

¿Hasta dónde se debe llevar la reforma de la Constitución?

José Asensi Sabater
Catedrático de Derecho
Constitucional.
Universidad de Alicante

La respuesta a la cuestión que se me sugiere desde la dirección de la Revista es, en corto, sencilla: la reforma constitucional se debe llevar hasta donde sea posible alcanzar un pacto entre las fuerzas políticas que permita ser sometido a referéndum con garantías de éxito.

La dificultad de materializar una posible reforma reside precisamente en la falta de consenso, un hecho que reflejan los sondeos de opinión más solventes, según los cuales mientras una mayoría notable de los encuestados considera que sería bueno reformar la Constitución, un porcentaje aun mayor opina que los partidos políticos no se pondrán de acuerdo para llevarla a cabo.

Idéntica impresión se desprende de las comparencias habidas hasta el momento —entre ellas, tres de los ponentes que pilotaron la Constitución de 1978— en la Comisión del Congreso de los Diputados para la Modernización del Sistema Autonómico: Todos los comparecientes coinciden en que el modelo territorial, después de casi cuarenta años de desarrollo, arrastra problemas de diseño que deben ser corregidos con el fin de mejorarlo y poder canalizar, constitucionalmente, los conflictos existentes, pero se viene a decir a continuación que no se dan las condiciones políticas para alcanzar el necesario consenso, entre otras razones porque el punto de partida, *el perímetro de la reforma*, es decir, el ámbito, la temática y los límites de la misma, no están claramente establecidos de antemano. Como se sabe, en la citada Comisión únicamente participan PSOE, PP (de modo silente y testimonial) y, inicialmente, de C'S (que no formó parte, por voluntad propia, de la Mesa de la Comisión y que recientemente ha abandonado la Comisión), con las notables ausencias de partidos como UP, IU, PDdeCAT, ER y PNV (éstos por considerar que la aplicación del artículo 155 es una medida represiva), así como otros partidos nacionalistas, como es el caso de COMPROMIS.

Si bien los trabajos de la Comisión se circunscriben a la cuestión territorial, es evidente que son sólo la punta del iceberg de un debate mucho más amplio que, de ir todo bien, tendría que abarcar el conjunto de la reforma constitucional. Y las dificultades a la hora de alcanzar un consenso inicial que aboque a un nuevo pacto reformista global se corrobora, aun más si cabe, a partir del mero repaso de las propuestas de reforma que figuran en los programas electorales de los diferentes partidos (que van desde la falta de propuesta alguna, caso del PP, limitadas y puntuales en el caso de C's, vagas apelaciones a procesos constituyentes de nueva planta de IU y UP, hasta el referéndum de autodeterminación que reclama el nacional/secesionismo) y en otras declaraciones efectuadas desde entonces por las fuerzas políticas.

Hay que recordar que, idealmente, no existen límites en cuanto a los contenidos de una posible reforma, pues la Constitución no contempla cláusulas intangibles o irreformables, sino que es posible una revisión total de la misma, de cualquier artículo o de todos ellos, sin que exista tampoco control alguno por parte del TC, más allá de garantizar el respeto a los procedimientos formales establecidos. Sin embargo, esta apertura del texto constitucional —que alimenta en algunas fuerzas políticas la tentación de forzar por esta vía un cambio sustancial, un proceso constituyente de nueva planta, no una reforma de la Constitución— no es más que un espejismo si tenemos en cuenta la exigencia constitucional de contar con fuertes mayorías en las Cortes para llevarla a cabo, además de un inevitable referéndum de ratificación, lo que nos lleva de nuevo al terreno del necesario consenso, siquiera para iniciar el proceso mismo.

Porque no se trata de ceder a la tentación de convertir la Constitución en una suerte de Constitución dirigente que limite las políticas que corresponde

llevar a cabo a los gobiernos democráticos que gocen del apoyo popular, sino de fijar reglas de convivencia que preserven, entre otros valores, el valor fundamental del pluralismo político. Ello implica un debate de aproximaciones que tenga en cuenta a la ciudadanía y no únicamente las tácticas electoralistas de los diferentes partidos.

Por otra parte, el consenso del que se habla no puede ser de la misma índole del que se dio en la Transición, dado que las condiciones históricas que llevaron al pacto fundacional, los objetivos actuales de los partidos políticos o las circunstancias internas y externas no son los mismos. Sí parece claro, en todo caso, que las dimensiones de una reforma posible rebasan los planteamientos que presidieron, en 2006, el Informe del Consejo de Estado, cuando la crisis económica padecida en España desde 2007 no había puesto de manifiesto la profunda crisis social, política, jurídica e institucional que vino después, en un escenario internacional y europeo de enorme complejidad, con lo que todo ello supone de amenaza a la función de la Constitución de ser guía y medida para resolver los conflictos que la sociedad española tiene planteados.

La reforma constitucional se debe llevar hasta donde sea posible alcanzar un pacto entre las fuerzas políticas que permita ser sometido a referéndum con garantías de éxito.

Resumiendo: 1) la reforma de la Constitución es un imperativo si se quiere restaurar su fuerza normativa y evitar su fracaso; 2) tiene que llevarse a cabo mediante un acuerdo donde participen al menos las fuerzas políticas más relevantes; 3) debe sustentarse sobre el principio del pluralismo político. Metodológicamente, estas deberían ser, a mi modo de ver, las líneas generales del perímetro de la reforma, y no el fijar de antemano los contenidos concretos que se van a reformar.

En este contexto, el PSOE se erige casi en solitario en el principal motor y valedor de un proceso de reforma, con la responsabilidad que de ello se deriva. La posición del PSOE al respecto es bien conocida, articulada en torno a la idea de un nuevo pacto de convivencia, dado que el alcanzado en 1978 se ha quebrado en algunos aspectos esenciales y que otros cambios son necesarios para relanzar a la sociedad española

hacia adelante: la reforma del modelo territorial con las técnicas y principios propios del federalismo; la mejora de la calidad democrática de las instituciones; el fortalecimiento del Estado Social; el fortalecimiento de los derechos y libertades; la vocación europea e iberoamericana.

La cuestión clave se traslada, pues, al modo en que será posible abrir el debate constitucional. Una vía indirecta podría ser la convocatoria de un Referéndum Consultivo de todos los ciudadanos, contemplada en el artículo 92 de la Constitución para decisiones políticas de especial trascendencia, vía explorada principalmente por UP y otras fuerzas maximalistas. El problema que tiene esta vía es que no solo tendría que haber un Gobierno capaz de convocar un referéndum de este tipo, sino que el contenido de la pregunta, compleja en sí misma, podría, en el mejor de los casos, dejar las cosas como están, y en el peor, dividir desde el principio a la ciudadanía.

Alcanzar un consenso suficiente entre las fuerzas políticas para iniciar el proceso de reforma a través de las vías directas que prevé la Constitución –que es la que se siguió en la fase constituyente– es lo que mejor puede garantizar, a mi modo de ver, un resultado favorable en un posterior referéndum de ratificación. Las vías directas que la Constitución prevé para iniciar la reforma constitucional merecen un breve comentario. Porque si es un hecho que la reforma no vendrá impulsada por el Gobierno ni por las Comunidades Autónomas (ambos constitucionalmente habilitados para ello, siempre que, en el caso de las CCAA,

la propuesta venga avalada por las Asambleas Legislativas, no únicamente por sus Gobiernos), sino por el Congreso de los Diputados, ello significa que, en el momento inicial, no es imprescindible un consenso completo o abrumador, sino una mayoría suficiente para que puedan incorporarse a los debates las fuerzas políticas que así lo deseen, especialmente las que cuenten con un amplio respaldo en la sociedad. Si, como creo, el PSOE es el pilar fundamental sobre el que descansa en buena medida el buen fin de la reforma, es muy importante que mantenga un discurso nítido, sin fisuras, como corresponde a un partido que se llama federal. Sólo así será posible evitar que se antagonicen las diferencias y los debates estériles, en aras de alcanzar resultados concretos, con la vista puesta en el interés general de España. **TEMAS**