

VÍCTOR CUESTA LÓPEZ

ESPACIOS DE DEMOCRACIA
DELIBERATIVA
EN CONTEXTOS DE REFORMA
CONSTITUCIONAL

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

ÍNDICE

	Pág.
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN. LA GESTACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ANTE EL «GIRO DELIBERATIVO» DE LA DEMOCRACIA...	9
CAPÍTULO II. BREVE APROXIMACIÓN A LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	25
CAPÍTULO III. LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	35
CAPÍTULO IV. CONSTITUCIONALISMO DELIBERATIVO: DELIBERACIÓN EN LOS PROCESOS DE GESTACIÓN Y DE INTERPRETACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.....	49
IV.1. DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN CONTEXTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	54
IV.1.1. Deliberación sobre la reforma constitucional entre los representantes políticos	57
IV.1.2. Democracia directa y deliberación en torno a la reforma constitucional.....	66
IV.1.3. Los nuevos espacios de deliberación pública en los procesos de reforma constitucional...	70

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO V. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO	75
V.1. LA ASAMBLEA CIUDADANA PARA LA REFORMA ELECTORAL EN COLUMBIA BRITÁNICA ...	80
V.2. EL PROCESO CONSTITUYENTE EN LA REPÚBLICA DE ISLANDIA (2009-2013).....	92
V.3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y ENMIENDAS PARCIALES DE LA CONSTITUCIÓN IRLANDESA.	111
V.3.1. La Convención Constitucional (2012-2014) ...	111
V.3.2. La Asamblea Ciudadana (2016-2018).....	126
V.4. EL PROCESO DE REEMPLAZO CONSTITUCIONAL EN CHILE.....	138
V.4.1. Diálogos Ciudadanos (2015-2017).....	139
V.4.2. La Convención Constitucional en el nuevo Proceso constituyente.....	154
CAPÍTULO VI. REFLEXIONES FINALES	167
BIBLIOGRAFÍA	185

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN. LA GESTACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL ANTE EL «GIRO DELIBERATIVO» DE LA DEMOCRACIA

En el presente contexto en el que el conjunto de la sociedad española se empeña en la tarea de superar la crisis sanitaria originada por la covid-19, y sus graves consecuencias sociales y económicas, parece que la esperada actualización de nuestro régimen constitucional ha salido de la agenda política más inmediata. La última iniciativa parlamentaria para la búsqueda de acuerdos que debían preceder a una reforma constitucional de carácter estructural fue la creación, en el seno del Congreso de los Diputados, de la Comisión para la Evaluación y Modernización del Estado Autonómico en noviembre de 2017, momento en el que se trataba de dar una respuesta política al proceso soberanista catalán. En la sesión constitutiva de esta Comisión no permanente, su presidente, José Enrique Serrano, marcaba como objetivo de la misma la proposición de «cambios en la forma de gobernar, en los procedimientos de adopción de decisiones y también en las leyes que regulan ese Estado autonómico, incluidos, con la atención excepcional que requiere, cambios en la propia

Constitución»¹. Sin embargo, después de varios meses en los que se suceden numerosas comparecencias de expertos, la Comisión se disuelve a la conclusión de la XII Legislatura sin resultados tangibles.

Mientras tanto, la «fatiga de materiales» de nuestra «arquitectura constitucional» no ha dejado de agravarse (López Aguilar, 2016: 280-281). Lejos quedan ya los tiempos en los que parecía que existía un cierto consenso en relación con los aspectos a los que debía limitarse la reforma constitucional y que fueron objeto de análisis en el conocido Informe del Consejo de Estado de 2006 a instancias del Gobierno de Rodríguez Zapatero²: la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono, la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado. La lista de materias cuya reforma se demanda, con más o menos insistencia, desde distintos ámbitos del espectro político y de la doctrina constitucional se ha incrementado notablemente desde entonces³. Sin ánimo de exhaustividad, sirvan como ejemplo: la revisión integral del modelo de Estado autonómico, ya sea en clave federal, confederal o recentralizadora; la redacción del texto constitucional empleando un lenguaje no sexista (Torres del Moral, 2017) o no discriminatorio; la modificación o supresión de la inviolabilidad parlamentaria; el reconocimiento de determinados principios rectores de la política económica y social como auténticos derechos subjetivos o la adición de derechos fundamentales de nueva generación

¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, XII Legislatura, núm. 372, 2017, p. 3.

² Consejo de Estado, Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española, febrero de 2006.

³ En este sentido, López Aguilar argumenta que «los objetos preferentes para una eventual reforma constitucional varían, por descontado, según quién y sobre qué opine de cada asunto, en función de las prioridades políticas y de los valores y motivos de cada uno de los partícipes de un debate plural. Y no podría ser de otro modo en una sociedad abierta. Pero lo revelador es que todo el mundo pueda señalar con claridad y precisión qué piezas de la desgastada arquitectura constitucional muestra a estas alturas una más acusada fatiga de materiales [...] y requerirían un debate que apuntara a su restauración con retoques para su mantenimiento» (LÓPEZ AGUILAR, 2016: 280 y 281).

(Gómez Montoro, 2019), particularmente aquellos referidos a la protección de la privacidad en un contexto de desarrollo tecnológico permanente; la revisión del modelo de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial; la modificación de la regulación constitucional de la Corona en algunos aspectos como la inviolabilidad de la persona del rey o reina o, incluso, el cambio de la misma forma de Estado por una República parlamentaria (Oliver Araujo, 2010); o la reforma de los preceptos relativos al derecho de excepción para adaptarlos a nuevas situaciones de crisis sanitaria como la que hemos padecido durante la pandemia. Sin embargo, la actual polarización política, intensificada por la irrupción del discurso populista, parece alejar cualquier escenario de apertura de un proceso de diálogo que pudiese derivar en un acuerdo de reforma constitucional suficientemente consensuado. En este mismo sentido, López Aguilar constata cómo «cristaliza de inmediato un desencantamiento general del debate reformista, restablecido el descreimiento general de que los españoles podamos reproducir las bases para un gran acuerdo de convivencia, regeneración y reforzamiento hacia el futuro del pacto constitucional» (López Aguilar, 2012: 203).

Conviene recordar que el acuerdo para alcanzar las mayorías requeridas por el art. 167 CE en los dos supuestos de reforma por los que ha transitado nuestra Constitución estaba motivado por factores externos a la dinámica política española. La reforma del art. 13.2 CE, operada en 1992 para posibilitar el ejercicio del derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos extranjeros en las elecciones locales, era imprescindible para que nuestro país pudiese ratificar el Tratado de Maastricht⁴, cuestión que no se puso en tela de juicio por ninguna fuerza

⁴ En su Declaración 1/1992, de 1 de julio, el Tribunal Constitucional declaraba que «la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles» y que «el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su art. 167».

política significativa. Por su parte, la reforma del art. 135 CE es aprobada en 2011 gracias al acuerdo entre el Partido Socialista Obrero Español, entonces en el Gobierno, y el Partido Popular, en un momento en el que se dejaban sentir con especial intensidad los efectos de la crisis financiera originada en 2008. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria debía ser interpretada como un claro y rápido mensaje a los mercados internacionales de deuda pública sobre el compromiso decidido de nuestro país con la lucha contra el déficit público de sus administraciones. Dejando al margen el debate sobre la capacidad de influencia política de los mercados y su intervención como «poder constituyente fáctico»⁵, llama la atención el escaso tiempo dedicado al debate sobre la reforma durante su tramitación parlamentaria que transitó, como la de 1992, el procedimiento de lectura única⁶. En total, durante el mes que dura la tramitación, las Cortes Generales dedicaron poco más de seis horas al debate en pleno⁷ aunque se tratase de una reforma constitucional

⁵ En este sentido, López Aguilar comenta que la reforma constitucional «no se ha hecho porque, súbitamente, a la democracia española le haya dado un ataque de madurez; no, se ha hecho al albur de una retórica rayana en la cristalización de un “apócrifo poder constituyente de los mercados”. Un nuevo Leviatán supuestamente sin rostro, pero en realidad máscara de oscuros poderes fácticos que no se legitiman en el sufragio universal, no se someten al control de la ciudadanía, ni se sujetan, por tanto, a ninguna responsabilidad» (LÓPEZ AGUILAR, 2012: 213).

⁶ La tramitación parlamentaria mediante el procedimiento especial de lectura única fue declarada conforme a la Constitución de acuerdo con el Tribunal Constitucional. En cualquier caso, «el Tribunal Constitucional no se dejó impresionar y concluyó (Auto 9/2012, de 13 de enero) que no existe exclusión de la lectura única en el procedimiento de reforma constitucional ni tampoco materias vedadas. Además, la mayoría del Tribunal encontró razones para resolver que el procedimiento de urgencia no conculca el derecho de participación, garantizado a través de las enmiendas y el debate en pleno» (PRESNO LINERA, 2015).

⁷ En relación con la reforma del art. 135 CE, Miguel Presno considera que lo «llamativo no es ya que entre la fecha de la entrada de la Proposición en el Congreso y su aprobación y publicación transcurriera un mes, sino que la tramitación parlamentaria en sentido estricto duró nueve días: el 30 de agosto, el Pleno del Congreso acordó tomar en consideración la Proposición de Reforma, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 26 de agosto de 2011, así como su tramitación directa y en lectura única. En suma, las Cortes dedicaron exactamente 6 horas y 10 minutos a debatir en sus respectivos Plenos la segunda reforma de la Constitución en 33 años» (PRESNO LINERA, 2015).

que implicaba una merma significativa en la provisión de los servicios públicos propios de un Estado social. Este es, sin duda, un supuesto de reforma acelerada que no ha contribuido a fortalecer la legitimidad democrática de nuestro orden constitucional. Se trata, en palabras de López Aguilar de un ejercicio de reforma constitucional que proyecta «un perdurable efecto deslegitimador sobre la capacidad integradora y con vocación de futuro del propio pacto constitucional» (López Aguilar, 2012: 216).

El procedimiento seguido en España para la modificación del art. 135 CE contrasta claramente con otros procesos de reforma constitucional, también emprendidos tras la Gran Recesión de 2008, en los que se hace un esfuerzo institucional notable por abrir el debate a la ciudadanía. En el ámbito europeo son especialmente significativas la tentativa de revisión integral de la Constitución de la República de Islandia (2010-2013) y la serie de enmiendas parciales a la Constitución de la República de Irlanda (enmiendas XXXIV-XXXVII) que han sido adoptadas a partir de 2015 y que han supuesto, entre otras cuestiones, el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo o la despenalización del aborto. Como tendremos la ocasión de comprobar en los capítulos sucesivos del presente trabajo, estos procesos de reforma constitucional se ofrecen como un proyecto de regeneración democrática en dos países especialmente castigados por la crisis financiera. Un aspecto muy destacado de estos supuestos es que, antes de la apertura del procedimiento formal de reforma determinado en los textos constitucionales, las respectivas asambleas legislativas nacionales acordaron la creación de espacios para la deliberación en torno a la reforma en los que tendrían la ocasión de integrarse ciudadanos sin una adscripción política definida. En el caso de la República de Islandia, el Foro Nacional, integrado por 950 ciudadanos invitados a participar tras haber sido escogidos mediante sorteo, se reúne en Reykjavik el 6 de noviembre de 2010 con el encargo del Parlamento islandés de reflexionar y proponer los valores y principios en los que debería fundarse una nueva Constitución. Las conclusiones del Foro, una vez analizadas y procesadas por un comité de expertos, son remitidas a otro órgano, el Consejo