

REFORMA CONSTITUCIONAL Y CONSTITUCION "ABIERTA"

1 Rigidez, flexibilidad y "apertura"

Uno de los problemas básicos de todo ordenamiento jurídico-político es el de hacer compatible la deseable fijeza y perdurabilidad de la Constitución, con la obligada adaptación de su contenido a las circunstancias históricas por esencia cambiantes: tal es el tema de la "reforma constitucional".

Sabido es que desde que lord Bryce fletó la terminología, las Constituciones se clasifican en "rígidas" y "flexibles", según la mayor o menor dificultad que ofrezcan para su reforma. Una Constitución es tanto más flexible cuanto el procedimiento de revisión difiera menos del legislativo ordinario, y tanto más rígida cuanto más tramitaciones complejas y excepcionales requiera.

Parece claro que la fórmula preferible es la de que el procedimiento de reforma constitucional guarde un equilibrio entre la flexibilidad absoluta y la rigidez extrema. Una excesiva flexibilidad puede estimular fáciles movimientos revisionistas, crear permanentes expectativas, a veces tensas, y someter el orden constitucional a continuas e inconvenientes mudanzas. Una rigidez extrema puede provocar inquietantes crisis sociales y políticas, pues al quedar superada una Constitución, o parte de ella, ante nuevas coyunturas, la existencia de dificultades poco menos que insuperables para la reforma legal, anunciará el advenimiento de incontables procesos constituyentes.

Fuentes muy autorizadas y conspicuos apologistas de la llamada Constitución española (y digo llamada, porque la expresión, que yo sepa, no es oficial) la han caracterizado y la continúan caracterizando en forma reiterada e insistente, como Constitución "abierta". Para la derogación o modificación de las Leyes Fundamentales se precisa además del acuerdo de las Cortes el referéndum de la Nación, lo que hace que no se la pueda considerar "flexible", sino "rígida" según la clasificación universalmente admitida. ¿Quiere ello decir que por no ser "flexible" no quepa considerarla "abierta"? Entiendo que no, puesto que la flexibilidad y la apertura pueden no ser conceptos incompatibles, siempre que se logre interpretar el calificativo de "abierta" de manera que se justifique su uso, y se concrete su alcance y sentido. A ello van encaminadas estas líneas escritas con el propósito de hermanar la deseable corrección hermenéutica con la objetividad argumental exigible.

2 Constitución "abierta": interpretaciones

Creo que es preciso distinguir dos etapas divididas por la promulgación de la Ley Orgánica del Estado. Antes de promulgarse esta Ley, existían considerables lagunas e incluso desajustes en nuestro ordenamiento constitucional. En tal situación el término "abierta" podía hacer referencia a la siempre latente posibilidad de completar la Constitución y homogeneizar técnica y políticamente su contenido. La Constitución española era "abierta", sencillamente porque no estaba cerrada en el sentido de conclusa, ultimada, completa.

Pero después de promulgada la Ley Orgánica estimó que para una adecuada interpretación del término "abierta" hay que emprender otro camino, pues como ha sido puesto de manifiesto, entre otros por un querido y prestigioso colega en un enjundioso libro, "la Constitución española ya está hoy completa, aunque con cierto desorden, consecuencia del prolongado proceso de elaboración".

El que pese a estar completa la Constitución española, se la continúe denominando "abierta",

no puede significar que por establecerse un procedimiento de reforma, el texto fundamental queda abierto a futuras modificaciones. Y no creo aceptable esa interpretación porque en este caso todas las Constituciones—incluso las más rígidas—serían abiertas y la aplicación del término a la española le vaciaría de singularidad.

Cabe también la interpretación de que la apertura se refiere a que en la Constitución se establecen unas bases normativas de la comunidad política que permite adaptaciones diversas en el desarrollo de la legislación complementaria. A juzgar por las polémicas políticas sobre asuntos constitucionales importantes surgidas con motivo de esa legislación—y por ciertas inflexiones de la legislación misma—, tal interpretación podría ser congruente. Pero prefiero ensayar otra que evite el peligro de problematizar un valor que debe ser esencial a todo texto constitucional: el de no poder ser distorsionado por vía de complementariedad, ya que ésta implica respeto—sin cambios ni tergiversaciones—al espíritu y la letra de las normas fundamentales. Por lo demás, esa vía de complementariedad puede parecer de más obligado alcance innovador en Constituciones "breves y confusas", como las que deseaba, con astucia y sagacidad evidentes, una gran figura del pensamiento y la política europea. No es éste el caso de la Constitución española, que un día puede figurar tal vez entre las más extensas y pormenorizadas del mundo.

3 Una interpretación razonable

¿Cuál es en definitiva la interpretación adecuada del término "abierta" con el que se quiere singularizar la llamada Constitución de España? A mi entender—y cifándome al texto fundamental para buscar en el sustantivo lo que pueda y justificar el calificativo—la proclamada apertura radica en algo muy importante: el amplio repertorio

de posibilidades que ofrece para la institucionalización de la más alta Magistratura del País.

Examinaré sobre el propio articulado cuáles son las posibilidades institucionales de la Jefatura del Estado. Por lo pronto, hay una que podríamos llamar previa: la Constitución española dibuja—al menos en principio—dos tipos de Jefatura del Estado: una la encarnada en la actualidad por el titular de la misma; otra, la que en el futuro ostente su sucesor. No creo que esto ofrezca serias dudas ni en el aspecto jurídico-constitucional ni en el político-existencial. Ahí están, hoy por hoy, las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica con claridad y contundencia irrefutables. Es más, como la posición, las funciones y los poderes del actual Jefe del Estado y del que haya de sucederle, tienen una dinámica constitucional que incide en importantes extremos del mecanismo constitucional en su conjunto, cabría incluso considerar que la proclamada apertura puede referirse a un distinto alcance de la Constitución según quien sea el titular de la suprema Magistratura del país.

En la regulación constitucional sucesoria se parte, como sabemos todos, de dos hipótesis principales: la de designación de sucesor por el actual Jefe del Estado, y la de designación por los órganos colegiados previstos. La primera hipótesis abre posibilidades diversas: designación de Rey; designación de Regente; sustitución del propuesto con uno u otro título, aunque ya hubiera sido aceptado por las Cortes. Estas posibilidades están a su vez matizadas por márgenes de interpretación en cuestiones no precisadas. Así, por ejemplo, no está previsto el caso—formalmente posible—de que las Cortes no aceptaran la persona o título del propuesto; la expresión "de estirpe regia" no se menciona en la hipótesis a que nos estamos refiriendo, sino en la segunda; cabe plantear la duda de si la propuesta puede ser testamentaria o es preciso que no lo sea.

Las posibilidades abiertas en la segunda hipótesis son éstas: propuesta de Rey; segunda propuesta de Rey; propuesta de Regente; segunda propuesta de Regente; sucesivas propuestas de Regentes con variación en el "quorum" necesario para su nombramiento. A su vez, en el caso de Regente—y siempre a tenor de la Ley de Sucesión—hay que tener en cuenta dos observaciones. Una es que el Regente puede ser nombrado: con plazo y condición; sin condición, pero con plazo; sin plazo, pero con condición; sin condición ni plazo. La otra es que—al reformarse la anterior Ley de Sucesión—puede advenir una indefinida sucesión de Regentes a



cada uno de los cuales son de aplicar las modalidades mencionadas en la observación anterior:

4 Apertura formal y apertura real: resumen

El repertorio de posibilidades que abre la Constitución española no es un puro juego verbal, sino que representa, o puede representar, un amplio haz de significaciones políticas distintas, o al menos bastante diferenciadas, no sólo desde un punto de vista teórico o doctrinal, sino—y sobre todo—en el plano real e histórico concreto.

A algo de esto ha aludido sagazmente no hace mucho un importante órgano de información que no ofrece sospecha alguna de tibieza en su identificación con el sistema. En la generosa apertura que sobre la institucionalización de la prevista Jefatura del Estado consagra la Constitución española se incluyen—latente y analógicamente—diversas configuraciones políticas: Monarquía en sentido estricto; Regencia circunstancial a la expectativa de un Monarca—Reino en sentido específico—; Regencias sucesivas con diferentes combinaciones de plazo y condición, lo que en la práctica asemejaría mucho la situación a la de un régimen presidencialista; Regencia de continuidad indefinida e incondicionada, que vendría a cristalizar un autoritarismo atemperado por el mecanismo constitucional.

En resumen, el que la llamada Constitución española sea técnicamente "rígida" no rechaza la exactitud y corrección con que ha sido y sigue siendo calificada de "abierta" por las más autorizadas fuentes interpretativas y más competentes comentaristas. Las líneas anteriores pueden representar una interpretación del término "abierta" a la exclusiva luz de sus preceptos fundamentales. Acertada o no la interpretación, queda ofrecida como argumento para la legitimación del calificativo. No es otra la intención de estas líneas.

