

IV. LA FUNCIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO Y SUS POSIBLES TRANSFORMACIONES

1. La Constitución como defensa frente al cambio.....	176
2. El cambio constitucional formal.....	180
3. El cambio constitucional no formal.....	189
4. Algunas propuestas para la “transformación constitucional”...	191

IV. LA FUNCIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO Y SUS POSIBLES TRANSFORMACIONES²¹¹

Resulta una obviedad afirmar a estas alturas la decisiva aportación que para la construcción y perfeccionamiento de las modernas organizaciones políticas ha supuesto la aparición y desarrollo del constitucionalismo. Así, en un rápido balance histórico, habría que señalar cómo el constitucionalismo, hasta la primera posguerra, aparece fundamentalmente como instrumento de limitación y control del poder, cuyos límites establecen con precisión las nuevas Constituciones escritas;²¹² a estos efectos, incorporan los mecanismos políticos de origen inglés (evolucionando desde los que inicialmente configuran la monarquía limitada o constitucional hacia el parlamentarismo democrático) y las elaboraciones dogmáticas francesas: división de poderes, concepción absoluta de los derechos individuales y la consagración de la soberanía nacional, a cuyos representantes corresponde la elaboración del derecho como cauce por el que debe discurrir la actividad de los gobernantes. Tras la Primera Guerra Mundial, las Constituciones garantizan el gobierno de las mayorías con respeto a las minorías, empieza a extenderse el control de constitucionalidad de las leyes,²¹³ introducen los nuevos derechos sociales, y los mecanismos que desde el ya clásico estudio de Mirkin-Guetzevich²¹⁴ se conocen como racionalización del parlamentarismo; tras la Segunda Guerra Mundial continuarán intensificadas estas tendencias en una progresiva juridización de los procesos sociopolíticos y económicos (constitucionalización de los partidos, constitucionalismo económico, etcétera). Desde un planteamiento sistemático, el profesor J. de Esteban ha expuesto, asimismo, la aportación del constitucionalismo a través de lo que deno-

211 Trabajo publicado como monografía en *Publicaciones del Departamento de Derecho Político*, Universidad de Salamanca, 1978.

212 *Vid.* por todos Biscaretti, P., *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1975, pp. 43 y ss.

213 Así ocurre en las Constituciones de Irlanda de 1921 (art. 16), de Rumania de 1923 (art. 103), de Grecia de 1927 (art. 5), así como en la austriaca de 1920 y checoslovaca de 1918.

214 Mirkin-Guetzevich, B., *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Ed. España, 1931, prólogo.

mina función legitimadora de las Constituciones (en la aparición de Estados o tras cambios políticos fundamentales), política (regulación de los temas centrales de la vida política; soberanía nacional, derechos individuales, división de poderes, cauces de acceso, transmisión y vehículos del poder, límites y controles al mismo, etcétera), organizativa, jurídica e ideológica (en el sentido de programática).²¹⁵

Me ha parecido oportuno hacer esta breve referencia esquemática, que por conocida y evidente puede parecer innecesaria, pero que creo pertinente para que todo el desarrollo posterior de este trabajo, de acentuado carácter crítico, se encuadre en sus justos límites: en el reconocimiento previo del complejo y progresivo papel jugado por el constitucionalismo moderno.

La crítica se va a centrar en una función constitucional no recogida en las enumeraciones anteriores, sobre la que no abundan los análisis detenidos, pero que se encuentra presente y actuante desde los mismos orígenes del constitucionalismo, en cuanto puede decirse que constituye, en buena medida, uno de sus fundamentos históricos.

En efecto, no parece arriesgado afirmar que uno de los aspectos o sectores de la superestructura que vienen exigidos por el asentamiento como dominante del modo de producción capitalista es, en el campo jurídico, la fórmula codificadora. Ciertamente, la imposición revolucionaria del modo de producción capitalista implicaba una serie de exigencias: la vigencia plena de los principios de libertad e igualdad necesarios para el desarrollo de las nuevas relaciones de producción, la nueva configuración que exigía la propiedad capitalista, así como el derecho de familia y sucesiones,²¹⁶ la unidad territorial del derecho, un nuevo nivel de seguridad jurídica, etcétera; y todo ello imponía una reelaboración total del derecho público y privado, reelaboración que estaba, además, avalada ideológicamente por un subyacente racionalismo iusnaturalista. No es por ello extraño que el primer planteamiento de la necesidad codificadora se produzca en la Asamblea Constituyente francesa de 1790,²¹⁷

²¹⁵ Esteban, J. de, *Constituciones españolas y extranjeras, estudio preliminar*, Madrid, Taurus, 1977, pp. 23 y ss.

²¹⁶ La codificación moderna supuso —como señaló Glasson— el triunfo de la propiedad romana sobre la germánica y de la familia germánica (en realidad cristiana, como afirma Castán) sobre la romana.

²¹⁷ Recuérdese que los tres primeros códigos modernos surgen en 1794 (el *Landrecht* prusiano), 1804 (Código francés) y 1811 (Código Civil general austriaco).

y que, a partir de aquí, la codificación del derecho privado o codificación propiamente dicha, y la codificación del derecho público, o constitucionalismo, marchen juntas.²¹⁸ En el derecho privado los códigos contribuirán a fijar y garantizar a nivel interpersonal y concreto las relaciones capitalistas de explotación. En el derecho público las Constituciones contribuirán a fijar y garantizar a nivel político el dominio e interés general de la clase dominante. A la implantación universal (con el sentido sobreentendido en el que se suele utilizar al respecto) por primera vez en la historia de un modo de producción como dominante, el capitalista, correspondió, también por vez primera, la “unificación jurídica del mundo”, lo que permitió la formación y desarrollo de la teoría general del derecho, del derecho constitucional común y general en cuanto “cuerpo de doctrina nutrido de los principios que se encuentran en la base de la inmensa mayoría de las Constituciones políticas” (Berthelemy-Duez). El derecho en general y la Constitución en particular, devienen elementos necesarios de las nuevas exigencias del Estado en las sociedades capitalistas en cuanto, a través de ellos, se logra en buena medida lo que en otro lugar hemos llamado la “transformación ideológica de la realidad” (básicamente, “inexistencia jurídico-política de las clases”) y “organización del dominio de clase”²¹⁹ (básicamente, exclusión de las clases dominadas a través de una adecuada organización del proceso político y de la estructura del Estado).

Desde estas perspectivas, la Constitución, que tiene su origen en la circunstancia histórico-concreta apuntada, desempeña objetivamente una finalidad específica: no sólo expresa formalmente el nuevo orden, sino que contribuye a crearlo y a defenderlo. Y este último hecho tiene su casi mecánico reflejo en la tendencia de las Constituciones a perpetuarse. Sin embargo, esta relación causal no ha sido habitualmente explicitada, y la interpretación más usual se ha quedado en la mera observación de que las Constituciones tienen, como característica “inmanente”, la de permanecer. La idea de permanencia —se ha dicho—²²⁰ ha estado estrechamente vinculada a la Constitución, hasta el punto de que la estabilidad

218 Vid. Pérez Serrano, “Constitucionalismo y codificación”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1953, pp. 92 y ss.

219 Vid. Cabo, C. de, *La República y el Estado liberal*, Madrid, Ed. Tucur, 1977.

220 Vid. García Pelayo, “Derecho constitucional comparado”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1961, pp. 128 y ss.

se ha considerado como un deseable atributo suyo; se la relaciona, sin más distinciones, con la pretendida inmutabilidad de las anteriores “leyes fundamentales” y aun se trata de ver en todo ello una manifestación de la “naturaleza humana” que tiende a la fijación de situaciones, recordándose cómo las construcciones de Platón, Polibio o Hegel tratan de detener la historia en sus respectivos momentos existenciales.

Pues bien, de lo que aquí se trata es de señalar que si las Constituciones tienen un origen histórico muy concreto y se configuran de forma que sirven a la defensa y permanencia del nuevo orden frente al antiguo, de manera que, en buena medida, se definen y caracterizan por esta estrategia defensiva frente al viejo sistema, en la actualidad, bien lejos de aquella circunstancia histórica, conservan, sin embargo, el mismo carácter y finalidad. Todo el “orden constitucional”, se diría que, desde estas perspectivas, permanece anclado en su tiempo. Sin evolución en su *ratio* ni en su forma, el instrumento sigue desempeñando la misma función: la defensa frente al cambio. Y en definitiva, el mantenimiento del *statu quo*. Y parece obvio señalar cómo esta función, evidentemente positiva en su origen en cuanto contribuyó al triunfo burgués, se ha convertido en un factor regresivo, por lo que cabría destacar como una primera exigencia de esta hora la de tratar de “actualizar” la función constitucional. Y este es el objetivo al que se dirige este trabajo: tras delatar primero el papel desempeñado por la Constitución en las sociedades capitalistas, proponer después algunas vías de superación, de actualización histórica, que puedan iniciar la conversión de la Constitución en un factor democratizador y “coadyuvante” de la dinámica social.²²¹

1. *La Constitución como defensa frente al cambio*

La presentación de la Constitución desde esta perspectiva no ha sido muy frecuente. Por el contrario, la visión más generalizada de la Constitución, del régimen constitucional, ha tendido a presentarlo de manera muy distinta. Como se sabe, uno de los medios que el sistema moderno de Constitución utilizó para asegurar el “nuevo orden”, es decir, la hegemonía de las nuevas clases dominantes, fue la nueva organización del

221 En esta línea se sitúan las reflexiones que se contienen en el trabajo antes citado de J. de Estaban en torno a la función “transformadora” de la Constitución con vistas a desempeñar el papel de lo que el autor llama “Constitución activa”.

poder, opuesta a la característica del *ancien regime*. No podía ser de otra manera si se tiene en cuenta que el nuevo arbitrio no era sino la expresión primera del resultado de la lucha de clases con la que aparecía en la historia como dominante, de manera revolucionaria, el modo de producción capitalista. Ciertamente, la nueva organización del poder expresaba la prevalencia de los intereses burgueses a través, en la mayoría de los casos, de la forma política republicana frente a los feudales y la forma monárquica, pues, como hemos expuesto detenidamente en otra parte y en contra de pretendidos modernismos, las monarquías absolutas no son sino el último intento de defensa del orden feudal. Pues bien, todo este fundamento histórico-concreto sufre en el tratamiento más común del tema constitucional una transformación ideológica y se presenta, abstractamente desprendido de él, como una “defensa de la libertad”, como una “garantía frente a los poderes absolutos”, como un “sometimiento del poder al derecho”, lo que ciertamente no sólo es verdad sino que supuso —como se ha señalado— una conquista de inapreciable valor, pero ni es toda la verdad ni explica demasiadas cosas.

Toda la construcción burguesa del Estado de derecho tendrá en este planteamiento, en cierta manera ahistórico, y en esta previa depuración fundamentadora, su arranque inicial. Y lo cierto es que las elaboraciones posteriores y aun actuales del constitucionalismo no han ido mucho más lejos. Así, Carl Friedrich parte de un concepto funcional de la Constitución, a la que define como un procedimiento por el que la acción gubernamental se somete efectivamente a un sistema de frenos;²²² en el mismo sentido y sobre esta misma fundamentación funcional, construye Loewenstein su *Teoría de la Constitución*: el control del poder político —dice— es el núcleo de lo que la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. Un acuerdo de la comunidad —señala— sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder, se ha mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores. Exponer el mecanismo de esas reglas —concluye— constituye el centro de cualquier teoría de la Constitución.²²³ Y ciertamente así ocurre de hecho. La visión burguesa de la teoría de la Constitución sigue anclada en los puntos de partida: la Constitución como freno y

222 Friedrich, C., *La démocratie constitutionnelle*, París, PUF, 1958, pp. 66 y ss.

223 Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, pp. 29 y ss.

control del poder. Se hace por ello urgente y necesario destacar también su función como freno y control del cambio social. Destacar el papel de la Constitución como sistema de seguridad de que se dotan las sociedades de clases, en cuanto que la Constitución no refleja ningún supuesto ideal de justicia sino que representa los intereses de las distintas clases sociales según su fuerza política relativa en la forma y medida en que lo establece el compromiso entre ellas,²²⁴ tratándose, a través del sistema constitucional, de fijar este sistema de relaciones entre las clases, de evitar su alteración, lo que se traduce, en definitiva, o bien en un intento de frenar su evolución posterior o bien de consolidar la situación de que se parte si no es inicialmente fuerte.²²⁵ Porque no puede olvidarse que, en las sociedades de clases, la Constitución es un resultado contradictorio. Puede decirse que las contradicciones en las que se debate proceden básicamente de que:

1o. Inicialmente expresa la ideología e intereses prevalentes y necesarios para el mantenimiento de la sociedad burguesa y que, con todos los “compromisos” que se quiera, responde al interés general de las clases dominantes referidos a la situación histórico-concreta en que la Constitución surge y a los que trata de garantizar.

2o. La dinámica histórica puede exigir el cambio de normas de la estructura política, de las condiciones y formas del poder y de la administración, a fin de adecuarlos a las nuevas formas que exige la defensa de aquellos intereses.

3o. El supuesto democrático, en cuanto principio de legitimación universalmente indiscutido, se encuentra incorporado a la generalidad de las Constituciones modernas, lo que, pese a todos los filtros que se establezcan, implica introducir de alguna manera la lucha de clases en el campo jurídico-político.

El sistema de contradicciones se ha resuelto mediante la configuración de los sistemas constitucionales, en torno al tema de referencia, con base en dos tipos de ingredientes de naturaleza aparentemente distinta:

- Uno formado por los supuestos que se definen por su finalidad conservadora (superlegalidad, el contenido que habitualmente com-

²²⁴ Aja, E., Prólogo a *¿Qué es una constitución?*, de F. Lasalle, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 21 y ss.

²²⁵ *Ibidem*, p. 23.

prende lo que genéricamente se denomina “defensa de la Constitución”, cláusulas de intangibilidad, etcétera).

- Y otro formado por los supuestos que se definen por su pretensión de introducir el cambio (los que integran lo que en sentido amplio puede llamarse cambio constitucional).

Pocas dudas, ciertamente, puede plantear el primero respecto de su función. Tanto la superlegalidad (en cuanto instala no ya una nueva separación, sino una auténtica jerarquización de poderes en cuya cúspide se encuentra el nivel poder constituyente-Constitución²²⁶ como condicionante de la totalidad del proceso político —especialmente en los sistemas republicanos en los que no se encuentra limitado *ab initio*, como en los monárquicos, por el tope mínimo a que obliga el mantenimiento de la dinastía—, al que la Constitución señala ya unos límites precisos, y por tanto el propio poder político que se encuentra igualmente limitado “por arriba”²²⁷ y traducido todo ello, formalmente, en la rigidez constitucional) como los mecanismos arbitrados para la defensa de la Constitución (pues todos ellos, tanto los preventivos —aparte de la obligación genérica de acatar la Constitución quizás el más importante sea el tendente a evitar el surgimiento de leyes anticonstitucionales— como los represivos —responsabilidades que impone la Constitución o la organización judicial o el código penal contra los atentados constitucionales— como los reparadores —control de la constitucionalidad de las leyes—, con independencia de otras virtualidades, tienen un innegable efecto de defensa del *statu quo*) y las cláusulas de intangibilidad (manifestación última de la oposición al cambio en materias que, por la circunstancia histórico-concreta que rodea la aparición de la Constitución en la que se incluyen, suscitan temores o se advierten peligros respecto de la duración y profundidad de su vigencia sociopolítica) expresan directamente el afán de permanencia y la disposición de una serie de remedios para conseguirlo.²²⁸

²²⁶ Es a partir de Sieyès cuando el poder constituyente se configura como categoría jurídica. Cfr. Sieyès, *¿Qué es el tercer Estado?*, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 69, 75, 78 y 79.

²²⁷ Vid. Fabre, Michel-Henry, *Principes républicains de droit constitutionnel*, París, 1967, pp. 160 y 164.

²²⁸ El supuesto más exagerado que conocemos de este afán de permanencia lo constituye el art. 136 de la Constitución mexicana de 1917, que, integrando sólo un título (el VI) denominado “De la inviolabilidad de la Constitución”, dice: “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su vigencia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo

Pero es que, además, un análisis más detenido del segundo revela, igualmente, a través de fórmulas distintas, una finalidad semejante. Como se sabe, la dinámica constitucional se presenta habitualmente como el medio a través del cual la Constitución se acomoda a las exigencias que impone el inevitable cambio sociohistórico. En términos reales puede decirse que, quizás, su finalidad es cabalmente la inversa: convertirla en el medio a través del cual el cambio sociohistórico se acomode a lo establecido en la Constitución. Ello se aprecia con claridad si se examina con algún detenimiento los mecanismos que, para el cumplimiento de aquellas finalidades, adopta el sistema constitucional, es decir, tanto el cambio constitucional formal como el no formal.

2. *El cambio constitucional formal*

Pero aun el cambio constitucional previsto y sancionado formalmente está sometido a un doble filtro: por razón de la materia y por razón de la forma.

a) Por razón de la materia cabe a su vez señalar una doble limitación:

En primer lugar, en cuanto que la reforma de la Constitución tiene por imposición constitucional y de manera generalizable casi hasta lo absoluto, un contenido parcial.

En principio, el derecho positivo recoge esta exigencia de manera abstracta en una serie de Constituciones que por su entidad y número la hacen suficientemente significativa. Tal ocurre con las Constituciones de Bélgica de 1831, las leyes fundamentales de Bonn de 1949; Países Bajos, de 1956; Noruega, de 1907; Grecia, de 1952; México, de 1917; Paraguay, de 1940, etcétera. En todas ellas o la reforma parcial se afirma expresamente o expresamente también se prohíbe la reforma total.²²⁹ Realmente las únicas Constituciones que recogen la posibilidad de la reforma total son la argentina de 1956 y la suiza de 1884; pero no han pasado del nivel de las proclamaciones. Porque lo cierto es que la previsión

recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido serán juzgados así los que hubieran figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieran cooperado a ésta”.

²²⁹ Es el caso del Art. 108 de la Constitución griega de 1952, que establece en su párrafo primero: “No se permite la revisión de la Constitución en su totalidad”.

suiza, la más significativa en el orden jurídico-constitucional, está concebida desde un cúmulo tal de desconfianzas, exige tal cantidad de acuerdos en un caso o sucesivos requisitos y trámites en otro, que, de hecho, su significación es puramente teórica: en 92 años no ha tenido aplicación práctica la posibilidad que contempla el artículo 120; se da incluso la circunstancia de que en este sistema constitucional, frecuentemente considerado como uno de los más progresivos en el orden de la dinámica constitucional, ni siquiera la reforma parcial se ha permitido en términos absolutos, como veremos más adelante.

Probablemente la universalidad del reconocimiento de la reforma constitucional como reforma parcial es uno de los fines ideológico-políticos, y, en todo caso, es una conclusión inevitable de la construcción jurídica que distingue y en realidad divide el poder constituyente y el de revisión. Porque a este doble tipo de poderes debe corresponder un doble tipo de competencias: totales, podría decirse, en su caso, limitadas en el otro. Toda la teoría del carácter limitado del poder de revisión acaso encontraría aquí su explicación última.

En segundo lugar, porque esta reforma constitucional parcial está sometida a los llamados “límites explícitos”.

Es decir, la limitación de la reforma constitucional a una reforma parcial, no es una pura limitación abstracta. El reunir el requisito de ser “parcial” no basta porque la reforma no puede recaer sobre “cualquier parte” de la Constitución. Por el contrario, el derecho positivo constitucional especifica y, de nuevo, restringe la libertad para la reforma. Ésta es la función de los llamados límites explícitos. Son básicamente de dos tipos:

- Institucionales o concretos, mediante los cuales se excluye de la posibilidad de la reforma y, en consecuencia, la Constitución declara inmodificables, determinadas instituciones o aspectos muy concretos de la estructura político-constitucional: la organización federal,²³⁰ específicos derechos de los Estados dentro de la misma,²³¹ la integridad del territorio,²³² las propias disposiciones cons-

²³⁰ Art. 217 de la Constitución del Brasil de 1946; art. 6. de la Constitución de Australia de 1900; art. 79.3 de la ley fundamental de Bonn de 1949.

²³¹ Así, el art. 5o. de la Constitución de los EEUU, considera inmodificable el derecho igual de sufragio de los estados en el Senado; en el mismo sentido el art. 79.3 de la ley constitucional de Bonn.

²³² Art. 89 de la Constitución francesa de 1958 referido al territorio de ultramar.

titucionales sobre la reforma²³³ y, sobre todo, destaca por la frecuencia con que se admite la forma de gobierno; debe señalarse, además, que es en concreto la forma republicana la que disfruta de manera predominante de la protección constitucional²³⁴ como corresponde a la vinculación histórica y generalizada que se ha producido entre la burguesía desde que se convirtió en clase dominante y la forma republicana y que ya percibiera Marx en la circunstancia concreta de la Segunda República Francesa.²³⁵

- Ideológicos o indeterminados, mediante los cuales se excluye igualmente de la posibilidad de reforma, y, en consecuencia, la Constitución declara inmodificables, principios generales, aspectos genéricos e indeterminados y hasta puras abstracciones, supuestamente contenidos en ella. Tal ocurre con el artículo 1o. de la Ley española de Principios Fundamentales del Movimiento de 1958, que declaraba permanentes e inalterables los contenidos en la promulgación que le precedía, y que, como se sabe, incluía principios doctrinales, programáticos, orgánicos, etcétera; con el artículo 79 de la ley fundamental de Bonn, que declara inmodificables, entre otros, el “orden democrático y social”, así como los principios de “dignidad del pueblo” y “respeto a los derechos fundamentales que en ella se reconocen”;²³⁶ con el artículo 108 de la Constitución griega de 1952, que prohíbe expresamente la revisión de las “disposiciones fundamentales de la Constitución”, sin más especificaciones; con el artículo 112 de la Constitución noruega de 1814, que establece que “las enmiendas jamás podrán contradecir los principios que integran la presente Constitución” y únicamente se aplicarán a “dis-

233 Art. 129, párrafo 3, de la Constitución del Palatinado del Rhin.

234 Constituciones francesas: se introduce en 1884, modificándose el art. 8 de la Ley de 25-II-1875, y se mantiene en las de 1946, art. 95, y de 1958, art. 89; Constitución italiana de 1947, art. 1o.; Constitución turca de 1950, art. 9, e, incluso, la Constitución de los EEUU. En cuanto en su art. 4o., sección 4a., se afirma que se “garantizarán” a cada Estado de esta Unión una forma republicana de gobierno.

235 Marx, C., en *El 18 de Brumario de Luis Bonaparte*, Barcelona, Ariel, 1974, pp. 22, 52, 53 y III y las *Luchas de clases en Francia*, Buenos Aires, Ed. Claridad, 1973, pp. 54 y ss.

236 En concreto, el art. 79.3 declara inadmisibles toda modificación de esta ley fundamental que afecta a los principios contenidos en los arts. 1º (dignidad del pueblo y respeto a los derechos fundamentales) y 29 (en el que se consagra la república federal, democrática y social; la soberanía del pueblo ejercida mediante elecciones y votaciones y la sumisión del Poder Legislativo al orden constitucional).

posiciones particulares no susceptibles de alterar el espíritu de la Constitución”.

No vamos a plantear aquí el valor jurídico de estas, llamadas generalmente, *cláusulas de intangibilidad*. En cuanto se trata de cuestiones estrictamente políticas parece que la ciencia jurídica no puede hacer otra cosa que suministrar argumentaciones susceptibles de ser utilizadas políticamente. Buena prueba de ello es el que a través de argumentaciones absolutamente “convincientes”, llegan a resultados absolutamente contrarios, autores como Burdeau y Biscaretti.²³⁷ Por eso, donde nos parece que hay que situar la cuestión es, exclusivamente, en el terreno político, y afirmar entonces su valor político, el indudable valor que estas cláusulas pueden tener como arma política susceptible de ser esgrimida por opciones y fuerzas determinadas ante coyunturas de cambio. El reciente proceso político español, de inevitable referencia, proporciona, quizá, la comprobación más evidente.

Realmente, lo que hemos llamado límites ideológicos suponen en cierto modo la implantación en el derecho positivo de la tesis fundamental de la teoría de los límites inmanentes, teoría que, generalmente aceptada, corona y completa todo el sistema de seguridad constitucional frente al cambio, desde la perspectiva del contenido del mismo. La tesis se basa en la aceptación de la existencia, dentro de la propia Constitución, de una jerarquía normativa cuyo grado superior excede del poder de revisión; toda Constitución, todo sistema constitucional, se afirma, tiene unos límites absolutos implícitos, determinados por el “espíritu”, por la “norma supuesta”, sobre la que se fundamentan, que no pueden ser objeto de revisión. Quizá su primera formulación teórica se encuentra en la concepción de Carl Schmitt de la reforma constitucional, a la que define como “la facultad de reformar la Constitución atribuida por una normación legal-constitucional” lo que, según el propio Schmitt, “significa que una o varias regulaciones pueden ser sustituidas por otras, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución como un todo”.²³⁸ Y su primer planteamiento práctico

²³⁷ Vid. Burdeau, B., *Traité de science politique*, vol. III. *Le statut du Pouvoir dans le État*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950, pp. 254 y 55; Biscaretti, *Derecho constitucional*, Madrid, 1965, pp. 282 y ss.

²³⁸ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Revista de Derecho Privado [s. f.], p. 120.

—como ha señalado el profesor Morodo—²³⁹ tiene lugar a consecuencia de la interpretación del artículo 76 de la Constitución de Weimar.

Prescindiendo de nuevo de las argumentaciones jurídicas a favor o en contra, y aun de su aceptación o no por la jurisprudencia constitucional —que se ha pronunciado afirmativamente en algunos casos²⁴⁰ y nunca la ha rechazado, llegando como máximo los tribunales a declararse incompetentes—²⁴¹ no cabe dudar de las enormes posibilidades que encierra para ser esgrimida como arma política. Su funcionalidad se ha demostrado incluso en un país como Suiza, donde, aun admitiendo expresamente su Constitución la reforma total sin límite explícito alguno, la doctrina de referencia, a propósito precisamente de dos iniciativas populares (la iniciativa Rheinau [1952] y la iniciativa Chevalier [1954]), ha obtenido la aceptación de su tesis fundamental. Tesis que por otra parte no ha pasado de una concreción mayor de la que encierran expresiones como “defensa del régimen” o “fórmula política”.²⁴² Se mantiene así en toda su virtualidad como elemento que refuerza el sistema, especialmente en los casos en que no se recoge por el derecho positivo, en cuanto que de la misma se deducen las dos limitaciones de la reforma constitucional, en cuanto a su contenido, que antes hemos visto: su carácter parcial y, aun dentro de este, sus concretas posibilidades y alcance.

b) Por razón de la forma. Como se sabe, la superlegalidad constitucional en el orden formal tiene una de sus manifestaciones más específicas en la necesaria “superlegalidad de la reforma”, es decir, en la necesidad de una ley formalmente superior a la ordinaria.²⁴³ Ello supone la exigencia de seguir unos cauces procedimentales especialmente aptos para ser obstruidos. En este sentido cabe destacar:

239 Morodo, R., “Derecho y realidad: sobre la reforma constitucional y sus límites”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Puerto Rico, 1966, p. 86.

240 Tribunal Constitucional Federal alemán y Tribunal Constitucional bávaro.

241 Supreme Court de los EEUU.

242 Sobre el concepto de “fórmula política”, referido al tema que nos ocupa, *cfr.* Lucas Verdú, P., “La repercusión de los cambios sociales en las Constituciones rígidas”, *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca*, mayo-octubre, 1955, en el que a partir de Mosca, hace una útil aplicación a la problemática de referencia.

243 La Constitución de Ghana de 1960 supone un caso específico de lo que se podría llamar superlegalidad parcial, en cuanto que solamente determinadas partes de la Constitución exigen un procedimiento especial de reforma, procedimiento por otra parte inconcreto y con numerosas lagunas que, ciertamente, impiden que se la pueda incluir en lo que habitualmente se conoce como “régimen constitucional”.

1) Se ha dicho, no sin fundamento, que la competencia para iniciar la reforma constitucional es tan decisiva, que el modo de su atribución es un indicador seguro del nivel democrático de los sistemas políticos.²⁴⁴ Si se acepta este supuesto, el resultado de su aplicación no ofrece conclusiones demasiado optimistas, pues, salvo la excepción de Suiza (y en cierto modo Italia), la regla general es que tal competencia se atribuye de modo exclusivo al Ejecutivo y al Parlamento (que la ejercen de manera compartida), lo que se convierte en muchos casos en una prevalencia de hecho del gobierno que, con frecuencia, se encuentra con la posibilidad de actuar como si dispusiera de un derecho de veto; y aun menos justificable resulta en aquellos sistemas donde no existe régimen parlamentario.

Pero tal vez más importante que la competencia para proponer la reforma o iniciativa *stricto sensu*, es la competencia que resuelve la propuesta o decisión sobre la iniciativa. Y en este momento procesal, el supuesto más común es conceder a las asambleas legislativas un papel protagonista, lo que parece correcto desde perspectivas tanto democráticas como organizativas y funcionales. Sin embargo, esta afirmación de principio hay que relativizarla inmediatamente porque:

- En primer lugar, la toma de esa decisión está rodeada de una serie de cautelas y garantías que se traducen en otras tantas dificultades para llegar a una resolución afirmativa: aumento del quórum, mayorías reforzadas, varias lecturas, etcétera, dificultades que se acentúan cuando de sistemas bicamerales se trata.
- En segundo lugar, esta decisión tomada por el Legislativo necesita en un buen número de casos el acuerdo del Ejecutivo; tal ocurre con las Constituciones de los Países Bajos (artículo 197), Suecia (artículo 81), Italia (artículo 138), Estados Unidos (artículo 5), Alemania Occidental (artículo 79), Argentina (artículo 30), etcétera.
- En tercer lugar, y quizá fundamentalmente, en no pocas ocasiones el Parlamento está coaccionado, en el sentido de que en caso de que decida en sentido afirmativo deberá disolverse. Se da efectivamente una correspondencia entre aquellos parlamentos que protagonizan este momento de la reforma y la disolución de los mismos como paso procedimental subsiguiente: tal ocurre con las Consti-

244 Vid. Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 172.

tuciones de Bélgica (artículo 131), Dinamarca (capítulo X, artículo 88), Argentina (artículo 30), Países Bajos, donde la disolución del Parlamento sigue a la aparente sencillez del procedimiento que supone la aprobación de la iniciativa mediante una ley ordinaria (artículo 211), Grecia (Constitución de 1952, artículo 108), etcétera.

2) Es un hecho sobradamente conocido, y no vamos a insistir en él, que el resto de las fases procedimentales (la elaboración y adopción de la resolución definitiva sobre el nuevo texto), ciertamente las decisivas, implican exigencias peculiares que autorizan a hablar de “procedimientos agravados”, pero de tal manera concebidos, que la técnica de la reforma se convierte objetivamente en una técnica para dificultar la reforma: órganos extraordinarios (convenciones, asambleas nacionales, etcétera) mayorías cualificadas, aprobaciones sucesivas en la misma o distinta legislatura, referendos o intervención de los Estados miembros en el caso de estructuras federales con exigencia de peculiares mayorías²⁴⁵ son sus formas más usuales, bien entendido que no son alternativas sino que por el contrario el caso más frecuente es su coexistencia.

Pero es que, además, este mismo procedimiento para dificultar la reforma resulta, de manera frecuente, interferido por un doble tipo de circunstancias:

1. Por la intervención del Ejecutivo. Tal ocurre en Suiza, donde el Consejo Federal tiene la posibilidad de influir en el procedimiento de reforma de una doble manera: en cuanto que la Asamblea no tratará ningún supuesto de revisión constitucional que no haya sido antes informado por el Consejo Federal, lo que le sitúa en condiciones de ejercer un veto suspensivo y en cuanto puede presentar proyectos a la Asamblea Federal que ésta deberá hacer suyos. El caso suizo es particularmente importante, ya que a través de esta intervención del Ejecutivo se desvirtúan en buena medida los presupuestos democráticos iniciales de su pro-

²⁴⁵ Nos referimos a supuestos como el de los Estados Unidos o México. En los Estados Unidos es necesaria la ratificación por las tres cuartas partes de los estados o por convenciones reunidas en las tres cuartas partes de los mismos, es decir, que (como señala Corwin en *La Constitución americana y su actual significado*, Buenos Aires, 1942, pp. 166 y ss.) una enmienda puede ser impuesta por un número de estados que supongan una población inferior en grado notable a la mitad del país o, por el contrario, puede ser frustrada por un número de estados con menos de la vigésima parte de la población del mismo. El razonamiento es aplicable a México, donde el problema se acentúa al exigirse únicamente la mayoría de los estados. En ambos casos se trata, pues, de eludir a la población, al pueblo como totalidad.

cedimiento de reforma, mostrado tantas veces como modelo. Asimismo, en Francia, donde la Constitución de 1958 prevé como final del procedimiento, tras la votación de las cámaras, el sometimiento a referéndum, el presidente de la República puede decidir o no sobre la conveniencia de ésta, ya que se le otorga la posibilidad de eludirlo ordenando que el proyecto de revisión se someta al Parlamento reunido en el Congreso.²⁴⁶ Y en igual sentido pueden citarse los casos de Marruecos, con el papel preponderante del Consejo de Ministros en la redacción definitiva del proyecto de revisión,²⁴⁷ de Bélgica y Países Bajos con la función atribuida en la fase final del procedimiento a la jefatura del Estado de otorgar su consentimiento e intervenir en la fijación del texto, respectivamente,²⁴⁸ sin contar, naturalmente, por lo que de excepcional pueda tener, la función auténticamente directora del procedimiento que desempeña el Ejecutivo en regímenes fascistas y autoritarios de acuerdo con los principios en que se inspiran.²⁴⁹

2. Por el sometimiento a exigencias temporales de diverso tipo. Así, ocurre que en Italia las leyes de revisión constitucional adoptadas según el complicado procedimiento establecido,²⁵⁰ están todavía y durante un periodo de tres meses en una situación no consolidada, de dependencia, en cuanto durante ese tiempo puede producirse la solicitud de referéndum por parte de un quinto de los miembros de cada Cámara, de 500,000 electores o de cinco consejeros regionales, con la única excepción de las que hubieran obtenido en la segunda votación exigida una mayoría de dos tercios en cada Cámara. En otra forma (pero en definitiva se trata también de una limitación) el tiempo limita también el procedimiento de revisión en el sistema noruego, al permitirse únicamente durante los tres primeros *Stortings* tras las elecciones (que son cada cuatro); en el mismo sentido puede citarse la limitación establecida en la Constitución del Pa-

246 Art. 89 de la Constitución de 1958. En este supuesto el proyecto de revisión necesitaría la obtención de los dos tercios de los sufragios emitidos.

247 Constitución de 1962, arts. 105, 106 y 107.

248 Constitución belga de 1831, art. 131 y del Reino de los Países Bajos de 1956, arts. 212 y 214.

249 Cfr., Garófaló, P., *Principios de derecho constitucional y organización política del Estado fascista italiano*, Madrid, Editorial Góngora, 1934, pp. 35 y ss.; y su plasmación en la Constitución portuguesa de 1933, art. 135.

250 Deberán ser adoptadas por cada Cámara en dos deliberaciones sucesivas con un intervalo no menor de tres meses y aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en segunda votación.

raguay de 1940, al exigirse que el referéndum al que debe someterse la propuesta de la Asamblea Nacional deberá coincidir con las elecciones para la renovación del periodo presidencial.

Otras veces la exigencia temporal se intercala en el procedimiento con el fin de alargarlo. Tal ocurre con los plazos exigidos entre las deliberaciones sucesivas que deben tener lugar en la misma legislatura (es el caso de Italia, que exige un intervalo de tres meses), o las exigencias de legislaturas sucesivas cuya utilización más desafortunada tuvo lugar, no extrañamente, en las Constituciones francesas de 1791, del año III y de 1848. Finalmente, no es infrecuente la programación temporal de la reforma, bien en sentido negativo (prohibición durante un periodo determinado, como ocurre en Bélgica durante los periodos de Regencia; en la Constitución de Ecuador de 1929, que la prohibía durante diez años, etcétera) o positivo (obligación de revisarla en un tiempo determinado como en la Constitución portuguesa de 1933; que se establecía esta obligación para cada diez años, aunque a veces los límites no son generales sino que se refieren sólo a aspectos muy concretos (tal es el caso de la Constitución de los Estados Unidos, en la que se prohibía la modificación en un plazo de veintidós años, de las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo 1o., referentes, respectivamente, a la inmigración o importación de personas que cada estado considerara conveniente, y al establecimiento de impuestos directos basados únicamente en el censo que la Constitución consideraba; de Rhodesia del Norte, cuya Constitución de 1956 incluye una prohibición a plazo para modificar la proporción de la mayoría blanca, etcétera).

A la vista de todo ello parece fundada la afirmación de que a través de la reforma constitucional, lo que en realidad hace el sistema político es rodearse de una serie de garantías que permitan en todo momento el control del cambio; un cambio, por otra parte, dosificado, ya que esas garantías se pueden convertir en dificultades insalvables, en instrumentos que debidamente utilizados impidan la penetración de un cambio que vaya más allá de lo tolerable. Desde esta perspectiva, lo que desde cierto punto de vista se ha saludado como una conquista, porque efectivamente lo era, como fue la ampliación del contenido de las Constituciones, incluyendo, especialmente a partir de la primera posguerra, regulaciones y derechos en materia económico-social, tiene una significación menos op-

timista: intentar que ese sistema de garantías constitucionales se extienda lo más posible, abarcando directamente la estructura económico-social.

Se trata, en definitiva —como ha señalado el profesor Tierno Galván—, de que el sistema de normas que definen las condiciones y titularidades del poder supremo y de la administración, sigan contribuyendo a la permanencia del Estado burgués y de la sociedad burguesa, por lo que

es imposible que las Constituciones burguesas tradicionales contengan elementos que impliquen una transformación del propio Estado: a lo más que alcanzan es a normas transitorias de reforma que tienden no a una transformación o cambio reales, sino a alteraciones cuyo objeto consiste en mantener las contradicciones típicas del Estado burgués y de la sociedad burguesa que reflejan.²⁵¹

Porque, ciertamente, no cabe olvidar la funcionalidad que ello supone para el sistema. Como se sabe, y a diferencia de lo que ocurre en las formaciones sociales correspondientes a modos de producción anteriores, la superestructura de las correspondientes a modo de producción capitalista está dotada de una cierta autonomía específica que le permite, diríase, una defensa más lúcida del sistema, en cuanto admite la posibilidad de hacer concesiones a las clases dominadas y de imponer determinadas limitaciones a corto plazo a concretos intereses de las clases dominantes, como la mejor fórmula para defender su interés general de clase a largo plazo. El cambio constitucional sería de esta manera la consagración formal de esa posibilidad a nivel político. Y, en todo caso, su carácter de elemento fundamental para la defensa del *statu quo* parece indudable.

3. *El cambio constitucional no formal*

Es frecuente en los estudios de derecho constitucional, atribuir al cambio constitucional no formal un papel importante y aun decisivo. Al margen de todo planteamiento teórico, inconsistente e inútil a los efectos que aquí interesan, lo cierto es que los hechos no permiten una valoración semejante de lo que, desde Laband, el derecho público alemán ha llamado “mutación constitucional”.

²⁵¹ Tierno Galván, E., “Especificaciones de un derecho constitucional para una fase de transición”, *Boletín Informativo de Ciencia Política*, núm. 10, agosto 1972, pp. 56 y 57.

Quizá el sistema donde el cambio constitucional no formal ha tenido históricamente un campo de acción más amplio, ha desarrollado un papel más importante y permite, por consiguiente, una perspectiva más completa, sea el inglés; y hasta tal punto que, probablemente, no pueda considerarse arquetípico, por exceso, es decir, porque las características del sistema inglés le proporcionan, de manera natural, una posibilidad y función no comparables. Pese a todo, y aun quizá por ello puede resultar más significativo, cabe formular al mecanismo básico de cambio constitucional no formal inglés, las siguientes observaciones:

a) Las convenciones inglesas no pueden ser invocadas ni aplicadas coactivamente por los tribunales. En definitiva, no cabe considerarlas como derecho, con todo lo que ello supone.

b) Son creadas, exclusivamente, por los órganos de poder, sin que en ningún momento, en su fase de formulación o modificación, se produzca intervención alguna del pueblo.

c) Prácticamente todas las convenciones son convenciones históricas. No hay convenciones de este siglo, lo que evidentemente ha puesto a prueba, con resultados claramente insatisfactorios, la capacidad del sistema convencional para el cambio.

d) Buena parte de las convenciones han terminado en robustecimientos autoritarios; así ha ocurrido con todas las referentes al protagonismo parlamentario, que se ha traducido en el dominio político del primer ministro; el mismo sentido tiene la formación del gobierno por el partido mayoritario, la toma de posesión del cargo de primer ministro por su líder, la facultad de disolver la Cámara de los Comunes y convocar nuevas elecciones a través de la Corona cuando el partido mayoritario haya sido derrotado en esa Cámara en torno a una cuestión que le parezca vital, etcétera.

e) En definitiva, debe admitirse que un sistema de cambio basado en el precedente es lo más opuesto a la dinámica acelerada de nuestro tiempo.

En los Estados Unidos el balance no es muy diferente, pues, además de serle aplicable buena parte de las observaciones anteriores, destaca el carácter fuertemente conservador que tienen los tres cambios básicos que a través de la historia se han introducido al margen del procedimiento formal de la enmienda constitucional:

- El control judicial de la constitucionalidad de las leyes.
- El uso del derecho de veto presidencial frente a las leyes aprobadas en el Congreso.
- La erosión que ha sufrido el sistema federal en su funcionamiento jurídico-constitucional, a través del mecanismo de las subvenciones, que se ha transformado en una vía de sometimiento progresivo de los estados al control de la Federación.

En el continente, aunque cuantitativamente su importancia es menor, cualitativamente sus resultados y sentido no han sido diferentes. Así, en Francia, es característico el proceso de fortalecimiento del Ejecutivo en la Tercera y Cuarta Repúblicas a través de las leyes de autorización que condujeron a la atribución de una auténtica competencia legislativa al gobierno; y es igualmente notorio cómo el artículo 48 de la Constitución de Weimar, concebido originalmente para otorgar amplios poderes policiales en caso de alteraciones del orden y de la seguridad públicos, fue utilizado por Hitler para decidir la suspensión de las libertades individuales, arbitrar medidas contra los partidos políticos y establecer comisarios del Reich en los diferentes estados a través de la ordenanza de 28 de febrero de 1933.

4. *Algunas propuestas para la “transformación constitucional”*

Ante todo lo expuesto, ante el balance que puede parecer desolador del comportamiento y contribución del sistema constitucional a la dinámica histórica, parece que la conclusión más inmediata es la de rechazarlo como posible vía de progreso democrático, bien por inservible, bien por negativo. Sin embargo, parece que una toma de conciencia clara y previa como base para una actitud no puramente especulativa sino teórico-práctica, es decir, un planteamiento que sirva para la acción, pasa por el entendimiento de los siguientes supuestos:

1. La importancia que el tema de la Constitución, incluso de la consideración formal de la Constitución, tiene para la lucha política. Porque, ciertamente, la Constitución es, y puede ser más todavía, algo muy distinto a la simple consideración lasalliana como “hoja de papel”. No solamente no cabe desconocer que forma parte integrante del orden jurídico,

del orden estatal al que contribuye a configurar como unidad de poder y, obviamente, de la estructura política,²⁵² sino también una fuerza política,²⁵³ un arma ideológica²⁵⁴ y, en definitiva,²⁵⁵ un instrumento de influencia en la lucha de clases.

Asimismo, dado el enorme desarrollo actual del Estado y su creciente influencia social y económica (capitalismo monopolista de Estado) la importancia de su posible función en orden a una transformación social que ya señalara Lenin para su época,²⁵⁵ alcanzan hoy un nuevo nivel, y no parece dudoso que esa “conquista del Estado” pueda verse favorecida por la previa “conquista de orden constitucional”.

2. Ciertamente, a partir de lo que aquí se ha expuesto, se puede afirmar que la Constitución, el sistema constitucional, se ha mantenido anclado, en cuanto a su función y posibilidades, prácticamente en su lugar de origen. Y este sería precisamente el punto de partida de la nueva actitud: promover su transformación. Hacer de la teoría y práctica constitucional burguesa una teoría y práctica constitucional democráticas. El objetivo, pues, de la lucha política de las fuerzas democráticas sería hacer llegar el sistema hasta sus últimas posibilidades. “Hasta el fondo”, para “cumplir la tarea con método”. Porque como ha señalado Miliband,²⁵⁶

lo que tiene de malo la teoría democrático-pluralista no es [sólo] su insistencia en el hecho de la competencia, sino su afirmación (y muy a menudo su presupuesto implícito) de que los principales intereses organizados de estas sociedades y, sobre todo, el capital y los trabajadores, compiten en términos más o menos iguales y, por consiguiente, ninguno de ellos es capaz de alcanzar una ventaja decisiva y permanente en la competencia. Es aquí donde aparece la ideología y donde la observación se convierte en mito.

Pues bien, de lo que se trataría es de hacer posible y real esta proposición democrática que teóricamente mantiene el sistema, de la igualdad

252 Cfr. García Pelayo, M., *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1961, pp. 100 y 101.

253 En este sentido Friedrich, C., *op. cit.* pp. 77 y ss.

254 Aja, E., *op. cit.*, pp. 23 y ss.

255 El capitalismo monopolista de Estado —dice Lenin— es la preparación material más completa para el socialismo, su antecala, un peldaño en la escalera histórica entre el cual y el peldaño llamado socialismo no hay ningún otro intermedio. (Lenin, *La catástrofe nos amenaza y cómo combatirla*, obras escogidas, Moscú, Ed. Progreso, 1961, pp. 181 y ss.).

256 *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI, 1970, p. 141.

de la competencia entre capital y trabajo, facilitándola a través de una adecuada previsión constitucional. Y parece claro que hablar hoy de capital, es, indudablemente, hablar de capitalismo monopolístico. Debe tratarse, en definitiva, de señalarse el nuevo objetivo del orden constitucional. Adecuarlo a las nuevas relaciones de producción y de clase. Hoy el papel de la Constitución, no sólo no es ya la defensa frente al viejo orden, ni siquiera la defensa genérica del orden burgués, sino la lucha frente al capital monopolístico. El tratar de organizar la múltiple confluencia objetiva de intereses de las diferentes clases ante ese enemigo común, que parece hoy, en buena medida, el objetivo político fundamental de las sociedades del mundo capitalista, debe tener su influencia en la correspondiente transformación constitucional. Y es precisamente esa base estructural objetiva, la que da sentido a la postura que aquí se mantiene, en cuanto no supone sino la adecuación del orden constitucional a esta fase del modo y relaciones de producción.

No es posible ni, quizá, científico, establecer *a priori* una especie de programa completo que recoja los aspectos específicos en que deba concretarse este nuevo planteamiento constitucional. Habrá, posiblemente, que rectificar en muchos casos e incorporar nuevos elementos a partir de la propia dinámica. Parece, no obstante, que lo que podría llamarse la “lucha constitucional” no podrá ser ajena a temas como estos (y es inevitable pensar en la situación española):

En el orden formal:

a) Romper la extensión y radicalidad del principio que mantiene que dada la complejidad de las sociedades contemporáneas y, en consecuencia, la tecnificación que alcanzan las funciones a desarrollar por el Estado, se impone la separación tajante entre ciudadanos determinados, especializados, únicos aptos para desarrollarla, y el conjunto de los demás. Y partir, por el contrario, del supuesto de que aquella separación respecto a tareas como administrar justicia, mantener el orden, defender a la nación con las armas, etcétera, no es siempre técnicamente inevitable, y que es una exigencia democrática inexcusable la participación ciudadana en los distintos procedimientos a través de los cuales aquéllas se desarrollan.

b) Implantación de una reforma constitucional democrática, lo que implica no sólo flexibilizar los procedimientos para evitar el control de

las minorías, sino atribuir competencias, además de a los centros tradicionales del gobierno, cámaras, pueblo (como totalidad), etcétera, a nuevas organizaciones cuando específicamente les afecte, lo que puede aconsejar, de una parte, la inserción en el cambio constitucional de las organizaciones populares que pueda alumbrar el movimiento de masas o de las que surjan para defender a la pequeña y mediana empresa en su lucha contra los monopolios, y, de otra, a matizar los procedimientos por razón de la materia.

c) Desburocratizar y desformalizar la “defensa de la Constitución” atribuyéndosela a instituciones democráticas formadas a partir de aquellos nuevos elementos y organizaciones.

d) Constitucionalizar “la previsión del cambio”, introduciendo en la Constitución previsiones como las de:

- Nacionalización de empresas monopolísticas, gran propiedad, banca, etcétera.
- La transformación del sistema fiscal.
- La transformación del propio modo de producción, etcétera, buscando no sólo su posible efecto impulsor sino, y sobre todo, evitar el ataque político a medidas de este tipo por inconstitucionalidad.

e) La desaparición de los límites a la reforma constitucional.

Todo ello con vistas a introducir elementos como los siguientes:

En el contenido:

a) Constitucionalización de criterios de neutralización del aparato del Estado en un doble sentido: racionalización y democratización de sus ramas y equilibrio entre las mismas.²⁵⁷

b) Constitucionalización de criterios de neutralización del aparato ideológico: básicamente sistema educativo formal e informal (medios de comunicación de masas).

c) Constitucionalización de la garantía para el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre decisión de sus destinos y reconocimiento de órganos autónomos políticos, administrativos y culturales, regionales, así como la democratización de los municipios.

²⁵⁷ Sobre los desequilibrios o preponderancia en las relaciones entre las distintas ramas del Estado. Vid. Miliband, *op. cit.*, pp. 114 y ss., y N. Poulantzas, *Sobre el Estado capitalista*, Barcelona, Ed. Laia, 1974, pp. 140 y ss.

d) Planificación democrática, fundamentando el desarrollo económico en el sector público (empresa pública) y garantizándose la coordinación con el sector privado no monopolístico a través de su representación en el plan del Estado.

e) Constitucionalización de la garantía de la libertad no sólo de los partidos políticos sino del resto de las organizaciones populares que pueda ir creando el desarrollo del movimiento de masas, así como de las destinadas a la defensa de la pequeña y mediana empresa en su lucha contra los monopolios. Respeto al sufragio universal con base en el sistema proporcional en todos los procesos electorales.

f) Nacionalización de la banca, gran propiedad y empresas monopolísticas, previendo su sometimiento al control democrático y gestión de los trabajadores.

Por estos o parecidos caminos puede empezar la reducción de la antítesis Estado-sociedad;²⁵⁸ y, en definitiva, por estos o parecidos caminos puede continuar su marcha “el viejo topo”.

²⁵⁸ El proceso que en cierta manera se inicia en Rousseau (abstracción de la voluntad general), se acentúa en Kant (donde la voluntad general se transforma en la pura pasividad del “consenso”) y culmina con Hegel, donde la realidad no ya se formaliza sino que se identifica con la “idea”, y alcanza su máxima expresión en su *Filosofía del derecho*, donde la oposición real entre Estado y sociedad se convierte en oposición puramente lógica; Marx lo denunciará básicamente en su *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*. Sobre este tema *vid.* Cerroni, Umberto, “La crítica de Marx a la filosofía hegeliana del derecho público”, en *Marx, el derecho y el Estado*, Barcelona, Oikos-Tau, 1969, pp. 173 y ss.