

EL CONSENSO

DEL PROCESO CONSTITUYENTE A LAS PRÁCTICAS POSTCONSTITUCIONALES

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Óscar Alzaga Villaamil*

Señores académicos:

Debo empezar por dejar constancia de mi gratitud a todos los miembros de esta Real Academia. Y especialmente a quienes presentaron mi candidatura, Srs. Sánchez Asiaín, Carrillo Salcedo y Lavilla Alsina. Por ser conocedor de mis escasos méritos, sólo puede entender el presente trance como forma atípica de donación, con causa en la mera liberalidad de los donantes, quedando, en cuanto donatario, obligado a perenne gratitud, conforme a lo dispuesto en el artículo 468 del Código Civil.

La plaza con que se me honra es de nueva creación, por lo que no sucedo a ningún Académico cuya semblanza pueda glosar. Pero deseo rendir tributo a mis cuatro maestros en mi disciplina. Todos ellos académicos en su día de esta Corporación: D. Carlos Ruiz del Castillo, D. Luis Sánchez Agesta, D. Carlos Ollero y D. Francisco Murillo Ferrol. De su magisterio aprendí, junto a un rico bagaje de enseñanzas, a dar prioridad a una visión realista del Derecho constitucional sobre los deslumbrantes envoltorios del “refinadísimo juego convencional del positivismo lógico”.

Tengo que agradecer hoy también el testimonio de vida cívica que recibí de dos grandes universitarios, D. Manuel Giménez Fernández y D. Joaquín Ruiz Giménez.

Querría exponer, en primer lugar, cómo el consenso puede dar frutos constituyentes y optimizar prácticas aplicativas de la Constitución. En segundo término,

* Resumen del Discurso de Ingreso leído en la Sesión Pública del día 16 de marzo de 2010.

verter alguna glosa sobre cómo esto se ha producido entre nosotros. Y, por último, asomarme a las brumas que entreveo en el horizonte.

El consenso es para los españoles el sabio método, que alimentó nuestra “transición” por antonomasia y su obra, la Constitución política de 1978. Obviamente mis palabras no han de ser lo que denominó un día Marco Aurelio un “testamento de gratitud aguas arriba”. Es innecesario porque de este esfuerzo decisivo, en el que tantos de los que estamos hoy aquí participamos, pervive un gran recuerdo. Basten unas pinceladas para contextualizar un torrente de voluntades convergentes.

Una primera anotación: Se siguió un viejo camino que ya había dado grandes frutos a la civilización occidental. El del diálogo, que busca acuerdos en espíritu de concordia. Lo defendieron en Grecia significativos filósofos, desde Aristóteles, hasta los estoicos a la vista de la obra militar y política de un Alejandro Magno que buscaba el entendimiento entre pueblos que anteriormente se habían desconocido. Se importó a Roma por Cicerón, en plena guerra civil, al escribir sus *diálogos* sobre “La República”, donde sostuvo que sin la concordia la colectividad ni es propiamente sociedad ni puede articularse en Estado. Y Polibio nos legó su fino testimonio de cómo Roma decantó tal aspiración desde sus propias experiencias históricas.

Es erróneo el tópico de que la tierra española no ha sido históricamente fértil para grandes diálogos y trascendentes consensos. Hay importantes hitos que jalonan caminos de entendimiento por los que avanzaron nuestros antepasados con mente clara. Así en nuestra Baja Edad Media hubo magnos acuerdos jurídico políticos que resolvieron problemas especialmente delicados. Tal fue el caso, en la Corona de Aragón, de la *Concordia de Alcañiz*, en 1412, entre los Parlamentos de Aragón y Cataluña sobre el modo de designar Rey.

O también de la *Concordia de Villafranca del Penedés*, en 1461, suscrita entre la Reina Juana y la Junta del Principado de Cataluña. Fue una cima del pacifismo y la consagración de la primacía de las Cortes. Un gran precedente de la reducción moderna de la prerrogativa regia.

En Castilla, cuando Fernando el Católico pretendió, con nulo éxito, gobernar sólo este Reino, hubo de suscribir en 1475 la célebre *Concordia de Segovia*. *Prima facie* puede extrañar que ello se produjese en aquel siglo XV, que asistía al alumbramiento de las monarquías absolutas. Pero la realidad era un tanto más compleja. Las élites renacentistas, en aquellos albores de la edad moderna, aspiraban a un renacimiento de la *Edad de Oro*, concebida como el reino de la armonía diseñado en la *Polis* y en la *Civitas clásicas*. Era el ideal de una convivencia pacífica, tan dulce cómo lo eran las formas y los colores de las pinturas de Rafael de Urbino.

Hay otros muchos ejemplos relevantes de conciertos de voluntades que se fraguan en normas de Derecho público español en los siglos sucesivos; aunque ello no permite ocultar cuánto hay de confrontaciones radicales, durante nuestro convulso siglo XIX entre las llamadas *Dos Españas*. Pero tampoco entonces todo fue contienda ayuna de diálogo y carente de compromisos.

Así cabe recordar que de la pluma de D. Juan Valera emanaron en 1864 unos estudios sobre la política de su tiempo, modelo de prosa pulcra y serena, puesta al servicio de la exaltación de los valores de la convivencia en libertad, huérfana de todo extremismo. En sus palabras se palpa una tradición española, viva aun en plena crisis socio política de nuestra historia decimonónica, que suele olvidarse en demasía y que debe ser reivindicada. Una tradición que a veces se nos aparece como crítica y defensiva, quizás porque a menudo ha tenido que conquistar a base de esfuerzo el derecho a existir, porque se ha visto obligada a buscar el aire que respirar, el que tenía que hacer vibrar para hacer sonar en esta dura tierra nuestra unas cuantas palabras mesuradas y justas, unas pocas palabras verdaderas.

A esa tradición alude el personaje de *La velada en Benicarló* al que Azaña hace decir: “Yo hablo de la tradición liberal y humanitaria española, porque (...) ha habido siempre un arroyuelo murmurante de gentes descontentas, del cual arroyuelo nosotros venimos y hemos convertido en ancho río”. Ciertamente, el río torrencial que se desbordó en 1936 no provino de ningún manantial liberal ni de ningún afluente humanista. No hubo lugar para el consenso ni en el estallido de la guerra civil ni en sus amargas consecuencias.

Pero llegó una primavera de pretransición rica en esfuerzos cívicos por facilitar el diálogo de todos los españoles desde la filosofía de la libertad. El proceso estuvo tan plagado de dificultades como impregnado de generosidad, que hacía suyos los versos de Antonio Machado: “Tu verdad no, la Verdad / Vamos juntos a buscarla / La tuya guárdatela”.

Al analizar el consenso constituyente de 1977-78 hay que ser realistas y cautos. No son asumibles la mayoría de las teorizaciones posteriores sobre el mismo, porque sus motivaciones no respondían a esquemas de seminario de Ciencia política. Ni hubo un movimiento pendular frente a la vieja máxima de Ferdinand Lasalle: “Nada de pactos”; ni se trató de seguir con frialdad el modelo de la llamada democracia consociacional, recogido en la obra de Lijphart, ni de poner en práctica las interesantes ideas de científicos de la teoría económica de la política, como Buchanan y Tullock.

El consenso en esa coyuntura alcanzó la categoría de *ideal*, en el sentido en que para Sartori un ideal es algo que nace de una mala trayectoria —a saber, buena parte de nuestra tradición de constituciones impuestas o de partido— y que

emerge de la insatisfacción ante una realidad —léase, *la seudo unanimidad* anterior— para encarnar una reacción. En nuestro caso con la vista puesta en los mejores modelos constitucionales europeos.

En sede constituyente, un consenso, como se deduce de su etimología, no tenía que consistir en “aprobar”, sino en aceptar y compartir con otros. Sobre lo que se tenía que producir un “sentir conjunto” era sobre una cultura política. Y la cultura política no tiene que configurarse, como algunos sostienen, por creencias específicas concretas. Basta con que se conforme en base a creencias difusas, como sostuvo acertadamente Almond.

Un consenso constituyente debe abarcar varios terrenos: En primer lugar, sobre valores y principios; incluyendo valores generalmente aceptados y eludiendo valores polémicos. Y puede no ser completo. Cabe que una Constitución se asiente sobre una cultura cívica heterogénea, pero si contribuye a asentar una cultura cívica homogénea la democracia será más estable, con menos disensos.

En segundo término, el consenso debe abarcar la composición y el funcionamiento de los órganos de los poderes públicos, incluyendo un pacto completo sobre las reglas de juego. En tercer lugar, aunque sea factible algún consenso en sede constituyente sobre políticas de gobierno, este campo debe quedar abierto al juego político pluralista. Y es que, como dijo Barker, “la esencia de todas las democracias (reside en) gobernar discutiendo”.

El consenso, por lo demás, facilita la elasticidad de la Constitución, y, de modo natural, margina las fórmulas que puedan hacerla inelástica. Aunque en Derecho constitucional no hay que confundir elasticidad con eternidad. Las reformas constitucionales son imprescindibles. Volveremos sobre esto.

Pues bien, todo proceso constituyente debe desempeñar un papel esencial: En palabras de Smend, configurar un “sistema jurídico de integración”. Lo que implica una dialéctica espiritual, que no se agota en el acto de entrada en vigor de la Constitución. Más bien, el Estado se renovará permanentemente mediante un complejo proceso integrador que parta de la misma Constitución sumergida en su propia dinámica renovadora. Ello en gran medida se puede lograr a través de la legislación orgánica u ordinaria y, también, por medio de la actualización del texto constitucional.

Con razón, Robert Dahl expuso la necesidad de que las constituciones contribuyan a que los líderes políticos desarrollen lo que denominó un “consenso informado sobre las leyes políticas, mediante compromisos que faciliten la conciliación de los diversos intereses”. Y estableció una interrelación entre la solidez de las democracias y la capacidad de sus dirigentes de adoptar periódicamente acuer-

dos por consenso. Pero escribió que el logro dependía de cuatro condiciones: *primera*, una identidad nacional que desaliente las exigencias de la separación directa; *segunda*: un compromiso constituyente amplio sobre valores y completo sobre los procedimientos democráticos; en *tercer término*: talento y tolerancia para la conciliación, y el compromiso; y *cuarta*: líderes competentes y fiables para negociar soluciones a los conflictos. Requisitos todos ellos que hunden sus raíces en una fecunda tradición de la historia del pensamiento político.

Estas condiciones, en cuanto exigen que el consenso se extienda a un acuerdo completo sobre las bases de ordenación del poder y las reglas a que se debe atener su funcionamiento, ponen de manifiesto que en nuestra Constitución su título VIII es más digno de elogio por el espíritu generoso que le impregna que por su oscuro perfil técnico jurídico, indefinible híbrido *apertus*, que, entre tantos *ius* publicistas, desespera a un jurista ecuánime como D. Álvaro Rodríguez Bereijo que lo definió en el 2009 como “un marco consustancialmente conflictivo y permanentemente tensionado”. Así el título VIII se nos muestra en la carrera del consenso como la gran asignatura pendiente. Y ello en sentido estricto. Ya que nuestra Constitución demandaba, en términos más o menos expresos, consensos ulteriores a su entrada en vigor sobre la materia.

Ciertamente, todo el proceso de nuestra transición fue gradualista. En términos de Derecho positivo se inició, como mínimo, en la Ley para la Reforma Política que precede a las primeras Cortes fruto de unas elecciones libres. Y durante el largo proceso constituyente se dan pasos convergentes hacia un nuevo Estado democrático, algunos tan relevantes como los que impulsaron las *preautonomías*. El gradualismo de todo el proceso está empapado de consenso. El consenso era el método que presidía un proceso que no se agotaría en fase constituyente.

Sin duda, la Constitución dejaba áreas significativas abiertas a consensos de futuro. El gradualismo se extendía así obviamente hacia adelante, delegando algunos aspectos del cierre de la transición y de la propia Constitución en la legislación orgánica. Esta creo que era también la visión del profesor Aragón Reyes cuando en 1998 escribió: “Consenso no sólo como acuerdo entre las fuerzas políticas, sino también como pacto histórico, es decir, consenso tanto en sentido horizontal como vertical: Consenso en el presente, pero también consenso con el pasado y consenso exigido para el futuro (y no sólo para el desarrollo de las autonomías y para la aplicación de las leyes orgánicas)”.

Fruto directo de esta exigencia de consenso para el futuro es que, en el ancho campo del Derecho constitucional comparado, nuestra Constitución ocupa el primer puesto en el *ranking* de número de leyes orgánicas. Más de una cincuenta de supuestos: derechos fundamentales, instituciones básicas del Estado, régimen electoral y un largo etcétera, sobre los que el desarrollo legislativo precisaba

de cierto consenso: No la mera mayoría simple, sino la mayoría absoluta del Congreso, con su “plus de legitimidad”.

A la par, en número de reservas de ley ordinaria nuestra Constitución de 1978 también se ubica en lo más alto del respectivo *ranking* europeo. Creemos que ello no se debe sólo a la corriente histórica de lógica garantista que acompaña a las leyes votadas en Cortes, ni al viejo recurso al “Principio democrático” para explicar la primacía de la Ley, obra de un Parlamento electo, sobre el Reglamento, producto de un Poder ejecutivo que se veía subordinado a aquel. Trae causa, sobre todo, de la importancia que otorgamos los constituyentes al hecho de que la Ley no sólo es votada, sino, sobre todo, discutida en las Cámaras. Es la vieja legitimación del diálogo que busca la comprensión recíproca de posiciones diversas, siguiendo la recomendación de Antonio Machado en un verso sabio: “Para dialogar / preguntad primero.../ después escuchad”.

Si hay una *sobredosis* de reservas de ley en nuestra Constitución es por traspaso de la filosofía del consenso. Las Cortes, como sede donde la representación alcanza su verdadero sentido escénico, son la casa de la deliberación; de los consensos y disensos entre Gobierno y oposición, con la máxima publicidad que garantiza la tribuna de prensa. Mientras que los reglamentos se gestan en el tan respetable como oscuro seno del vientre materno gubernamental, al que se accede previo juramento o promesa de guardar el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros. Puede decirse que nuestra Constitución pretendió asegurar altas cotas de lo que hoy se llama *democracia deliberativa*. Naturalmente no me refiero a la corriente doctrinal utópica que busca suprimir los órganos colegiados representativos mediante vías de democracia directa. Aludo a la corriente realista de la democracia deliberativa que tiende a potenciarla en el Parlamento. Es el idealismo democrático contemporáneo, difícil de alcanzar, pero que piensa lográble que la elaboración de la Ley surja en la “situación ideal de diálogo”, siga el curso de lo que en palabras de Braybrooke llamaríamos un “debate lógicamente completo” –que estaría en la práctica sólo limitado por lo que Dahl denomina “el tiempo que permite la necesidad de decidir” y culmine esencialmente por “la fuerza del mejor argumento”, como gustó en decir Jürgen Habermas.

No puedo adentrarme en los límites y restricciones con que tropieza en la práctica el ideal deliberativo, a los que han dedicado su atención estudiosos como James Fishkin, o sobre el viejo problema de la necesaria cualificación de los legisladores, que quitó el sueño a Stuart Mill. La sabiduría de los hombres a los que se confía el debate sobre la cosa pública recuerda la utopía platónica, pero es cuestión actual y realista.

Sin embargo, en nuestro tiempo la vieja preocupación por el dominio de la palabra, se ve desplazada por la primacía de la imagen y las técnicas de la puesta

en escena de lo político. Como ha sostenido el profesor Marchán, “asistimos a un cambio de la cultura política logocéntrica por una iconografía en que la estética de la presencia es decisiva”. Pero pensamos que reconociendo cuanto de gran verdad hay en ello, continúa siendo necesario en materias capitales buscar consensos entre las posiciones políticas enfrentadas. Aunque una vez logrados se escenifiquen, no con la mejor retórica parlamentaria, sino con la más cuidada estética en la comparecencia ante los medios.

De otro lado, nuestra Constitución proyecta sus demandas de consensos futuros para resolver la composición de los grandes órganos constitucionales, entendiendo por ellos, en palabras de García Pelayo, los que “son propios (a cada estructura constitucional), *necessari e indefettibili*, cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional”. Como tales, pensamos nosotros, emergen al menos dos: El Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial. Y también algún otro, como el Tribunal de Cuentas. La composición de esta suerte de órganos, a diferencia de la del Parlamento o de la del Gobierno, debe resolverse mediante acuerdos que solventen el peligro de la dependencia de sus miembros respecto de los partidos.

Por último, la Constitución del 78 demanda consensos de futuro para ir adecuándose a la realidad social cambiante y asegurar su permanente lozanía. La idea de las constituciones sempiternas —que tiene en nuestra tierra un precedente en la *ley perpetua* de los comuneros castellanos— nunca pasó de ser, en los siglos XVIII y XIX, un ideal de revolucionarios huérfanos de realismo e incursos en el pecado de la *vanidad legislativa*. Pero los constituyentes de nuestra Carta Magna éramos conscientes de que la misma incluía órganos, instituciones y procedimientos plasmados en una constitución española por primera vez. Faltos de experiencia, actuábamos *in vitro*.

Es cierto que el título X de la Constitución insta para la reforma total o para una parcial que afecte a especiales parcelas, una vía dotada de mecanismos de super-rigidez, establecidos en su artículo 168, ampliamente criticados por los especialistas. Pero no es menor verdad que los constituyentes, con modestia, partimos de que el curso de la práctica política pondría de manifiesto ajustes necesarios a abordar, mediante el pertinente consenso, a través del transitable camino de reforma ordinaria de la Constitución, regulado en su artículo 167. Uno de los de más accesible andadura de cuantos muestra el constitucionalismo europeo. Y es que, como afirmó el profesor Rubio Llorente “sólo una Constitución reformable es democráticamente legítima”. Y en la Europa de 1978 las grandes democracias reformaban periódicamente sus respectivas constituciones.

Veamos ahora como se empezaron a atender estas demandas constitucionales de consensos futuros. Sobre ello puedo declarar en estrados en calidad de testigo ya que desde el inicio de la primera legislatura —marzo de 1979—, declinando

otras responsabilidades, asumí ser portavoz de UCD en la Comisión constitucional del Congreso y, poco después, presidir simultáneamente la Comisión de Justicia e Interior, coordinando una parte significativa del quehacer del primer legislador orgánico.

Por entonces se debatieron y acordaron una multitud de leyes orgánicas que, como es sabido, bien recogían formalmente los estatutos de autonomía, bien regulaban el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, o bien estaban llamadas a regir la composición y el funcionamiento de instituciones capitales. Es de justicia levantar acta de que en aquella primera legislatura los grandes partidos estuvieron casi siempre —incómodas excepciones al margen— a la altura del requerimiento que les hacía nuestra primera Ley para cerrar por consenso la obra constituyente. Y cuando las circunstancias lo permitían se buscó extender el consenso a los partidos nacionalistas, que configuraban una línea entrecruzada con la de nuestros partidos situados de derecha a izquierda, en lo que, desde la óptica de Lipset y Rokkan, configura un sistema bidimensional de partidos representable en un eje de abscisas.

Sin embargo entre aquellos esfuerzos por consensuar en la primera legislatura grandes leyes orgánicas, hubo algún caso en que, por exceso de consenso, se pecó de inconstitucionalidad. Mencionaré dos ejemplos:

El primero lo viví, en 1980. Como Presidente de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso, semanalmente acudía a una reunión con el equipo directivo del Ministerio del Interior, presidida por su titular, Sr. Rosón. Entre las ideas sobre medidas legislativas contra el terrorismo algunas eran muy particulares, como las extensiones de los supuestos de delitos flagrantes a otros diversos —por vía de pretendida analogía— al efecto de obviar la previa autorización judicial para la actuación policial respecto de los inviolables domicilios o comunicaciones postales.

En sucesivas reuniones me opuse al intento por su inconstitucionalidad. Altos cargos del Ministerio contra-argumentaban que habían alcanzado un consenso suficiente ad hoc con el principal partido de la oposición. Ante la férrea terquedad de mis deformaciones de joven constitucionalista se creó una incómoda situación, de la que nos sacó el Ministro con la afirmación galaica de que todos estábamos en nuestro papel. A lo que añadió socarronamente que, en su condición de modesto alumno de las clases que yo había impartido en aquel “aula” [*sic*], él había quedado preocupado porque se temía que podía llevar razón.

Tales ocurrencias se archivaron. Tiempo después los propios tecnócratas del Departamento se las ofrecieron como bálsamo de fierabrás al ministro Sr. Corcuera, quien las acogió con entusiasmo para aprobar la LO 1/1992, sobre protección ciudadana (en terminología periodística: “Ley de patada en la puerta”), anulada por la sentencia del Tribunal Constitucional 341/1993.

Otro exceso en la gestación de un consenso inconstitucional, lo viví en 1981 como portavoz de UCD en la Comisión Constitucional del Congreso. En las alturas del Gobierno se había descubierto un atajo para resolver mediante unos breves párrafos los problemas del Estado autonómico y se había alcanzado un acuerdo con el principal partido de la oposición. Elevé, sin el menor éxito, mis argumentos sobre porque creía inconstitucional el Proyecto de la llamada “Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico” (LOAPA). Se me adujo que me dejase de exquisiteces constitucionales y asumiese que el proyecto estaba ampliamente consensuado. Comprendí que no eran tiempos para un constitucionalista de corta imaginación y dimití. La ley murió poco después de aquella sobredosis de consenso. El Tribunal Constitucional declaró que no podía tener carácter de ley orgánica, ni condición de ley armonizadora y consideró inconstitucionales todas las partes significativas de su contenido dispositivo, incluyendo hasta el título de la ley. Había sobrado consenso, pero faltado el suficiente para seguir el único camino técnico jurídico transitable al efecto: El de la reforma constitucional.

Cambiando el tercio, de las leyes orgánicas a las ordinarias, constataré telegráficamente que por entonces estas se elaboraron en un clima de libertad, anchura y calidad de los debates, sin rodillos ni cortapisas ortopédicas.

Pero al glosar la práctica del consenso en la primera legislatura hay que subrayar la forma en que se plasmó un acuerdo impecable para el nombramiento de los componentes del primer Tribunal Constitucional. Gobierno y oposición optaron por consensuar el nombre de unos y otros magistrados, incluyendo los que designaba el Gobierno. Se logró un Tribunal con juristas del máximo nivel, rebosantes de independencia. Y de forma análoga se alcanzó el mejor consenso para la primera composición del Consejo General del Poder Judicial.

Pero, sería gran ingenuidad pensar que la Constitución del 78 había conquistado nuestra convivencia política para siempre. En palabras de un prestigioso humanista “El éxito nunca es definitivo”.

Y así, poco después, los requerimientos de consenso en torno a las leyes orgánicas fueron considerados meras barricadas de papel desbordables por una lucha política que buscó rentabilizar las virtudes electorales que pudieran concurrir en unas leyes cualificadas, que pasaron a producirse en mayor número durante el último año de cada legislatura, de ordinario aunándose el Gobierno con algún pequeño partido frente a la oposición mayoritaria. Mientras, para las leyes ordinarias el procedimiento legislativo se iba menguando, al asentarse la premisa de que los debates en profundidad eran un lujo inútil a evitar.

En los nombramientos de magistrados del Tribunal Constitucional y de los miembros del Consejo General de Poder Judicial, el consenso, como eje de las reno-

vaciones, fue sustituido en gran medida por la lotización. Discutible práctica viciosa con precedentes en la política italiana y alemana, aunque en nuestros lares se haya potenciado hasta cotas insuperables. Hoy la dificultad del nombramiento de miembros sustitutos preside la dinámica abierta por toda vacante. La *prorrogatio* ha perdido carácter de excepcionalidad. Aunque, los expertos hemos tenido, como consuelo, un excelente debate doctrinal con andanadas de alta escuela entre los profesores, Santamaría Pastor y Aguiar de Luque.

A la anterior preocupación añadamos la notoria incapacidad que padecemos para reformar una Constitución con más de treinta años de vigencia, más allá del puntual retoque en 1992 de dos palabras de su artículo 13, por su obvia incompatibilidad con el octavo del Tratado de Maastricht. Pero lo significativo de aquel momento radicó en que nuestra élite política decidió no abrir un debate sobre la pertinencia de adaptar nuestra Constitución a los progresos de la integración europea. En la mayor parte de los países de la Unión, con Alemania y Francia al frente, se había abierto un ancho diálogo sobre la adaptación de las constituciones nacionales al nuevo marco europeo, por las transferencias de nuevas competencias a Bruselas, y por la pérdida de competencias sobre política monetaria y la desaparición de las monedas nacionales. Sin embargo, nosotros eludimos todo diálogo sobre estas cuestiones, quizás porque se había perdido la esperanza de engendrar nuevos consensos constitucionales. Y ello pese a que en nuestra Europa se asume con realismo que sólo los libros sagrados se han escrito para permanecer inmutables en el tiempo.

Así, como bien sabemos, la Constitución belga de 1831, tras casi un centenar de reformas, fue objeto de un texto refundido en 1994, que ya ha conocido nuevas actualizaciones. La Constitución austriaca de 1929 se ha modificado en unas setenta ocasiones. Las reformas consumadas y los intentos de reforma “non natos” de la Constitución italiana de 1947 son casi innumerables. La Constitución francesa de 1958 ha superado ya la veintena de reformas. Quizá la Constitución europea con mayor aureola entre los constitucionalistas españoles sea la Ley Fundamental de Bonn de 1949, modelo de norma permanentemente mejorada. Ha sido objeto de revisión en cincuenta y siete ocasiones, terminando el cómputo en la de 29 de julio de 2009, última aprobada en la fecha en que entregamos a la Academia este Discurso.

Pero nuestra Constitución de 1978 lleva más de treinta años sin ser objeto de un esfuerzo de mejora. Es demasiado tiempo “sin pensar en grande”, para decirlo en palabras de D. José Ortega. Y es el único caso de tal pasividad que se observa en el ancho campo de las grandes democracias europeas. Porque la actual Grecia —que es la única excepción de petrificación constitucional similar a la nuestra— no parece ostentar tal brillo. Cuestión esta grave: la capacidad de las democracias para modernizar sus constituciones, solventando disfuncionalidades, está estrechamente correlacionada con la calidad de su sistema político y, por supuesto, con la capacidad de consenso entre sus partidos

Y cuando se obstruye el cauce de la reforma constitucional, la búsqueda de nuevas soluciones discurre por regueros de facto hacia la jurisdicción del Tribunal Constitucional. Lo que supone el gravoso otorgamiento al alto Tribunal, no ya una potestad meramente nomofiláctica, sino nomotética.

Quizás hoy quepa preguntarse tanto por las dificultades para nuevos consensos, como por la profundidad real del que vivimos en el proceso constituyente, que pudo albergar facetas de mero *modus vivendi* constitucional, en la terminología de Rawls. En suma, es la duda sobre si nuestro consenso, superador de una contienda civil, fue tan profundo como el logrado por los norteamericanos tras su guerra de secesión, o el alcanzado por los alemanes tras su derrota en todos los frentes hasta ofrecernos hoy un modelo envidiable de pluralismo razonable, que renueva permanentemente su consenso constituyente, sin cansancio. Como sostuvo Pascal: “Estaríamos hastiados de comer y de beber, si el hambre y la sed no se renovarían cada día”.

Es necesario esforzarse por superar el impulso de los extremismos, que conducen hacia el radicalismo y los enfrentamientos en espiral, de resultados imprevisibles. El diálogo debe sustituir tal impulso hacia la confrontación total, por un impulso alternativo de moderación y búsqueda de posiciones de encuentro.

Es verdad que la moderna politología puede definirse como una teoría del disenso; incluso como una teoría de las borrascas y de las tormentas. Es decir, una *sturmliebe*, que dijera Jacob Burckhardt. Pues las sociedades sin disensos más que utópicas son imposibles. Pero diferenciamos el disenso razonable del conflicto radical. En la sociedad actual de anchas clases medias y menor distancia entre las actitudes de los electores, la confrontación política puede consistir bien en acortar distancias con los votantes situados en la zona fronteriza entre los partidos (lo que, por cierto, facilita lo que en los años cincuenta del siglo XX en Gran Bretaña se llamó “el consenso butskellista”), bien en la descalificación *in radice* del adversario, mediante una campaña negativa que niegue su capacidad de gobierno o su honradez. Tal descalificación no pretende captar electores moderados dubitativos, sino llevar a la abstención a votantes del partido adverso, descalificado como imponible.

Esta segunda opción puede abrir abismos en el seno de una nación, pero no faltarán intelectuales orgánicos que defiendan la progresiva crispación como exigencia del pluralismo político y del derecho a defender por todos los medios la propia ideología. Creemos que está constitucionalizado el pluralismo razonable; no el pluralismo radical que practica una crítica sistemática de los adversarios, a los que se trata como enemigos. Respetemos y defendamos las ideas y los ideales generosos. Pero a las ideologías acerquémonos con prevención.

Las ideas, para ser tales, son fruto de la acción de pensar. Pero las ideologías políticas son ideas y creencias tenidas por ciertas por quienes no las han pen-

sado y cumplen la función de economizar el esfuerzo de pensar. Las ideologías son pensamiento simplificado para la movilización y manipulación de las masas a las que alimentan de cierto instinto agresivo, que se cree respetable. Y que se caracteriza por no albergar ningún sentimiento de culpa individual, que recae siempre en “los otros”. Tales ideologías pueden construirse no para “mentes abiertas”, sino para “mentes cerradas”, en la distinción de Rokeach y a la cerrazón contribuirán a diario los medios de comunicación que se hayan convertido en epifenómenos de los respectivos partidos enfrentados.

Como ha sostenido Merton, en nombre de las ideologías se desemboca en un *dogmatismo reforzado* y en un *nihilismo intelectual*. Y si los dirigentes de los partidos optan por la adhesión a ideologías cuyos distintivos centrales son excluyentes de los que sostiene la ideología del partido adverso, los militantes serán más radicales que los electores. Convencidos de que están en posesión de la verdad política serán refractarios al diálogo y las respectivas tesis no serán reconciliables.

El contrapunto lo ofrecen los sistemas políticos con democracias avanzadas, con partidos no tributarios de simplismos ideológicos y con convicciones aptas para la convergencia con las de otros partidos, para amalgamar objetivos y desplegar esfuerzos de cooperación.

La ausencia de un clima de consenso conlleva males sociales, que los constitucionalistas no podemos solventar con las herramientas que nos proporciona la ingeniería constitucional. Así quedó claro en el deterioro del sistema político de Weimar y en la doctrina constitucionalista italiana de la segunda post guerra, que estudió a fondo la enfermedad de la radicalización política.

La clave de la óptima convivencia está en el elemento volitivo, como comprendieron con agudeza Renan, Mommsen o nuestro Ortega, quien se preguntó “¿Tendrá (España) la voluntad de rehacerse?”, y se contestó “Yo no lo sé”. Todo depende, pensamos, de la capacidad de concordia. Porque concordar —como sostuvo Covarrubias— es componer voluntades discordes. Y, como bien decía D. Ramón Menéndez-Pidal: “La voluntad lo puede todo, es decir, todo lo que sólo depende de nosotros mismos”. De aquí que, desde el espíritu constitucional, sería reconfortante que unos y otros hombres públicos, conscientes de que el preámbulo de la Constitución proclama la “convivencia democrática”, como primer objetivo de la voluntad constituyente, y superando reticencias, se acercasen a sus adversarios para decirles, en palabras de Pérez de Ayala: “Aquí estoy, contra mi voluntad y por mi voluntad”.

Nada más. Muchas gracias por su atención.