

LAGUNAS Y VICIOS DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Por QUIJANO

TRAS diversas peripecias en el Consejo Nacional del Movimiento, parece que, por fin, llega a las Cortes el proyecto de ley de reforma constitucional, que se dio a la publicidad hace dos meses.

A pesar del ambiente político creado en torno al mismo, si se examina su contenido literal (en el que destaca el tema parlamentario y el sindical), puede advertirse fácilmente que realiza una labor reformadora puramente virtual, o sea, una reforma en blanco, porque no tendrá por sí solo ningún significado —ni progresivo ni regresivo— hasta que sea «rellenado» con leyes ordinarias (ley sindical, ley sobre relación entre Congreso y Senado, ley electoral, ley de Asociaciones Políticas, ley sobre el derecho de reunión, las dos últimas, ya en vigor...).

Ahora bien, eso no quiere decir que se trate de un puro expediente técnico, pues, indudablemente, si tiene una clara significación política constitucional. Ocurra que el realismo definidor del proyecto no es lo que transforma, sino lo que deja intacto.

En efecto, hay que suponer que, para realizar la reforma constitucional, el Gobierno ha examinado el conjunto de las Leyes Fundamentales, y ha determinado modificar lo necesario de cara a la tan perseguida homologación con el mundo occidental. Hay que pensar, igualmente, que lo que no se ha modificado es porque se entiende que es perfectamente compatible con una monarquía democrática. Entonces, el sentido de la reforma constitucional no está en lo que se cambia —que, como ya hemos dicho, implica una remisión a leyes ordinarias—, sino en aquellos puntos basilares de las Leyes Fundamentales que, al dejarse subsistentes, se ven implícitamente «confirmados».

La explicación del texto reformista hay que buscarla, pues, fuera del mismo, y eso es precisamente lo que vamos a hacer en los siguientes párrafos, centrándonos en los aspectos básicamente estructurales del sistema constitucional español, que el proyecto que comentamos no modifica, y que son inaceptables en pura doctrina democrático-liberal.

Para ello tomaremos como punto de referencia a nuestras tres instituciones principales (dejo consensualmente aparte al Rey, cuyos poderes efectivos son muy limitados, puesto que el artículo 8.º de la Ley Orgánica del Estado obliga a que todo lo que el Jefe del Estado disponga deba ser referendado):

1. El Gobierno: dictadura constitucional

a) No representatividad: En las democracias liberales —el modelo político que parece se quiere imitar— hay dos únicos procedimientos para lograr que el Gobierno sea representativo y democrático: o bien su presidente se elige directamente por sufragio universal (sistemas presidencialistas; ej.: Esta-

dos Unidos), o bien se extrae de la mayoría existente en la Cámara legislativa, elegida también, a su vez, por sufragio universal (sistemas parlamentarios; ej.: Inglaterra). No se han inventado otros.

En nuestro país, tras la reforma constitucional, el presidente del Gobierno —y por tanto sus ministros— seguirá teniendo su origen en una terna presentada al Rey por el Consejo del Reino, órgano cuya naturaleza y tendencia es conocida.

b) Irresponsabilidad: Si el Gobierno es no democrático en su nacimiento, lo sigue siendo durante toda su vida posterior, porque no responde políticamente ante las Cortes, que no pueden censurarlo, ni, por supuesto, ante el Rey, que necesita el acuerdo favorable del Consejo del Reino para destituir al presidente del Gobierno.

c) Poder legislativo: El proyecto de reforma constitucional tampoco ha suprimido una importante potestad gubernativa, residuo de los tiempos de la monarquía absoluta: el decreto-ley, que el Gobierno, con la sanción del Rey, puede dictar cuando lo considere oportuno (artículo 13 de la ley de Cortes) y para cuya validez no se exige la ratificación parlamentaria. En ningún país democrático se concibe que esta facultad legislativa no sea controlada por el Parlamento, con el agravante en nuestro caso de que se otorga a un órgano no representativo y no responsable políticamente.

d) Suspensión de garantías constitucionales: Ha sido una secular preocupación del Estado de Derecho someter a la ley las situaciones de anomalía en la vida estatal. Por eso, en los países del Área occidental, los estados de excepción —que proporcionan potestades suplementarias al poder ejecutivo— son decretados y tutelados por el Parlamento, en cuanto órgano de la soberanía popular.

En España, por el contrario, el artículo 35 del Fuero de los Españoles, también intocado por el proyecto de reforma, faculta al Gobierno para suspender las libertades —por ahora inéditas— reconocidas por ese mismo Fuero, sin que haya nada, excepto la obligada formalidad de la sanción real, que le

limite en el ejercicio de esa potestad.

2. El Consejo del Reino: la pieza clave

Ya las consideraciones anteriores han pusado de relieve el significado político de este atípico organismo (que llega a extremos de clara incorrección jurídica en una estructura parlamentaria bicameral), significación que el proyecto de reforma acepta en su integridad al mantener todas sus funciones y adaptar sin variaciones de fondo su composición interna. El Consejo del Reino está montado para recibir en su seno una mayoría de fuerzas de claro signo conservador y no representativo (pensemos en los seis altos cargos y en los cinco senadores) que, al monopolizar el nombramiento del presidente del Gobierno, fijará la línea política de éste en un sentido indubitablemente continuista.

Del Consejo del Reino arranca nuestro entramado constitucional; por eso, el mantenimiento de su configuración y poderes vicia de raíz el intento reformista.

3. Las Cortes: órgano impotente

a) Negación de la autonomía parlamentaria: La disposición transitoria cuarta del proyecto de reforma señala que el Congreso y el Se-

nado redactaran su reglamento «de acuerdo con el Gobierno». Se mantiene, pues, la negación de un elemental principio consagrado en el derecho parlamentario: la autonomía legislativa. Entre otras cosas, no es fácilmente comprensible que una asamblea que debe tener como tarea primordial controlar al Gobierno, no pueda decidir qué instrumentos va a utilizar para realizar con eficacia esa labor sin el placet del órgano a quien precisamente tiene que fiscalizar.

b) Control del Gobierno sobre el orden del día: Hay un viejo adagio democrático que dice: «Las asambleas parlamentarias son dueñas de su orden del día», lo que quiere decir que sólo ellas deben decidir las materias que serán objeto del trabajo parlamentario. La importancia de la cuestión no necesita resaltarse; con razón se ha señalado que «determinar el orden del día es determinar el contenido de la actividad política». En los tiempos actuales, es cierto, aquel adagio ha perdido parte de virtualidad, pero los parlamentos democráticos siguen teniendo un lugar reservado en el orden del día para incluir sus propios asuntos (proposiciones de ley nacidas en la Cámara, interpellaciones, preguntas, mociones, etcétera), sin que ningún Gobierno pueda impedirlo.

Nada de esto ha ocurrido en nuestras Cortes, ni ocurrirá después de la reforma constitucional proyectada, porque ésta ignora el tema.

En efecto, según el artículo 8.º de la ley de Cortes —también subsistente—, el presidente de la Cámara «lleva, de acuerdo con el Gobierno, el orden del día tanto del Pleno como de las comisiones».

En suma, el proyecto de reforma deja subsistente y, por tanto, acepta como buenos aspectos fundamentales de un sistema en el cual la dirección política está monopolizada por un Gobierno cuyo presidente nace del Consejo del Reino, posee un poder legislativo autónomo (decretos-leyes) y es irresponsable políticamente ante las Cortes, a las que, además, domina en cuanto que decide sobre su reglamento y sobre su orden del día.

Todo ello configura lo que podríamos llamar una «dictadura constitucional» del Gobierno y su presidente, apoyada en una tácita alianza con el Consejo del Reino.

Eso es lo que el proyecto no transforma y lo que la opinión pública no ha visto, deslumbrada por la idea del sufragio universal. Pero es lo que, en nuestra opinión, revela desfanáticamente el sentido político de la reforma constitucional en marcha. Porque —y esto es de importancia trascendental para el próximo futuro de nuestra Patria—, tras un referéndum como el que se prepara podría deducirse abusivamente que el pueblo no sólo acepta la reforma, sino que también es partidario de que lo no reformado siga así por muchos años.

LA REFORMA —TAL COMO ESTA PLANTADA— PUEDE DESEMBOGAR EN UNA DICTADURA CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO.

