

La reforma de la Constitución

La Constitución de 1978 sigue siendo, al igual que cuando se promulgó, una norma imprescindible para la convivencia democrática de los españoles. Como toda norma jurídica, con el paso del tiempo y los contrastes con la experiencia, se han evidenciado algunas necesidades de ajuste y reforma. La práctica ha mostrado que algunas cuestiones que se regularon *ex novo* precisan retoques, porque han emergido problemas inesperados (como la ofensiva independentista) que requieren nuevas respuestas políticas apoyadas en una ordenación jurídica innovadora. Evidentemente, las reformas de la Constitución han de ser aprobadas con el acuerdo de las principales fuerzas políticas porque, como toda Constitución democrática, ha de ser el marco jurídico de futuros Gobiernos de derecha y de izquierda.

En la legislatura 2011-2015 se habló mucho de la reforma constitucional, especialmente en los partidos de la izquierda y en los medios de comunicación social. El momento era doblemente oportuno porque el Partido Popular disponía de mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, lo que hubiera hecho posible una reforma constitucional consensuada, pues no había riesgo de que se le fuera de las manos a la derecha. Como controlaba el Parlamento, el Partido Popular hubiera podido negociar desde una posición firme con el PSOE y, llegado el caso con los nacionalistas catalanes y vascos. Además, hubiera sido la vía más rápida para responder al independentismo catalán, al que se le habrían arrebato pretextos sobre la incomunicación con las autoridades madrileñas. Pero la pasividad de Rajoy frustró esa opción, que hubiera permitido un buen acuerdo con el PSOE y la posibilidad de afrontar la segunda fase de la reforma constitucional (tras la disolución de las Cortes y la celebración de nuevas elecciones, al ser inevitable la reforma agravada del artículo 168 de la Constitución) desde una posición de cierta seguridad, pues una reforma que hubiera alcanzado con facilidad los dos tercios de cada Cámara era difícil que fuera paralizada por unas nuevas Cortes.

Pasó aquella oportunidad, pero la necesidad de reforma de la Constitución no ha pasado. Tres motivos

siguen haciendo hoy pertinente la reforma constitucional. En primer lugar, hay motivos de técnica jurídica pues una norma que tenga vocación de permanecer vigente en el tiempo (y todas las Constituciones tienen esa vocación) ha de ajustarse técnicamente cada cierto tiempo. La reforma constitucional que el Gobierno de Rodríguez Zapatero sometió a consulta al Consejo de



Estado en 2005 (que Fernando Ledesma sistematiza en este número) tenía básicamente ese carácter técnico. Un segundo motivo para la reforma constitucional es la presión independentista catalana. La crisis suscitada por los independentistas precisa medidas políticas inmediatas, pero también medidas jurídicas de fondo que deberían iniciarse con una reforma constitucional en sentido federalizante, como explica Juan José Solórzabal en el artículo que publica en este número. Y, en tercer lugar, se hace necesaria una reforma constitucional porque importantes fuerzas políticas y los partidos

que han emergido tras las últimas elecciones tienen en su estrategia y en sus programas la regeneración de la vida política. Regeneración que comporta reformas en la Constitución. Y aunque algunas de las propuestas de los partidos emergentes son inviables y hasta disparatadas, es cierto que se debe aprovechar ese impulso. Todo ello justifica que *Temas para el debate* dedique un número a una cuestión que está en el debate público, a fin de que pueda analizarse con la necesaria sistematicidad y rigor.

¿Qué alcance debería tener una futura reforma de la Constitución? Como se apunta en este número, debe huirse del arbitristo constitucional, y las reformas han de dirigirse hacia lo esencial, evitando cambios que hagan irreconocible la Constitución reformada, pues no es inoportuno recordar que muchos preceptos Constitucionales conservan su valor y su eficacia. Por consiguiente, debería evitarse una fiebre reformadora que más adelante no se podría refrenar.

La Constitución de 1978, a pesar de lo que afirman quienes la rechazan por caduca, es una buena Constitución, que ha aportado casi cuatro décadas de estabilidad y de democracia. Por lo tanto, debe mantenerse en todo aquello que sea útil, y lo es en muchos aspectos: la noción de Estado Social, los derechos políticos, la regulación de la Corona (con pequeños retoques que se señalan en este número), la posición y las funciones del Congreso de los Diputados, la ordenación del Gobierno y de la Administración y, en fin, la estructura general de la organización territorial que es *de facto* un Estado federalizante no muy distinto, en su grado de descentralización, de Alemania. Por eso, la Constitución ha de reformarse con prudencia y distinguiendo lo necesario de lo superfluo, evitando incurrir en el arbitristo y creer que, puestos a reformar, reformemos todo lo que se nos pase por la imaginación.

Esa medida nos conduce a otro tema que este editorial no debe soslayar. ¿Hay que crear comisiones de expertos que desbrocen previamente el camino a los partidos, o hay que atribuir tal función a los partidos representados en las Cortes? No deberíamos olvidar la experiencia de la Segunda República cuando se encargó a la recién creada Comisión Jurídica Asesora que elaborara un anteproyecto de Constitución y confeccionó un anteproyecto tan conservador e intelectualoi- de que hubo que desechar para encargar la redacción

del proyecto a la Comisión de Constitución de las Cortes. También deberíamos recordar el fracaso del proyecto de reforma que el Consejo de Ministros encargó al Consejo de Estado en 2005. Por el contrario, para reformar la Constitución hace falta que concurren dos circunstancias, a saber, dirección política del Gobierno y acuerdos parlamentarios. Es decir, un compromiso político firme y claro del Gobierno y de la oposición en el propósito de la reforma. Los expertos no son ajenos a los vínculos de clases y de posición, como decía Karl Mannheim, y sería ingenuo creer que van a formular propuestas de reforma del Estado desde posiciones técnicamente asépticas.

La impresión de que es conveniente reformar la Constitución de 1978 se ha asentado en la opinión pública, siendo preciso afrontar no un cambio de Constitución, sino los cambios que sean precisos en la Constitución.

Las Cortes Generales podrían abordar la reforma constitucional de dos maneras, o bien planteando todo lo que se estime necesario para reformarla en un solo bloque, o bien trabajar con un doble horizonte temporal, para no defraudar al menos una posibilidad básica de la reforma. Aquello que pudiera reformarse con arreglo al artículo 167 de la Constitución (que no requiere disolución de las Cámaras ni referéndum ulterior) podría proponerse para una reforma rápida, dejando para el final de la legislatura –en su caso– las materias que se deben reformar por la vía agravada del artículo 168, como son el Título dedicado a la Corona, el Título Preliminar y los derechos fundamentales y libertades públicas. Y con este objeto, el Consejo de Ministros debería adoptar algún tipo de acuerdo formal que identificara las materias que considera imprescindibles.

Una Constitución aprobada hace treinta y ocho años que sólo ha sido modificada en dos artículos no tiene por qué seguir siendo un texto inmodificable. Refórmese, pues, en lo que sea necesario y sólo en lo que sea necesario, porque están aflorando demasiados retos (el independentismo, el desmantelamiento del Estado social, la reivindicación de más cauces de participación, la crisis de la Unión Europea) que plantean a los partidos la pertinencia de un acuerdo de reforma constitucional. **TEMAS**