ejemplo —y recalco que me ciño a algunos ejemplos, porque son innumerables las aportaciones aparecidas—, en el interesante número monográfico de la revista «Teoría y Realidad Constitucional», el 29, del primer semestre

---

<sup>9</sup> Véase *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, editado por J. ÁLVAREZ JUNCO y FRANCISCO RUBIO LLORENTE, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Consejo de Estado, Madrid, 2006.

de 2012<sup>10</sup>, o en libros, como el reciente de José Luis Meilán Gil<sup>11</sup>, o el coordinado por Javier García Roca<sup>12</sup>; fue memorable la ponencia general del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid 7 de febrero de 2015, en la que coincidieron hablando del tema casi todos los integrantes de la famosa comisión que bajo la dirección del recordado maestro Eduardo García de Enterría elaboró en 1981 el tan importante «Informe sobre las Comunidades Autónomas», todos ellos especialistas en la materia, con abundantes publicaciones al respecto, a saber, Luis Cosculluela, Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado, Tomás de la Quadra Salcedo y Francisco Sosa Wagner<sup>13</sup>; pero tantas otras aportaciones, de Francisco Rubio Llorente, Manuel Aragón, Roberto Blanco Valdés, Nicolás Redondo Terreros, Santos Juliá, Javier Pérez Royo, Fernando Rey, Joaquín Varela, etc., etc., casi podría decirse sin exagerar que la mayoría de constitucionalistas, pero también otros profesores de Derecho Público, historiadores y politólogos, han contribuido con sus aportaciones, ya en revistas científicas, o en los que pasan por periódicos serios, ofreciendo sus sugerencias sobre el rico tema.

Está muy bien que se aporte, se debata y se discuta para ir así depurando un fondo de fórmulas y soluciones que puedan

---

<sup>10</sup> Que se abre con una encuesta sobre la reforma de la Constitución, en la que participan Manuel Contreras, Eloy García, Juan Carlos Gavara, Alberto López Basaguren y Antonio López Pina; también, un interesante dialogo entre éste y Paul Kirchhof; ofreciendo numerosos artículos, ya sobre la reforma del artículo 135, sobre la reforma constitucional en general, o sobre las reformas realizadas en determinados países, como Francia o Alemania, entre otros, de Stéphane Pierré-Caps, Manuel Medina Guerrero, Piedad García Escudero, Juan Fernando López Aguilar, Juan José Ruiz Ruiz y Ángel Sánchez Navarro, María J. Ridaura Martínez, Enrique Belda, Eva Cordero, Hasso Hoffman, Giuseppe de Vergottini o Álvaro Rodríguez-Bereijo. Se cierra el número con una minuciosa bibliografía elaborada por Luis Gordillo Pérez.

<sup>11</sup> *El itinerario desviado del Estado Autonómico y su futuro*, 2014.

<sup>12</sup> *Pautas para una reforma constitucional (Informe para el debate)*, Aranzadi, 2014.

<sup>13</sup> Las citadas intervenciones están disponibles en la página web de la citada Asociación de Profesores y no han de tardar en aparecer editados en papel.

ser utilizadas por si las fuerzas políticas empeñadas y consensuadas<sup>14</sup> deciden abordar la reforma de la Constitución.

19. Con todo, frente a los partidarios de la operación de acoso y derribo de la Constitución, los que sostienen que ha quedado caducada, que ya no vale y que una nueva generación necesita otros modelos, yo preguntaría con energía: ¿No les convence el punto de partida, el Estado Social y Democrático de Derecho, o el de que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes? Ahí se engarza además la solución para uno de los problemas que se muestra como objeto de debate: el último Rey que había habido antes de don Juan Carlos, era jefe del Poder Ejecutivo, ostentaba y de hecho ejerció cuantioso poderes con intensa incidencia en la vida política cotidiana y, en concreto, Alfonso XIII, que asumió sin aspavientos la Dictadura del general Primo de Rivera, se resistió numantivamente a evolucionar y a dar pasos genuinamente democratizadores, como bien se ilustra en el sugestivo libro que Fernando Suárez ha dedicado recientemente a Melquiades Álvarez. Y es que, hoy, el Rey ni manda ni gobierna, ni impone o cesa libremente al Presidente del Gobierno, asumiendo, en cambio, el importante —aunque sin duda limitado— papel de árbitro y moderador, símbolo de la unidad y permanencia del Estado, y por ello, su representante (artículo 56 y, en general, todo el título segundo).

¿Es que no les convence la elección periódica para el Parlamento a través de la cual se determinará en definitiva quien haya de gobernar? ¿Es que no les convence la posibilidad de

---

<sup>14</sup> Como se observará a lo largo de toda la intervención, la idea del consenso parece elemental. A raíz del informe del Consejo de Estado que antes se mencionaba, el Presidente Rodríguez Zapatero abanderó un intento de reforma de la Constitución, pero lo ofreció como algo propio no consensuado. No salió adelante. Y es que, como se ha recalcado, la Constitución no es de nadie en exclusiva, sino obra común, que como tal necesita de un amplio respaldo para su modificación.

alternancia y que el voto ciudadano llame a renovar el Gobierno hasta las siguientes elecciones, sin que nadie pueda pretender apropiarse del Estado? ¿Es que no les convence la autonomía municipal y la de las Comunidades Autónomas, con sus límites y encuadre dentro del Estado? Y, por último, por abreviar, ¿es que no les convence el título primero, de cuyo egregio contenido se razonaba antes?

20. Sin duda que hay disfunciones difíciles de enderezar como no se aborden, entre otros, dos aspectos decisivos que enseguida expondré para ir terminando. Pero insisto que hay que tener bien claro qué es achacable a la Constitución y qué es lo que puede tener remedio por otras vías, como retocando el sistema electoral, reduciendo drásticamente el número de municipios<sup>15</sup>, dando aplicación efectiva al principio de mérito y capacidad en la selección de cargos y de personal, atacando por todos los medios la lacra de la corrupción apartando decididamente a los implicados, aquilatando así todo lo referente al sistema de contratos públicos<sup>16</sup>, dando aplicación efectiva a las reglas de incompatibilidades, agilizando la Justicia, tratando por otro lado de apreciar el equilibrio presupuestario y de contener a los políticos manirroto que se creen nuevos ricos que asumen que todo vale con tal de complacer a los electores, aunque luego dejen unas deudas faraónicas que lastrarán a las generaciones

---

<sup>15</sup> Véase recientemente, por todos, Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Por la reforma del mapa municipal*, «Revista Española de derecho Administrativo», 167 (2014), 13 ss.

<sup>16</sup> De destacar en su conjunto —valga este ejemplo por todos—, la obra del profesor José María Gimeno Feliu dedicada al estudio exhaustivo del panorama de la contratación pública, panorama tan importante como tan sembrado de minas, así como su labor, últimamente, al frente del «Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón». Por cierto, que la reciente memoria del organismo —«Memoria Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, enero 2014-diciembre 2014—, es bien indicativa de cómo, si se quiere y se ponen los medios, se puede avanzar en tan delicado campo.

futuras y, por concluir la lista, incidiendo radicalmente en la cooperación y la lealtad entre las Comunidades Autónomas y la de éstas con el Estado, intentando también buscar sintonía y acuerdo a la hora de elaborar la legislación autonómica para conseguir que las leyes coincidan en lo posible, así como sintonizar el uso o las prestaciones en relación, por ejemplo, a los beneficios de familias numerosas, a las prestaciones sanitarias, a los permisos de caza y a tantas otras opciones similares. Y es que las Comunidades Autónomas tendrían que hablar más entre sí, y tendrían que disponer de una institución adecuada para hacerlo. Enseguida me referiré al Senado.

Bien conscientes de que cualquier paso en esta dirección, lo mismo que si se decide reformar la Constitución, requerirá un consistente acuerdo entre fuerzas políticas que sean representativas de la mayoría del pueblo español.

21. Puestos a reformar la Constitución, ¿qué pienso yo que debería hacerse, qué veo yo como de razonable revisión? Bien consciente de que hoy no se da la urgencia que atenazaba en 1977, y que habrá que esperar a ver qué es lo que piensan las fuerzas políticas representativas tras las próximas elecciones generales, a título estrictamente personal, de una persona que no representa a nadie, bien consciente además de sus limitaciones, y sabiendo que lo que diga es bien poco original pues todo se ha propuesto ya, yo señalaría los puntos siguientes.

A) Sería lógico introducir alguna referencia solemne a la Unión Europea, para que no figure sólo la indirecta del añadido artículo 135, dado que la honrosa pertenencia a la misma ha trastocado los tradicionales planteamientos constitucionales.

B) En un mundo en el que el tiempo es oro, y en el que hay que tomar tantas decisiones con rapidez, cuando pensamos en el clásico ejemplo del Reino Unido, que recién celebrada la elección ya se muda el inquilino del número diez de Downing Street

—ejemplo revalidado bien recientemente en el caso de Grecia—, me parece del todo disfuncional la actual fórmula constitucional para la designación del Presidente del Gobierno, con tan largo interludio, el que haya que estar tanto tiempo con un Gobierno en funciones.

C) Parece elemental, y sin especiales complicaciones, adaptar la fórmula de sucesión a la Corona —artículo 57.1—, para que la preferencia la determine la edad y no el sexo. Por cierto, que nuestro grupo parlamentario en el Senado, a través de enmienda del siempre recordado Manuel Villar Arregui, pretendió que así se estableciera en la presente Constitución, aunque, como es obvio, sin éxito.

D) Sería el momento de reducir el número de miembros del Consejo General del Poder Judicial.

E) Un punto de zozobra me lleva a la observación de que en nuestra experiencia ha resultado del todo disfuncional y muy desafortunado, ante la obvia necesidad de considerar fijada de una vez la organización del Estado, como acontece en los países serios de nuestro entorno cultural, el que, tras las elecciones generales, el partido más votado, para lograr la mayoría absoluta que no alcanzó en las urnas, tuviera que caer en manos de los partidos nacionalistas, que le exigirían no parcelas de poder, que sería lo normal, sino la entrega de nuevas competencias y funciones, de los que se desapoderaba así al Estado. De esta manera, este nunca estaba acabado, en una inestabilidad permanente y tan disfuncional.

Esto se resuelve en todas partes con gobiernos de coalición o fórmulas similares de apoyo, sin necesidad de desarbolar el Estado. Pero aquí no ha funcionado. Entonces, o se cambia la ley electoral para exigir a los partidos presencia en todo el territorio nacional —lo que en la práctica no debe ser nada fácil de conseguir— o, entrando en la clásica discusión entre gobernabilidad y representación, bien consciente de que las mayorías absolu-

tas no disfrutaban de buena prensa, dudo vivamente si no habría que otorgar un premio al partido más votado que alcanzara una mayoría consistente.

F) En el debate acerca del Senado —no sin evocar la viveza, personalidad y categoría del Senado de la legislatura que a mí me tocó vivir—, pienso que sería conveniente acercarse a la fórmula alemana —que ahora se pretende también implantar en Italia—, y convertirle en un órgano reducido, tipo «Bundesrat», de discusión y decisión de los tan vivos problemas de la política regional, ese espacio que decía para la concertación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado.

G) Esta última cita me trae de la mano una reflexión final de cierto peso. Como decía, a veces se contraponen España con los países que reforman su Constitución con fluidez, pero no se suele decir en qué sentido reforman. Tengo así muy presente la importante reforma efectuada en Alemania, por acuerdo conjunto de los dos grandes partidos, para disminuir las facultades del Bundesrat con el fin de facilitar la gobernabilidad de la República Federal. Es decir, una reforma centralizadora.

En este sentido, me parecería muy conveniente introducir algunos retoques en nuestro sistema autonómico, para devolver al Estados algunas competencias y funciones, en vista de la falta de funcionalidad con que se ha funcionado hasta ahora. Creo así, a) que habría que fortalecer una cláusula de prevalencia del derecho del Estado, cuando estimara oportuno abordar algunas cuestiones; b) en vista de que ni la lealtad, ni la «alta inspección» han funcionado, el Estado debería recuperar algunas competencias en materia de educación y de sanidad; y c) entiendo que habría que fortalecer la unidad del Poder Judicial aun en los aspectos organizativos —es muy complicado eso de casa con tres dueños—, por lo que sería oportuno que las competencias que ahora ostentan las Comunidades Autónomas, se desempeñaran bien desde el Ministerio de Justicia, bien desde el Consejo General del Poder Judicial.

22. Buenos amigos defienden con tesón la sustitución del sistema autonómico por el de un Estado Federal. Yo no veo esa fórmula suficientemente elaborada, ni creo que encaje en la realidad de España, aparte de que, más allá de la semántica, en España hemos logrado un grado de descentralización que va mucho más allá de significativos Estados Federales. No se me oculta que con esta fórmula de una Federación de estados —Andalucía, un estado, La Rioja, un estado, Madrid, un estado, etc.—, se busca ofrecer una baza que resultara satisfactoria a los nacionalistas catalanes.

23. Lo que me lleva a decir un par de cosas sobre los amigos catalanes, a quienes deseamos de todo corazón que superen cuanto ante la situación de práctica bancarrota en que se encuentra su Comunidad Autónoma, muy presente que, como aragonés de Huesca, mi tierra linda con Cataluña, donde hemos enhebrado lazos entrañables, sin olvidarnos de nuestra larga e intensa convivencia histórica antaño dentro del Reino de Aragón.

Recordaba antes que en la Comisión Constitucional que redactó el anteproyecto figuraban dos catalanes, dos pesos pesados además, Solé Tura y Roca Junyent. Recalcaré que en la vigente Constitución figuran dos referencias inequívocas, e incluso claras, dedicadas, entre otros, a Cataluña: ante todo, la mención del artículo 2 —prototipo del consenso constitucional, decía—, que aparte de regiones contempla «las nacionalidades»; también, la disposición transitoria segunda al referirse a los que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía: fórmula ésta que, como se recordará, permitió que Cataluña asumiera inmediatamente un impresionante caudal de competencias, dando pie a una consistente organización, que muchos estados federados querrían para sí.

Debo decir que los catalanes en el Senado fueron muy activos en el proceso de elaboración de la Constitución. Salvo los senadores de UCD, numerosos, que se integraron en el grupo

del Gobierno, y otros dos, mosén Luis María Xirinacs que iba por libre —le recuerdo bien en su defensa del Ejército Confederal—, y el doctor Rosendo Audet, de Izquierda Republicana, los demás actuaron firmemente unidos en la «Entesa des catalans», participando activamente en el consenso. Yo era muy amigo de Josep Benet, que actuaba de portavoz, y procuramos ayudarles, y soy testigo de que estaban encantados con el texto de la Constitución, que apoyaron decididamente. Votaron a favor en el Senado —salvo los dos mencionados que se abstuvieron—, lo mismo que la apoyaron sin fisuras en el Congreso. En el referéndum, el apoyo de Cataluña fue masivo. En este sentido, hay que destacar que Cataluña logró inmediatamente un generoso Estatuto de Autonomía que le dotó de un muy crecido número de competencias. Baste con ver su plantilla de funcionarios o las cifras de su presupuesto.

¿Cuánto dura un pacto constitucional?, me preguntaba. No lo sé. Lo que está claro es que la actual desafección de algunos nos pone ojo avizor cara el futuro: ¿Qué habría que decir para que convenciera? ¿Con quién habría que pactar? Y, sobre todo, ¿cuánto duraría el nuevo acuerdo? Parto de la base de que la aceptación pudiera venir acaso de adoptarse expresamente una opción independentista, pero para ese viaje no necesitamos alforjas. Está muy bien en el texto actual tan ampliamente aceptado, como decía, la referencia a la unidad y permanencia del Estado, que hace el artículo 56 al hablar del Rey, y, sobre todo, la incisiva fórmula de ese precepto clave —expresión del consenso en todos los sentidos, como señalé—, el artículo 2, tan medido y tan sopesadas todas sus palabras, cuando consagra que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles.

Es muy importante el buen entendimiento con los catalanes y hay que tratar de conseguirlo por todos los medios, pero entiendo que los elementos para favorecer que se sientan a gusto en esa patria común e indivisible, hay que buscarlos en otro nivel, sin tener que tocar la Constitución al respecto, como la

actuación política y social, cuidando el reparto financiero o a través de las leyes sin excluir el Estatuto de Autonomía.

Como llevo tiempo pensando que a estos efectos no es preciso cambiar la Constitución, me ha agradado comprobar las recientes palabras del profesor Manuel Aragón Reyes, cuando afirma: «Sólo las almas cándidas pueden pensar que una buena Constitución, incluso la mejor posible, puede convertir a los nacionalistas en no nacionalistas (...). De ahí que sea vano pensar que mediante una reforma constitucional se solucionase por entero en España el problema del secesionismo, salvo que esa reforma supusiera su triunfo...»<sup>17</sup>.

En efecto, yo no creo que la fórmula federal sirviera para solucionar el problema. Lo que me lleva a recalcar que si hay que reformar la Constitución habrá que hacerlo pensando en lo que convenga al interés general y lo que sea necesario para la prosperidad de España y de todos los españoles.

## **V. TAMBIÉN HAY OTRAS COSAS QUE IMPORTAN NO MENOS: HABLEMOS DEL NECESARIO REARME ÉTICO DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

24. A veces el bosque no deja distinguir los árboles. En nuestra panorámica contemplando el ansia de reformas provocado por el desasosiego de algunos, el señuelo de la reforma constitucional no debería hacernos olvidar otros empeños acaso preferentes, aunque sin duda arduos, complejos y enormemente dificultosos, de ahí los obstáculos para abordarlos satisfactoriamente. Quiero referirme en concreto a dos retos mayúsculos, en relación con situaciones bien críticas, insostenibles sin duda, cuyos nocivos

---

<sup>17</sup> Manuel ARAGÓN REYES, *Problemas del Estado Autonomico*, «Asamblea», 31, diciembre de 2014, página 31.

efectos a todos nos preocupan, y en cuyo deterioro para nada ha influido la Constitución.

25. Estamos abatidos y consternados, como decía, por las tan abundantes, tan diversas y tan heterogéneas muestras de corrupción que han ido haciéndose públicas recientemente. La situación resulta especialmente escandalosa cuando se trata de políticos o funcionarios. Que quienes está llamados a servir el interés público aprovechen su situación de ventaja para enriquecerse, a sí mismos o a su partido, o a ambos, con cualquier forma de incidencia sobre el dinero, ya sea público o de los particulares, en las tan variadas modalidades advertidas, resulta intolerable y debe despertar el más vivo rechazo.

Esto lo damos por supuesto y debe concitar todo tipo de energías. Pero en lo que yo quería insistir ahora es en una vertiente más general del problema, de enorme arraigo y de tan difícil solución por ende. Y es que, por decirlo claramente y de una vez, junto al tan amplio núcleo de las buenas gentes, insisto, junto al tan abultado núcleo de las buenas gentes, también abundan en la sociedad española, los que sisan, los que defraudan, los que engañan, los que roban. Sí, abundan los ladrones entre nosotros. Y el problema es que no es mal de hoy. Recordad, por ejemplo, el informe que Jorge Juan entregaba al Rey tras su largo periplo por la América española, o las observaciones de don Santiago Ramón y Cajal sobre la administración colonial en Cuba. O, por no detenerme ahora en el enaltecido ejemplo de Rinconete y Cortadillo al graduarse en las aulas del Patio de Monipodio, en otro terreno, bien expresivo resulta por su parte Sancho en la carta en que daba cuenta a don Quijote de los inicios de su mandato como Gobernador de la Ínsula: «Hasta agora no he tocado derecho ni llevado cohecho, y no puedo pensar en que va esto; porque aquí me han dicho que a los gobernadores que a esta ínsula suelen venir, antes de entrar en ella, o les han dado o les han prestado los del pueblo muchos dineros, y que esto es ordinaria usanza en

los demás que van a gobiernos; no solamente en éste» (Quijote, I, LI). Y no es sólo cosa de antaño. De mil maneras lo seguimos viendo todos los días, y conste por favor que no quiero generalizar, todo lo que menciono son excepciones, pero tan presentes y notables, campado además a sus anchas. Han quedado diminutos los viejos ejemplos del tabernero o de la lechera, amerando el vino o la leche, o del panadero dando barras de a kilo de novecientos gramos. Hay quien compra y amaña partidos de fútbol, lo mismo que en las alturas se puede amañar la designación de la sede para un próximo campeonato de campanillas; en alguna residencia de ancianos, los cuidan tan bien, que se permiten el lujo de organizar las cosas para convertirse en herederos de los viejecitos que atienden; algún gerente de cine dejará descuidadamente abierta la puerta el día de mayor afluencia para que a la noche, al concluir la jornada, pueda entrar fácilmente el amiguete y llevarse la recaudación; a alguien se le ocurre fabricar por su cuenta y para su provecho entradas de las que sirven para visitar la Alhambra de Granada; nada digamos de la fiscalidad de algunos famosos artistas o deportistas, o incluso de algún conocido club de fútbol; resultando especialmente ejemplar, por concluir esta estimulante muestra de nuestra realidad cotidiana, el caso del leal y diligente electricista, practicando cada mañana sus actos de devoción, oyendo primero con unción la santa misa y, después, ayudando religiosamente a vaciar los cepillos de la catedral de Santiago<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Un divertido ejemplo de reciprocidad en el «a ver quién es más listo y quién engaña mejor al otro», lo ofrece Alejandro Pérez Lugín en su popular novela «La Casa de la Troya», en el episodio en el que la diligencia en la que viajan los estudiantes que desde La Coruña se dirigen a la Universidad de Santiago se detiene a repostar en el Mesón del Viento: ufanos los estudiantes de haber birlado catorce chorizos y dos bolletes de pan, pero no menos ufana la mesonera pues, aunque protestó y salió gritando al advertir que le habían robado, termina consolándose porque, aparte de que los chorizos robados eran «de los malos», con lo que les cobró había cubierto muy holgadamente la consumición y el importe de lo robado.

Y es que mil lenguas de corrupción anidan en la sociedad española, no sólo sin producir escalofríos sino, a veces, con total tolerancia, cuando no son jaleados los protagonistas en algún programa de televisión. Hace unas semanas, aunque ya nos cansamos desbordados por la labor, estábamos muy divertidos mi mujer y yo cuando llegaba la prensa, intrigados a ver qué recortaríamos hoy, empeñados en escribir un libro que, parodiando a uno muy conocido de recetas de cocina, se titularía «1080 maneras de robar en España».

De ahí —y lo diré con toda energía, intentando que se oiga bien y que cale la propuesta—, que se requiera una intensa e incesante campaña de concienciación ética de la sociedad española. Nada se hará si no se llega al convencimiento asumido de los ciudadanos que integran la sociedad española. Y es que no todo vale, se impone el respeto, la consideración de los demás, la valoración de lo público y el aprecio a la comunidad en que vivimos, muy presente el noble mandato de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de que «Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad». Insisto, sin un rearme ético, no hay nada que hacer. No se puede poner un policía detrás de cada persona.

Por ñoñería hemos prescindido del patriotismo, y hemos cortado así el soporte de las virtudes cívicas. Y no hay república que aguante sin virtudes cívicas.

Comprenderán que se trate de una tarea mayúscula, que habría de requerir duraderos e intensos esfuerzos, empezando por la familia y la escuela, pero por doquier, en las reuniones de amigos, en los clubes y organizaciones que frecuentamos, sin duda, en las intervenciones de quienes crean opinión y, por supuesto, en los medios de comunicación. Habría que echar mano también de las ilustres enseñanzas y prédicas de tantos ilustres antecesores cívicos, del estilo de Joaquín Costa, Giner de los Ríos, o Ramón y Cajal Pero, por desgracia, no se habla dema-

siado de esto, en una sociedad inficionada por el «yo a lo mío», o el «a ver quién corre más», sin pararse a pensar en los demás.

26. La otra reflexión me lleva a hablar de los partidos políticos, tan importantes y necesarios, que el Presidente Suárez supo restaurar con decisión —recordemos la emoción que produjo la legalización del Partido Comunista de España—, y que la Constitución vigorizó con acierto, adalides luego, no pocos de ellos, de logros decisivos en la evolución de nuestra sociedad política, y que, salvando los puntos negros, han contribuido de manera relevante al buen gobierno, ya sea del Estado, de las Comunidades Autónomas, y de Diputaciones y Ayuntamientos. Y a los que tantos amigos, tantas gentes honradas y generosas, han dedicado ilusiones, esfuerzos y sacrificios sin tasa, desde la más encomiable atención y entrega. Muy presente en mí el recuerdo ejemplar de lo que vi a mi alrededor cuando era senador. Los partidos estaban nutridos de gente prestigiosa, con su oficio o profesión, sin que importara el rango, plenamente integrados en la sociedad a través de su trabajo, y que gracias a él tenían la vida resuelta, lo que les permitía, aparte de una valiosa independencia, dedicar al partido esfuerzos ilusionados, en las mil actividades que afianzaban la vida y desarrollo de aquél.

Pero, y dejando ahora de lado el tema de la corrupción a que antes me refería, también ha habido otras disfunciones de bulto, que van a ser difíciles de erradicar, aunque no quede más remedio que practicar una cirugía agresiva.

En efecto, poco a poco fueron apareciendo los decididos a vivir de la política, dejando de lado su oficio o profesión, si es que la tenían. Así, los partidos irían incrementando los puestos que ofrecer a sus fieles, con lo que iban arraigando y agrandando la presencia del partido. Tantos puestos de alcalde o concejal, perfectamente compatibles con el ejercicio de profesión u oficio, se irían convirtiendo en plazas de dedicación exclusiva, para

pasar a vivir del presupuesto público. Con lo que además se producía otro efecto sumamente perturbador, el desplazamiento de los funcionarios profesionales, con sus saberes y su autonomía. Molestaba así que el interventor «pusiera pegas», o que el secretario —que tampoco había sido elegido—, osara formular la «advertencia de ilegalidad» de un acuerdo.

En el ámbito regional, las Asambleas Legislativas, pensadas para actuar intermitentemente, y para estar atendidas por quienes desempeñaban otros cargos, fueron dando el salto a la dedicación exclusiva y a tiempo completo, instalándose además unas sedes del Parlamento que poco menos que pretendían competir con el Senado de los Estados Unidos de América del Norte.

Se había legislado para que las Comunidades Autónomas aprovecharan los órganos e instituciones de las Diputaciones Provinciales, pero tan sabios preceptos quedaron en letra muerta, duplicándose y reiterándose organismo e instituciones. Y, último ejemplo de esta sorprendente multiplicación de los panes y los peces, en algunos territorios aparecieron las comarcas, generosamente retribuidas, con buena disponibilidad para seguir ofreciendo plazas a los militantes. Éstos, abandonando, en unos y otros ejemplos, su trabajo habitual, tan aburrido al parecer, para pasar a vivir de las arcas públicas, tan generosas. Y así se fue multiplicando el aparato de manera insólita y del todo injustificable, predeterminando en parte la propia organización del Estado, con lo que, por otro lado, el partido, y más en concreto, el rígido aparato del partido, iría convirtiéndose en generoso dispensador de oportunidades a sus fieles e incondicionales. Preferentemente, por supuesto, a los que no habían de plantear problemas o suscitar iniciativas novedosas. Sin que sea el caso de insistir ahora en la tensa situación que suele producirse a la hora de la elaboración de las listas electorales o de la designación de candidatos, por los pocos que controlan rígidamente el partido.

Y es que, no nos engañemos, hablando en plata, no se justifica que estén en el presupuesto cientos de puestos.

Se trata, en resumen, de un mecanismo diabólico, sumamente empobrecedor, no sólo del erario, sino de la calidad de la política, que ha alcanzado unos niveles escandalosos. Recalcaré, una vez más, que esa mala práctica nada tiene que ver con la Constitución —que bien claramente determina en el artículo seis que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deben ser democráticos—, sino con la avidez con que aquella ha sido desarrollada por algunos, algo que chirría sobremanera, que va a ser muy difícil de erradicar, por eso de «¿quién le pone el cascabel al gato?»<sup>19</sup>, pero que no queda más remedio que denunciar y abordar cuanto antes, para bien de los propios partidos, como «instrumento fundamental para la participación política», y para bien del sistema constitucional democrático en su conjunto.

27. En suma, reforma de la Constitución, quizá, en su momento, con el acuerdo necesario entre las fuerzas políticas, que no sabemos cómo quedarán tras las próximas elecciones generales. Pero, como ven por los dos ejemplos que acabo de exponer, hay también cuestiones pendientes, acaso preferentes, cuya solución sería muy positiva para la sociedad española. Pero claro, no son fáciles ni sencillas. ¿Quién les dice a los españoles que deben ser comedidos y educados, o quién convence al incesante beneficiario de cargos públicos, de que tiene que volver a su trabajo, y ayudar generosamente al partido en horas extra?

28. Y terminaré ya con una sugerencia cordial pero insistente y sincera. Conocemos bien las disfunciones de nuestro sistema constitucional, más en concreto, de algunas de las variantes de su

---

<sup>19</sup> Me remito de nuevo al punto que antes mencionaba de la necesaria reducción del número de municipios. Algo que, entiendo, es muy conveniente desde la perspectiva del interés general. De mantenerse la actual filosofía que estoy criticando, ¿asumirán los partidos la desaparición de los numerosos puestos de alcalde y concejal afectados?

puesta en aplicación. Tocaré aplicarse para tratar de poner remedio, orientados por el interés general, siempre desde la óptica de la mejor convivencia de los pobladores de España, actuales y futuros. Pero, sin olvidarnos de ello, hay también otra tarea indeclinable. La Constitución de 1978, la séptima de nuestra historia, es un paso destacado en la evolución de la nación española, por su significado, su contenido y, de forma señalada, por el consenso que la acompañó, que ha facilitado la alternancia, la convivencia y el ejercicio de los derechos y libertades. Una Constitución además que, al igual que nosotros hicimos, ha sido imitada y copiada por otros países.

Decía antes que los españoles somos expertos en el arte de tirar piedras contra nuestro tejado, y es que estamos habituados a despreciar lo propio y a valorar lo ajeno. ¡Eso no puede ser en relación con esta Constitución!: hay que enderezar el rumbo y darle el alto valor que se merece. Tras una fratricida Guerra Civil, y una duradera dictadura, fue aprobada por las derechas y por las izquierdas, por el centro y la periferia, por los comunistas y la derecha recalcitrante, por el centro y los socialistas, y por parte considerable de los nacionalistas. Hay conquistas de la historia política que deben ser reconocidas, ensalzadas y admiradas, al igual que valoramos, por ejemplo, la Puerta de Alcalá, la Giralda o la Torre de Hércules. De modo que entre todos, en la academia y en las clases, en la prensa, en la familia o entre los amigos, deberíamos esforzarnos porque arraigue y se generalice un sentimiento de aprecio y admiración, que nos permita considerar a la Constitución como algo propio, que a todos nos importa y a todos nos protege.

## APÉNDICE

### ¡UN BRINDIS POR LA CONSTITUCIÓN!

En la atormentada historia de España de los dos últimos siglos, no habrá muchos momentos tan luminosos como el de la elaboración de la Constitución de 1978. Hay que valorar lo que representa el que coincidieran, sin rencor ni animadversión, con respeto y lealtad, encerrada con siete llaves el hacha de guerra, autoritarios y demócratas, populares y socialistas, liberales y comunistas, monárquicos y republicanos, católicos y ateos, centralistas y regionalistas. Todos terminaron dándose la mano, con compromiso de respeto a la obra realizada, satisfecho cada uno con lo que pudo conseguir, asumiendo que para que fuera obra de todos, todos tenían que ceder. ¡Y ahí lleva 35 años funcionando, permitiendo la gobernación de un país tan complicado, y favoreciendo con normalidad la alternancia! Bajo su hégira, España ha vuelto a ocupar en el mundo el papel que le correspondía, se ha producido el delicado pero tan positivo proceso de integración en el sistema europeo y, de otra parte, nuestros pueblos y ciudades lucen como nunca antes habían lucido. Sin olvidar que el Título I alberga un impresionante catálogo de derechos y libertades, como nunca se habían conocido en nuestros pagos, que además son efectivamente asumidos y respetados.

dos. Hay que ver lo que representa en nuestra historia que se garantizara efectivamente la libertad de conciencia, nada se diga del ámbito real de la libertad de expresión o de la variedad de fuerzas políticas que han ido apareciendo.

Fue, en efecto, un momento luminoso, abierto al futuro sin revanchismos, contando con un gran apoyo popular, ya las previas elecciones parlamentarias, ya el referéndum que se conmemora el 6 de diciembre. Empero, desde el penúltimo Gobierno, se ha puesto de moda denostar a la Constitución y, ahora, con la crisis, continúan los improperios, habiendo surgido por doquier quienes buscan el remedio a nuestros males en la reforma de la Constitución. Hay que decir sin falta, que la Constitución puede cambiarse. ¡De hecho, se ha modificado en varias ocasiones! La última, en el verano de 2011, tras una advertencia del Banco Central Europeo, reforma que se hizo con un gran apoyo político y, además, en un santiamén, reforma de gran significado para el adecuado funcionamiento de Comunidades Autónomas, de Ayuntamientos y Diputaciones, y de la propia Administración General. En puridad, está siendo constantemente cambiada a través de la fórmula de las «mutaciones constitucionales»: cada paso que damos en la profundización europea representa una alteración sustanciosa de nuestro sistema constitucional. Se puede cambiar, pero hay que tener claro para qué y, sobre todo, que no es cuestión de la ocurrencia de unos cuantos, sino que se requiere un amplio apoyo que garantice su arraigo social y permita fórmulas concertadas. La Constitución no es obra de nadie en exclusiva —ese es uno de sus grandes méritos—, de ahí que se necesite un amplio consenso para cambiarla.

Diré, con todo, que es defecto muy español, no asumir las propias responsabilidades y echar a otros las culpas de lo que ocurre. Entiendo que gran parte de los problemas que nos afectan no son debidos a la Constitución sino al mal uso que se ha hecho de ella. Sabemos que no han faltado estos años los responsables de tantos entuertos, por activa o por pasiva, y luego

no pasaba nada. Los juristas estamos vacunados frente a los que claman incesantemente por nuevas leyes: en la mayor parte de los casos —sin negar la necesidad de reformas puntuales—, el problema consiste en que no se aplica la ley existente. Pues lo mismo diría de la Constitución: acaso reformas puntuales, muy estudiadas y apoyadas, pero para la mayor parte de los problemas que nos aquejan, si se quiere, cabe remedio sin necesidad de tocar el texto de aquélla. Todavía están inéditas las «leyes de armonización», que tan útiles podían resultar para tantos problemas autonómicos. El sistema electoral, la responsabilidad de los políticos corruptos —sin olvidar que la gran mayoría no lo son—, la organización territorial, y tantas otras cuestiones que preocupan, pueden reformarse en gran medida dentro del texto constitucional vigente. ¡Procédase con energía donde haga falta! Bien sé que no es fácil ese proceder pues habría que desmontar a muchos de su silla, pero que no se tergiversen las cosas echándole la culpa a la Constitución.

Otro defecto español es el de tirar piedras contra el propio tejado, despreciando nuestros logros y valores, y que abunda la figura del cenizo, cuando no simplemente del masoquista. Frente a ello, y sin desconocer que no podemos quedarnos parados y que algo habrá que hacer, yo me atrevo a proponer un brindis por la Constitución, algo que debemos valorar, reconocer y respetar —y enseñar a los niños—, recordando lo que valen los momentos luminosos en la historia de España y lo que cuesta alcanzarlos. ¡Larga vida a la Constitución de 1978!



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	7
LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN VISTA POR UN SENADOR CONSTITUYENTE.....	9
I. Senador constituyente .....	9
II. Llega la Constitución.....	16
III. Negros clarines .....	20
IV. ¿Reforma de la Constitución? .....	24
V. También hay otras cosas que importan no menos: hablemos del necesario rearme ético de la sociedad española y de los partidos políticos.....	35
APÉNDICE. ¡Un brindis por la Constitución!.....	43

