



Tuve la “fortuna”, en la acepción clásica del término, de formar parte de las Cortes Constituyentes de 1978, las segundas, junto con las de 1931, que tuvieron lugar en el siglo XX. El 15 de junio de 1977 fui elegido Senador por la provincia de Toledo por el Partido Socialista Obrero Español.

Militaba en el partido desde 1973, y había tenido la suerte de participar, en representación de la Comisión Ejecutiva Madrileña de la UGT, en algunos importantes episodios de la lucha clandestina contra el franquismo, y en algunas de las numerosas actividades que las organizaciones de oposición al régimen llevaban a cabo, de manera concertada, en aquellas fechas.

Pues bien, legalizados los partidos y convocadas las elecciones, fui llamado por la Comisión Ejecutiva del PSOE, para formar parte de la candidatura al Senado por la provincia de Toledo de la que soy natural. Y allí me fui, a hacer aquella primera campaña electoral que resultó una de las experiencias más apasionantes que pueden presentarse a un joven militante político de izquierdas. Les recomiendo solamente que examinen la papeleta del Senado por aquella circunscripción, para que vean quienes fueron mis contrincantes en aquella contienda.

La fortuna a la que antes me refería, hizo que resultara elegido por mis compañeros Vicepresidente del Grupo Socialista del Senado y tuve al poco tiempo que ocupar la Presidencia y la portavocía del Grupo, al haber pasado a presidir el Ente Preautonómico asturiano el Senador por aquella provincia

**Don Rafael Fernández Álvarez,**

que era nuestro Presidente y de quien aprendí casi todo sobre el comportamiento político democrático que debíamos tener los socialistas en la transición, pues no en vano Rafael Fernández había sido Consejero del Consejo de Asturias y León

durante la Guerra Civil y había pasado cuarenta años en el exilio en México.

En condición pues de Portavoz del Grupo Socialista del Senado participé activamente en la elaboración de la Constitución, primero en las reuniones internas del Grupo Socialista, como la celebrada en el Parador de Sigüenza, a la que se refieren ya los libros de historia, y después en la Comisión Constitucional del Senado y en la Comisión Mixta Congreso Senado, que tuvo que elaborar el texto definitivo que debía someterse a referéndum, al haberse producido discrepancias entre lo aprobado por el Congreso y lo aprobado por el Senado. Las dos Cámaras eran en aquel momento colegisladoras.

Fui testigo y espectador también, de alguna de aquellas reuniones casi clandestinas en las que se elaboró el famoso “**consenso**” que permitió que la Constitución española fuera aprobada por el 87,78 por 100 de los votantes el 6 de diciembre de 1978, y que dirigieron magistralmente los dos auténticos padres de la Constitución Don **Fernando**

**Abril Martorrell**

, Senador de designación real, de la UCD y Don

**Alfonso Guerra González**

, diputado por Sevilla del PSOE. Ambos formaron parte de la Comisión Mixta y en ella aproximaron las posturas de las dos Cámaras y remataron algunos flecos del famoso consenso.

Pero antes de entrar en el análisis pormenorizado de lo que estimo que está necesitado de reforma de la Constitución de 1978, que luego detallaré, permítanme unas consideraciones preliminares.

### **La lucha contra el franquismo y el proceso de transición a la democracia.**

Los últimos avatares políticos en nuestro país, fundamentalmente la crítica al bipartidismo tan de moda, han puesto en cuestión el proceso de transición política a la democracia del que durante tanto tiempo nos hemos sentido los españoles particularmente orgullosos. Se considera hoy, por algunos, que el origen de todos nuestros males se deben a aquella transición, que según los mentores de esta teoría no supimos hacer bien. Algún autor considera incluso que, además de haberlo hecho mal, nos hemos dedicado durante todos estos años a ocultar lo mal que lo hicimos y alabar desmedidamente aquel proceso.

No participo como es obvio de semejantes argumentos. Conozco casi toda la literatura sobre nuestra transición política y en ella hay, como no, quienes ponen el acento más en las sombras que en las luces que, pero creo, que la transición constituye uno de los periodos más fructíferos de nuestra historia política. Resulta fácil reescribir el pasado, con las coordenadas del presente, pero eso no es hacer historia sino ideología.

Permítanme una primera consideración sobre la lucha antifranquista. Un buen amigo que fue alto cargo durante el franquismo y luego ha desempeñado puestos de representación popular en la España democrática, en ocasión de que ambos escuchábamos como otro conocido común alardeaba de su participación en la lucha antifranquista, participación que muy posiblemente no pasó de haber estado presente en alguna asamblea de su facultad cuando era estudiante, me hizo privadamente el siguiente comentario “debo ser el único español que no participó en la lucha contra Franco”.

Pues bien, ese es el primer asunto que hay que dejar claro, cuanta gente participaba activamente en la oposición al régimen. Cuarenta años después de la guerra civil y con la feroz represión de la posguerra, muchos ciudadanos se habían acomodado, de grado o por fuerza, al régimen y no éramos tantos los que participábamos en la lucha clandestina contra la dictadura: sindicalistas destacados del movimiento obrero, los universitarios, algunos profesionales etc. Afirmar ahora, que los partidos de izquierda que luego obtuvieron representación parlamentaria tras las primeras elecciones, detuvieron la lucha de las masas populares para llegar a una solución pactada con el régimen que impidiera la verdadera ruptura que quería el pueblo, simplemente no responde a la verdad.

El paso del tiempo ha llevado a algunos, con un notable desconocimiento de la situación del proceso histórico, a hacer afirmaciones que los que estuvimos presentes valoramos y sentimos de manera muy diferente. Ha tenido que ser un personaje tan poco sospecho como Cayo Lara quien haya tenido que poner las cosas en su sitio. Pero yo, como testigo directo, puedo afirmar que en aquellos tiempos, quienes habían luchado contra la dictadura, sintieron una particular emoción al ver a **Dolores Ibarri**, diputada por Asturias y a **Rafael Alberti**, diputado por Cádiz, presidir la primera sesión del Congreso de los Diputados o a

**Manuel de Irujo**

, Senador por Navarra del PNV , que había sido Ministro de Negrín y a

**Justo Martínez Amutio**

, Senador por Valencia del PSOE, que había sido Gobernador Civil de Albacete en la Guerra Civil, presidir la sesión constitutiva del Senado.

Marcelino Camacho, que acababa de salir de la cárcel, defendió apasionadamente la primera propuesta de una **Ley de amnistía**, -controvertida y discutida Ley en estos momentos-, pero que los parlamentarios procedentes del antifranquismo **exigíamos**

como un medio de ruptura con el pasado y además como un instrumento de reconciliación nacional. Pareciera que quienes representábamos a la izquierda en aquellas Cortes no hicimos más que callar, sobre lo que había sucedido en aquellos cuarenta ominosos años, aceptando de buen grado la continuidad del régimen. Pero no fue así.

Como consecuencia de aquella Ley de amnistía, numerosos funcionarios civiles y militares, un buen número de ellos procedentes del exilio, vieron reconocidas sus carreras profesionales y fueron reincorporados a sus escalafones como si hubieran seguido prestando servicios desde la guerra civil o accedieron a la jubilación o causaron pensiones a sus causahabientes.

Y gracias a la pasión de algún diputado socialista vieron reconocido también tal derecho, como militares profesionales, todos aquellos combatientes del bando republicano, que de algún modo u otro tuvieron la condición de oficial o suboficial de los ejércitos o de la Armada o pertenecieron al extinguido Cuerpo de Carabineros, independientemente de cómo hubieran adquirido tales grados.

Pero es que además la Ley 5/1979, basada en una Proposición del Grupo Parlamentario Socialista, que venía a recoger y completar toda la legislación anterior sobre la materia, reconoció pensión a las viudas de todos los que hubieran fallecido durante la guerra en acción bélica, tuvieran o no la condición de combatientes. Pueden imaginarse lo que esto significó, en un país que no tenía establecido un sistema general de pensiones y donde la mujer no se había incorporado todavía masivamente al mundo laboral, para las mujeres del bando republicano.

A los que murieron por condena, acción violenta o en situación de privación de libertad, incluso por enfermedad o lesión, se les reconoció igual derecho, así como a los que murieron después de la guerra también por condena, acción violenta o en situación de privación de libertad, motivadas por su participación en la guerra o por sus opiniones políticas y sindicales. Idénticos derechos se reconocían a los desaparecidos en el frente o en otro lugar.

Quizá efectivamente, como se afirma ahora, no fue bastante, pero puedo asegurarles que

algunos casos en los que intervine personalmente por mi condición de Parlamentario y que guardo con emoción en mi memoria, nunca pudieron imaginar que así iban a terminar los cuarenta años de dictadura o el exilio que tuvieron que sufrir.

Hay una última consideración a realizar y es hasta cuando llega la **transición**, con objeto de no echar sobre la transición, con claros objetivos políticos, lo que haya podido suceder mucho después. Pues bien, parece que habíamos llegado al consenso de que la transición termina, cuando superado el golpe de estado del 23 de Febrero de 1981, el Partido Socialista, accede al Gobierno de la nación tras su resonante triunfo de 1982.

Todo lo que sigue a esto hay que cargarlo en el haber o en el debe de los que resulten responsables de ello, pero no de la transición. Y haciendo un análisis sereno, que cada uno dé la calificación que le guste según su particular punto de vista, a los gobiernos largos de Gonzalez, con nuestro ingreso en la OTAN tras un referéndum en que así lo decidió el pueblo, nuestra incorporación a la UE y al euro o la consolidación de nuestro estado del bienestar y algunos importantes episodios de corrupción de su época final ; o al gobierno de ocho años de Aznar, con la recuperación económica, la consolidación del Estado autonómico o la entrada en la guerra de Irak y así mismo a los casi otros ocho años de gobierno de Zapatero, con sus medidas importantes en materia de derechos y libertades y sus controvertidas decisiones en política económica con motivo de la crisis.

Pero todo esto es política, de la que son responsables sus autores, pero no la transición, entre otras poderosas razones porque los que representan ahora a la opción conservadora no participaron de aquella transición y más bien estuvieron en contra de casi todo lo que allí se hizo.

### **Como reformar la Constitución.**

En estos momentos en que se discute sobre si hacer un proceso constituyente, reformar la constitución o mantener el statu quo, conviene a mi juicio hacer alguna reflexión sobre nuestra historia constitucional. Nuestros procesos constituyentes han sido casi siempre globales y por circunstancias diversas, más bien traumáticos, e incluso con cambio de régimen. Pero tales procesos nunca pueden ser planificados y resultan de las circunstancias concretas de tiempo y lugar. ¿O acaso pensaba Alfonso XIII, incluso cuando tuvo conocimiento de los resultados del 12 de abril, que dos días después abandonaría el país por Cartagena o intuían quizá los miembros del Comité Revolucionario que iban a ser el Gobierno provisional de la República el

14 de abril?

Por el contrario los cambios constitucionales pacíficos, meditados y de carácter parcial, han sido poco frecuentes, por no decir inexistentes, en nuestra historia constitucional.

Y hay otro mito que también conviene aclarar, pues pareciera que en nuestro país las constituciones conservadoras y progresistas se han ido alternando en un turno pacífico. El predominio de las constituciones de carácter conservador ha sido desde luego mucho más largo en el tiempo, y las constituciones progresistas apenas han durado.

**Con el bagaje de haber participado activamente en el proceso constituyente de 1978, me declaro decidido partidario de la reforma de la Constitución pero no de un proceso constituyente de carácter global que ponga en cuestión todas nuestras instituciones.**

Creo que algunos de nuestros males presentes se deben a que tenemos una Constitución petrificada que no ha sido reformada parcialmente a tiempo. Dos reformas, una de escasa importancia y otra de más calado y muy discutida, ha sufrido nuestra Constitución, mientras la Ley Fundamental de Alemania Federal, desde 1949, según me ha indicado mi amigo el profesor Nicolás ha tenido cerca de sesenta modificaciones algunas de ellas de gran calado y actualmente se discute una reforma de las relaciones y competencias de la Federación y los Estado Federados.

Por tanto hay que ponerse manos a la obra para llevar a cabo las reformas constitucionales que resulten precisas en el texto de 1978, si bien antes de entrar en las mismas conviene tener presentes dos circunstancias :la primera, que algunos de los problemas que más preocupan a la opinión pública probablemente no necesitan de reformas constitucionales y la segunda que a lo largo de sus 36 años de vigencia no todas las instituciones constitucionales han funcionado siempre de la misma manera, habiendo nacido usos distintos según los periodos, y formulas, que con el mismo texto, han evolucionado de manera diferente. Porque además de reformar el texto constitucional hay que acabar también con muchas inercias que atenazan nuestro sistema político.

Pero cuando el partido del Gobierno, no parece muy dispuesto ni siquiera a discutir sobre la necesidad de la reforma constitucional, conviene plantearse como puede llevarse a cabo tal reforma. El profesor Laporta ha apuntado la dificultad de la reforma e incluso ha sugerido alguna forma original de obviar los problemas del rígido procedimiento previsto en la Constitución, que según su criterio la hacen prácticamente irreformable.

La minoría de bloqueo que, en cualquier supuesto electoral, ha de tener previsiblemente el Partido Popular, hace difícil la reforma. Y tratar de que los populares se avengan al consenso, es pedir peras al olmo, pues no puede olvidarse que el comportamiento de tal Partido ha sido siempre el que fueran los demás los que cedieran cuando a él le convenía y si no, no había acuerdo, aunque hubiera que esperar a que se agotara la legislatura para que cambiaran las mayorías. Sin que podamos olvidar tampoco que cuando el referéndum de la OTAN, no tuvieron empacho en recomendar la abstención, siendo como eran firmes partidarios de nuestro ingreso en la OTAN, sin parar mientes en los problemas que aquello suponía para España y sin la menor lealtad para los intereses del país.

**Yo solo puedo relatar cómo fue posible aquel consenso de 1978.** En primer lugar porque el pueblo así lo quiso con sus votos el 15 de junio de 1977, desbaratando cualquier posibilidad de una carta otorgada, como pretendían algunos, al dejar al Gobierno en minoría. En segundo, porque allí había políticos con altura de miras, dispuestos a hacer las cesiones que fueran necesarias para conseguir un acuerdo general. Y quizá, en último lugar porque los temas más destacadamente polémicos se encomendaron a dos políticos de raza a los que he citado antes, que curiosamente ningún de ellos era jurista sino ingeniero.

Entiendo que en este momento, solo hay un camino para la reforma. Exponerlo claramente en el programa electoral, los partidos que sean partidarios de la misma y una vez constituidas las nuevas Cortes iniciar el proceso tal como está previsto en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras y que sean los que se oponen los que tengan que explicar su postura ante los ciudadanos.

### **Que hay que reformar y con qué objetivo**

Empezaré a señalar lo que a mi juicio debe ser reformado de la Constitución española, si queremos intentar que nuestros actuales problemas encuentren solución.

Y lo primero que surge es la necesidad de la reforma de los **partidos políticos**. El artículo 6, contiene los elementos básicos de su regulación. Y poco más se puede añadir a lo que establece dicha norma: expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, son instrumento fundamental de la participación política, su creación y el ejercicio de su actividad son libres y su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. Pero de estas buenas intenciones a la realidad que perciben los ciudadanos de nuestros partidos hay un abismo.

No me resisto a contar una sabrosa anécdota de aquellas largas sesiones de las Cortes Constituyentes. Don Carlos Ollero, que había sido profesor mío en la Facultad de Ciencias Políticas, y era Senador de designación real, cuando tratábamos estos temas me dijo: Te acuerdas de cuando yo os explicaba en la Facultad la teoría de Michels sobre como los partidos tienden a la oligarquización. Pues bien, me decía, el problema nuestro es que aquí los partidos no han evolucionado hacia la oligarquización, es que han nacido ya oligárquicos.

Y no solo es que habían nacido oligárquicos es que además todas las decisiones que se adoptaron, desde el punto de vista electoral y del funcionamiento de las Cámaras, favorecían tal situación, con el objetivo no confesado de evitar lo que dio en llamarse “la sopa de letras”. Y lo peor no fue eso, sino que trasladamos un sistema semejante a las demás instituciones como los sindicatos, las asociaciones empresariales, las de jueces e incluso las de padres de alumnos.

Mi particular experiencia en el PSOE, es que en aquellos momentos iniciales la democracia interna funcionaba razonablemente y los discrepantes, quizá por pertenecer también a la oligarquía partidaria, eran respetados. Los Congresos se celebraban invariablemente cada dos años, como se había hecho incluso durante el exilio. Ahora hemos pasado a celebrarlos cada cuatro años, lo cual ha conseguido consolidar las oligarquías partidarias.

Pero el sistema de “**canciller**” de nuestro modelo político, favoreció notablemente la concentración total del poder en el líder, limitado solamente por el poder de los “**barones**”

, presidentes a su vez de las Comunidades Autónomas, y que habiendo aplicado en su territorio un modelo semejante de concentración de poder. Los barones generaron otro problema singular y fue que los partidos perdieron en buena medida su condición de referente nacional, teniendo que hacer verdaderos juegos malabares para poder formular políticas comunes aplicables a todos los territorios.



Los ciudadanos perciben en este momento que los partidos se encuentran, en muy buena medida, dirigidos por personas cuya única actividad profesional ha sido la militancia partidaria, sin que les asistan especiales méritos para ocupar los cargos que desempeñan; que se producen fenómenos generalizados de clientelismo y que no son capaces de proponer a los ciudadanos, los dirigentes que la sociedad necesita. O peor, que están lisa y llanamente ocupados por corruptos o “sobrecogedores”.

Resulta asombroso que los partidos hayan tenido que determinar en qué momento del proceso penal los corruptos deben dejar sus cargos, si cuando son imputados o cuando comienza el juicio oral. ¿No les parece a ustedes asombroso que haya que hablar de estos asuntos? Pero si no es obligatorio que los partidos pongan en las listas, ni a los imputados ni a los que remotamente pudieran serlo. La regla no es cuando hay que dejar el cargo, sino que la corrupción no debe existir. Pero en algunos casos ha nacido en la médula misma de los partidos.

Estos problemas, me dirán, afectan solo a los partidos antiguos, los nuevos no tienen esos problemas. Esperemos que la frase del Profesor Ollero sobre la oligarquización no sea de aplicación universal y los nuevos estén naciendo también oligárquicos.

**Podemos,**

por ejemplo, todavía no ha descubierto el sistema proporcional para la elección de sus órganos deliberantes y eso que sus dirigentes son todos profesores de Ciencia Política.

Pero ¿cómo reformar los partidos políticos para que puedan cumplir fielmente su cometido, para que su estructura y funcionamiento sean plenamente democráticos y puedan ofrecer a la sociedad los líderes capaces de formar un buen gobierno?

Qué duda cabe que si reformamos el estatuto de los Presidentes del Gobierno de España y de los Presidentes Autonómicos y el sistema electoral de las Cámaras que los eligen, habremos dado un cambio importante al funcionamiento de los partidos, pero seguramente provocaremos inestabilidad gubernamental, que afortunadamente no hemos tenido con el sistema vigente y que me parece un valor a conservar. Los Presidentes intentarán controlar de todas formas los partidos, pues tienen en su mano el

**reparto de los incentivos,**

y contra eso se lucha difícilmente. ¿No les resulta curioso, como síntoma de este fenómeno, que todos los líderes partidarios, incluidos los que ni remotamente pueden aspirar a ello, se proclamen candidatos a Presidente del Gobierno?

Para reformar los partidos lo primero, a mi juicio, es que la Ley establezca la obligatoriedad de **la elección directa**

por todos los afiliados del líder del partido y de los dirigentes de los demás niveles territoriales, como está establecido en otros países. Pero sin elecciones de segundo o tercer grado y sin trampas en el solitario, como los avales, que permiten a algunos afirmar sin rebozo que ellos han ganado “las primarias”, cuando las reglas solo han permitido la existencia de un solo candidato. La democracia se perfecciona cuando es posible elegir entre varios. Y esta elección directa quizá permita reducir el papel de los barones, por cuanto el líder debe sentirse legitimado por el voto de todos los afiliados y el partido puede ser un referente nacional y no la suma de 17 referentes.

Pero esto, que por la gravedad de las circunstancias ha aplicado por primera vez el Partido socialista en la elección de su actual líder, no es ni mucho menos del gusto de los viejos aparatos, que piensan como aquel sindicalista inglés que “votar sin conocer previamente el resultado es llevar la democracia demasiado lejos”

Y lo segundo, que la Ley establezca un sistema de participación directa de los afiliados en la designación de los candidatos a los cargos públicos de elección, con reglas bien estrictas que aseguren el funcionamiento democrático y el respeto proporcional a las facciones minoritarias. Y por supuesto, que la voluntad de las direcciones no pueda sustituir la voluntad manifestada por los afiliados.

Esto va a costar mucho, como todos ustedes comprenden, en un país donde se ve como normal que el líder designe directamente a los candidatos a las principales Alcaldías, sin ni siquiera propuesta de sus organizaciones territoriales.

Estas modificaciones provocarían ya por si solas un verdadero terremoto. Y como me declaro partidario del modelo clásico de partido, con militantes y carnets, no entraré en otras consideraciones como las primarias abiertas ni puedo decir nada sobre la democracia electrónica. Si bien considero que estos métodos modernos permitirían restablecer, en partidos como el PSOE, la institución del Referéndum, que hasta fechas bien recientes contemplaron nuestros estatutos y que la oligarquización ha suprimido. Los socialdemócratas alemanes decidieron en referéndum de todos los afiliados su participación en el Gobierno de gran coalición con la señora Merkel. Pedro Sánchez haría bien en pensar en una opción semejante más pronto que tarde, por si hubiera decisiones que tomar.

## La reforma del sistema electoral.

El otro gran tema a debate es la reforma del sistema electoral. Sobre el asunto todo el mundo tiene opinión y hay, por influencia de los tertulianos – que felices viven los países que no tienen tertulianos – una serie de tópicos que conviene aclarar.

El primero, que la distribución de las circunscripciones es profundamente injusta con determinados **partidos minoritarios.**

El profesor Duverger nos enseñaba que todos los sistemas, y él criticaba duramente el que había puesto en marcha

De Gaulle para las elecciones a la Asamblea Nacional en la V República, por muy pensados que estén para determinar unas mayorías concretas, no resisten a la voluntad de los ciudadanos. La queja constante de IU sobre el perjuicio que la actual distribución de escaños les causa, les hace olvidar que con el mismo sistema Carrillo y Anguita superaron los veinte diputados. El sistema actual, no podemos negarlo, ha provocado una importante estabilidad gubernamental, factor que debíamos intentar preservar, pero es bien cierto que es perfectamente posible establecer una mayor proporcionalidad entre votos y escaños en el Congreso de los Diputados.

El segundo tópico es el de las **listas abiertas**. Tengo para mí que abrir las listas no resuelve ninguno de los problemas que tenemos planteados. A fuerza de repetirlo parece que nos olvidamos de ello: el Senado se elige con listas abiertas no solo de un partido sino de todos y el resultado es que, salvo en contadísimas ocasiones, no varían en nada los resultados del Congreso con listas cerradas y bloqueadas. Y situaciones curiosas, como que casi invariablemente, salvo en alguna provincia pequeña, salga por la minoría el Senador que tiene una mejor posición en el orden alfabético. Ramón Rubial perdió en Vizcaya contra un tal Fernandez, de su mismo partido y Ruiz Gallardón ya se ocupaba de que en la lista del PP de Madrid aparecieran Vindel y otros candidatos posteriores a la R.

**De forma, que si lo que pretendemos es aumentar la proporcionalidad entre votos y escaños, no hay más remedio que alterar profundamente nuestras reglas.**

Y entiendo que es el sistema alemán el que mejor se acomoda a los dos problemas que tenemos planteados, aumentar la proporcionalidad y disminuir la capacidad de los partidos

para determinar las listas. Porque al establecer el doble voto se consiguen los dos efectos a un tiempo.

En Alemania, el **primer voto** determina el diputado por cada circunscripción mediante votación uninominal. Cada elector elige a la persona que más le gusta y los partidos ya se ocupan de poner a personalidades que gocen de prestigio en el distrito, y que además tienen que ser propuestas y aprobadas por todos los afiliados del Partido en el distrito. Formé parte como Diputado de una Comisión de la Internacional Socialista que fue a entrevistarse a Túnez con Arafat, en aquellos intentos de comenzar el dialogo palestino-israelí, y que presidía un Diputado alemán por Colonia. Alardeaba aquel colega, no de haber sido Ministro de Brand, sino de que en su distrito el sacaba, el mismo día, un 5% de votos más que su partido.

El segundo voto, en listas cerradas en cada länder, permite repartir los escaños del Bundestag de manera **estrictamente proporcional** entre los partidos que hayan obtenido el porcentaje mínimo exigido, con lo cual queda perfectamente reflejada la voluntad de los electores.

Todo esto va como es lógico contra la división provincial, pero es que cuando hicimos la Constitución de 1978 no teníamos otra división territorial. Cuarenta años después, la provincia es una institución que a efectos políticos y electorales considero perfectamente superada.

Cualesquiera otro de los sistemas que pudiéramos elegir no conseguiría el efecto deseado, el mayoritario con distritos uninominales, como en Inglaterra, porque si bien no permite el manejo de los diputados por las cúpulas, resulta muy desproporcional y uno estrictamente proporcional y con circunscripción nacional hace muy difícil el que se pueda modificar la lista que presenten los partidos.

Es preciso replantearse también la elección de los Senadores. El sistema actual mayoritario por provincias carece completamente de sentido actualmente.

Pero el problema primero que hay que plantearse es que Senado queremos. El actual no se sabe bien lo que es. Yo solo puedo contar que cuando la Constitución llegó al Senado, a la dirección del Grupo Socialista se nos dio la instrucción tajante, de que había que dejar un Senado que permitiera gobernar, teniendo solo mayoría en el Congreso. Y así se hizo, gracias

al consenso.

La doctrina y muchos políticos se muestran partidarios de copiar aquí también el modelo alemán del Bundesrat, pero yo creo que para que funcione un modelo de representación de los gobiernos regionales y que participen en la legislación que les afecta, tendríamos que no tener movimientos nacionalistas en ninguna de nuestras Comunidades Autónomas y partir de una lealtad institucional que no se da entre nosotros.

Me inclino por tanto más por un modelo como el francés, con una Cámara de notables territoriales, de elección indirecta y por supuesto privado de las facultades fundamentales de control del gobierno. Podría aportar algunos beneficios para la legislación que afecte a las Comunidades Autónomas y a los Municipios y quedar quizá como Cámara de segunda lectura en algunos supuestos, aunque no con carácter general como sucede ahora. Simplificaríamos de paso el proceso legislativo.

Respecto del sistema electoral en las Comunidades Autónomas y los Municipios habría que replantear también el método, a ser posible sin copiar el procedimiento del Congreso de los Diputados, cosa que será difícil en un país, donde por copiar, los Presidentes autonómicos dan discursos de Nochebuena como el Rey.

No me parecería mal respecto de las elecciones municipales, un sistema de elección del alcalde a doble vuelta. Quizá con ello evitaríamos algunos episodios de corrupción como los que se han planteado en determinados ayuntamientos y en todo caso, porque me parece más democrático que sean los ciudadanos los que decidan, si ninguno de los candidatos ha obtenido mayoría absoluta, que no un concejal de un partido local o independiente, probablemente con intereses muy concretos. Esta reforma no exigiría la modificación del artículo 140 de la Constitución. Pero esta propuesta nada tiene que ver con la que intentó el gobierno en los meses pasados con el objeto de mantener sus alcaldías, sin mayoría suficiente para ello.

### **La reforma del modelo territorial.**

Creo que cuando se habla del modelo territorial hay que plantear inicialmente el problema de los **Municipios**. Garantizada la autonomía local por la Constitución o cambiamos la planta de

los actuales municipios o matizamos la autonomía local. Carece de sentido, desde mi punto de vista, que todos los municipios del país gocen de igual autonomía. En la provincia de Toledo, hay un municipio de 6 habitantes. El alcalde mi pueblo, que tiene 350, prometió en las pasadas elecciones construir un campo de golf. Si además la única manera de combatir una decisión municipal son los tribunales contenciosos, es evidente que el problema no tendrá solución.

Una buena parte de los problemas de corrupción, relacionados con el urbanismo, tienen que ver con esta autonomía de entes político-administrativos insuficientemente diseñados y no sometidos a ningún control. **Determinadas decisiones de las Corporaciones locales de menor tamaño, tienen que tener unos controles por parte de organismos superiores dotados de la suficiente capacidad técnica.**

Y desde luego soy decidido partidario de la supresión de las **Diputaciones Provinciales**. Primero porque tienen un sistema de elección de los Diputados que produce risa y fomenta el caciquismo como hemos podido ver. Los Diputados provinciales son elegidos en proporción al número de concejales obtenidos por cada partido en el territorio de los partidos judiciales que existían en 1977, que por supuesto ya no se corresponde con la realidad y ni siquiera se respeta que los concejales voten sino que simplemente las direcciones de los partidos envían las propuestas al Juez que preside la Junta Electoral, con las firmas correspondientes

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales se suprimieron en buena hora las Diputaciones. No reniego de la provincia, pero creo que no nos sirve ni como distrito electoral ni como nivel administrativo, porque estamos duplicando funciones y servicios y sus cometidos deben ser asumidos por las Comunidades Autónomas. Y desde luego, ahora que la gente reclama austeridad en el gasto público, este es un lugar por donde bien pueden comenzarse los recortes.

Vayamos finalmente a las **Comunidades Autónomas**. No cabe duda que la Constitución necesita importantes reformas en este punto.

La primera y lamento ser heterodoxo, es si no debíamos revisar el propio mapa autonómico nacido de la Constitución del 78 de manera caótica, y proceder a la supresión de algunas Comunidades buscando un cierto equilibrio territorial y poblacional, y no me atrevo a decir histórico, porque tengo en mi biblioteca una Historia de la Rioja de tres tomos y otra de la Comunidad de Madrid de

similar tamaño. Alemania según he leído recientemente tiene como nosotros diecisiete länder para una población doble que la nuestra.

No me resisto a relatarles a ustedes como nacieron algunas Comunidades Autónomas. Celebradas las elecciones de 1977, comenzaron a constituirse las Asambleas de Parlamentarios. Pues bien defendí dentro del grupo socialista que se constituyera la región que siempre habíamos conocido como Castilla La Nueva, con Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Pero incorporados los parlamentarios de Albacete, que ignoro por qué razón no querían ir con Murcia, mis posiciones quedaron en minoría, al apoyarlas solo los parlamentarios de Toledo y Guadalajara. Los senadores madrileños Señores Satrustegui y Villar Arregui, junto con el Diputado Don Alonso Puerta, en representación de los Parlamentarios madrileños pidieron participar en nuestra Asamblea y allí manifestaron el inequívoco deseo de los parlamentarios de Madrid de incorporarse a la preautonomía que ya empezaba a denominarse castellano-manchega.

Al preguntar, ya en los pasillos a los portavoces de la UCD porque no se aceptaba una propuesta tan razonable, aunque siguiéramos admitiendo a Albacete, se me dijo textualmente: es que si entra Madrid, esta será siempre una región de izquierdas y nosotros no la gobernaremos nunca. Clara visión de la jugada, pues los socialistas gobernamos, hasta la señora Cospedal, Castilla- La Mancha, y se nos ha olvidado ya cuando hubo un gobierno de izquierdas en la Comunidad de Madrid. Don José Prat, que era de Albacete, al no conseguir que Madrid se incorporase a Castilla La Mancha, me decía con guasa, deben ustedes pedir que se incorpore Murcia para por lo menos tener salida al mar.

Para los más jóvenes, que no recuerdan estos avatares, decirles que estuvieron a punto, porque habían cumplido ya los requisitos constitucionales de ser autonomías uniprovinciales Segovia y León y que las Cortes tuvieron que suplir la voluntad de los votantes de Almería que no votaron a favor de que Andalucía se convirtiera en Comunidad del artículo 151.

Comprendo que no es tarea fácil, pero bien merecería la pena replantearse el mapa territorial para conseguir unas Comunidades Autonomías más equilibradas en población y territorio.

Y llegados a este punto hay que entrar en el debate sobre qué hacer con las Comunidades Autónomas. Desde luego reformular casi por completo el capítulo tercero del Título VIII. En el capítulo 8 del libro "Pautas para una reforma constitucional", del que es editor el profesor García Roca, se hace un diagnóstico detallado y preciso de la situación actual y de las

reformas imprescindibles. No podemos dejar de tener en cuenta que nuestro sistema autonómico está hecho a golpe de sentencias del Tribunal Constitucional.

Pero no quiero eludir el tema planteado por mi partido de la reforma federal de la Constitución. Siempre que se suscita esta cuestión, no puedo por menos de recordar aquella frase de Antonio Ramos Oliveira, en su libro “La unidad nacional y los nacionalismos españoles”, que dice “el federalismo es, por regla general, un régimen solo aplicable a las naciones sanas, eso es, igualitarias y ricas y por tanto equilibradas: lo que España no era ni es”.

Quizá esta afirmación tan rotunda obliga a meditar un poco que podemos entender por una reforma federal de la Constitución y precisar más los términos de a dónde queremos ir. El profesor Valles, en un reciente artículo en el diario El País ha dicho que los promotores de la idea federal deberían definir mejor su propósito y que al Estado de las autonomías le falta mucho para llegar a ser genuinamente federal.

No me considero capaz de avanzar mucho en este terreno aunque me suene bien la música del Estado Federal. El Senador Xirinachs, presentó un proyecto completo de Constitución Federal y en el debate en el Senado no nos ahorro la defensa de un solo artículo.

Lo que sí creo es que hay que cerrar, de una vez por todas, la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades, que quedó abierto por iniciativa del Sr. Roca con el apoyo del Gobierno de la UCD. De forma que si por Estado Federal se entiende una distribución de competencias clara, como la de las tres listas que presentamos los socialistas siguiendo el modelo de la 2ª República, que nos permita no tener que recurrir permanente al Tribunal Constitucional, y que el Gobierno nacional puede llevar a cabo programas que garanticen la igualdad de todos los españoles en todos los territorios del Estado, como sucede en los países federales, me declararé federalista.

## **El poder judicial y otros órganos constitucionales**

Resulta obvio que nuestra Administración de Justicia no funciona con la eficacia que se supone debería tener en un país de la Unión Europea. Pero ¿ello es debido al órgano de gobierno de los Jueces, a nuestra legislación procesal, a la sobreabundancia legislativa o a los diversos actores que intervienen en la Administración de Justicia?



Comenzaré con el órgano de gobierno de los jueces. Cuando hacíamos la Constitución, el profesor Sainz de Baranda, que fue luego alcalde de Zaragoza, me manifestaba sus dudas sobre si esto iba a funcionar pues decía hemos incorporado **todas las instituciones** del constitucionalismo europeo de después de 1945. Entre ellas el Consejo del Poder Judicial como órgano de gobierno de los jueces.

Como señala Garcia Roca, se han ensayado ya cuatro modelos de funcionamiento de este órgano. Pero lo que yo entendí cuando voté el artículo 122 de la Constitución, es que el órgano estaría formado por veinte miembros, doce elegidos entre jueces y magistrados, de todas las categorías judiciales, pero elegidos por ellos mismos y así funcionó el primer Consejo. Llegamos los socialistas al Gobierno y con nuestra contundente mayoría determinamos que no es lo mismo “entre” que “por” y que por tanto podía elegirlos a todos el Parlamento y que los jueces no tenían que votar.

Los otros ocho serían elegidos por el Congreso y el Senado entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia. Ingenuamente entendí que estos ocho no podían en ningún caso ser jueces o magistrados, que tenían que ir en el paquete anterior, pero claro, sin duda alguna se puede predicar que todo juez o magistrado es jurista por principio y según me aclaró un Director General de Relaciones con las Cortes, la reconocida competencia se adquiriría desde el momento en que las Cortes te elegían como jurista de reconocida competencia. Ha llegado a haber un Consejo en que solo dos miembros, un Catedrático de Universidad y un Letrado de Cortes, no pertenecían a la judicatura o a la carrera fiscal y acaba de entrar en el órgano el Presidente del Colegio de Procuradores, que no dudo que será jurista y de acuerdo con la tesis del Director General, de reconocida competencia.

A un conocido Diputado socialista, abogado de mérito, le nombraron para este cargo en uno de los primeros Consejos y cuando venía a vernos al Congreso le preguntábamos que tal le iba en el nuevo oficio y respondía que muy bien, pues , decía, somos 20 con sueldo de Ministro para hacer lo que antes hacía un Director General. La última reforma de Gallardón, en claro incumplimiento de su programa electoral por otra parte, quizá ha acertado en el establecimiento de una permanente con dedicación exclusiva y que los demás sigan ejerciendo en sus juzgados y tribunales.

Tengo para mí que debería ensayarse el sistema que yo entendí que aprobábamos, es decir que, los jueces por una parte y los magistrados por otra, eligieran entre ellos, y sin avales, -ya estamos con los avales-, y en proporción al número de cada uno de ellos a los que tuvieran

que representarles en el Consejo. Todo ello sin que tengan que intervenir para este trámite las politizadas Asociaciones de Jueces, que hasta ahora han controlado el Consejo, como trasfondo de los partidos a las que son afines.

Y luego que el Parlamento eligiera a los otros ocho entre abogados y otros juristas, que no podrían ser jueces ni magistrados ni estar relacionados con la Administración de Justicia. A lo mejor el sistema funcionaba.

El Consejo debe ejercer sus funciones en materia de nombramientos, ascenso, inspección y régimen disciplinario, tal como dice la Constitución, y nada más, pero parece que cumple deficientemente estos cometidos o porque no puede o porque no le dejan como sucede con el régimen disciplinario cuyas decisiones pueden ser revisadas por el Tribunal Supremo.

Porque todo esto y una adecuada selección de los jueces, debe ser el cometido principal del Consejo. Miguel Angel Aguilar en un reciente artículo en El País, afirmaba que “la reforma de las Fuerzas Armadas es la que tiene más en cuenta el progreso en sus escalas según mérito y capacidad y la que mejor ha roto con las inercias”. Si esto ha sido posible en las Fuerzas Armadas, porque no lo va a ser en la judicatura, que el ascenso sea por mérito y capacidad y se rompan las inercias, singularmente aquellas de que sean los propios jueces los preparadores de los opositores a jueces, con lo cual cerramos un fatídico círculo inercial. Un sistema de oposición obsoleto y memorístico, que como dice Luis Felipe Paradela, selecciona por la memoria y no por el talento, no puede servir para seleccionar los jueces del siglo XXI.

En un magnífico discurso en el Senado Plácido Fernández Viagas, juez de profesión, explicó cuando discutíamos estos asuntos, que a la Administración de Justicia, también le era de aplicación el apartado 2 del artículo 1º del Título Preliminar de que todos los poderes del Estado, y desde luego el judicial, emanan del pueblo español. Y esto es un asunto que debería recordarse, que la justicia emana del pueblo y que hay países que en estricta aplicación de estos principios eligen a los jueces por sufragio universal.

La lentitud de la Administración de justicia, se debe también a una legislación procesal obsoleta, y pensada como ha dicho el Presidente del Tribunal Supremo para el roba gallinas y no para el gran defraudador. Cuando discutíamos en el Senado el artículo 120, pregunté por deformación profesional de funcionario, a mi colega y buen amigo Antonio Jiménez Blanco, portavoz de la UCD, por el apartado 2 que dice textualmente “el procedimiento será predominantemente oral”. Con vehemencia de abogado me dijo: esto es un tema

importantísimo porque acabará de una vez con los atascos, los retrasos y el mal funcionamiento de la administración de justicia. Sale en los periódicos con frecuencia el número de folios de que se componen los sumarios con más impronta en la opinión pública y es claro que se incumple la Constitución en este punto.

Por otra parte nuestra producción legislativa es de tal naturaleza que resulta difícil determinar cual o cuales puedan ser los preceptos aplicables al caso controvertido, máxime teniendo en cuenta que hay también copiosa legislación de las comunidades Autónomas.

Y si a todo esto añadimos esa noticia que daba el Decano del Colegio de Abogados de Guipúzcoa de que solo el Colegio de Madrid tiene el doble de abogados que toda Francia o el mismo que Gran Bretaña, no nos queda sino concluir que el panorama es desolador.

Los jueces achacan el mal funcionamiento, a la falta de medios, pero las últimas estadísticas no reflejan eso, comparativamente con nuestros vecinos. Creo que hay problemas estructurales en la organización judicial, que necesitan repensarse, adaptar la planta a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las características de cada una y desde luego solucionar ese disparate de que se hayan transferido los medios materiales a algunas Comunidades. O se transfiere todo o no se transfiere nada, o a unos se les transfiere todo como la policía y a otros no, pero dos administraciones y un Consejo, actuando sobre un mismo objeto, dudo que pueda funcionar razonablemente.

Me referiré finalmente al Tribunal Constitucional. Solo puedo decir que algo habrá que reformar en este órgano, pues no puede suceder que se presente un recurso contra la ley del matrimonio homosexual, de 1 de julio de 2005, y se obtenga una sentencia el 6 de noviembre de 2012. Esto evidentemente no puede funcionar así.

Quizá habrá que pensar en quitar de sus competencias el recurso de amparo, que puede ser suficientemente defendido en la jurisdicción ordinaria o especializar a algún otro órgano judicial en esta tarea, pues en muchos casos el recurso de amparo se ha convertido en un recurso más para mantener vivo el litigio. A mi juicio tal recurso ante el tribunal constitucional es producto de un determinado momento, el de la salida de la dictadura, y con una magistratura demasiado implicada con el viejo régimen, pero creo que hoy podría organizarse de otra manera. Ya sé que esto es perfectamente heterodoxo.

Me han parecido muy acertadas las propuestas de reforma que se formulan en el estudio de Garcia Roca al que antes me he referido, sobre todo en lo referente a la prórroga del mandato por el retraso de las Cámaras en proceder a las designaciones. Y no me parece acertado sustraer al Parlamento, y a los demás órganos que lo tienen atribuido, la designación de los miembros. Pero creo que existen fórmulas, desde atribuir la capacidad de propuestas a instituciones distintas de las Cámaras, hasta dejar clara la libertad de voto de los Diputados, o llevar a cabo votaciones sucesivas hasta obtener el quórum preciso, que pueden mejorar el sistema, todo ello con el fin de que el proceso sea transparente.

Mientras fui Diputado, las mayorías reforzadas que exige la norma para la elección de los Magistrados constitucionales, significaban que usted no puede proponerme a nadie a quien yo no pueda votar, y no el principio ahora establecido de que nos repartimos el cupo que nos corresponde y usted decide libremente a quien propone, con algún caso lamentable como ha sucedido recientemente.

Y respecto de las prácticas y usos decir solamente que el primer Colegio de Magistrados, eligió presidente a Garcia Pelayo, frente al que proponía el gobierno.

### **Y no morir en intento.**

Con este panorama comprenderán ustedes que resulta difícil no morir en el intento, pero creo que es necesario pensar seriamente en la reforma de la Constitución.

La única solución como he dicho al principio es que los partidos que estén dispuestos se lo propongan abiertamente a los ciudadanos y que reunidas las Cámaras que elijamos en noviembre, que aun cuando sea con el vigente sistema electoral probablemente se presenten divertidas, comiencen el proceso de reforma.

El consenso es posible que venga después, como sucedió en las Constituyentes de 1978, a las que me honro en haber pertenecido.

**Francisco Ramos Fernández-Torrecilla**

Madrid, enero de 2015