

## Condiciones de posibilidad de una reforma constitucional no traumática

Por Fernando Prieto

La reforma constitucional es preocupante tema de debate desde que la anunció Rodríguez Zapatero. Aunque ceñida a cuatro puntos muy concretos y, por tanto, aparentemente querida y presentada como una reforma no problemática, los temas de la reforma muy pronto se han presentado cargados con una alta dosis de conflictividad. Tanto que se hace insoslayable una reflexión para poder precisar qué elementos serían presupuestos absolutamente necesarios para que la reforma constitucional fuera efectuada sin conflicto y sin imposiciones. En la hipótesis de ausencia de alguno de esos presupuestos, el fruto de la reforma sería una Constitución que habría perdido el papel político de ser el sustento de la convivencia pacífica entre los españoles.

Todos esos presupuestos quedan englobados en una sola palabra: CONSENSO.

Sin perjuicio de que el concepto mismo de «consenso» merezca un análisis en profundidad, la práctica del lenguaje político nos ofrece una definición suficientemente unívoca, es decir, una coincidencia en lo que entendemos por consenso, para continuar adelante. Pero algo hay que decir. Hay que tomar conciencia de que consenso no es solamente una cualidad que ha de tener el resultado de la reforma constitucional sino un presupuesto de todo el proceso, que afecta al método, al contenido y, sobre todo, a la actitud de los agentes —partidos, ciudadanos— que han de querer el consenso. Antes de empezar el proceso los agentes tienen que estar moralmente comprometidos con el consenso. Pasemos, pues, a la reflexión sobre la aplicación del consenso.

Pero antes de entrar en esta reflexión, hemos de tomar conciencia de que el *desideratum* de una reforma constitucional no traumática ha quedado internamente convulsionado por las pretensiones de grupos nacionalistas que se expresan a través de la reforma de los estatutos. La reforma constitucional de Rodríguez Zapatero se ha llenado de material explosivo. ¿Qué sentido tiene escribir y leer sobre un proyecto no traumático cuando ya se está gestando el combate? Respuesta: llenarnos de claridad, evitar ser embaucados, y ser capaces de dar respuestas a las pretensiones no consensuadas. Procedamos.

\* \* \*

Es necesario el consenso sobre el método. Antes de empezar el debate los agentes tienen que estar de acuerdo en los rasgos fundamentales del **procedimiento** para llegar a acuerdos. ¿Cuáles son estos rasgos fundamentales?

- 1) El **diálogo** en un clima de libertad de los participantes, es decir, en ausencia de presiones exteriores. Al reclamar la libertad para los participantes pensamos en primer lugar en los representantes, pero también en los representados. Porque si éstos viven en ausencia de libertad, la autenticidad de la representación no ofrece garantía, está viciada. Por desgracia en España la ausencia de libertad en ciudadanos y representantes es permanente en el caso del País Vasco ¿Cómo se puede hablar de diálogo con quienes mantienen la amenaza de actuar con las armas, es decir, no respetan la libertad? Podemos y debemos ampliar la pregunta: ¿Cómo se puede hablar de diálogo en el País Vasco donde muchas personas no se atreven a expresar sus ideas? ¿Cómo se puede hablar de democracia y presentar el Plan Ibarretxe como democrático cuando ha sido elaborado en un clima de no libertad? Hablamos ahora de democracia, ya no hablamos de consenso.
  
- 2) El objetivo a conseguir mediante el diálogo que quiere el consenso es la toma de decisiones por **unanimidad**, es el verdadero consenso. Este objetivo exige que las partes dialogantes tienen que comprometerse a explorar todas las posibilidades de acuerdo, tomando el tiempo necesario. Cuando haya quedado suficientemente claro que la unanimidad no es posible, hay que recurrir al principio de **mayorías amplias**, mayorías reforzadas: 2/3, 3/5 son exigencias bien conocidas en el sistema político español. Por tanto: la toma de decisiones por mayoría simple o incluso absoluta es expresión de que no se ha conseguido el consenso.
  
- 3) Finalmente, en el caso en que no se haya podido llegar a la decisión consensuada, parece razonable aplicar el viejo principio *melior est conditio possidentis*: vamos a dejar las cosas como están. No olvidemos que en esta afirmación, como en todo lo anterior, estamos trabajando con el supuesto de que todos los agentes quieren el consenso.

\* \* \*

El consenso del que hablamos también incluye elementos sobre el **contenido**, puesto que se trata de hacer una reforma constitucional, es decir, se parte de una realidad compleja preexistente y aceptada, que en cuanto tal sirve de base y condiciona el trabajo que se quiere hacer.

¿Cuáles son los elementos o temas sobre los que es necesario el consenso previo para poder proceder a una reforma constitucional no traumática?

\* \* \*

Primer gran tema: el **agente**. ¿Quién tiene el poder de reforma constitucional? La respuesta es fácil: quien tiene el poder constituyente. Ahora bien, la teoría del Derecho constitucional distingue entre poder constituyente y poder constituido, y enseña que el «poder de reforma» puede ser un poder constituido si así lo ha querido el constituyente. Es el caso español: el poder constituyente ha constituido el «poder de reforma» en términos suficientemente claros.

Para reformas que podríamos llamar más sencillas (art. 167) el poder de reforma está residenciado en los representantes del pueblo español que han de decidir con mayorías agravadas. Siendo el referéndum un recurso optativo de los mismos representantes (puede pedirlo la décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras).

Para reformas más complicadas, que pueden llegar a la reforma total de la Constitución, se exige el procedimiento complicado de que incluye la disolución de las Cortes y la aprobación también por mayoría de dos tercios de las nuevas Cortes (art. 167).

¿Existe consenso en cuanto a la aceptación del «poder constituido de reforma constitucional»? NO. Grupos nacionalistas pretenden dejar a un lado esta distinción, porque están decididos incluso a hacer problema del poder constituyente (las Cortes no tienen poder legítimo para rechazar lo que ha sido aprobado por un Parlamento autonómico).

Por tanto, es necesario preguntarnos por el poder constituyente.

¿Quién tiene el poder constituyente? El soberano. ¿Quién es el soberano? La constitución que se quiere reformar responde con toda claridad: el pueblo español (art.1.2). ¿Pueblo español es igual a Nación española del artículo 2 de la Constitución? La respuesta entra en graves problemas de fondo político.

La primera respuesta, más espontánea, es afirmativa: Sí, pueblo español y nación española son términos intercambiables. Pero surge inmediatamente la pregunta de qué se entiende por Nación española. Nación es un concepto de tan fuerte contenido político que no pretendemos dar respuesta en los límites de este trabajo, pero no renunciamos a señalar los puntos conflictivos más graves.

Hay una segunda respuesta negativa, más elaborada e intencionada: NO, pueblo español en la Constitución tiene sentido jurídico-demográfico, es el conjunto de los ciudadanos del Estado español (todos los que tienen la ciudadanía española), mientras que Nación tiene sentido cultural-político. ¿No sería suficientemente operativo para la reforma constitucional el concepto jurídico de pueblo español y quedaría por ello suficientemente conseguido el consenso respecto a la titularidad del poder constituyente? Hemos de tomar conciencia de que es el mínimo operativo para poder hacer una reforma constitucional no traumática. Lo cual quiere decir que quien no admita ni siquiera este mínimo, está negando nada menos que el actual poder constituyente —el conjunto de las personas que tiene la ciudadanía española— para sustituirlo por otro, es decir, sitúa su pretensión fuera de la reforma constitucional.

¿Cómo lo plantean? No mediante una negación explícita y directa, sino a través de una particular lectura del artículo 2 de la Constitución.<sup>1</sup> Este artículo es un texto muy complejo, fruto de largas negociaciones, donde se han querido incluir de modo larvado posiciones diversas e incluso opuestas, con el propósito de sacarlas a la luz en cuanto fuera favorable la coyuntura. Explícitamente juega en él la concepción jurídica política que estaba en la base de la Revolución Francesa, expuesta magistralmente por Sieyès: la nación española es el conjunto de todos los ciudadanos españoles, sin diferencias entre ellos, como acabamos de señalar en el párrafo anterior. Pero desde otro punto de vista se puede poner el acento en que la Nación española está integrada por nacionalidades y regiones. Ahora los sujetos no son los individuos sino los grupos: es la concepción prerrevolucionaria resucitada por el Romanticismo. Las decisiones que atañen a la Constitución no pueden resolverse por mayoría, aunque fuera agravada, del conjunto del pueblo español: hay que conseguir mayoría en todos los territorios. Aquí está la fuerza del argumento reiteradamente aducido por los nacionalistas vascos de la notable abstención del 53,35 % del pueblo vasco en el referéndum constitucional. El nacionalismo catalán argumentó en sentido contrario: aceptamos la constitución porque la ha aceptado la mayoría del pueblo de Cataluña. Por tanto, aunque el artículo 2 proclama la unidad de la Nación española, los nacionalistas nos dicen que es una unidad de integración, en la que cada entidad integrada tiene su propio poder constituyente. Las Cortes generales tienen el papel de notario para dar al acuerdo de las Comunidades autónomas valor a nivel de toda la nación española.

El conflicto está servido y en este punto es claro que no es posible el consenso. La política del PSOE parece estar orientada a «café para todos», aceptando el término «comunidad nacional» propuesto por Rubio Llorente y esgrimido como solución por Maragall. Ha aceptado y hasta qué punto ha promovido —sería tema de debate— lo que podríamos llamar la metástasis nacionalista: Aragón es nación, con sus consecuencias; Andalucía es nación, con sus consecuencias.

\* \* \*

Segundo gran tema: la **materia**. ¿Qué puede hacer el «poder de reforma»? En cuanto al contenido, puede llegar hasta dónde llega el poder constituyente o soberano. ¿Qué puede hacer el poder soberano? Puesto que la pregunta no está hecha en abstracto, hablamos del poder del pueblo español, es decir, de un poder democrático que crea o reforma una constitución democrática.

Es necesario el consenso sobre lo que entendemos por estos términos, para mantener la reforma dentro de los límites que exige su propio ser de constitución democrática. No hablamos en abstracto, nos preguntamos por los presupuestos democráticos —sobre los que es necesario el consenso— de la actual Consti-

---

<sup>1</sup> 2. La Constitución española se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

tución Española. Nuestra Constitución se inserta dentro de los parámetros de un régimen parlamentario del Occidente europeo. Estos regímenes están contruidos sobre la base ideológica de la democracia liberal. ¿Cuáles son los contenidos esenciales de la democracia liberal?

Podemos hablar de dos grandes grupos de contenidos:

Contenidos sobre las libertades: el principio del respeto al individuo. Si los individuos no están protegidos, no existe democracia (liberal).

Contenidos sobre la organización del Estado: el principio de la división de poderes. Si el Poder judicial no es independiente, no existe democracia (liberal).

En cualquier proyecto de reforma han de quedar salvados estos principios, porque de lo contrario no habría consenso.

\* \* \*

A manera de apéndice hay que señalar otro tercer gran tema para la reflexión: el cambio en la Constitución por otros cauces: lo que la doctrina llama la mutación constitucional. La expresión es suficientemente clara. Para quienes no tienen una específica formación en esta materia, baste con señalar que los expertos detectan que en el ordenamiento jurídico de un Estado pueden darse cambios que implican un cambio en lo que la constitución dispone. Cambios que se han introducido como coherentes con la constitución, pero que en realidad no lo son. Estos cambios llegan o bien por la costumbre o bien por alguna decisión normativa. Dos procedimientos que tienen dos sentidos políticos muy distintos.

En el caso de la costumbre, su propio concepto implica el consenso, y la mutación puede ser interpretada como una saludable adaptación de la constitución a otra época.

Para el caso de la norma jurídica, que, emitida por la autoridad competente, tiene un contenido contrario a la constitución, en el caso español se ha creado la garantía del Tribunal Constitucional. Pero dado que el Tribunal actúa siempre a instancia de parte, podemos pensar que existe la suficiente garantía al haber sido generosa nuestra Constitución al señalar los que están legitimados para el recurso. ¿Qué pensar del frecuente caso de recursos que se presentan y luego, antes de que se hubiera llegado a la sentencia, por motivos políticos se retiran? Es un camino claro para la mutación constitucional sin consenso.