

Diez tesis sobre la reforma de la Constitución Española



José Félix Tezanos
Director de *Temas*

Después de un periodo de 40 años de funcionamiento fructífero, la Constitución española de 1978 está entrando en una fase de cierto cuestionamiento, acompañada de demandas de revisión y actualización. Aunque la mayoría de la opinión pública española valora de manera positiva nuestra Carta Magna, lo cierto es que se ha extendido la impresión de que se necesita una puesta al día y una adaptación del texto Constitucional a las nuevas condiciones sociales y políticas –e incluso tecnológicas– de España y de Europa.

Por eso, algunos analistas han empezado a hablar de los efectos de algo parecido a una “fatiga de materiales”, en el año en el que se va a cumplir el 40 aniversario de la aprobación y proclamación de la actual Constitución.

Estamos, pues, ante un proceso lógico, casi ante una ley de vida que nos emplaza ante el dilema de *renovarse o perecer*. No se trata solo del hecho sociológico de que la mayoría de la población española actual no participara directamente en el referéndum sobre la aprobación del texto constitucional (todos los que tienen menos de 57 años), sino de los efectos de un conjunto de transformaciones sociales de gran alcance y de cambios en el contexto internacional que han tenido lugar en un período de un gran dinamismo y de una notable intensidad en los cambios.

La lógica Constitucional

La experiencia internacional nos enseña que aquellas Constituciones que han logrado perdurar más en el tiempo tienen dos características básicas: la primera es haberse elaborado con un alto grado de consenso. Circunstancia que cumple el texto de 1978. Y la segunda característica es ser Constituciones que

se han ido renovando con el tiempo, con modificaciones y añadidos parciales en aquello que era más necesario y que suscitaba mayor grado de consenso.

Por eso, los textos constitucionales actuales de las grandes democracias son el resultado de un lento y progresivo proceso de adaptación a los cambios y a las nuevas tendencias, después de ir introduciendo pequeñas modificaciones a lo largo de los años.

De ahí, la pertinencia de abordar en este año del 40 aniversario de la Constitución de 1.978, un debate abierto, riguroso y sosegado sobre aquello que podría –y debería– ser reformado en nuestro texto político básico. Un debate al que todos deberíamos contribuir en una fase inicial, valorando posibles carencias y formulando las diferentes soluciones y propuestas.

Las Constituciones que mas duran son las que descansan en un amplio consenso, y las que se van renovando y adaptando parcialmente a lo largo del tiempo.

En esta fase del debate, los expertos, los líderes de opinión y los ciudadanos que quieran aportar ideas tienen que plantear abiertamente sus propuestas a la opinión pública en la forma en la que es propia en una democracia madura, es decir de manera libre y abierta, para que todos nos podamos ir forjando ideas y criterios sobre lo que pueda ser factible y conveniente.

En tal sentido, la revista **Temas** va a publicar este año un dossier sobre tales materias, al que se añadirá posteriormente un número monográfico de *Sistema*, en el que se recogerán los resultados de unas Jornadas



Internacionales que está organizando la Fundación SISTEMA sobre una de las cuestiones centrales que habrá que debatir de cara a una posible reforma de esta cuestión. Me refiero a las experiencias federalistas en diferentes partes del mundo.

Como una contribución más a este debate necesario, sobre el que ya están surgiendo propuestas públicas, y sobre el que los principales partidos políticos tendrán que fraguar formulaciones específicas, me gustaría plantear aquí, de manera abierta, y tentativa algunas cuestiones y criterios que, en mi opinión, deberían considerarse en el debate sobre la revisión de nuestro texto constitucional.

El momento de la Reforma

La primera cuestión a considerar es si la Constitución debe o no debe ser reformada en estos horizontes. En tal sentido parece necesario asumir que ha llegado el momento de acometer una reforma y puesta al día de un texto que ha cumplido bastante satisfactoriamente su labor hasta hoy en día y que ha generado un grado de consenso bastante alto. Ahora no se trata solo de una reforma de un único artículo, o de efectuar algún pequeño ajuste técnico, sino de algo más sustancial.

En segundo lugar, amén de aquellos ajustes que con el paso del tiempo se hayan revelado convenientes, hay que abordar la reforma de una manera modulada y bien acotada. Es decir, la segunda tesis es que no hay que plantearse hacer una Constitución completamente nueva o sustancialmente diferente, sino que debemos centrar la reforma solo en aquello que sea *realmente necesario*.

No hay que plantearse una Constitución prácticamente nueva y diferente a la de 1978, sino que habría que centrarse en reformar solo aquello que sea realmente necesario y sobre lo que exista un razonable consenso.

El valor del consenso constitucional

La tercera tesis es que hay que preservar una de las principales virtudes de la Constitución de 1978. Es decir, su carácter de *Constitución de consenso*, que no es ni de izquierdas ni de derechas, sino que responde a las necesidades funcionales de una democracia



moderna y homologable. De ahí su duración, su buena funcionalidad para posibilitar gobiernos de diferente tipo, y el respeto que ha merecido.

Por eso, en la reforma de la Constitución que podría plantearse ahora deberíamos preservar este carácter de texto que no aspira a convertirse en una Carta Magna de izquierdas o de derechas, o excesivamente sesgada a un lado o a otro, sino que debe conservar la virtud de ser un texto merecedor de un amplio consenso.

Se trata, no obstante, de pensar en términos de un consenso razonable (como exige la propia normativa de cambio establecida en el texto de 1978) y no de una formulación que pueda ser bloqueada por oposiciones o propuestas muy parciales y concretas. Es decir, un *consenso razonable* sí, pero no un bloqueo condicionante ante la posibilidad de cualquier tipo de cambio.

En cuarto lugar, hay que procurar centrarse en las reformas que ahora resulten más convenientes y evidentes, introduciendo aquellos cambios que se encuentren sustentados en razones objetivas, y en criterios contrastados de necesidad. Es decir, hay que intentar reformar aquello que no funciona bien, o que no ha funcionado razonablemente bien, y que puede ser objeto de mejoras evidentes. Pero no tiene ningún sentido intentar cambiar o modificar todo aquello que es positivo y que ha demostrado su utilidad, su bondad social y democrática y un funcionamiento razonable.

En quinto lugar, la Constitución española debe incorporar plena y claramente los desarrollos que se han

producido en la evolución de la Unión Europea, dando carta de naturaleza a la condición de España y de todas las Comunidades españolas como parte sustancial de esta nueva Unión, considerando las perspectivas que en nuestros días se presentan por delante en el propio desarrollo de la arquitectura política, económica y fiscal europea.

Federalismo cohesionador

En sexto lugar, uno de los aspectos más importantes que habría que intentar aportar a una reforma actual de nuestra Constitución es una clarificación de la funcionalidad del Estado Autonómico y su evolución hacia enfoques más netamente federalistas. Asunto en el que será necesario realizar un esfuerzo de aproximación de posturas y de búsqueda de espacios de consenso que dejen mínimamente satisfechos –y seguros– tanto a los ciudadanos más federalistas –e incluso independentistas– de las Comunidades y entidades territoriales que integran actualmente España, como a los que sostienen posturas distintas en cada una de estas Comunidades.

Esto va a exigir pensar en términos de un *federalismo funcional y equilibrado*, basado en la equidad, la reciprocidad y el autogobierno de las partes, capaz de fortalecer la necesaria cohesión social y territorial de España, en la perspectiva –y el espíritu– de las mejores políticas de cohesión social impulsadas por la Unión Europea.

Derechos sociales básicos

En séptimo lugar, hay que incorporar al texto constitucional las necesarias garantías en el ejercicio de los *derechos sociales básicos*, –propios de la “ciudadanía social”– especialmente en lo que concierne a garantías vitales, Educación, Sanidad y Vivienda, en unos momentos en los que el aumento de las desigualdades, los problemas del paro estructural y de la precarización laboral amenazan con quebrar la cohesión social básica y el principio de igualdad de oportunidades.

No obstante hay que entender, lógicamente, que la Constitución no puede ser un texto jurídico que intente garantizar lo imposible o lo opinable. Lo que no es propio de una Ley común, sino de un programa de un partido político concreto. Una vez más, en este caso habrá que buscar los espacios comunes de consenso y no dejarse llevar por la ensoñación de que la Constitución es un *texto cuasi-mágico* que todo lo puede y todo lo aborda en un redactado maximalista poco conectado a las posibilidades y las realidades concretas.

En octavo lugar, la Constitución de 1978 también debe incorporar reformas que clarifiquen y fortalezcan todo lo que suponga una igualdad inequívoca de género, incluyendo la cuestión de la sucesión igualitaria de hombres y mujeres a la Corona de España. Aunque habrá que valorar si este es el momento oportuno para abordar –en esta reforma plausible– cuestiones relacionadas con la Corona.

Garantizar la formación de gobiernos

En noveno lugar, parece preciso –e incluso urgente– adaptar el actual modelo de formación de gobierno de España a la pluralidad política actual, cuya creciente complejidad está dificultando la formación *ab initio* de gobiernos de mayoría, como pudimos ver en las fallidas elecciones de 2015, y en las consiguientes tensiones que las de 2016 provocaron en el seno de algunos partidos.

La realidad sociológica y política actual de los países europeos –no solo España, sino de muchos otros, incluyendo Alemania– revela que ya no es fácil la conformación de mayorías electorales absolutas en el actual contexto de creciente pluripartidismo. Y cada vez lo será menos. Por lo que hay que actuar con realismo y facilitar la formación de gobiernos que se puedan constituir casi automáticamente, a partir de un sistema de doble vuelta en la elección de Presidente de Gobierno entre candidatos que puedan presentar su opción en el Parlamento, con

determinados requisitos. Por ejemplo, el apoyo de un número determinado de diputados, sin necesidad de ejercer –o pasar por– un “derecho de propuesta real”, y con un mayor grado de automatismo y rapidez, evitando vacíos de poder y de gobierno que en nada benefician a nadie.

En este supuesto se podrían formar sin mucha demora gobiernos de “minoría mayoritaria” a doble vuelta, en la que al final se pudiera decidir de manera automática entre los dos candidatos a Presidente que hayan tenido en el Parlamento el apoyo de más diputados en la primera vuelta. Gobiernos que, obviamente, deberán hacer esfuerzos de consenso si quieren aprobar presupuestos. Y a los que, en cualquier caso, habría que prevenir de las posibilidades de mociones de censura inmediatas y recurrentes, manteniendo el criterio actual de la *mocción de censura constructiva* para la sustitución de dichos gobiernos.

Modelo electoral

En décimo lugar –y aún sin agotar el tema–, y por razones también funcionales, sería conveniente reformar –o no cerrar la puerta– a cambios en algunas de las características del actual modelo electoral. Por ejemplo, evitando o modulando la exigencia constitucional de la circunscripción provincial, dejando abierta la perspectiva de aumentar el nivel de representatividad de los votos, incrementando el número de diputados (no solo hasta los 400 que es posible ahora, sino incluso hasta los 450) y posibilitando la incorporación de criterios como la “lista de restos” de carácter nacional, que permitiría “utilizar” aquellos “restos” de votos no aplicados en las diferentes circunscripciones en la atribución de escaños de acuerdo a la Ley D'Hont.

A lo cual habría que añadir también la conversión del Senado en una Cámara estrictamente federal, como ya ocurre en otros países federales, aliviando el actual procedimiento de doble lectura y retorno a la Cámara principal, que en ocasiones retrasa innecesariamente los procesos legislativos.

En definitiva, estamos ante una coyuntura que es preciso abordar con realismo y sentido positivo, formulando, debatiendo y haciendo esfuerzos de convergencia y consenso en torno a criterios como estos u otros que susciten coincidencias. Criterios sobre los que es necesario que los ciudadanos debatamos y nos vayamos pronunciando con libertad y con el mayor grado de concreción que sea posible. **TEMAS**