

Així es converteix en intocable una constitució

«Les constitucions llargues com l'espanyola acaben necessitant més reformes i generant inconsistències temporals que es perceben com a negatives per a l'estabilitat»



Acte per celebrar la Constitució espanyola | Congrés dels Diputats

La Constitució del 1978 celebra enguany un aniversari en hores baixes. La darrera enquesta del CEO constata que, a dia d'avui, només un 17,5% dels catalans (<https://www.naciodigital.cat/noticia/167455/47/dels/catalans/vol/independencia/nomes/43/rebutja>) votaria favorablement en un eventual referèndum sobre la Carta Magna espanyola. Al conjunt de l'Estat, la voluntat de reforma és també força àmplia. L'any passat, per exemple, una enquesta d'*El Mundo* situava en gairebé el 66% el suport a una reforma constitucional. Tanmateix, i a diferència de Catalunya, a la resta de l'Estat no hi ha un clar consens què és el que cal reformar.

Fins a dia d'avui, i excepte per pressions externes, no s'ha avançat en un acord de mínims entre els partits majoritaris per una reforma que requereix majories parlamentàries àmplies i és gairebé inimaginable una reforma seguint el procediment agreujat (la via de l'article 168.1, Títol preliminar, Títol II i també revisió sencera de la CE). Aquest últim requeriria d'una majoria de dos terços en ambdues cambres, la celebració d'eleccions, la ratificació per majoria simple al Congrés i absoluta al Senat, i un referèndum de ratificació. A dia d'avui aquest consens és només un miratge.

La situació catalana dels darrers anys, i especialment després de l'octubre del 2017, ha monopolitzat els debats recents sobre una eventual reforma constitucional. Des de la *Declaració de Granada* del PSOE

(<https://www.naciodigital.cat/noticia/128661/iceta/aroma/evaporada/granada>) , fins a les propostes de recentralització i racionalització promogudes per Ciutadans i PP, la majoria de propostes reformadores del text constitucional s'han centrat en l'Estat autonòmic. Més enllà de les propostes territorials i les demandes ciutadanes, la realitat és que poquíssimes reformes constitucionals han arribat a discutir-se i encara menys a aprovar-se.

De fet, durant quatre dècades, el text constitucional del 1978 només ha estat reformat dues vegades i en aspectes en certa manera exògens (externs) a la dinàmica política. L'any 1992, fruit del Tractat de Maastricht, es va reformar la Carta Magna per tal d'incloure-hi el sufragi passiu dels ciutadans europeus (article 13.2). El 2011, en ple agost, es va fer una reforma ràpida per tal d'incloure-hi la noció d'estabilitat pressupostaria (article 135) exigida des de les autoritats financeres europees.

MITJANA D'ANYS QUE TRIGA CADA PAÍS A REFORMAR LA CONSTITUCIÓ

Actualment es tramita una possible tercera reforma, també menor, sobre la limitació de la figura de l'aforament de membres de l'executiu, diputats i senadors impulsada pel mateix executiu del President Pedro Sánchez i que afectaria als articles 71.3 i 102.1. Per prosperar, i com que no es tracta d'un procediment agreujat, la proposta de l'executiu socialista requeriria un suport de les tres cinquenes parts del Congrés i el Senat. Tanmateix, no queda clar si prosperarà: Podem la troba poc ambiciosa i tot apunta que a dia d'avui el PP hi votaria en contra.

Amb tot, i en cas d'assolir aquestes majories, es pot dir que seria la primera reforma constitucional -en quaranta anys- per raons polítiques "domèstiques", és a dir, sense una exigència externa. Paral·lelament, al Congrés hi ha actualment una comissió parlamentària que treballa sobre una eventual reforma del model territorial sense que de moment hagi donat fruits i on només hi participen PP, PSOE, Compromís i UPN (ens referim a la Comissió per a l'avaluació i modernització de l'estat autonòmic).

Curiosament, la proposta de reforma constitucional impulsada pel Principat d'Astúries, l'única reforma plantejada fins ara per una comunitat des del dret d'iniciativa de reforma constitucional autonòmica, continua encallada sense arribar al ple del Congrés des que es va admetre a tràmit el 2015. La proposta, recolzada per una petició ciutadana que van signar més de 7.500 persones i es va impulsar des d'Izquierda Unida, preveu modificar els articles 87 i 92 per tal que les consultes ciutadanes es puguin formular sobre drets fonamentals i sobre decisions polítiques de transcendència especial si ho demanen més de 500.000 electors.

Si les propostes de reforma han estat escasses i menors, tampoc sembla que els canvis que es plantegin vulguin repensar a fons el model constitucional espanyol erigit el 1978. En aquest sentit, les iniciatives formulades, per exemple, des de l'executiu de José Luis Rodríguez Zapatero, l'any 2006, buscaven aprofundir en el model actual buscant la inclusió de la denominació de les comunitats autònomes al text constitucional i reformant el Senat per ampliar-ne les funcions i transformar-lo en una veritable cambra territorial autonòmica.

Aquestes i altres propostes, com ara la inclusió del procés d'integració europea i la successió de la Corona (article 57), van ser objecte d'un informe extens del Consell d'Estat el 2006 que n'analitzava la viabilitat i que va comptar amb diversos vots particulars, entre ells el de José María Aznar. L'expresident espanyol es va oposar a la inclusió de la denominació de les comunitats autònomes o a la reforma del Senat i defensava la supressió de l'article 150.2. Espanya és un estat que, durant la seva història, ha tingut múltiples textos constitucionals. Tanmateix, la força normativa d'aquests textos ha estat tradicionalment molt feble.

Generalment, es tractava de propostes constitucionals imposades per un sector de la societat espanyola, sense gaudir de consensos amplis. És conegut que el text del 1978 es va pensar, precisament, per donar solidesa al nou règim i també se li va atorgar la rigidesa necessària per no poder ser canviada de manera fàcil. A aquest fet cal afegir-hi que l'evolució electoral ha fet que la composició actual del Senat sigui un veritable veto *de facto* a qualsevol reforma en sentit "progressista", ja que és una veritable cambra conservadora gràcies al sistema d'elecció dels senadors provincials.

Això ha fet que, en termes comparats, la constitució espanyola sigui una de les constitucions que s'ha reformat menys. Utilitzant dades del *Comparative Constitutions Project*, observem com la constitució espanyola és de les que es reforma menys sovint en comparació a altres països europeus i a altres democràcies d'arreu del món. Només les constitucions de Dinamarca, Polònia i Romania es reformen amb menys freqüència, tot i que tal tenir en compte que, en els dos últims casos, les constitucions respectives són molt més joves (daten de principis dels noranta).

La rigidesa inicial sembla ara convertida en una camisa de força per a reivindicacions socials que no se senten reflectides en una llei que es va confeccionar en un context històric i geopolític molt allunyat de l'actual. El polític George Tsebelis recorda que allargar els textos constitucionals, per exemple mitjançant enumeracions de drets o polítiques concretes, o donar rigidesa als textos constitucionals, sovint té un efecte contrari al desitjat.

Les constitucions llargues acaben necessitant més reformes i generant inconsistències temporals que es perceben com a negatives per a l'estabilitat. Malgrat tot, aquesta és precisament la línia suggerida per la ministra d'Administracions Públiques Meritxell Batet i d'altres propostes de formacions d'esquerres que voldrien ampliar la llista de drets fonamentals i les polítiques de l'Estat de benestar.

En qualsevol cas, quan la distància entre la Constitució formal i material s'eixampla sense remei, com ja fa temps que observem al nostre país, l'absència de reforma evoca a una voluntat de ruptura. En el cas català aquests efectes s'agreugen per la percepció generalitzada que el comportament de les principals institucions de l'Estat és contrari als drets fonamentals i la separació de poders establerta al mateix text constitucional. Davant d'això, la celebració del text constitucional resulta hipòcrita a ulls de molts ciutadans que el 1978 van votar la Carta Magna, però també de molts que no van poder fer-ho.



Rèplica de la constitució. Foto: Adrià Costa