

EL ESPÍRITU DEL CONSENSO

Concepción Mónica Montero Elena

En memoria de nuestro amigo y compañero Fernando Prieto Martínez, Profesor Titular de Historia de las Ideas Políticas en la Universidad Complutense y miembro de este Aula Política del Instituto de Estudios para la Democracia de la Universidad San Pablo CEU.

1.- Democracia y Consenso

Tocqueville señaló como gran riesgo para los sistemas democráticos lo que denominó la tiranía de las mayorías, y Kelsen defendió que la democracia va más allá de la mecánica de decisiones adoptadas por mayoría.

Si bien es cierto que el sistema democrático se basa en la regla de las mayorías, no es legítimo ignorar los derechos, intereses, criterios y aspiraciones de las minorías. Un sistema democrático lo será realmente y se articulará correctamente cuando establezca mecanismos que garanticen los derechos e intereses de las minorías, y cuando la concepción de éstas es considerada en los asuntos esenciales que afectan a la configuración de la estructura de poder político y las bases esenciales del desarrollo de la vida social. Los sistemas democráticos no pueden ni deben ser excluyentes de los grupos minoritarios, que, por otra parte, pueden convertirse en grupos mayoritarios en el transcurso de las sucesivas elecciones de representantes políticos.

La idea de que en las cuestiones esenciales a la vida social y política la mayoría no puede imponer de forma unilateral su particular visión a las minorías, es la que inspira las posiciones de Tocqueville y Kelsen.

Este respeto por la visión, derechos e intereses de las minorías supone el desarrollo de compromisos entre distintas facciones que acceden a los órganos de representación política; y si entendemos que el consenso consiste en el acuerdo entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos, los compromisos a los que llegan las distintas facciones supone la adopción de decisiones consensuadas.

Pero un análisis realista de la operativa de lo político no puede ignorar la certera afirmación de Carl Schmitt, según la cual el concepto de lo político se construye a partir de una oposición antagónica dentro del Estado. Efectivamente, los sistemas democráticos que admiten la entrada en la estructura política de posiciones disidentes a las sostenidas por las mayorías ejercientes del poder político, se desarrollan sobre la idea de un antagonismo entre la mayoría que ejerce el poder y la minoría que se constituye en oposición. Este antagonismo funciona en los sistemas democráticos como equilibrador y controlador del ejercicio del poder político por la mayoría gobernante.

Obviamente en los sistemas no democráticos que niegan la libertad ideológica y por tanto rechazan la pluralidad en el desarrollo de la vida política, este antagonismo no se da, puesto que el poder político se impone sobre la sociedad de forma coactiva y sin posibilidad de ser discutido dentro del propio sistema.

El ejercicio del poder político basado en el criterio de una mayoría gobernante y una minoría opositora, propia de los sistemas democráticos, lejos de ser algo nocivo es medio saludable de equilibrio y control de poder. El antagonismo entre las distintas facciones, así como sus legítimas aspiraciones a convertirse en mayoritarias, suponen, en la realidad, un escrutinio permanente sobre el ejercicio del poder político, la denuncia de aquellas decisiones que se consideran perjudiciales a los intereses colectivos y la permanente información a la opinión pública sobre las actuaciones de quienes detentan el poder.

Aunque ciertamente este escrutinio y control puede producirse sobre las posiciones de los grupos minoritarios, obviamente es irrelevante, salvo en periodo electoral en que se discuten propuestas políticas, por la sencilla razón de que las minorías opositoras no detentan el poder político.

Pero si en el gobierno ordinario de la nación es saludable que exista un antagonismo entre gobierno y oposición, en las cuestiones esenciales que afectan a la organización social, a los valores fundamentales sobre los que ésta se asienta, o a las medidas a adoptar en situaciones de crisis y peligro colectivo, lo conveniente es que se actúe consensuadamente.

Ahora bien, ¿qué entendemos por consenso?

Puede distinguirse un consenso social mantenido por los individuos que componen un grupo social y un consenso político realizado mediante compromisos políticos adoptados por los miembros de los órganos de representación política.

En "La tiranía del consenso" el profesor Dalmacio Negro Pavón, pone de manifiesto los problemas que en el desarrollo de la vida colectiva puede producir un divorcio entre sociedad civil y sociedad política, en la medida en que el consenso político no coincida con el consenso social. El citado trabajo recuerda la importancia de la costumbre como fuente del Derecho y manifestación del consenso social y el papel del juez en un sistema consuetudinario como aplicador de ese consenso social.

Ahora bien, a medida que la producción normativa se concentra en estructuras de poder político, la manifestación del consenso social a través de la creación de normas jurídicas consuetudinarias desaparece y es sustituida por la elección de representantes que se integrarán en los órganos de representación política que ejercerán el poder normativo. Un sistema electoral que refleje correctamente ese consenso social en el

plano político será muy útil para evitar una separación entre sociedad civil y sociedad política.

Y no podemos olvidar que los distintos operadores políticos en un sistema democrático tratarán siempre de respetar ese consenso social si quieren permanecer o alcanzar posiciones mayoritarias de representación política, pues aquellas facciones que se separen de lo socialmente consensuado permanecerán inevitablemente en posiciones minoritarias y sin posibilidad de alcanzar el poder político o retenerlo.

La sociedad civil actúa en las democracias modernas como legitimadora del poder político, de ahí que en las sucesivas elecciones se le someta, por las distintas opciones políticas, programas de actuación que puedan obtener su respaldo. Ahora bien, si es cierto que en toda sociedad existe un consenso sobre los elementos esenciales de la vida en la comunidad y los valores fundamentales que la inspiran; no lo es menos que ese consenso no incluye otros muchos elementos que afectan al desarrollo de la vida social, la estructura de poder o, en general, las concretas actuaciones que en cada momento han de desarrollarse.

Puede existir un consenso ideológico dentro de la comunidad social, que refleje una forma común de entender y valorar el mundo en la mayoría de sus aspectos, pero las sociedades modernas no son tan homogéneas que hagan posible un consenso social en la mayoría de los aspectos del desarrollo de la vida social y menos aún en cuestiones accidentales y transitorias. Que indiscutiblemente ese consenso existe en relación a cuestiones esenciales de la organización y valores fundamentales de esa sociedad, es algo fuera de toda duda, porque en otro caso, tan profunda heterogeneidad, haría imposible entender tal colectivo como un conjunto social organizado.

Hemos de reconocer que dentro de la sociedad existen distintos grupos ideológicos, y que estos pueden organizarse desde la perspectiva de un consenso ideológico o bien desde criterios de hegemonía.

Cuando la organización social se basa en la articulación de un grupo dominante que impone su ideología a los subordinados, nos encontramos ante un sistema puramente consensual en el que el grupo dominante trata de desarmar a la oposición ideológica integrándola en el consenso. Por el contrario, el criterio de hegemonía busca la unidad en la diversidad. El grupo dominante no trata de imponer su ideología a los grupos minoritarios, sino que, desde la aceptación de las diferencias, trata de llegar a acuerdos y compromisos. El consenso ideológico intenta superar la diferencia y el desacuerdo buscando la unidad desde el convencimiento racional realizado por el grupo dominante en torno a sus planteamientos. Por el contrario, el planteamiento hegemónico trata de mantener la paz, aceptando las diferencias, y articulando la acción política en torno a compromisos concretos.

Lawrence Grossenberg, en su artículo "Entre consenso y hegemonía" señala tres diferencias esenciales entre los sistemas de consenso ideológico y los hegemónicos. Para este autor, la hegemonía nunca construye el consenso sino que busca el consentimiento sobre que un determinado grupo ha de ejercer el liderazgo de la nación. No busca la unidad en los planteamientos, sino que persigue la aceptación pacífica de una estructura de mando.

En segundo lugar, la hegemonía no trata de eliminar las diferencias sino de reorganizarlas en torno al núcleo de pensamiento y acción del grupo dominante. El consenso por el contrario trata de eliminar las diferencias.

En tercer lugar, el grupo medular tampoco es homogéneo. Hay distintas facciones que mantienen posiciones diversas que podrán plasmarse en la realidad según la fuerza que la facción que las sostiene ostente dentro del grupo hegemónico. En el caso del consenso ideológico estas diferencias de posiciones en el grupo medular no se producen.

Las características de la dinámica hegemónica, según el citado autor, llevan inevitablemente a situaciones de cambio, con equilibrios temporales y acuerdos limitados en el tiempo, basados en una permanente negociación bajo el liderazgo de los grupos medulares que se ven obligados a reconstruir permanentemente su unidad y liderazgo. Supone igualmente que estos grupos, por la necesidad de la negociación, ven muy difícil plasmar en la realidad sus planteamientos ideológicos de forma completa, y en su acción de gobierno de la nación, aparecen elementos de planteamientos que son sostenidos por los grupos minoritarios o las facciones minoritarias que integran el grupo medular.

La hegemonía se gana en numerosas confrontaciones en ámbitos locales, en diversos asuntos sociales e instituciones, y es siempre temporal.

Obviamente una democracia equilibrada reúne aspectos de ambos sistemas. Por una parte, existe un consenso ideológico sobre los elementos esenciales que informan la vida social, tales como la concepción de la protección de la vida de los miembros de la comunidad, libertad individual, igualdad de los individuos en el desarrollo de la vida en sociedad, organización y control de los poderes públicos, etc... Pero también aparecen elementos del sistema hegemónico en las cuestiones relativas al gobierno ordinario de la nación. El sistema hegemónico posibilita la alternancia en el poder político de los distintos grupos ideológicos, al admitir la diferencia de planteamientos en el seno de la estructura política. El consenso ideológico no admite tal alternancia al tratar de superar las diferencias ideológicas y no reconocer como racionalmente admisibles otras posturas y convicciones distintas de las que integra el consenso.

Aquellas cuestiones indiscutidas e indiscutibles en el seno de una sociedad, son objeto de un consenso ideológico, y por ello no se ven afectadas por la alternancia de los distintos grupos en el poder. No existe alternancia respecto de estas cuestiones. Pero todo aquello que en una sociedad es percibido como discutible y cambiante, es tratado en la dinámica del poder político como cuestiones sometidas a la hegemonía del grupo dominante y por ello a la alternancia unida al cambio de mayorías en los órganos de representación política.

Porque las mayorías concretas son fenómenos circunstanciales es necesario en toda sociedad política evolucionada la existencia de un consenso sobre cuestiones esenciales, sin que ello suponga un menoscabo de las diferencias ideológicas entre sus miembros.

Smichtt, tras afirmar en su obra "El concepto de lo político", la inevitable confrontación en la vida política, añadía que ésta se encuentra relativizada por la unidad política; lo que supone la admisión de unas cuestiones esenciales a esa unidad política que permanecen fuera de la confrontación, pero también, que la amortiguación

del concepto de unidad política disgrega la dinámica del consenso en los elementos esenciales.

2.- El Consenso en la Transición Española

Es considerado por casi todos, no sólo dentro de España sino también fuera de nuestras fronteras, que uno de los mayores logros de nuestra historia política reciente es la transición desde un sistema político totalitario a una democracia pluralista, por medios pacíficos. Y es también un hecho reconocido que el éxito del proceso vino determinado por su desarrollo consensuado.

Podríamos preguntarnos si el consenso de la transición política abarcó a toda la sociedad española o tan solo a su clase política dirigente. Parece claro que existía un consenso social en torno a la idea de constituir un sistema democrático pluralista que reconociera y garantizara los derechos individuales, a juzgar por el resultado del referéndum celebrado el 15 de diciembre de 1976, sobre la Ley de Reforma Política, que, a pesar de la abstención defendida por la oposición democrática, obtuvo un 94% de voto favorable en una participación del 77,6%. Si unimos este dato al peso político real que la oposición democrática demostró en las elecciones de 15 de junio de 1977, es evidente que los ciudadanos españoles no siguieron las consignas abstencionistas de sus líderes políticos y apoyaron la Ley bajo sus propios criterios – por más que se afirme que de forma velada la oposición democrática apoyó el voto favorable en el referéndum -. Ello demuestra por tanto la existencia de un amplio consenso social en lo que la citada Ley representaba, al margen de las consignas políticas de los partidos de la oposición.

Y lo que la Ley de Reforma Política representaba era el establecimiento de un régimen democrático pluralista, como indiscutiblemente resultaba de su articulado al afirmar que “la democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo... los diputados y senadores serán elegidos por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad... los derechos fundamentales de las personas son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado”. Tales planteamientos, desde los datos expuestos, gozaban de un amplísimo consenso social.

Rafael Arias Salgado, en su artículo “Una perspectiva de la transición española a la democracia” señala que el objetivo del proceso de la transición era alcanzar una democracia pluralista y el medio la búsqueda del acuerdo, tanto entre las diversas facciones de la coalición gobernante como entre los restantes grupos políticos.

Es común entre los autores que han estudiado el proceso distinguir tres etapas, la primera abarca desde el 4 de julio de 1976, en que es nombrado Presidente del Gobierno Adolfo Suárez, hasta el 15 de junio de 1977 en que se celebran las elecciones; una segunda fase que englobaría desde el 15 de junio de 1977 al 29 de diciembre de 1979 en que se disuelven las Cortes tras la aprobación y ratificación en referéndum de la Constitución española de 1978, y, por último, desde el 29 de diciembre de 1979 hasta octubre de 1982.

En la primera fase se abordaron las reformas legislativas necesarias para iniciar el régimen democrático. El hito fundamental es la aprobación de la Ley para la Reforma Política que contenía el principio de la soberanía popular y sufragio universal, regula un

procedimiento de reforma de las Leyes Fundamentales mediante aprobación de las Cortes y ratificación en referéndum, y faculta al Rey para someter a referéndum cualquier decisión de interés nacional.

La idea que aparece desde el principio en la transición democrática española es, no sólo un consenso entre fuerzas políticas, sino un consenso social manifestado a través del referéndum, un instrumento de democracia directa que pervive en las democracias representativas y que supone la manifestación de voluntad directa por los ciudadanos sin la intermediación de sus representantes políticos.

No obstante la Ley guarda silencio sobre el carácter ordinario o constituyente que habrían de tener las Cortes que resultaran elegidas. Este silencio, muy criticado por algunos en cuanto entienden que hurtaba del conocimiento de los electores la verdadera finalidad de la elección, se debió, muy probablemente, a las dificultades del proceso, en el que se trataba de desmontar una estructura política anterior bien articulada y que mantenía amplios resortes de poder, con la correspondiente resistencia de los sectores que se veían afectados con pérdida de capacidad de influencia por el cambio que se iba a operar. Por otra parte, no debía ser un secreto para nadie en aquel momento que la finalidad de las nuevas Cortes era impulsar el cambio democrático.

Elegidas las Cortes, el Pleno del Congreso en sesión de 26 de julio de 1977 acordó crear una Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, y el 1 de agosto de 1977 se elige una Ponencia de 7 miembros, 3 de la UCD, 1 del PSOE, del PCE, de Minoría catalana y AP, para la elaboración del Texto Constitucional. No participan en la Ponencia ni el PNV ni PSP.

Desde el principio se asumió que la Constitución habría de elaborarse de manera consensuada. En primer término porque el fracaso de las anteriores Constituciones españolas se atribuía a que habían sido obras de las mayorías gobernantes en cada momento, lo que imposibilitaba que pudieran ser aceptadas por las minorías cuando alcanzaban la fuerza política suficiente para convertirse en mayorías. Se trataba por tanto de elaborar una Constitución bajo cuya vigencia pudieran gobernar todas las opciones políticas en condiciones de convertirse en mayoría, y que, además, pudiera ser aceptada por grupos minoritarios, que si bien no era previsible que alcanzasen una mayoría suficiente para gobernar, si podrían concurrir a la gobernabilidad en coalición o apoyando en el Parlamento a los grupos mayoritarios.

Por otra parte, el consenso se fraguó al margen de los debates en las Cámaras, de ahí que las grandes cuestiones no fueron debatidas en sede parlamentaria sino en reuniones privadas entre los líderes de los partidos políticos. Esta forma de construir el consenso limitaba el debate nacional en cuestiones que se consideraban traumáticas en una situación de crisis económica, por una parte, y en la dinámica de desmontar la estructura de poder anterior, por otra.

El consenso político englobó no sólo cuestiones relativas a la elaboración de la Constitución, sino también medidas económicas y jurídico políticas. Así, los Pactos de la Moncloa revistieron este carácter consensual.

El profesor Antonio Colomer Viadel, en su trabajo "La transición española entre el consenso y la armonización autonómica" describe la situación económica del momento como crítica, con un alto déficit público, inflación anual del 26% y una altísima tasa de desempleo. Entre las cuestiones apremiantes se encontraba la elaboración de una

legislación fiscal operativa, la reconversión industrial y cambios en la política monetaria. Según este autor, las medidas consensuadas en materia económica partían del criterio de que el esfuerzo para superar la situación fuese soportado por todos los grupos sociales; en concreto se acordó la limitación del gasto público, establecimiento de un sistema tributario progresivo, contención del alza de precios y salarios, aplicación de medidas de fomento del empleo juvenil y efectividad del subsidio de desempleo, democratización del sistema educativo mediante la progresiva gratuidad de la enseñanza, reforma de la seguridad social, mayor control del sistema bancario y expansión de las Cajas de Ahorros, y aspectos de política agraria, pesquera y energética.

En los Acuerdos sobre programa de actuación jurídico política, y sin que ello limitase el poder legislativo de las Cortes, se decidió el fomento de la libertad de expresión mediante la actuación en el ámbito de los medios de comunicación, garantía del derecho de reunión, reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal reconociendo el derecho de asistencia letrada al inculpado, modificaciones en el Código de Justicia Militar y Ley de Orden Público, entre otras.

En este momento histórico, el consenso no sólo abarcaba las cuestiones esenciales relativas a la estructura del poder, derechos de los ciudadanos y reglas del juego democrático, sino que comprendía cuestiones de gobierno ordinario, pero era una necesidad ya que la situación política y económica era muy compleja, y se hacía imprescindible una actuación conjunta de las fuerzas políticas para que la elaboración y el primer desarrollo de la Constitución alcanzasen el éxito.

Una de las cuestiones más complicadas en la construcción del consenso fue la referente al reparto territorial del poder político.

El asunto de la articulación de los regionalismos en España ha sido una cuestión tortuosa y nunca bien resuelta en nuestra historia reciente. El constituyente quiso abordar el problema con el criterio de que ninguna configuración del poder político tendría éxito sin la solución de las tensiones que provocaba la estructura del poder territorial. Y también en esta materia se trató de llegar a soluciones consensuadas.

Tratando de conectar con una legitimidad anterior a la guerra civil española y al régimen franquista, el Real Decreto Ley 4/1977 de 29 de septiembre restableció provisionalmente la Generalidad Catalana nombrando presidente de la misma y de la Diputación de Barcelona a Joseph Tarradellas. A continuación se aprobó el Consejo General Vasco, y posteriormente se constituyeron las regiones preautonómicas. Bajo el Título VIII se constituyeron las 17 Comunidades Autónomas, más las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Sin embargo en estas cuestiones el consenso constitucional se encontró debilitado. Por una parte, surgieron problemas sobre el concepto de Derechos históricos planteados por la Minoría Catalana al entender que la autonomía debía ser fundamento de la Constitución y no derivar de ella, si bien, finalmente asumió este último planteamiento; pero, por otra parte, el PNV consideró que los Derechos declarados en los Fueros eran anteriores a la Constitución y por ello no se enmarcaban en ella sino que los reconocía como preexistentes. Esta controversia llevó al PNV a ausentarse de la Sala en la votación plenaria en el Congreso el 21 de julio de 1978, para evitar el voto negativo. Posteriormente en el referéndum de 6 de diciembre de

1978, el PNV recomendó la abstención, siendo la abstención en el País Vasco superior al 50%, mientras que en el cómputo global lo fue del 32,33%.

Una vez aprobada la Constitución se inicia una etapa de desarrollo de la misma mediante la aprobación de Leyes Orgánicas en las que se sigue el criterio del consenso en la adopción de decisiones. Tras la victoria socialista de octubre de 1982 nuestra historia política entra en un sistema claramente hegemónico abandonando el consenso ideológico que había operado en las fases de la transición democrática.

3.- La Construcción del Consenso

Hemos visto que el gobierno ordinario no es apto para desenvolverse desde criterios de consenso ideológico porque ello presupone una homogeneidad social que es muy difícil que se produzca en sociedades de cierta complejidad, e imposible en un país con la extensión y población del nuestro. Por otra parte, un consenso ideológico extendido al gobierno ordinario desembocaría o bien en sistemas de limitación de libertades o bien en sistemas oligárquicos en los que el grupo dominante anularía la oposición minoritaria. Pero lo que también resulta indiscutible es que las decisiones sobre las cuestiones esenciales al desarrollo de la vida social, han de contar con un amplio acuerdo de las distintas facciones sociales y no verse sometidas a las variables configuraciones que puedan estructurar las mayorías temporales. El correcto desenvolvimiento de la vida social requiere de estructuras tendentes a una cierta permanencia temporal, de unas reglas básicas aceptadas por todos y basadas en unos valores ampliamente compartidos.

La cuestión de la construcción del consenso se centra por ello en determinar cuales son esas cuestiones esenciales y que instrumentos han de desarrollarse para la elaboración de los compromisos que han de plasmar el consenso político y social.

Parece claro que la forma política y la división de poderes han de revestir ese amplio consenso. La elección entre monarquía parlamentaria o república, soberanía nacional, valores esenciales del ordenamiento jurídico, pluralismo político, derechos de los ciudadanos, sujeción de los ciudadanos y poderes públicos al imperio de la Ley, lengua oficial, función de las Fuerzas Armadas e indisolubilidad de la Nación, son cuestiones esenciales que han de contar con un amplio consenso.

En nuestro sistema político el consenso en estos aspectos está garantizado, al menos en su formulación genérica, en la medida en que la modificación del Título Preliminar, capítulo II sección primera del Título I y el Título II de la Constitución que recogen los principios y valores fundamentales de nuestra organización política, los derechos fundamentales de los ciudadanos y la Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado; requieren, para su modificación, de una aprobación de las Cortes por mayoría reforzada de dos tercios, disolución y nueva aprobación por las Cortes electas por la misma mayoría, según dispone el artículo 168 del Texto Constitucional.

Pero el problema se plantea en el desarrollo que por instrumentos normativos que requieren unas mayorías no reforzadas, pueda hacerse de estos elementos que configuran la esencia de nuestro sistema político, y que, operando sobre su contenido, pueden configurarlos de manera aceptada por la mayoría pero ignorando los planteamiento de las minorías, que por otra parte, y por el juego político, pueden convertirse en mayorías. En la regulación del contenido esencial de las instituciones

señaladas, es necesario contar con un amplio consenso de las fuerzas políticas, que representan las distintas percepciones y creencias que existen en el seno de la sociedad.

Y precisamente en relación al desarrollo del contenido de las instituciones, valores y principios expuestos es donde nuestro sistema jurídico quiebra. La Constitución española articuló el desarrollo de las cuestiones esenciales sobre la Ley Orgánica, para la que se requiere mayoría absoluta, y que por ello no suele necesitar del concurso de todas las fuerzas con mayor representatividad en las Cámaras y que tienen vocación de gobierno.

Más grave es aún la aprobación de los Estatutos de Autonomía por una Ley Orgánica al ser resistentes a su modificación por otra Ley Orgánica posterior, ya que una posterior mayoría formada en torno a una fuerza antes minoritaria y disidente, habrá de aceptar un diseño de poder territorial, que es cuestión esencial a la articulación del equilibrio del poder político, que no ha sido acordado por ella. La cuestión se complica aún más si tenemos en cuenta que las competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas por el Título VIII de la Constitución, están abiertas, lo que supone una permanente reorganización de la estructura territorial del Estado, con la voluntad de mayorías parlamentarias transitorias.

Obviamente la estructuración del poder, bien en su reparto territorial bien en su configuración en los distintos poderes del Estado, es una cuestión esencial que requiere de mayorías reforzadas como forma de alcanzar el consenso.

Y con ello llegamos a una de las cuestiones fundamentales en la construcción del consenso: el instrumento para garantizarlo.

Pensar que en un sistema hegemónico la mayoría voluntariamente va a aceptar los planteamientos de los grupos minoritarios, cuando no sea necesaria su concurrencia para la gobernabilidad, es esperar que el sistema se comporte de una manera que no le es consustancial. Sólo en momentos de grave crisis se producirá un desistimiento por la mayoría de sus propios proyectos y visiones del mundo en aras de un acuerdo con las minorías para la formación de un consenso que represente las visiones de las distintas tendencias coexistentes en una sociedad. Pero además, puede ocurrir que la mayoría requiera del concurso de minorías que impondrán, ya sea parcialmente, sus propias convicciones. Por ello, si lo que se pretende es que los asuntos esenciales que afectan a la comunidad sean tratados de forma consensuada por grupos o facciones políticas que representen las tendencias compartidas ampliamente por la población, la única forma de conseguirlo es que la regulación normativa de tales cuestiones haya de hacerse necesariamente por instrumentos normativos que requieran mayorías cualificadas y con ello el necesario concurso de los grupos con mayor representación política e implantación social. El instrumento lógico para la construcción del consenso es, sin duda, el requerimiento de mayorías parlamentarias cualificadas en la regulación de los elementos que se consideran esenciales a la vida social, y que por ello han de contar con el consentimiento y aprobación de los diversos grupos ideológicos que conviven en la sociedad. Pero además es necesario delimitar con claridad y precisión cuales sean los asuntos objeto de esas mayorías cualificadas pues en otro caso es previsible que, de no haber acuerdo en su delimitación, la mayoría imponga su particular visión de lo que es esencial.

La solución por tanto reside en el establecimiento en la Constitución, como norma jurídica que ordena y regula la producción de todas las demás normas jurídicas que le son subordinadas, de mayorías cualificadas para el desarrollo normativo de las cuestiones esenciales de nuestra organización jurídico política.

El análisis de las mayorías que pueden establecerse ha de partir del diseño constitucional. La Constitución exige para su modificación dos tercios – un proceso posterior de disolución de Cortes y nueva votación por la misma mayoría -, en las cuestiones relativas a lo que se considera absolutamente esencial en la estructura de nuestra sociedad. Exige mayoría de tres quintos para la modificación de sus preceptos en cuestiones que no se consideran de una especial relevancia, y aplica estas mayorías en otras decisiones, que si bien no afectan directamente a la propia estructura organizativa de la convivencia social, si se consideran de gran importancia y merecedoras de un amplio acuerdo, como es el caso del nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los miembros del Tribunal Constitucional. Por último establece la mayoría absoluta para el desarrollo de cuestiones esenciales cuya regulación básica se contiene en el Texto Constitucional.

Si admitimos que a través del desarrollo de estos aspectos básicos puede alterarse el contenido esencial de los mismos, o sencillamente, así pueda percibirlo una amplia parte de la población, parece que lo prudente sería requerir una mayoría de tres quintos a todas aquellas cuestiones que se consideren básicas a la convivencia social, al menos en su delimitación esencial, dejando a mayorías menos cualificadas cuestiones accidentales que admiten cambios con cierta facilidad y sin afectar a la esencia de la institución. Una mayoría de tres quintos asegura la concurrencia en el acuerdo de las facciones políticas con capacidad de alcanzar la hegemonía en las sucesivas elecciones, con ello, de una parte, se consigue estabilidad en la regulación y en el sistema, y, por otra parte, se respetan las convicciones básicas de una gran mayoría social, evitando conflictos y enfrentamientos innecesarios.

La delimitación de la estructura de poder es, sin duda, una cuestión esencial pues es crucial para el correcto funcionamiento de los contrapesos en un sistema democrático. Y la esencialidad viene referida tanto a su aspecto sustantivo como territorial.

Las cuestiones esenciales a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deben regularse por instrumento normativo que requiera al menos tres quintos en las cámaras. La regulación de los tres Poderes del Estado afecta directamente a la estructura básica de nuestra democracia; al equilibrio entre poderes como mecanismo de control de los mismos y salvaguarda de los derechos individuales de los ciudadanos; y, en general, al correcto funcionamiento de las instituciones democráticas.

También el reparto territorial del poder es cuestión muy relevante en la estructura democrática. Al margen de la conveniencia del cierre del sistema de reparto competencial entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en la propia Constitución - que haría disminuir la importancia en el reparto del poder territorial de los Estatutos de Autonomía - la articulación de las competencias entre los distintos centros de poder territorial requiere, en todo caso, de mayorías cualificadas, pues es una cuestión esencial a la estructura del poder político, su control y equilibrio, y afecta directamente al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, su igualdad

de oportunidades y participación en la vida pública y en la gestión de los asuntos que les afecten.

Si el cierre en la atribución de competencias se produce en la Constitución, la mayoría cualificada para su modificación viene dada por la requerida para la alteración del Texto Constitucional y así se garantizaría el consenso en la materia, de no producirse tal cierre, los Estatutos de Autonomía que seguirían operando en la práctica como normas constitucionales pues delimitan un reparto de poder de carácter constituyente, habrían de ser aprobados por mayorías de tres quintos, las necesarias para la reforma constitucional ordinaria.

Complementario al reparto de poder es la articulación de los sistemas de elección de representantes en las instituciones públicas, que determinará el correcto o incorrecto reflejo del consenso social en las instituciones democráticas. La importancia de los mecanismos de elección representativa radica precisamente en la necesidad del reflejo real en las instituciones, de las distintas tendencias ideológicas latentes en la sociedad, y que tal reflejo responda, en su relación de fuerzas en las instituciones, a la real relación de fuerzas en la sociedad, evitando la sobre representación a la infra representación de las distintas tendencias sociales.

Las cuestiones atinentes al núcleo esencial de los derechos fundamentales y obligaciones de los ciudadanos requieren de un amplio consenso, y con ello de mayorías cualificadas, de una parte, porque constituyen el referente básico de la estructura jurídico política de una sociedad, y en segundo lugar, porque el concepto y contenido de los derechos fundamentales y obligaciones de los ciudadanos es una cuestión que viene determinada por el sistema de valores compartidos por una sociedad y son un exponente claro de ese sistema de valores.

De entre tales derechos debemos detenernos en el correspondiente a la educación. Este derecho, que implica además una prestación activa por parte del Estado, no solo es relevante como derecho fundamental, sino que además comprende un elemento de desarrollo social que lo hace fundamental desde el punto de vista de la supervivencia del grupo social. La educación por ello es un derecho del individuo y medio para alcanzar una real igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos; pero es también un medio para procurar el desarrollo técnico, económico, científico, etc... de la sociedad, y desde este punto de vista el interés de todo el colectivo social en su articulación es claro.

Las cuestiones relativas al uso de las lenguas oficial y cooficiales debe ser objeto de un consenso amplio, pues las lenguas, en cuanto vehículo de comunicación, son el instrumento para el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones jurídico sociales.

Las estructuras y derechos y obligaciones señalados constituyen piezas esenciales de la estructura jurídico política de nuestra sociedad, por ello su regulación ha de responder a un amplio consenso.

Además del consenso en materia de regulación jurídica de las instituciones básicas, como hemos analizado, en algunos casos es preciso un consenso en materias concretas de acción política. Si bien el consenso en cuanto a la regulación jurídica es fácil de articular pues solo requiere el establecimiento de mayorías cualificadas, más difícil es articularlo respecto de la acción política concreta, salvo estableciendo la necesidad de autorización de las Cámaras – o Parlamentos Autónomos – con mayorías

cualificadas, para la realización de la concreta acción política. Puede ser oportuno hacerlo en aspectos muy concretos de la acción política que revistan una especial trascendencia, pero la realidad es que la acción política es el ámbito propio de la hegemonía política y el objeto de la aprobación o reprobación social en las urnas.

No obstante existen acciones políticas cuyos contenidos son de especial trascendencia, como puedan ser las relativas a lucha antiterrorista, tratamiento de la inmigración, combate a la delincuencia organizada..., respecto de las que sería necesario articular mecanismos de construcción del consenso.

Un último instrumento para la articulación del consenso previsto en nuestra Constitución, aunque prácticamente no utilizado, es el referéndum. Estas consultas populares suponen el último vestigio de democracia directa en sistemas de democracia representativa, y pueden ser un buen medio de articulación de un consenso social. La pregunta directa a los ciudadanos sobre aspectos de regulación jurídica en determinadas materias de especial relevancia o impacto social, o de acción de gobierno, determina la plasmación de un consenso existente en la sociedad que puede evitar conflictos políticos en cuestiones controvertidas socialmente, haciendo posible la manifestación del consenso social sobre el particular.

Para que tal instrumento resulte útil sería necesaria una regulación más completa de la existente actualmente, determinando los mínimos de participación y votos favorables al asunto sometido para que éste quede plasmado en la realidad, los efectos del referéndum, supuestos de convocatoria que habrían de ser flexibles y afectar a una gran variedad de cuestiones, instituciones que pudieran convocarlo que habría de comprender las distintas instancias territoriales en el ámbito de sus competencias... El referéndum es principalmente un medio de decisión directa de los ciudadanos de cuestiones que les afectan y por ello un medio idóneo de formación del consenso social – bien alterando la situación preexistente, bien manteniéndola igual – siempre que la participación y la mayoría requerida supongan un reflejo real de las posiciones sociales.

Para concluir hemos de señalar, de una parte, que si bien el desarrollo de la vida política en los sistemas democráticos se basa en el principio de hegemonía política, en determinados asuntos de especial relevancia a la vida en la sociedad, es necesaria la formación de un consenso que refleje el sentir compartido por amplios sectores sociales.

Ese consenso es fácil de articular en lo que al desarrollo de una regulación jurídica se refiere, pues basta exigir mayorías cualificadas en relación a determinados asuntos que se que se consideran esenciales.

En el ámbito de la acción política el consenso tiene menor relevancia, por ser el terreno de lo cambiante según las mayorías que resulten de las urnas, pero en cuestiones de gran importancia puede articularse el consenso mediante la exigencia de autorización de las Cámaras o Asambleas Legislativas, por mayorías cualificadas.

Por último, un instrumento infrutilizado y que constituye un medio idóneo para articular consensos es el referéndum, si bien para que tal institución cumpla su función correctamente en nuestro país, sería necesaria una nueva regulación más exhaustiva y una mayor flexibilización en la institución.