

## LA DIMENSION ELECTORAL EN LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

### THE ELECTORAL DIMENSION IN THE REFORM OF THE SPANISH CONSTITUTION OF 1978

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ\*

**RESUMEN:** El artículo plantea a título de reflexión, una serie de reformas que afectan al Preámbulo, a la definición territorial del modelo de Estado, a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones patronales, a los derechos de los inmigrantes, derechos fundamentales, principios rectores de la política social y económica, el régimen de la Corona, la integración europea, el proceso de elaboración de las leyes, el modelo territorial, etcétera. Lo anterior a partir de la Constitución de 1978 como punto de partida, pues en esta se encuentra establecido un modelo de Estado social y democrático de Derecho.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución de 1978; Modelo de Estado; Partidos políticos; Modelo territorial; Política social y económica.

**ABSTRACT:** The article raises, by way of reflection, a series of reforms that affect the Preamble, the territorial definition of the State model, political parties, trade unions and employers' organizations, the rights of immigrants, fundamental rights, guiding principles of the social and economic policy, the Crown regime, European integration, the process of making laws, the territorial model, and so on. The above from the Constitution of 1978 as a starting point, because it is established in a model of social and democratic state of law.

**KEYWORDS:** Constitution of 1978; State Model; Political parties; Territorial model; Social and economic policy.

---

\* Catedrático-director del grupo de investigación de derecho público global en la Universidad de a Coruña. Contacto: <rajaim@gmail.com>. Fecha de recepción: 26 de noviembre de 2017. Fecha de aprobación: 24 de diciembre de 2017.

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 es uno de los monumentos jurídicos y políticos más importantes de la historia de España. No sólo porque es nuestra Constitución más perdurable en el tiempo, lo que a juzgar por lo azarosa y movida de nuestra historia constitucional es bien relevante, sino porque ha permitido un largo período de paz y prosperidad, cerca ya de cuarenta años, en el que se han abierto espacios de libertad y solidaridad propicios para construir unas instituciones asentadas sobre el solar de la democracia.

La Constitución de 1978, lo sabemos bien, ni es sagrada ni es inmune a la reforma o a la modificación. Sobre todo, porque, en sí misma, tiene el germen de su eventual revisión ya que las normas jurídico-políticas deben surgir de la vida misma, de la realidad, y ésta, que es cambiante por naturaleza, aconseja que en el tiempo la Norma Fundamental se oriente a dar un mayor y mejor contenido al modelo del Estado social y democrático de Derecho en ella establecido.

En efecto, todas las Constituciones, como es lógico, disponen de mecanismos de reforma dirigidos precisamente a asegurar que los valores, principios y opciones fundamentales se adecuen a la realidad y permitan la constante mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Por eso, en el panorama comparado se registran numerosas reformas o modificaciones de diferentes Cartas Magnas como puede ser la alemana, la francesa, la italiana, destacando, por ejemplo, las numerosas enmiendas introducidas en la Constitución de los Estados Unidos de América.

En el caso español, que en su día sorprendió al mundo con su transición a la democracia, la reforma es, si cabe, más necesaria pues en estos años se ha advertido un déficit de pedagogía social dirigida a hacer del proyecto y la propuesta plasmada en 1978 algo real, plenamente asumido y vivido por todos los españoles.

La Constitución no es inmutable ni está diseñada para pervivir en el tiempo sin alteraciones, sean sustanciales, sean accidentales. Es el pacto en el que se sustenta la vida política de todos los españoles. Surgió de un gran acuerdo que es expresión de la generosidad y de la capacidad de entendimiento de personas de diferentes posiciones políticas que intuyeron y entendieron que era esencial para la convivencia pacífica la integración basada en el respeto a la identidad y a la diversidad individual y colectiva. La mentalidad abierta, la capacidad de entendimiento, la sensibilidad social y el compromiso para que en 1978 se abriera entre nosotros un espacio de libertad y solidaridad, explican que hace ya casi cuatro décadas se decidiera emprender un camino colectivo dirigido a hacer de nuestro país una democracia avanzada que el tiempo transcurrido ha demostrado, con luces y sombras, acertado.

Desde 1978 hasta el momento el debate sobre la reforma constitucional ha tenido, con o más menos intensidad, según momentos y circunstancias, destacada presencia entre los asuntos de Estado más relevantes. Durante estos años en ocasiones se han acercado las posiciones porque se constató que existen una serie de materias que reclaman la apertura del proceso de reforma precisamente para apuntalar los valores, principios y opciones constitucionales. En efecto, desde la promulgación de nuestra Carta Magna hasta nuestros días se ha certificado en diferentes etapas la necesidad de reformar la Constitución precisamente para robustecer sus valores y objetivos adaptándola a nuevos desafíos y necesidades de diferente naturaleza y contenido.

El régimen general de partidos políticos, sindicatos y organizaciones representativas de intereses generales demanda nuevas formulaciones que precisen y preserven, a través de nuevas previsiones constitucionales, la esencia democrática de estas instituciones. La población en este punto, como sabemos, lleva reclamando a través de diferentes sondeos y encuestas cambios urgentes que afecten verdaderamente a la transparencia y al fomento de la participación social.

Algunos aspectos del régimen general electoral son susceptibles, tras varias décadas de elecciones, de una mejor y más justa y equitativa regulación que asegure mayores cotas de pluralismo político. Incluso se puede revisar la concepción de la circunscripción electoral, así como otros elementos de nuestro sistema electoral, petrificado desde hace más de treinta años. La relación entre electos y electores debe potenciarse por obvias razones.

En cuanto al estatuto de los parlamentarios, parece que el concepto de inmunidad y los aforamientos (las peticiones de suplicatorios) debieran repensarse y adecuarse a la realidad en un tiempo en que estas prerrogativas y privilegios no parece que tengan consistencia y justificación más allá de la función parlamentaria, menos aún si son aplicados a actividades privadas.

En el procedimiento de elaboración de las Leyes convendría tener presente si el grado de cumplimiento y efectividad de las mismas no aconseja instaurar, como en otros sistemas comparados, procesos de evaluación que permitan conocer periódicamente si los objetivos planteados en la Norma legislativa se realizan en los plazos previstos. Incluso, podría ser objeto de consideración, como acontece en otras latitudes, que en nuestro país también la Constitución, además de reservar ciertas materias a la Ley, también lo hiciera en relación con los reglamentos, limitando así la tendencia de Gobiernos y Administraciones públicas a una perspectiva omnicompreensiva de estas normas administrativas.

En el plano de la iniciativa legislativa popular convendría explorar la posibilidad de que se incluya, por ejemplo, la participación de los proponentes de la iniciativa en los órganos parlamentarios de evaluación y elaboración de la propuesta.

La arquitectura constitucional prevé expresamente su parcial modificación o reforma, así como su sustancial transformación, pues manifestación de la pervivencia dinámica de la Constitución es su capacidad de adaptarse a una realidad en permanente transformación. Por tanto, es lógico que periódicamente se revisen sus preceptos para comprobar si a su través se cumplen los valores y objetivos constitucionales.

Como sabemos, los valores superiores y objetivos constitucionales se encuentran expresamente establecidos en el preámbulo:

La nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo (...), consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad general (...), proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, sus lenguas e instituciones (...), establecer una sociedad democrática avanzada (...) y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”. Y, en su artículo 1.1: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

La lectura, hoy, en 2015, del preámbulo y del título preliminar de nuestra Carta Magna, es el mejor argumento para justificar la apertura de un proceso de reforma constitucional que dé respuesta a tantos desafíos e inquietudes como hoy preocupan a millones de ciudadanos de nuestro país. Que se encuentre el ambiente de acuerdo que precisan los cambios y transformaciones que se deben emprender, es una grave responsabilidad que han de asumir, escuchando la voz de la ciudadanía, quienes en este momento son los legítimos representantes de la soberanía popular.

En efecto, los objetivos propuestos en el preámbulo y en el título preliminar de nuestra Norma Fundamental justifican sobradamente los cambios que ahora se necesitan para revitalizar la Constitución. En este contexto, es menester tener presente el ambiente que hizo posible la Constitución de 1978 que, en alguna medida, explica su vigencia política, jurídica y moral: el espíritu de entendimiento, de concordia, de respeto a las posiciones contrarias y, sobre todo, de tolerancia. Un ambiente en el que es

posible seguir trabajando, con nuevos impulsos, para que nuestra democracia sea ese gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo en el que soñamos todos los españoles.

En 1978 se inició una senda de progreso y modernidad que se debe continuar adaptando la Carta Magna a nuevos enfoques y planteamientos que afiancen el Estado social y democrático de Derecho en todas sus dimensiones y que facilite que la centralidad del ser humano y sus derechos fundamentales, individuales y sociales, sean de verdad el fundamento del orden político, económico y social.

Desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, es fácilmente justificable la necesidad de abrir, si hay acuerdo para ello, un proceso de reforma orientado precisamente a que los objetivos plasmados en el preámbulo de nuestra Carta Magna no sean papel mojado sino reales compromisos ejercidos en la cotidianeidad por todos los españoles.

En todo caso, los cambios que se plantean son, especialmente en materia electoral, limitados y razonables, de manera que se preserve el equilibrio constitucional, así como los valores, principios y opciones fundamentales de la Constitución de 1978. Para ello es menester que en tales propuestas se alcance un nivel de consenso análogo al que hizo posible la aprobación de la Constitución.

Se trata de cambios que son reclamados, así nos parece, desde la misma letra y desde el espíritu propio de la Constitución. Cambios y transformaciones que hoy por hoy son unánimemente solicitados por la ciudadanía, que asiste perpleja ante una situación general que reclama nuevos planteamientos. En unos casos, porque en 1978 no se pudo prever todo y en otros, porque la praxis política, económica y social se ha desviado, en algunos casos sustancialmente de los principios, valores y opciones fundamentales reconocidos en el Preámbulo de la Carta Magna.

## II. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En la historia de cualquier país hay hitos históricos que contribuyen a conformar los rasgos de la ciudadanía política de sus habitantes. Olvidarlos, desvirtuar su sentido, o convertirlos en un tópico inerte, afecta de manera inmediata a nuestra propia identidad nacional y a nuestro destino como Estado. Por eso no es ocioso, sino un saludable ejercicio político, que recordemos en la introducción de este documento de trabajo elaborado por un grupo de ex parlamentarios del Reino de España, la centralidad que entre los españoles ocupa el 6 de diciembre de 1978.

En efecto, ese día, el 6 de diciembre de 1978, se abrió para España, para todos los españoles, un esperanzador panorama de libertad, de justicia, de igualdad y de pluralismo político. Recordar esta fecha es reconsiderar el valor de estos preciados bienes, recordar el esfuerzo de su consecución y reafirmar nuestro compromiso de preservarlos y enriquecerlos permanentemente. El 6 de diciembre es un punto de partida, no de llegada. Un momento a partir del cual las instituciones y la vida de los ciudadanos adquieren pleno sentido en la medida en que los valores y principios constitucionales se convierten, por su vivencia diaria, presiden y fundan la convivencia entre los españoles.

En aquel entonces, 1978, se cumplió una vez más esa máxima que debíamos tener más presente: “en todas las empresas humanas, si existe un acuerdo respecto a su fin, la posibilidad de realizarlas es cosa secundaria...”. Hoy, gracias al tesón y al esfuerzo de aquellos españoles, los que la diseñaron y los que la aprobaron, la consolidación de las libertades y el compromiso con los derechos humanos son una inequívoca realidad entre nosotros, aunque esta tarea nunca acabada definitivamente, requiera, es el caso en el que nos encontramos, de nuevos impulsos y de nuevas iniciativas. Es verdad, como también es cierto que, sin embargo, la contemplación de lo mucho que se ha hecho no nos puede hacer olvidar que vivimos tiempos en los que este espíritu de tolerancia y de búsqueda del bienestar general de todos los españoles debe

ser fortalecido precisamente desde los valores y principios constitucionales. Especialmente porque la crisis de este tiempo reclama cambios y transformaciones en todos los órdenes, también por supuesto, en el marco constitucional.

Ahora bien, recordar en este momento aquellos tiempos ayuda a repensar los valores y los principios que hicieron posible aquella gran gesta colectiva para saber hasta qué punto la vida colectiva se desliza en este tiempo en el marco de la Constitución o, por el contrario, se instala en elementos de insolidaridad, intolerancia y mengua de la calidad de vida de los ciudadanos. Valores y principios que nos permiten hoy, casi cuarenta años después, comprender mejor la oportunidad de reformar algunos de sus preceptos para adecuarlos precisamente a dichos parámetros y vectores constitucionales. Sobre todo, después de haber comprobado la necesidad de una mejor regulación de algunas materias y de resolver antinomias o contradicciones en algunos de sus artículos y preceptos. Es decir, la reforma parte de la misma Constitución y desde sus fundamentos nos reclama hacerla de nuevo útil a los ciudadanos dando mejor redacción a algunas cuestiones como, entre otras, el sistema autonómico, los derechos sociales fundamentales, los partidos políticos, los sindicatos o las patronales, la elaboración de las leyes, el Poder judicial, el Tribunal Constitucional, los sistemas de control o el sistema electoral, y así devolver a estos esenciales aspectos de la realidad, el sentido que tienen en un Estado social y democrático de Derecho.

En este sentido, es conveniente preguntarse hoy en día: ¿cuál es la herencia entregada en aquel momento constituyente, cual es el legado constitucional? Muy fácil: un amplio espacio de acuerdo, de consenso, de superación de posiciones encontradas, de búsqueda de soluciones, de tolerancia, de apertura a la realidad, de capacidad real para el diálogo que, hoy como ayer, siguen y deben seguir fundamentando nuestra convivencia democrática. En otras palabras, el triunfo de las coordenadas del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario al servicio del libre y solidario

desarrollo de las personas en un contexto socio-económico justo y digno.

Este espíritu al que nos referimos –de pacto, de acuerdo, de diálogo, de búsqueda de soluciones a los problemas reales– aparece cuando de verdad se piensa en los problemas de las personas concretas, cuando detrás de las decisiones que hayan de adoptarse aparecen las necesidades, los anhelos y las aspiraciones legítimas de los ciudadanos. Por eso, cuando las personas son la referencia para la solución de los problemas, entonces se dan las condiciones que hicieron posible la Constitución de 1978: la mentalidad dialogante, la atención al contexto, el pensamiento compatible y reflexivo, la búsqueda continua de puntos de confluencia y la capacidad de conciliar y de escuchar a los demás. Y, lo que es más importante, la generosidad para superar las posiciones divergentes y la disposición para comenzar a trabajar juntos por los valores y principios constitucionales desde un marco de respeto a todas las ideas. Cuando se trabaja teniendo presente la magnitud de la empresa y desde la tolerancia cobra especial relieve el proverbio portugués que reza “el valor crea vencedores, la concordia crea invencibles”. Es anecdótico, pero la misma razón puede encontrarse en aquella cantinela –“el pueblo unido jamás será vencido” – tan repetida en el período constitucional.

Podremos disentir en no pocas de las cuestiones que nos afectan a diario. Pero habremos de permanecer unidos en la absoluta prioridad de los valores que nuestra Constitución proclama. Desde ellos, insistimos, es menester en este tiempo proceder a una inaplazable y necesaria reforma precisamente para dotarla de mayor vigencia y de mayor relevancia.

### III. EL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN

En efecto, a estos valores y principios reconocidos en el preámbulo vamos brevemente a referirnos a continuación porque pen-

samos que, desde ellos, desde su lectura a día de hoy en el año 2016, queda más patente la necesidad de la reforma, también en materia electoral. En efecto, donde reside el espíritu constitucional, el centro de donde procede el dinamismo y las virtualidades de la Constitución, es en ese conjunto de valores y principios, recogidos tanto en el preámbulo como en el articulado, que dan sentido a todo el texto constitucional y que deben impregnar el régimen jurídico y el orden social colectivo. Es decir, se trata de las directrices que deben guiar nuestra vida política, no sólo la de los partidos, la de todos los españoles, nuestra vida cívica. Que en el tiempo transcurrido desde 1978 advirtamos que todavía tales cualidades, valores y principios deban ser apuntalados y subrayados no hace más que constatar la necesidad su ejercicio efectivo por todos los ciudadanos.

En el preámbulo constitucional, como es bien sabido, se señalan, en primer lugar, la justicia, la libertad y la seguridad como los tres valores constitucionales más importantes. En la idea de justicia late la convicción de que hay algo debido al ser humano, a cada español. Por encima de consideraciones sociológicas o históricas, más allá de valoraciones económicas o de utilidad, el ser humano se yergue ante el Estado, ante cualquier poder, público o privado, con un carácter absoluto: esta mujer, este hombre, son lo inviolable; el poder, la ley, el Estado democrático, se derrumbarían si la dignidad de la persona no fuere respetada.

En la preeminencia de la libertad se está expresando la dignidad del hombre, constructor de su propia existencia personal solidaria. Y además la seguridad como condición para un orden de justicia y para el desarrollo de la libertad, y que cuando se encuentra en equilibrio dinámico con ellas, produce el fruto apetecido de la paz.

El segundo de los principios señalados en el preámbulo constitucional, siguiendo una vieja tradición del primer constitucionalismo del siglo diecinueve –una tradición cargada de profundo significado–, es el principio de legalidad o juridicidad. Mejor principio de juridicidad porque el poder público se somete a la

Ley y al Derecho como dispone el artículo 103 constitucional. La Ley es, debiera ser, la expresión de la voluntad popular. La soberanía nacional se manifiesta a través de la ley. El principio de legalidad no significa otra cosa que respeto a la ley y al resto del Ordenamiento jurídico, respeto al proceso de su emanación democrática, y sometimiento a la ley, respeto a su mandato, que es el del pueblo.

En virtud del principio de juridicidad el Estado de Derecho sustituye definitivamente a un modo arbitrario de entender el poder. El ejercicio de los poderes públicos debe realizarse en el marco de las Leyes y del Derecho. Todos, ciudadanos y Poderes públicos, están sujetos –así lo explicita el artículo 9 de la Carta Magna– a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. Por eso, el imperio de la Ley supone lealtad constitucional e institucional, concepto central del Estado de Derecho que hoy también debemos recordar. El principio de juridicidad tiene una profunda significación porque desde la llegada del Estado de Derecho el poder público, y por ello la Administración pública, han de caminar en el marco de la Ley y el Derecho, de forma y manera que la subjetividad reinante en el Antiguo Régimen, se sustituye ahora por la objetividad y racionalidad desde las que la ley y el reglamento operan para el mejor servicio a los intereses generales. La juridicidad constituye la garantía de que el poder público discorra por la senda del Derecho y la Ley combatiendo la tendencia a la inmunidad y a la oscuridad que la historia nos demuestra que caracteriza el ejercicio del poder público.

El Estado de Derecho, el principio de legalidad así entendido, el imperio de la Ley y del Derecho como expresión de la voluntad general, deben, pues, enmarcarse en el contexto de otros principios superiores que le dan sentido, que le proporcionan su adecuado alcance constitucional. No hacerlo así supondría caer en una interpretación mecánica y ordenancista del sistema jurídico y político, privando a la Ley y al Derecho de su capacidad promotora de la dignidad del ciudadano. Y una Ley que en su aplicación no respetara ni promoviera efectivamente la condición humana

—en todas sus dimensiones— de cada ciudadano, sería una norma desprovista de su principal valor.

En el tercer inciso del preámbulo de la Constitución se plantea la cuestión de los derechos humanos y el reconocimiento de la identidad política y cultural de los pueblos de España, al señalar la necesidad de “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones”.

“Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”. Se trata de otro objetivo o mandato constitucional que de nuevo nos ofrece una perspectiva de equilibrio e integración, porque plantea que la calidad de vida también se refiere, además de al elemento económico, como no, al aspecto cultural, ya que no podemos olvidar que la dimensión cultural es un ingrediente básico del “libre desarrollo de la personalidad” a que se refiere el artículo 10.1 de nuestra Constitución. Es más, como sabemos, la grandeza duradera y la fuerza fecunda de las naciones estriban en el desarrollo independiente de las ideas humanas y la cultura. La libertad y la capacidad participativa de los ciudadanos están ligadas ineludiblemente a su emancipación económica y a su independencia de criterio. En este punto del preámbulo constitucional se enmarcaría la nueva regulación de los derechos fundamentales sociales, así como algunas precisiones en relación a la vinculación del presupuesto público a las finalidades propias de un Estado social y democrático de Derecho “Establecer una sociedad democrática avanzada”. Las exigencias de una democracia de calidad invitan a reforzar los principios de tal carácter en lo que se refiere a la participación real de los ciudadanos en las instituciones, en las políticas y en todos aquellos procesos y procedimientos que sean de interés general.

Sabemos que la democracia no es un fin en sí misma. No puede ser un fin en sí misma porque está pensada como un instrumento de servicio a las personas, como una forma de facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Es más, la concepción mercantilista de la democracia y en general, las ver-

siones procedimentales excesivamente formalizadas, son un evidente peligro que se ha cobrado amargos frutos en este tiempo. No sólo porque se asocian fácilmente a planteamientos cerrados y opacos, sino porque desnaturalizan la esencia y la frescura de una forma de entender la vida y la convivencia basada en la libertad y en la solidaridad. Como es generalmente admitido, el método democrático –entendido como mecanismo de representación de voluntades e intereses y como instrumento para lograr decisiones vinculantes– es, antes de nada, un instrumento de aplicación y realización de valores y principios.

Por eso, es menester regular con más precisión algunas exigencias, por ejemplo, la calidad democrática en la vida y organización de los partidos políticos, patronales y sindicatos. Igualmente, en materia electoral se hace necesaria garantizar que los sistemas electorales aseguren la más fidedigna y exacta manifestación de la voluntad de los ciudadanos libremente emitida en las convocatorias electorales, lo que plantea evidentes cambios y transformaciones, aunque difíciles, imprescindibles si es que queremos una democracia de alta intensidad en lugar de una democracia tutelada por los partidos políticos. En el proceso de elaboración de las Leyes debe potenciarse la participación social y debiera pensarse en sistemas de evaluación de las Leyes como tienen por otras latitudes.

#### IV. LA PRIMACÍA DEL ENTENDIMIENTO

En el espacio de la deliberación pública, en el horizonte de la aplicación y análisis de las políticas públicas, es lógico y natural que se busque como metodología de la acción política la participación de los sectores implicados y, especialmente, el acuerdo, el consenso, el entendimiento, para encontrar las mejores soluciones con la aportación de quienes tienen algo que compartir. Es decir, el acuerdo, el pacto, el consenso o la negociación son mecanismos,

instrumentos, que permiten ordinariamente la aportación de la vitalidad y del realismo a la solución de los problemas existentes, muchos de los cuales podrían empezar a encauzarse a través de las reformas que aquí proponemos.

Cuando las personas y sus problemas colectivos son la referencia del sistema de organización político, económico y social, aparece un nuevo marco en el que la mentalidad dialogante, la atención al contexto, el pensamiento reflexivo, la búsqueda continua de puntos de confluencia, la capacidad de conciliar y de sintetizar, sustituyen en la substanciación de la vida democrática a las bipolarizaciones dogmáticas y simplificadoras, y dan cuerpo a un estilo que, como se aprecia fácilmente, no suponen referencias ideológicas de izquierda o derecha.

Para alcanzar el entendimiento preciso para las reformas, también en el orden electoral, tenemos que partir de que la confrontación no es, siendo connatural a la democracia, lo sustantivo del procedimiento democrático, pues ese lugar le corresponde al diálogo. La confrontación es un momento del diálogo, como el consenso, la transacción, el acuerdo, la negociación, el pacto o la refutación. Todos son pasajes, circunstancias, de un fluido que tiene como meta de su discurso el bien social, que es el bien de los ciudadanos, de las personas, de los individuos de carne y hueso.

A la habilidad, a la perspicacia, a la sabiduría, y a la prudencia política les corresponde la regulación de los ritmos e intensidades de ese proceso, pero queda como coordinada la necesidad de entendimiento -decir, explicar, aclarar, razonar, convencer...-, el carácter irrenunciable de este método, si es que queremos hacer una política de sustancia democrática.

## V. ¿ES NECESARIA LA REFORMA CONSTITUCIONAL?

El Derecho, expresión justa de las relaciones sociales, tiende a ir con demasiada frecuencia detrás de la realidad. Quizás por eso

tantas normas jurídicas se nos presentan obsoletas al cabo del tiempo: están en vigor, pero no se cumplen porque su “tempo” ya pasó. La teoría de la reforma de las normas, en efecto, está pensada para adecuar su contenido a la realidad, de forma y manera que las regulaciones de las relaciones sociales estén en sintonía con la justicia y con los tiempos en que se dictan o promulgan. La reforma normativa es, en este sentido, un proceso permanente y continuo que trata de adecuar a la realidad y a la justicia las normas jurídicas. La Constitución, como cabeza de ellas, no es ninguna excepción, aunque entre nosotros llevemos tantos años sin ajustar la Ley Fundamental a las nuevas exigencias y desafíos de los últimos años. Si sólo se tratara, sin más, de adecuar las normas a la realidad, haciendo caso omiso a las más elementales exigencias de la justicia material, entonces estaríamos en presencia simplemente de artificios procedimentales o formales, pero no ante reformas, con mayúsculas, del Ordenamiento jurídico.

En este sentido, la arquitectura constitucional prevé expresamente su parcial modificación o reforma, así como su sustancial transformación, pues manifestación de la pervivencia dinámica de la Constitución es su capacidad de adaptarse a los cambios sociales. Si se pretende un cambio puntual, sin afectar a los pilares del sistema constitucional, los requisitos formales establecidos no ofrecen especiales dificultades políticas. Ahora bien, si se pretenden cambios sustanciales, entonces hacen falta mayorías reforzadas, nuevas elecciones y referéndum, tal y como dispone el texto constitucional en su artículo 168.

A estas alturas, nadie en su sano juicio propugnará la petrificación eterna de la Constitución por razonables que sean sus preceptos ya que es metafísicamente imposible establecer preceptos de validez general de naturaleza atemporal salvo en lo que se refieres a los derechos que se derivan de la dignidad del ser humano. Como es sabido, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica o la Constitución alemana han sido alteradas con frecuencia precisamente para apuntalar sus valores y principios. Por tanto, sin sacralizar la Constitución, es lógico que periódicamente

camente se revisen sus preceptos para comprobar si permiten el cumplimiento de sus objetivos. Y sus objetivos están en el preámbulo, entre cuyos principios se encuentran, como hemos recordado, los siguientes: “garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo(...), consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad general(...), proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, sus lenguas e instituciones(...), establecer una sociedad democrática avanzada...”.

El paso del tiempo en un país como España, donde en el siglo XX se produjeron transformaciones fundamentales de la vida de los ciudadanos, invita a pensar que hoy lo realmente prioritario de la reforma constitucional es que la Carta Magna recoja los nuevos desafíos que un Estado social y democrático de Derecho trae consigo al contemplar las nuevas exigencias sociales, políticas, económicas y culturales que vienen de la mano de los derechos fundamentales, individuales y sociales, del ser humano.

Son, los citados, objetivos constitucionales que tienen una evidente relevancia para justificar los cambios sobre los que se reflexiona en el presente documento. Junto a estos criterios es conveniente también tener presente el ambiente que hizo posible la Constitución de 1978. Ambiente que hemos de preguntarnos si es el que hoy preside la vida pública en nuestra sociedad o si, por el contrario, es menester trabajar para alcanzar ese entendimiento abierto, armónico, razonable, que se fomenta y promueve cuando la mente abierta y la capacidad de integración son los motores de reformas pensadas para mejorar la calidad de nuestra democracia y, por ello, las expectativas del pueblo en relación con nuevas formas y planteamientos de hacer y estar en la vida política. Así pues, el preámbulo de la Constitución debe estar presente en las reformas que se planteen salvo que se pretenda también alterar dichos principios, que no nos parece que sea el caso de la reforma constitucional sobre la que estamos reflexionando.

No se trata solo de adecuar el texto constitucional a la realidad, sino, sobre todo, encontrar la mejor formulación que permita que los valores cívicos reconocidos en la Constitución sean percibidos como los propios de la vida cotidiana de los ciudadanos españoles.

Es bien sabido que, en Alemania, los dos grandes partidos coincidieron no hace mucho tiempo en proponer una gran reforma del modelo territorial buscando la eficacia del sistema, teniendo para ello que acometer una serie de cambios y transformaciones que el tiempo y la experiencia aconsejaban urgentes e imprescindibles para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Se trataba de medidas presididas por el sentido común, el sentido del equilibrio, el respeto al modelo del Estado social y democrático de Derecho y, por la búsqueda de lo mejor para los habitantes de Alemania. Para alcanzar estos objetivos, los líderes políticos hubieron de enterrar sus legítimas posiciones partidarias para sellar un acuerdo en el que quienes ganaban eran los ciudadanos y, por ello, los propios partidos suscriptores del acuerdo, aun cuando realmente las renunciaciones fueran relevantes o significativas.

Por eso precisamos una reforma integral, inteligente, acordada entre todos los agentes políticos, sociales, económicos y culturales. Una reforma en profundidad que mejore el sistema de distribución de competencias, una mejor definición de las fórmulas organizativas de colaboración y coordinación, un nuevo Senado y, fundamentalmente, una clara definición institucional de la autonomía política propia de los Entes locales. Todo ello en el marco de un modelo administrativo más integrado, mejor sincronizado.

La última reforma de la Constitución francesa modifica, como es sabido, más de la mitad de sus ochenta y nueve artículos, lo que da idea de la dimensión de los cambios introducidos. Cambios que ya han sido calificados como los más relevantes desde la aprobación de la Constitución francesa de 1958. El Parlamento se pretende que sea el centro de la acción política, la presidencia de la República se limita a un máximo de dos mandatos consecutivos

pudiendo expresarse ante la sede de la soberanía popular y los ciudadanos asumen más protagonismo político.

En efecto, el presidente de la República sólo podrá revalidar su mandato una vez. Ahora los mandatos serán de cinco años y tendrá derecho, el inquilino del Elíseo, a relacionarse institucionalmente en el Congreso y con el Senado, con los representantes de la soberanía popular. En caso de grave crisis, se limitan los extraordinarios poderes que el Jefe del Estado. Dejará de presidir, en este supuesto, el Consejo Superior de la Magistratura y se prohíbe el privilegio de la concesión de amnistías generales. Es decir, se trata de adecuar la función de la presidencia de la República a los nuevos tiempos, facilitando la interlocución política con el Parlamento y acortando los plazos del mandato.

El Parlamento del país vecino, por su parte, verá ampliados sus poderes. De entrada, los parlamentarios van a poder vetar los principales nombramientos efectuados por el presidente de la República si es que consiguen en comisión una mayoría de tres quintos de los votos. Cada Cámara fijará la mitad de su orden del día y la otra mitad el Gobierno, dejándose en manos de la oposición la confección del orden del día una vez al mes. Se limita el privilegio del que disponía el Gobierno para aprobar proyectos de ley en casos de obstrucción salvo en los casos de la ley de presupuestos y de la seguridad social. Los ministros que sean diputados o senadores antes de formar Gobierno, podrán recuperar tal condición en caso de cese o dimisión. Finalmente, se establece que los franceses en el exterior estarán representados tanto por diputados como por senadores.

Las lenguas regionales de Francia tienen ya carta de naturaleza constitucional, ahora consideradas patrimonio de la nación. Se reconoce la posibilidad de organizar referendos a iniciativa popular o parlamentaria, para lo que se exige que sean solicitados, en caso de provenir de la institución representativa, por un quinto de los parlamentarios con el apoyo de una décima parte del cuerpo electoral. Se prevé la posibilidad de legitimación ciudadana ante el Tribunal Constitucional a través del Consejo de Estado o del Tri-

bunal Supremo. Los usuarios de servicios públicos podrán quejarse ante un Defensor de los derechos ciudadanos nombrado por el propio presidente de la República.

La Constitución española de 1978, lo sabemos bien, ni es sagrada ni es inmune a la reforma. En sí misma, como es lógico, tiene el germen de su eventual revisión ya que las normas jurídicas deben surgir de la vida misma, evitando proyectar unilateralmente modelos o proposiciones sobre la realidad que lesionen los derechos derivados de la dignidad del ser humano o que impongan esquemas injustos o arbitrarios.

La Constitución es el pacto en el que se sustenta el régimen político, económico y social que rige la vida de todos los españoles. Es el pacto de todos, no cualquier cosa. Un pacto que es expresión de la generosidad y de la capacidad de entendimiento de personas de diferentes posiciones políticas que intuyeron y entendieron que era esencial para la convivencia pacífica la integración basada en el respeto a la identidad y a la diversidad individual y colectiva. Un pacto, que puede, que debe ser renovado en el tiempo para que sea útil a los ciudadanos, para que en él encuentren los medios y mecanismos para la mejora de sus condiciones de vida. Y hoy, treinta y seis años después, es lógico que haya algunos preceptos que precisar mejor, que haya que introducir otros nuevos y que también, por supuesto, se haya constatado la irrelevancia de algunos de ellos. La Constitución es un organismo vivo y como tal se debe adaptar a la realidad sin perder de vista que su sentido y funcionalidad reside nada menos que en un Pacto de todos y para todos.

## VI. LA PARTICIPACIÓN

La participación, esa gran directriz política de la arquitectura constitucional del Estado social y democrático de Derecho esculpida en el artículo 9.2 de la Constitución, consecuencia del pluralismo,

valor superior del Ordenamiento jurídico según el artículo 1º de nuestra Carta Magna, ha sido entendida esencialmente a través de la dimensión política, especialmente en lo que se refiere a la participación electoral en toda clase de comicios y convocatorias de esta naturaleza. Sin embargo, sabemos que la participación, que es la gran señal de identidad de un Estado calificado de democrático, todavía, aunque nos pese, es una asignatura pendiente en asuntos tan relevantes como las políticas públicas, el proceso de elaboración de las normas legislativas, el funcionamiento de los servicios públicos o la presencia ciudadana en todas cuantas instituciones realicen actividades que incidan en la calidad de vida de las personas.

A pesar de la letra y de la interpretación del artículo 9.2 de la Constitución española de 1978, que manda a los Poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, la realidad, se puede percibir y registrar cotidianamente, la ausencia, en términos generales, de la ciudadanía en los asuntos más relevantes de la vida política, económica, cultural y social. La razón es bien clara: el interés general ha sido objeto de apropiación creciente por el tecnosistema, que ha configurado un entramado impermeable a la vitalidad de lo real, aislando a los ciudadanos a cuestiones puramente individuales. Y, por otra parte, la representación parlamentaria asume un monopolio que ni de hecho ni de derecho le pertenece.

La persona se constituye en centro de la acción pública. No la persona genérica o una universal naturaleza humana, sino la persona concreta, cada individuo, revestido de sus peculiaridades irreductibles, de sus coordenadas vitales, existenciales, que lo convierten en algo irrepetible e intransferible, precisamente en persona.

En efecto, cada persona es sujeto de una dignidad inalienable que se traduce en derechos también inalienables, los derechos humanos, que han ocupado, cada vez con mayor intensidad y extensión, la atención de la política democrática de cualquier signo en todo el mundo. En este contexto es donde se alumbran las nuevas políticas públicas que pretenden significar que es en la

persona singular en donde se pone el foco de la atención pública. Cada mujer y cada hombre son, deberían ser, el centro de la acción pública. Y en el campo de los derechos fundamentales de la persona, nombre con el que se denominan los derechos humanos al interior de los Estados, hoy cobra especial fuerza la perspectiva participativa, también como derecho componente del derecho fundamental a la buena administración pública. Un derecho, por cierto, que debiera incluirse también en el listado de los derechos fundamentales de nuestra Carta Magna.

La ausencia de la persona, del ciudadano, de las políticas públicas de este tiempo, explica también que a pesar de la existencia de tantas normas promotoras de esquemas de participación, ésta se haya reducido a un recurso retórico, demagógico, sin vida, sin presencia real, pues la legislación no produce mecánica y automáticamente la participación que, en todo caso, será consecuencia de temple cívico y de la educación democrática de la ciudadanía.

La participación la entendemos no sólo como un objetivo que debe conseguirse: mayores posibilidades de participación de los ciudadanos en la cosa pública, mayores cotas de participación de hecho, libremente asumida, en los asuntos públicos. La participación significa también un método de trabajo social que aspira a que, en el corazón de las políticas públicas, en su definición, análisis, implementación y evaluación, este presente la ciudadanía.

La determinación de los objetivos de las políticas públicas no puede hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana se configura, por tanto, como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación política que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo, sino que exige la práctica de la participación como método.

La participación, en efecto, supone el reconocimiento de la dimensión social de la persona, la constatación de que sus intereses, sus aspiraciones, sus preocupaciones, trascienden el ámbito individual o familiar y se extienden a toda la sociedad en su conjunto.

Afirmar por tanto la participación como objetivo tiene la implicación de afirmar que el ser humano debe ser dueño de sí mismo y no ver reducido el campo de su soberanía personal al ámbito de su intimidad. Una vida humana más rica, de mayor plenitud, exige de modo irrenunciable una participación real en todas las dimensiones de la vida social, también en la política.

En este sentido la participación no puede garantizarse solamente con decretos ni con reglamentos. Sólo hay real participación –insistimos– si hay participación libre. De la misma manera, la solidaridad no puede ser obligada. Esta relación de semejanza entre participación y solidaridad no es casual, por cuanto un modo efectivo de solidaridad, tal vez uno de los más efectivos, aunque no sea el más espectacular, sea la participación, entendida como la preocupación eficaz por los asuntos públicos, en cuanto son de todos y van más allá de nuestros exclusivos intereses individuales.

Ahora bien, al calificar la participación como libre nos referimos no sólo a que es optativa sino también a que, en los infinitos aspectos y modos en que la participación es posible, es cada persona quien libremente regula la intensidad, la duración, el campo y la extensión de su participación. En este sentido, la participación –al igual que la solidaridad– es el resultado de una opción, de un compromiso, que tiene una clara dimensión ética, ya que supone la asunción del supuesto de que el bien de todos los demás es parte sustantiva del bien propio. Pero aquí nos encontramos en el terreno de los principios, en el que nadie puede ser impelido ni obligado.

La realidad demuestra que la participación depende en buena medida del reconocimiento de la autonomía personal. Sin autonomía personal es imposible la responsabilidad personal y comunitaria. Por eso, cuándo se afirma que el ser humano debe ser dueño de sí mismo establecemos la premisa fundamental para

que descubra que su participación en todas las dimensiones de la vida social y política es el imperativo ético que procede de su autonomía y que le impulsa hacia una vida humana más equilibrada y plena.

Si se considera que uno de los objetivos esenciales de las nuevas políticas públicas es la participación, debemos llamar ahora la atención sobre el hecho de que la participación se constituye también como método para la realización de esas políticas. Por tanto, es menester mejorar los canales de participación social para que la gestión y administración de los intereses generales sea más participativa.

## VII. PARTIDOS POLÍTICOS, SINDICATOS Y PATRONALES

Por más que nos pese, y hasta que nos duela, las encuestas y sondeos que periódicamente ven la luz reconocen que los partidos políticos son organizaciones que llevan demasiado tiempo al frente de los rankings de corrupción y desprestigio.

En efecto, relevantes mayorías de ciudadanos opinan que las formaciones partidarias no son transparentes en relación con sus cuentas, que son necesarias elecciones para elegir a sus candidatos y que los programas electorales son un compromiso del que los dirigentes de los partidos deben dar cuenta a los electores permanentemente, especialmente a los militantes y afiliados. Rendición de cuentas de oficio por los dirigentes y derecho a exigir los cumplimientos de las promesas contraídas en campaña son reclamaciones que los ciudadanos plantean cuando se les pregunta acerca de estas cuestiones.

Tales reivindicaciones ciudadanas no tendrían nada de particular si los partidos, como manda la Constitución, estuvieran regidos, en su organización y funcionamiento, por la democracia, algo que sin embargo está todavía muy lejos de la realidad a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Carta magna.

La democracia se ha definido, es bien sabido, de diferentes formas. Una de las más utilizadas entiende por tal sistema político el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Es el gobierno del pueblo porque quienes ganan las elecciones han de dirigir la cosa pública con la mirada puesta en el conjunto de la población, no en una parte o en una fracción de los habitantes por importante que esta sea. Es gobierno para el pueblo porque la acción política por excelencia de los gobiernos democráticos ha de estar situada en el interés general; esto es, en la mejora continua e integral de las condiciones de vida de los ciudadanos, con especial referencia a los más desfavorecidos. Y es gobierno para el pueblo porque la acción política se realiza a favor del pueblo, no en beneficio de la cúpula que en cada momento está al mando.

Según parece, detrás de las consultas, encuestas y sondeos se encuentra la convicción de que los partidos se olvidan de su función primigenia y se cierran sobre sí mismos al servicio de los intereses de las tecnoestructuras que, en ocasiones, secuestran la ideología de la formación en función de cálculos electorales. La propia estructura se convierte en el fin y los aparatos se convierten en los dueños y señores de los procesos, hasta el punto de que todo, absolutamente todo, ha de pasar por las direcciones, por las ejecutivas, instaurándose un sistema de control e intervención que ahoga las iniciativas que parten de la base.

En estos casos, nos encontramos ante partidos cerrados a la realidad, a la vida, prisioneros de las ambiciones de poder de un conjunto de dirigentes que han decidido anteponer al bienestar general del pueblo su bienestar propio. Se pierde la conexión con la sociedad y, en última instancia, cuándo no hay más proyecto que la propia permanencia, el centro de interés se situará en lo que denominamos control-dominio que, además de ser la garantía de supervivencia de quienes así conciben la vida partidaria, constituye una de las formas menos democráticas de ejercicio político. La autoridad moral se derrumba, la gente termina por desconectar de los políticos, se pierde la iniciativa, el proyecto se vacía y la organización ordinariamente se vuelve autista, sin capacidad para

discernir las necesidades y preocupaciones colectivas de la gente, sin capacidad para detectar los intereses del pueblo.

Por el contrario, una organización pegada a la realidad, que atiende preferente y eficazmente a los bienes que la sociedad demanda y que permitiría probablemente hacerla mejor, es capaz de aglutinar las voluntades y de concitar las energías de la propia sociedad. Estos partidos, así configurados y dirigidos, atienden a los ámbitos de convivencia y colaboración y escuchan sinceramente las propuestas y aspiraciones colectivas convirtiéndose en centro de las aspiraciones de una mayoría social y en perseguidora incansable del bien de todos.

Por eso, es menester dar mayor contenido al mandato constitucional del artículo 6 acerca de la organización y funcionamiento democrático de los partidos. Por ejemplo, convendría redactar este precepto de la Constitución refiriendo algunos principios como el de participación de la militancia en la elección de los candidatos a cargos electos, el de elección directa de la militancia de los cargos directivos del partido, el de duración temporal de los cargos directivos del partido, el de consulta con la militancia de los asuntos que afectan a la sustancia del ideario del partido, el de contratación externa de la gestión económica y contable del partido, el de establecimiento de un comité de vigilancia ética compuesto por personalidades relevantes de la vida pública de reconocido prestigio sin filiación partidaria, el de financiación preferencial a cargo de las cuotas de los militantes, el de gratuidad del desempeño de los cargos en las direcciones, o el de sometimiento completo a la Ley de Transparencia especialmente en materia de contratos y de selección de personal.

En el caso de los sindicatos, es necesario también regular mejor el precepto constitucional. En efecto, las últimas encuestas y sondeos realizados ponen de manifiesto la elevada desafección de los trabajadores en relación con los sindicatos. No hay más que analizar el número de militantes actualmente inscritos en las centrales sindicales en estos años para caer en la cuenta de la pro-

funda crisis en que también se encuentran estas instituciones de relevancia constitucional.

Efectivamente, los sindicatos son instituciones sociales fundamentales para la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores. Esa es su función y su sentido. Para eso tienen personalidad jurídica y a esa finalidad deben condicionar sus tareas. La realidad, sin embargo, es que pocos trabajadores están afiliados a los sindicatos y confían poco en su capacidad de mejora de las condiciones laborales.

Los sindicatos, por otra parte, son una pieza clave para que el orden económico y social se funde sobre principios y pilares más humanos y solidarios. Los sindicatos son fundamentales para que la sociedad anónima no pierda su funcionalidad social. Los sindicatos son básicos para la lucha contra la especulación, para que la reforma laboral sea razonable y equilibrada. Tienen grandes responsabilidades y grandes tareas entre manos.

Por eso, igual que en el caso de los partidos, es menester que el artículo 6 de la Constitución se refiera a los principios que deben regir la vida de estas instituciones, especialmente su financiación y sistema de elección de sus órganos de dirección.

En este sentido, convendría señalar en la reforma constitucional que los partidos políticos son instituciones de interés general que deberían, a través de sus autoridades, elegidas de entre toda la militancia, rendir cuentas de los compromisos electorales ante sus afiliados. Las autoridades de las formaciones partidarias deberían ser elegidas en régimen de sufragio universal por los militantes, afiliados y simpatizantes o afines por períodos concretos. Los candidatos a cargos electos igualmente también deberían ser elegidos por los afiliados y militantes.

Los partidos políticos, especialmente a nivel municipal, deberían realizar programas de pedagogía constitucional abiertos al público en general. Tales programas, que versarían sobre el contenido de la Constitución, deberían ser expuestos de forma participativa, deberían ser evaluados anualmente por las Cortes Gene-

rales y se tendrían en cuenta para las asignaciones que reciben los partidos vía presupuestos generales del Estado.

Además, los idearios de los partidos políticos se aprobarían con el concurso y aprobación mayoritaria de los militantes y afiliados. Los compromisos electorales debieran ser vinculantes y, salvo por graves motivos de interés general, deberían contar con la aprobación mayoritaria de los afiliados y militantes, y, por supuesto, ser cumplidos.

Finalmente, buena cosa sería disponer que la financiación de los partidos políticos sea mayoritariamente de cuenta de los afiliados y militantes pudiendo también, en función de los resultados obtenidos, correr a cargo de los presupuestos públicos de acuerdo con lo que disponga la ley.

Igualmente, habría que tener presente que los sindicatos y organizaciones empresariales son instituciones de interés general. Deberían, a través de sus autoridades, elegidas de entre toda la militancia, rendir cuentas de las obligaciones asumidas en las elecciones. Las autoridades de sindicatos y patronales deberían ser elegidas por sufragio universal por todos los trabajadores y empresarios respectivamente.

Además, los idearios de los sindicatos y organizaciones empresariales deberían aprobarse con el concurso y aprobación mayoritaria de los militantes y afiliados. Los compromisos asumidos para cada mandato deben ser de obligado cumplimiento salvo que concurran graves y motivadas razones de interés de interés general, que deberían contar con la aprobación mayoritaria de los afiliados y militantes.

Asimismo, la financiación de sindicatos y asociaciones empresariales debería ser mayoritariamente de cuenta de los afiliados y militantes pudiendo también, en función de los resultados obtenidos, correr a cargo de los presupuestos públicos, de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

## VIII. CUESTIONES ELECTORALES

Como bien sabemos, la democracia no puede ser entendida solo como una formulación política que permita elegir a los gobernantes con mandatos temporales, con límites para el ejercicio del poder, sino que como se ha recordado muchas veces, es, sobre todo, además de una forma de gobierno, una forma de convivencia social fundada sobre la centralidad de la dignidad humana y de sus derechos fundamentales, individuales y sociales.

Por eso los sistemas electorales no pueden reducirse a la simple articulación de procedimientos, con ser éste uno de sus aspectos más fundamentales. Los sistemas electorales, como componentes básicos que son del funcionamiento democrático de un Estado moderno, deben construirse a partir del derecho al voto, que no es un fin en si mismo sino el medio para que las Cámaras legislativas reflejen con la mayor exactitud posible las preferencias electorales de los ciudadanos. Unos ciudadanos que no entienden porque un escaño a un partido le cuesta más votos que a otro, por ejemplo o, por qué algunos sistemas priman a los grandes partidos en detrimento de los pequeños.

Si se trata de que las Cámaras parlamentarias expresen y reflejen la realidad, entonces habrá que diseñar los sistemas de acuerdo con los votos emitidos realmente en un marco de un razonable equilibrio. De lo contrario, el pluralismo sería una quimera y al final la cuestión de los sistemas electorales se tornaría tecnoestructural.

Es probable que en 1978 la solución entonces alumbrada fuera la más razonable. Hoy, sin embargo, casi cuarenta años después, la realidad muestra que la relación entre elector y representante no es acorde a los principios del sistema político. Por eso es menester meditar sobre el sistema electoral en su conjunto, sobre el distrito o circunscripción electoral por supuesto y también sobre la forma concreta en que los votos se traducen en escaños.

Como es sabido, la elección de un determinado distrito electoral frente a otras opciones tiene, en todos los países, razones políticas bien claras. Y, por supuesto, la selección de una concreta circunscripción electoral y los escaños a repartir influye decisivamente en cuestiones de tanta relevancia como puede ser la proporcionalidad del modelo en las elecciones al Congreso de los Diputados sin correcciones de signo mayoritario.

El tamaño del distrito electoral afecta sobremanera a las relaciones entre votos y escaños así como a las oportunidades electorales de los partidos, sin olvidar la intensidad de las relaciones entre electos y electores. El Derecho Comparado ofrece muchas posibilidades que deben ser analizadas a partir de la realidad propia y teniendo en cuenta contextos de equilibrio entre los diferentes sistemas.

La regla de la proporcionalidad conduce a que cuanto más pequeña es la circunscripción electoral es menor el efecto proporcional del sistema y son más reducidas las probabilidades de que los partidos pequeños accedan al parlamento, dadas las barreras establecidas. Es más, el porcentaje de votos que precisa un partido político para obtener un escaño es matemáticamente mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudiquen por circunscripción electoral.

Nuestra ley electoral aplica al sistema proporcional la regla d'Hondt en las elecciones al Congreso de los Diputados. La circunscripción electoral es la provincia, las listas son bloqueadas y cerradas, y hay una barrera electoral del 3%. Características que pueden repensarse después del tiempo transcurrido. Para el Senado, sistema mayoritario, distrito provincial, voto plural limitado a candidaturas personales y asignación numéricamente de senadores a los distritos.

Desde 1978 hay que reconocer que el sistema ha posibilitado el pluralismo, más el bipartidismo de las opciones más relevantes y ha propiciado una gobernación estable en términos generales. Sin embargo, la comunicación entre electores y electos es tan escasa que en ocasiones la ciudadanía no sabe fehacientemente quie-

nes son sus representantes. Otros problemas no menores son la sobrerrepresentación de las zonas poco pobladas, y, sobre todo, el monopolio de las burocracias partidarias en las elecciones cerradas y bloqueadas para el Congreso de los Diputados.

Por lo que se refiere al distrito electoral convendría pensar si la provincia no debiera dejar paso ya a otras circunscripciones en las que fuera más sencillo articular formas de relación más directas y fluidas entre electos y electores y en las que el pluralismo fuera más genuino. El tiempo demuestra que este asunto, crucial para el buen funcionamiento de la democracia parlamentaria, debe ser reformado pensando en listas abiertas y desbloqueadas al Congreso y en nuevas circunscripciones más abiertas a la realidad electoral. En este sentido se podría pensar en el distrito municipal o el barrio en las grandes ciudades, pues así se podría propiciar una mayor cercanía entre electos y electores de manera que la regeneración democrática que precisamos vaya de abajo hacia arriba.

Las reformas del sistema electoral y de sus diferentes elementos son tan difíciles y complejas que entre nosotros no han sido posibles hasta el momento. Sin embargo, la constatación de las deficiencias detectadas debiera animar a reformar lo que sea posible para que a través de estas técnicas la democracia sea de verdad el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

En esta materia hay que pensar también sobre el sistema electoral y los inmigrantes. Estamos en presencia de una cuestión eminentemente política que afecta a cuestiones tan básicas como las relativas al alcance de la inmigración misma, al sentido de la integración de los extranjeros en España, a la igualdad de derechos, al concepto mismo de ciudadanía, a las condiciones para el acceso a la nacionalidad o a los criterios para suscribir tratados de reciprocidad con diferentes países.

Es verdad que España es todavía, a pesar de la crisis, un país de inmigrantes igual que en el pasado fue un país de emigrantes. Hoy, dada la escasa natalidad, la inmigración es necesaria desde el punto de vista laboral. Por tanto, histórica y culturalmente, estamos en unas razonables condiciones para comprender el alcance

de la inmigración y exigir a los extranjeros que vienen a España, fundamentalmente a trabajar, la asunción de los valores culturales de nuestra tierra, sin perjuicio del mantenimiento de sus tradiciones en la medida en que no lesionen los principios del Ordenamiento jurídico, especialmente en materia de libertades. Los inmigrantes trabajan entre nosotros, usan los servicios públicos y de interés general, cotizan a la Seguridad Social, tienen derecho a prestaciones sanitarias y pagan impuestos. No son españoles en sentido estricto, salvo que adquieran nuestra nacionalidad, pero viven aquí y aquí se desarrollan como personas. Es verdad que unos se integran mejor que otros y que llevan algún pidiendo, a través de diferentes ONGs e instituciones sociales que trabajan en este sector, también el derecho al voto, y no sólo para elecciones locales, sino para todas las elecciones en las que se requiera el concurso de la opinión política de los ciudadanos españoles.

Entre los argumentos que se esgrimen para conceder el derecho al voto a los inmigrantes no es el menor el que señala que al ser personas que trabajan en España, que viven entre nosotros y que contribuyen al desarrollo de nuestro país, deben también expresar sus preferencias políticas pues el derecho al voto es, según la Declaración de Derechos de las Naciones Unidas, un derecho humano. Los derechos humanos corresponden a todas las personas con independencia del lugar de trabajo o de residencia. Por el contrario, la tesis reduccionista entiende que el derecho al voto sólo compete a los nacionales porque en las elecciones generales o locales se debaten proyectos políticos que deben ser decididos por los españoles. Es más, quienes se oponen a este derecho dicen que los extranjeros que vienen a España a trabajar un determinado período de tiempo y sólo buscan un certificado temporal de trabajo no están en condiciones idóneas para la participación electoral. En cambio, suelen matizar el tema, incluso quienes son contrarios a extender este derecho a los inmigrantes, en relación con aquellos extranjeros que vienen a España con el firme propósito de quedarse definitivamente entre nosotros.

Una vez que los extranjeros comunitarios disfrutan, por mor de la reforma constitucional, del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales, no se alcanza a comprender la razón de abrir un espacio de discriminación entre los inmigrantes comunitarios y los extracomunitarios. Si a unos se les concede ese derecho, ¿por qué no a los demás si realizan fundamentalmente las mismas tareas y tienen la misma posición jurídica general entre nosotros?

El sistema establecido en la Constitución para hacer posible el derecho al voto de los extranjeros extracomunitarios se construye a partir, como presupuesto, de la suscripción por parte de España de Acuerdos o Tratados de reciprocidad. Es decir, podrán votar en España, en elecciones locales, los naturales de un país que, a la vez, permita votar a los españoles allí residentes en sus comicios. En este punto, delicado dónde los haya, hemos de preguntarnos acerca de las razones para suscribir Tratados con unos países y quizás no con otros. Evidentemente, dónde no hay elecciones por no existir un sistema democrático, será imposible metafísicamente la reciprocidad, algo que obviamente no puede ser un castigo para los nacionales de países procedentes de regímenes autoritarios.

La reivindicación del derecho al voto de los inmigrantes se realiza a partir de una concepción de la ciudadanía que trae su causa, no de la nacionalidad, sino de la residencia. Según los promotores de esta filosofía, se trata de construir el proceso de la ciudadanía cívica, proceso que se inicia en el reconocimiento de que el residente, en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y su condición de vecino, a la construcción de la comunidad política. Por ello, porque los inmigrantes, como los nacionales, participan en esta tarea de contenido cívico, deben disponer de derecho a voto, al menos en el primer nivel de las elecciones municipales en la ciudad o pueblo de residencia. En este sentido es una incongruencia hablar de integración de los inmigrantes si al mismo tiempo se les niega el derecho de participación política. Tal reclamación es contraria al modelo de acuerdos de reciprocidad a los que se refiere el artículo 13 de la Constitución porque

limitarse a los convenios supone dejar fuera de esta opción a un continente entero, África, con el que ciertamente no es fácil suscribir convenios. Además, el sistema de convenios abrirá espacios de discriminación entre inmigrantes de unos países y otros.

El sistema diseñado en la Constitución de 1978 para reconocer el derecho al voto en las elecciones locales a los inmigrantes extracomunitarios, montado sobre el esquema de la suscripción de acuerdos de reciprocidad, deja un margen de discrecionalidad demasiado abierto al gobierno para manejar el tema en los aledaños de la arbitrariedad. La arbitrariedad es la ausencia de racionalidad. El Estado de Derecho, en el que formalmente vivimos, reclama que las decisiones políticas estén presididas por la racionalidad. Evidentemente, si no se explican convenientemente, y convincentemente, las razones acerca de los cuales se procede a suscribir un acuerdo de reciprocidad con un determinado país estaríamos regresando a esa senda de la arbitrariedad que ya debiéramos haber superado hace muchos años.

En otros países de Europa se han atendido las reiteradas peticiones del Parlamento europeo para reconocer el derecho de sufragio activo y pasivo a todos los inmigrantes, sin excepción, bajo otras fórmulas. Irlanda, por ejemplo, reconoce este derecho para las elecciones municipales desde 1963 a todo extranjero mayor de edad que esté registrado como residente. En Bélgica, desde 2004 todos los inmigrantes pueden votar en elecciones locales, con independencia de la nacionalidad. Dinamarca también permite este derecho siempre que se acrediten tres años de residencia a los inmigrantes. Finlandia solicita dos años de residencia, Luxemburgo exige cinco, como Países Bajos.

A la vista del panorama comparado, podría pensarse en permitir que los inmigrantes puedan votar una vez que pase un tiempo determinado. De esta manera el derecho de los inmigrantes no depende de la voluntad política del Gobierno de turno.

En lo que se refiere a la relación de los parlamentarios con los electores, es un clamor que se debe reforzar. Por eso, pensamos que los partidos políticos y, si es menester, la institución parla-

mentaria, deberían disponer de sedes territoriales para facilitar que los parlamentarios tuvieran en la circunscripción oficinas abiertas para atender a los ciudadanos. La cuestión, en todo caso, sea cual sea la fórmula elegida, refiere a que la ciudadanía tenga información clara y permanente de sus posibilidades reales de comunicarse libremente con los electos. Un artículo de la Constitución podría propiciar estas iniciativas.

La Administración electoral es básica para garantizar elecciones democráticas. En España, al contrario que en otros países, funciona circunscrita a los períodos electorales residiendo en los departamentos de interior muchos aspectos administrativos de tales procesos. Con el fin de dotar de una mayor autonomía e independencia a la Administración y a la justicia electoral, sería conveniente articular un verdadero Poder público electoral que estuviera controlado por los Jueces y Tribunales especializados, evitando que los propios partidos tengan influencia en la designación de dichas Autoridades, lo que bien podría ser objeto de regulación constitucional.

Hoy en día, como es sabido, existen medios informáticos y electrónicos más que suficientes que pueden ofrecer simulaciones de los posibles resultados en función de las modificaciones que se pretenda introducir. En todo caso, analizando la trayectoria electoral de nuestro país es menester buscar soluciones que garanticen las condiciones para la estabilidad política, pues tal exigencia es básica para que los ciudadanos dispongan del derecho a gobiernos que puedan conducir con garantías las políticas públicas al servicio de la mejora permanente de las condiciones de vida de las personas.

## IX. SOBRE LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES

El proceso de elaboración de las leyes diseñado en nuestra Constitución se ha demostrado en términos generales como un sistema

que ha permitido la aprobación de un número relevantes de normas que desarrollan la Carta Magna. Sin embargo, la experiencia de los años que han pasado desde 1978 y la necesidad de avanzar en la calidad de nuestra democracia aconsejan, a nuestro juicio, plantear algunas cuestiones que podrían mejorar el proceso material y formal de aprobación de las leyes.

Por ejemplo, se puede impulsar una mayor participación social, de forma y manera que en el proceso de elaboración de las leyes se arbitre un trámite en el que los parlamentarios puedan escuchar las aportaciones de los sectores afectados por dichas Normas. Al menos mientras que los parlamentarios no tengan obligación institucional de atender en dependencias territorializadas de las Cámaras o de los Partidos Políticos a los electores y ciudadanos en general. Hoy por hoy la realidad acredita que no siempre existe en las Cámaras la debida representación social que sería menester.

En lo que se refiere a las iniciativas legislativas populares del artículo 87.3 de la Constitución convendría dejar claro en dicho precepto que su tramitación será imperativa y que podrían requerir un menor número de firmas, 250.000 por ejemplo. Hoy en día, la toma en consideración de estas iniciativas impide en muchos casos su tramitación cuando se trata de manifestaciones relevantes de la participación social que se deben promover y potenciar.

Una manifestación de buena técnica normativa es que las leyes se refieran a la materia objeto de regulación, sin que se puedan utilizar las disposiciones legislativas para normar cuestiones que debieran ser objeto de otras leyes, ni en su articulado ni en sus disposiciones finales, adicionales o transitorias. Un nuevo artículo podría dar forma a esta aportación.

Por lo que se refiere a los Decretos Leyes del artículo 86 y tras la doctrina recaída por el Tribunal Constitucional sobre el particular, buena cosa sería que el Gobierno someta a dictamen del Consejo de Estado las condiciones de extraordinaria y urgente necesidad para su tramitación.

La evaluación de las leyes forma parte del procedimiento legislativo y convendría también dedicar algún precepto de la Constitución a su regulación. El pueblo tiene derecho a saber el coste real y efectivo de las Normas que aprueba el Parlamento, los efectos que se han producido y, lo que es más importante, si los objetivos perseguidos por las leyes se han realizado. Obviamente, el órgano de evaluación debe ser externo al propio Parlamento, por lo que podría ser integrado por expertos independientes que podrían proceder del ámbito académico, universitario y empresarial.

## X. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

La experiencia de estos años aconseja reducir la extensión de la inmunidad parlamentaria a la propia actividad de los parlamentarios en la sede del poder legislativo. Igualmente, el privilegio de la petición de suplicatorio, anacrónica e injustificable en este tiempo, debería suprimirse facilitando que el enjuiciamiento, cuándo sea el caso, no encuentre estos obstáculos formales propios de otras épocas. Claro está, siempre que sea como consecuencia de actos realizados extra Parlamento.

Por otra parte, habría que pensar si el hecho de que los senadores puedan ser miembros de dos Cámaras simultáneamente les permite atender adecuadamente los asuntos de su competencia.

## XI. CONCLUSIONES

A la luz de las precedentes consideraciones planteamos, a título de reflexión, una serie de reformas que afectan al Preámbulo, a la definición territorial del modelo de Estado, a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones patronales, a los derechos de los inmigrantes... También se proponen reformas en materia de de-

rechos fundamentales, de principios rectores de la política social y económica, en el régimen de la Corona, respecto a la integración europea, en materia electoral, en el proceso de elaboración de las leyes. Igualmente, formulamos propuestas de reforma del modelo territorial, del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, y del Tribunal Constitucional, así como la adición de un precepto relativo a las instituciones de control y regulación en los términos expuestos. Obviamente, tales reformas irían acompañadas de la necesidad de adecuar algunos preceptos del título VIII diseñados para el acceso a la autonomía, así como la supresión de las disposiciones transitorias ya cumplidas.

Se podrían proponer más reformas y quizás de mayor calado. Sin embargo, pensamos que las propuestas son posibles, podrían acordarse entre los distintos interlocutores en una razonable negociación y serían bien comprendidas y aceptadas por los ciudadanos.

Las propuestas planteadas se realizan pensando en que los ciudadanos, tras la reforma de la Constitución, disfruten de una Carta Magna que permita desarrollar integralmente a día de hoy los principios, valores y opciones fundamentales definidos en el preámbulo hace ya cerca de cuarenta años.

