

ENCUESTA.

XXV ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN

Las bodas de plata de nuestra Constitución han constituido ocasión para numerosos actos de «homenaje» a la misma. Para los constitucionalistas obviamente el estudio de la Constitución es objeto cotidiano de nuestro quehacer y este trance tiene connotación menos extraordinaria, pues no conlleva centrar nuestra reflexión en algo distinto de aquello que es el centro mismo del objeto del análisis científico en nuestra disciplina. Pero no por ello «Teoría y Realidad Constitucional» quiere dejar de sumarse a conmemorar tan feliz cumpleaños y para ello hemos elegido el formato de una encuesta que recoja opiniones plurales, que entendemos de particular interés.

Por supuesto, efemérides y aniversarios son fechas siempre propicias para las exaltaciones y los elogios. Y, en mucha menor medida, para las valoraciones críticas o para los análisis con pretensiones de rigurosa objetividad. Por ello es fácilmente entendible que al calor de este XXV aniversario los innumerables actos y eventos organizados al efecto, así como las publicaciones editadas para la ocasión, pertenezcan al género literario de la «laudatio».

La Dirección y el Consejo de Redacción de nuestra Revista han pensado que la mejor manera de prestar, en esta solemne coyuntura, un modesto servicio a los principios y valores que consagra nuestra «Lex superior» era, soslayar el mero panegírico simplista, y convocar a una serie de iuspublicistas, que siguieron especialmente de cerca el proceso de elaboración de la Constitución y que atesoran naturalmente una experiencia muy rica sobre el esfuerzo constituyente, tanto para volver la vista sobre el mismo desde la luz que arrojan estos veinticinco años de vigencia y aplicación de nuestra norma política fundamental, como para abrir la reflexión hacia un futuro próximo, cuyos parámetros básicos de convivencia han de seguir siendo aportadas por el Derecho constitucional.

Las preguntas que integran el cuestionario quizás ofrecen una mera redacción convencional, pero no hemos pretendido que pasaran de ser meras

pautas en torno a las cuales los encuestados pudieran, lejos de los tópicos al uso, tomar pie para desenvolver su análisis en la dirección que les pareciera más interesante, y ello, naturalmente, con entera libertad.

PREGUNTAS

1. *En su opinión, ¿cuáles eran los problemas de más difícil tratamiento con que hubieron de enfrentarse las Cortes Constituyentes?*

2. *Desde la perspectiva que ofrece el cuarto de siglo transcurrido, ¿qué enfoques de los asumidos por la Constitución de 1978 siguen pareciéndole hoy los más acertados?*

3. *Desde la experiencia de la vigencia de nuestra Constitución, ¿qué aspectos o puntos de la misma quizás podrían haber sido más afortunadamente abordados en el texto constitucional?*

4. *A su juicio, ¿existen hoy cuestiones nuevas que recaben ahora algún tratamiento constitucional?*

5. *Al interpretar hoy la Constitución, ¿qué importancia debe atribuirse a la voluntad de los constituyentes?*

6. *¿Cree que todos los problemas que plantea la práctica aplicativa de la Constitución, tras veinticinco años de vigencia, se pueden afrontar mediante una interpretación actualizadora de la misma, o que hay cuestiones que recaban o recabarán una reforma más o menos puntual de la propia Constitución?*

ENCUESTADOS

Óscar Alzaga Villaamil, *Miembro de la Comisión Constitucional del Congreso*, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Landelino Lavilla Alsina, *Ministro de Justicia durante el proceso constituyente*, Consejero de Estado.

Antonio López Pina, *Miembro de la Comisión Constitucional del Senado*, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense.

Lorenzo Martín Retortillo, *Miembro de la Comisión Constitucional del Senado*, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Complutense.

Raúl Morodo Leoncio, *Miembro de la Comisión Constitucional del Congreso*, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense.

Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Miembro de la Ponencia Constitucional del Congreso*, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid.

LOS PROBLEMAS PLANTEADOS ANTE LAS CORTES CONSTITUYENTES

En su opinión, ¿cuáles eran los problemas de más difícil tratamiento con que hubieron de enfrentarse las Cortes Constituyentes?

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Sin duda la primera gran cuestión era superar la confrontación entre las *dos Españas*, que había alcanzado su fase más terrible durante la guerra civil y que se había institucionalizado mediante una dictadura que suponía el gobierno omnímodo de una España sin respeto hacia las opiniones, derechos y libertades de quienes pertenecían a la otra media. Es verdad que se habían puesto unos cimientos inteligentes para esa gran obra política en el insuficientemente estudiado esfuerzo de tantos demócratas por construir el clima de la «pretransición» y, por supuesto en la más célebre Ley para la Reforma Política, pero el edificio a construir había de ser una Constitución de todos y para todos los españoles. Y la forma en que se abordó a este respecto el proceso constituyente incluyó soluciones que no siempre fueron fáciles ni obvias.

Es lugar común entre los *ius publicistas* españoles considerar encomiable el enfoque básico desde el que trabajaron nuestras constituyentes: Conversión de aquellas primeras Cortes electas en constituyentes, en cuanto representativas de la Nación española que emerge como poder constituyente, apuesta por el diálogo y el compromiso —con olvido pleno de «principios» pretendidamente «por su propia naturaleza, permanentes e inalterables», de meros programas de partido y de dogmatismos excluyentes—, junto con la aceptación de las premisas y principios en que se inspiraban las democracias europeas de la época, a cuyo gran club deseábamos pertenecer como miembros de pleno derecho. Se asumió el contenido material de las tesis rupturistas de la oposición al franquismo y, a la par, en aquel gran acuerdo básico, los protagonistas del régimen franquista obtenían algo que personalmente les interesaba no poco: La renuncia a exigir responsabilidades por las vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales que se habían cometido, por abusos incurridos durante décadas en el ejercicio de un poder absoluto, por la conducta de la brigada político social (amnistía plena por cualquier tipo de torturas)... Y el hecho es que si sobre dicho convenio básico se pudo llegar a fraguar una Constitución política a la altura de nuestro tiempo, la valoración del conjunto de la operación ha merecido y creo que seguirá mereciendo juicios globalmente positivos, pues la salida pacífica del franquismo hacia la democracia, como sabemos bien quienes estuvimos comprometidos con la oposición a aquél, se presentaba repleta de nubarrones, que podían presagiar graves tormentas.

En otras palabras, la idea de hacer concesiones a la carrera política personal de los franquistas «aperturistas», pero no hacérsela ni a su ideario ni a su sistema político en ningún punto de la nueva Constitución me pareció en su momento un gran hallazgo y aún hoy me sigue pareciendo un sensato acierto. Sin embargo a mí me merece el mayor respeto el apasionante debate que están abriendo prestigiosos historiadores españoles y foráneos sobre en qué medida constituyo acierto pleno o fórmula muy discutible echar al olvido nuestro pasado de guerra civil y dictadura. ¿Qué solidez tiene una transición montada sobre una amnesia colectiva?. ¿Cuándo prescribe el silencio impuesto o libremente asumido? Las cuestiones que están poniendo sobre el tapete los historiadores especializados en este período de nuestra historia son numerosas, pero básicamente creo que son tres: ¿Pudo acometerse la transición sobre base distinta a la de un gran olvido que facilitase la reconciliación y permitiese asegurar a una parte, la más joven, de la clase política franquista que no se la no enviaría al ostracismo?. ¿Puede una nación europea en nuestra época amnistiar una dictadura sin asumir tácitamente en su cultura cívica valores que no son democráticos?; y ¿El compromiso pragmático de una generación implicada en experiencias de la que no podía estar demasiado orgullosa se extenderá *per in eternum* a las siguientes generaciones o éstas volverán a estudiar y a valorar críticamente momentos convulsos de nuestro pasado, cuando ello ya no sea fuente de enfrentamiento entre los nuevos españoles? Obvio es que no debo pretender contestar a preguntas de esta índole, cuyo calado sobrepasa el presente envite.

Por lo demás los problemas que se planteaban en las Constituyentes como más complejos a la altura de 1978 ya no eran los que habían sido caballo de batalla permanente durante nuestro siglo XIX, tales como la titularidad de la soberanía, la prerrogativa de la Corona, las relaciones Iglesia-Estado..., sino que emergían los propios del Constitucionalismo europeo ulterior a la segunda guerra mundial, para cuyo enfoque este mismo constitucionalismo aportaba pautas razonablemente seguras. Obviamente problemas que guardan, en un régimen parlamentario, relación directa con la cuestión clave de quién manda, cómo manda y con qué controles no tenían fácil solución y buena prueba de ello es que la Ponencia del Congreso ultimó sus trabajos sin dar respuesta a dos puntos capitales: La composición del Congreso y del Senado. Pero en el eje de abscisas que configuraba las coordenadas de las Constituyentes, los partidos ubicados en la línea de derecha a izquierda trabajaron seriamente en pro de compromisos serios.

Mayor dificultad encerró en sede constituyente el consenso entre los partidos de dimensión nacional y los propiamente nacionalistas o de dinámica centrífuga. Y ahí es preciso distinguir entre la activa y correosa participación del nacionalismo catalán en la elaboración de la Constitución, desde la fase de la Ponencia del Congreso hasta la Comisión mixta Congreso-Senado y la muy distinta actitud reservona del nacionalismo vasco que desembocaría en su

negativa a votar la Constitución. Cuestión significativa es la representada por la errónea exclusión del PNV de la Ponencia, como consecuencia del afán del PSOE por excluir al Grupo mixto (con mayor número de diputados —entre los que figuraban los socialistas *tiernistas*— que el PNV) y del deseo un tanto simplista de algunos dirigentes de UCD por satisfacer las demandas de aquél sin medir todas las consecuencias. Si bien hay que decir que el error se procuró enmendar por quienes participamos en los diálogos noctámbulos que durante los trabajos de la Comisión del Congreso encabezaron Fernando Abril y Alfonso Guerra, en los que se incluyó a Javier Arzallus, hasta que él mismo se excluyó, muy probablemente desde una opción radical que se alejaba del nacionalismo vasco moderado que durante el franquismo había encabezado en la clandestinidad Juan Ajuriaguerra, quien fallecería poco antes de terminar su labor las Constituyentes preguntándose en el marco de la dirección del PNV cómo era posible que este partido no votase una Constitución democrática y autonomista.

LANDELINO LAVILLA ALSINA

Los que habían sido, de modo reiterado y renovado, grandes problemas subyacentes a nuestra azarosa inestabilidad constitucional. Es decir, la forma política del Estado, la organización territorial del Estado —con una razonable articulación en ella de la unidad y la diversidad— y la formulación del contenido y alcance de ciertos derechos y libertades en torno a los que más irreconciliables se habían mostrado las concepciones ideológicas en pugna permanente.

Ocurrió, sin embargo, que, por un consciente esfuerzo de conjurar el riesgo de nuevos descalabros, el proceso constituyente de 1978 —signado por el tantas veces invocado conseso— se desarrolló controlando la eventual fuerza condicionante de esos grandes problemas. Y, no por decisión de olvidar sino por propósito dominante de no repetir experiencias de amargo y vivo recuerdo, tales problemas fueron afrontados y resueltos o situados en carriles por los que pudiera discurrir su tratamiento y alcanzar resultados de equilibrio y compromiso razonables.

Y ello pudo hacerse —en los términos en que se hizo— porque el proceso constituyente se desarrolló —fruto de la opción reformista— con instrumentos normativos y con acuerdos de acompañamiento (así, los Pactos de la Moncloa) que «institucionalizaron» el propio procedimiento por el que se «institucionalizó» la democracia en España. Ha de recordarse, al respecto y con especial énfasis, la importancia de que el proceso constituyente se desarrollara: a) con el Rey en la Jefatura del Estado que no lo trabó sino que la alentó; b) con declaraciones internacionales de derechos y libertades que obligaban ya en España y cuyo contenido nuclear desactivaba en alto grado nuestras querellas más familiares; c) con una reflexiva atemperación de los particularismos al servicio de la efectiva democratización del sistema político.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Son legión los libros producidos sobre nuestra *transición*, no digamos los comentarios al texto constitucional. Sin embargo, su pluralismo es limitado. Entiendo, así, la invitación de la Revista de *Teoría y Realidad constitucional* como voluntad de acoger versiones que no coincidan con la *doctrina dominante*, y, en la esperanza de encontrar eco en los lectores, me apresto a dar respuesta.

Respecto de la primera cuestión, procede distinguir la procura del proceso constituyente y la formalización jurídica de las cuestiones fundamentales en la *Carta magna*, de lo que fue la cuestión de lograr fuerza normativa para la Constitución.

1. Una palabra previa es debida al marco en el que van a trabajar las Cortes. La fase que medió entre julio de 1977 y enero de 1979 era especialmente delicada, ya que se corría el peligro de que, con grave daño del respeto al imperio de la ley y a la seguridad jurídica, todo el Ordenamiento jurídico fuera, por unos u otros sectores sociales, cuestionado. Urgía lograr un equilibrio entre la permanencia de la legalidad vigente y el establecimiento de un régimen de libertades que garantizara la plena legitimidad del proceso constituyente. Éste exigía dejar atrás el Estado autoritario de la dictadura; pero ello no podía comportar el desarbolamiento del Estado mismo. Y no es el menor de los méritos de la clase política española que tal período intermedio discurriera sin vacíos formales de legalidad, y sin que fueran puestos en cuestión la legitimidad global del Ordenamiento y su fuerza de obligar.

Con unos niveles de racionalidad y generosidad que nadie se hubiera arriesgado tan sólo unos meses antes a predecir, la ardua labor estaba prácticamente concluida el 27 de enero de 1978 —en tan solo cien días y tras apenas cuatro meses de actividad parlamentaria.

Merece la pena volver sobre el objeto de tales reformas del Ordenamiento. Las dos primeras leyes aprobadas por las Cortes democráticas fueron, el 14 y el 25 de octubre, de amnistía y de régimen fiscal. El resto de las disposiciones normativas votadas se centraba prioritariamente en la protección de las libertades públicas.

La Ley de amnistía, al margen de un significado sustancial al que más tarde volveremos, supuso, por vez primera desde 1936, el restablecimiento del imperio de la ley (parlamentaria) y la vinculación de la Administración y de los jueces como marcas del Estado (democrático) de Derecho.

Por lo que a las libertades públicas se refiere, un primer aspecto concernía al reconocimiento formal de las libertades de expresión, reunión y asociación —con relevante consideración de la problemática de los medios de comunicación de titularidad estatal, y, singularmente, al tratamiento y control de Radio-Televisión Española. Por otra parte, se hizo residir en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y en el respeto a los derechos humanos el fundamento del orden público.

Digna también de ser resaltada fue la voluntad explícita de operar, más que recurriendo a la excepcionalidad, por vías normativas ordinarias —Código Penal, Ley de Enjuiciamiento Criminal, Ley de Orden Público. Ello se refleja en los aspectos penales relativos a la determinación de los órganos judiciales competentes, al restablecimiento de la libre decisión de los jueces respecto de la situación del procesado y al replanteamiento de los límites de la jurisdicción militar.

Todo ello tenía singular relevancia para la reformada visión del orden público en cuanto protección de los avances en la consolidación de la democracia y defensa frente a las agresiones de todo orden, y, especialmente, del terrorismo —secesionista o de extrema derecha. La voluntad política de hacer frente a este último, no obstaba a la conciencia de que las normas de excepción, sin perjuicio de un eventual éxito inicial, se convirtieran rápidamente en piezas normativas contestadas, confesión de impotencia del Estado y quiebra ocasional de garantías para los detenidos. De ahí que la nueva legislación orientara la prevención, investigación y defensa frente al terrorismo, no por vía de excepción, sino fortaleciendo las facultades ordinarias de actuación de los órganos de prevención e investigación del delito.

Las reformas legislativas procuraban que el juez ordinario fuera el guardián inmediato de las libertades individuales. En contra de los argumentos conservadores, ello no suponía un desarme del Estado ni un debilitamiento del orden público, sino, cabalmente, una concepción distinta del orden público basada en el respeto de las libertades¹. El legislador de 1977 y enero de 1978 vino a anticipar que, en la agilidad y eficacia con que se produzca el amparo judicial, acabaría jugándose el día a día de las grandes proclamaciones constitucionales en materia de derechos y libertades.

2. El espíritu de tales reformas inspiraría la Constitución, en el sentido de garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas. Sin perjuicio de la común preocupación por la estabilidad del Gobierno (Títulos IV y V), cuanto no tuvo que ver con la batalla en torno al régimen territorial (Título VIII), fue determinado por la tabla de derechos (libertad religiosa, derecho a la educación, libertad sindical y derecho de huelga incluidos) y su garantía: primero de todo, la tabla de derechos, su fuerza normativa, desarrollo y garantía. Como consecuencia, se acordaron los Títulos dedicados al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional (VI y IX) así como el Capítulo que versa sobre la elaboración de las leyes (Cap. II del Título III). La potencia normativa y la originalidad dentro del Derecho comparado de los *Principios rectores de la política social y económica* (Cap. III del Título I) como vertiente institucional de los

1. Cfr. L. Lavilla Alsina, Intervención, en *Diario de Sesiones del Senado*, octubre 1977; id. *La Justicia en el Estado de Derecho*, Discurso pronunciado en la solemne apertura de los Tribunales. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, 1976.

derechos² no han sido valorados en su justa medida por la jurisprudencia y la doctrina.

En una democracia que se definía como representativa, las Cortes Generales no podían por menos de recibir relevante atención (Título III). El predominio de los componentes representativos confirma la idea de la democracia que se quería instaurar: de los institutos plebiscitarios, únicamente la disolución de las Cortes a iniciativa del Presidente de Gobierno (art. 115) obtuvo apoyo firme; solo a título decorativo serían añadidos el referendium (art. 92) y la iniciativa popular (art. 87.3).

Aún cuando por táctica política orquestaran los socialistas cierto espectáculo en torno a la forma de gobierno (Título II), ello solo formaba parte de la puesta en escena; en el seno del Partido Socialista nunca se planteó a fondo tal cuestión. Como botón de muestra ahí queda la concesión de las fuerzas conservadoras a la izquierda, de renunciar a una *cláusula de intangibilidad* para la forma de gobierno (Título X); pero no se trataba en el fondo sino de pura cosmética para la galería.

Importante para cuanto ha sucedido después fue la *apertura* del Ordenamiento jurídico español (art. 93 y ss. en conexión con el art. 10) y la concepción *cooperativa del Estado* (Preámbulo) hacia una Europa concebida con *vocación cívica universal*.

3. En fin, la Constitución está dotada de fuerza normativa (art. 9.1 CE). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina más relevante —García de Enterría, sin ir más lejos³— convergieron para que, en momentos de vacilación de políticos, jueces y doctrina, en los que era cualquier cosa menos evidente, acabara imponiéndose el acatamiento obligado de la Constitución.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

En mi opinión, el mayor reto que aguardaba a la Constitución era la necesidad de superar el enfrentamiento fratricida entre españoles, cuyo último escenario había sido la cruel Guerra Civil de 1936-1939 y la prolongación de sus secuelas en el régimen de Franco, pero que antes había tenido manifestaciones innumerables con ejemplos paradigmáticos como las Guerras Carlistas. Impresionaba, en el momento de hacer la Constitución el desgarramiento intermitente y encarnizado, ese clima de cainismo, que por cierto el franquismo nunca intentó hacer desaparecer. Uno de cuyos ingredientes inequívocos era la tensión

2. Vid. A. López Pina, «Comentario introductorio al Cap. III del Título I: De los principios rectores de la política social y económica», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edición de Oscar Alzaga, Tomo IV, Madrid: EDERSA, 1996.

3. Vid. E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Ed. Civitas, 1981.

clericalismo-anticlericalismo, ese terrible círculo vicioso que tantas energías consumió, hurtando los esfuerzos a otros menesteres. Por lo mismo, y no es un fenómeno aislado de lo anterior, a la altura de nuestro tiempo resultaban injustificables, e insostenibles, las sensibles diferencias en cuanto a situación económica y social entre unos españoles y otros, jalonadas de carencias manifiestas para una parte importante de la población, pero también, llamativas desigualdades entre unos territorios y otros.

Se necesitaba un marco de convivencia en el que, con dignidad, pudieran tener cabida unos y otros españoles y pudiera lograrse a través de las instituciones la solución pacífica de los conflictos, sin necesidad de estar siempre tensando la cuerda, sin la amenaza continua de romper la palestra, lejos del clima de creer que no había más salida que la de eliminar al contrario. Esas aspiraciones se traducían en el logro de un sistema democrático, valedor del pluralismo y de la diferencia de valores, de la alternancia incluso, y, a su vez, en el afianzamiento de un sistema institucional, un marco en que el Estado no fuera neutral y afirmara por el contrario su existencia para contribuir a salvar diferencias y, sobre todo, para favorecer la mejora de los menos favorecidos. Un Estado contenido, sin veleidades intervencionistas, pero de inexcusable presencia y firmeza para sostener unas cuantas funciones irrenunciables.

Veo en todo ello el núcleo donde residían los problemas sobresalientes. Por supuesto, había muchos otros, en una graduación con grandes diferencias, sin desconocer tampoco que problemas o aspiraciones menores fueron hinchados y exagerados, tratando de arrebatar el protagonismo a otros más menesterosos. Sabido es el afán con que se practica entre nosotros, entonces (1977-1978) y después, la fórmula del *quejido*, el llorar fuerte e intensamente, con el deseo de reclamar atención para males y enfermedades que no pasan del sarpullido o del catarro simple. Desde la «Transición política» ha sido una constante la de querer aupar y elevar lo que son problemas menores, cuando no inventados, distrayendo la atención y sustrayendo cuantiosas energías que bien pudieran destinarse a problemas de mayor enjundia. Acaso pudiera parodiarse el viejo dicho afirmando: «¡Inventa problemas, que algo queda!». No digamos si encima se consigue financiar con dinero público los consabidos funcionarios para que descubran, sistematicen y magnifiquen el problema *imaginario*, por usar el conocido adjetivo que popularizó Molière.

RAÚL MORODO LEONCIO

Ante todo, quisiera replantear una cuestión que, en su día, fue no solo formal: me refiero a la naturaleza jurídica de las Cortes elegidas en junio de 1977 (Congreso y Senado). ¿Fueron, realmente, Cortes Constituyentes? ¿Existieron límites, implícitos o explícitos, a su actividad jurídico-política? ¿Nos encontrábamos ante un escenario complejo de reforma encubierta o ante un singular proceso constituyente sin Cortes Constituyentes?

El problema jurídico de la teoría y práctica del poder constituyente/poder constituido, en el fondo, venía motivado por una polémica que, durante la pre-transición y la transición propiamente dicha, tuvo gran repercusión mediática: las posiciones doctrinales sobre «reforma» y «ruptura» constitucionales. Opciones que, respectivamente, remitían a la continuidad formal en relación a la legalidad de la Dictadura (sistema de Leyes Fundamentales, Ley Orgánica del Estado), la introducción, en este proceso, de la Ley para la Reforma política (1976) y disposiciones normativas posteriores; y, por otra parte, la opción, más clásica, dentro de la dogmática constitucional democrática, que se asentaba en el principio constituyente, de ruptura legal, sin ataduras con el sistema jurídico dictatorial [opción declarada por la Oposición democrática, partidos y organizaciones emergentes, y por dispositivos unitarios (Junta democrática, Plataforma de Convergencia, Plataforma de Organismos Democráticos (Plataforma), entre 1974 y 1976].

Como es sabido, la opción elegida y consensuada, no por unanimidad, pero sí por mayoría cualificada, fue salomónica: reforma jurídica y ruptura política. La idea del *continuum* legal se mantendrá, con lo que la teoría del poder constituyente queda aparcada; pero, compensatoriamente, se acepta —Gobierno y Oposición— la destrucción del sistema político de la Dictadura, instaurándose, de común acuerdo, una nueva legalidad ya democrática. Las Cortes, en este sentido, serán real y simplemente Cortes, resultado de una voluntad popular (elecciones 1977) pero con un poder originario que proviene de la Ley para la Reforma política (legalidad pre-democrática). En definitiva, no Cortes Constituyentes, es decir, con ciertos límites, tanto expresos, como, sobre todo, implícitos.

La imaginación jurídica, tan útil en situaciones excepcionales, tuvo aquí, en nuestra singular transición, un papel decisivo. Es cierto que el artificio utilizado fue sutil y que la ambigüedad y, de modo especial, la ambivalencia fue el norte orientador de todo el proceso; pero, también, que su resultado tuvo aquiescencia casi generalizada, por muchas razones (entre ellas, la prudencia y el miedo, como expuse, en su día, en mi libro *La transición política y el proceso constituyente*). El juego combinatorio y transaccional entre la legalidad moribunda y la decisión política mayoritaria, con una voluntad democrática *in fieri*, provocará una transformación radical del Estado y una Constitución netamente democrática, como resultado.

En el primer Gobierno de Adolfo Suárez, en el Ministerio de Justicia, se fraguará gran parte —si no la totalidad— de esta ingeniería jurídica reformista vía ruptura (Landelino Lavilla y, sobre todo, Miguel Herrero de Miñón). Ya, más tarde, desde planteamientos iusprivatistas, que resultaron eficaces, Antonio Hernández Gil, hará una labor valiosa (y que, posteriormente, ampliará con unas reflexiones doctrinales en su libro *El cambio político español y la Constitución*). Incluso, desde una perspectiva crítica democrática, se asumió mayoritariamente esta calificación implícita de proceso constituyente a un cambio político real, pero aparcando la ortodoxia doctrinal.

Se podría señalar, también, que el consenso previo, que funcionó disciplinadamente, no facilitó discusiones doctrinales importantes (más, en todo caso, en el Senado, que en el Congreso), a diferencia de otros procesos constituyentes (en la Segunda República, como ejemplo más cercano): el pragmatismo transaccional será, así, la nota dominante. Por otra parte, el emergente bipartidismo (entonces, UCD y PSOE) agudizará la co-responsabilidad dualista. Es cierto, también, que se intentará —a veces, sin insistencia— que el consenso fuese lo más amplio posible, con una estrategia de inclusión y no de exclusión. Con esta intencionalidad, las cuestiones sobre la forma de Estado o de Gobierno, en la denominación clásica, el viejo problema religioso, la fijación de un modelo socio-económico flexible, podrían haber sido problemas difíciles y polémicos, pero no lo fueron; la racionalización de la transaccionalidad pragmática y no-ideológica constituirá todo el armazón «constituyente».

Algunas puntualizaciones, con todo, podrían hacerse: una de ellas, referida al grupo vasco; otra, al grupo mixto; además de otras que vinieron condicionadas por esta atípica naturaleza jurídica del cambio o por consideraciones políticas de miedos, reales o que se deslizaban intencionadamente.

La autoexclusión del PNV debió haberse evitado. Es cierto que hubo intentos de buscar salidas, pero, en general, con respecto al problema general de lo que será más tarde el título VIII de la CE, prevaleció más la ambigüedad calculada que un planteamiento diáfano, a pesar de eventuales costes políticos.

Por otra parte, la exclusión del grupo mixto de la Ponencia Constitucional se debió a cuestiones partidistas: la oposición del PSOE y la aquiescencia complaciente de UCD. Decisión política nada democrática ya que excluía no solo al PSP, con cinco diputados, sino también a otras organizaciones que habían obtenido representación. Como el PSP tenía mayoría en este Grupo Mixto, Tierno Galván o yo hubiésemos sido ponentes y existía —a raíz de las elecciones— una beligerancia PSOE/PSP que solo se resolverá un año más tarde (integración del PSP en el PSOE). El hecho fue que, aparte de centenares de enmiendas, la aportación más significativa de nuestro grupo al texto constitucional fue el Preámbulo. En otro lugar, he expuesto la génesis de esta inclusión y no voy a reiterar el tema: tal vez, solo destacar que su aceptación se debió a dos cosas: para unos, el olvido y, para otros, la idea de evitar cualquier referencia negativa al pasado político dictatorial.

La confidencialidad que adoptó la Ponencia, por otra parte, no favorecerá discusiones doctrinales relevantes, ya más tarde, en la Comisión y en el Pleno, a diferencia de otras etapas, claramente constituyentes, tanto en el siglo XIX como en el XX. Y, en fin, el acatamiento, sanción y promulgación de la Constitución (pero no el juramento) por el Rey expresan actos, también, que definen este peculiar proceso de cambio jurídico y político.

GREGORIO PECES BARBA

Desde mi experiencia directa como portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y como ponente constitucional los problemas más difíciles con que hubimos de enfrentarnos fueron varios, previos y durante el debate, y fueron propiamente jurídicos, políticos y de oportunidad. Me esforzaré en sistematizarlos, en describirlos y en valorarlos.

a) Con carácter previo nos encontramos con que las elecciones del 15 de junio de 1.977, no eran constituyentes, al menos explícitamente, y hubo que dotarlas de esa condición a posteriori. Hubo que superar la inicial propuesta del gobierno del Presidente Suárez de que se nombrase una comisión técnica que elaborase el anteproyecto, y rechazada ésta, en la constitución de la ponencia parlamentaria llegar a acuerdos sobre su composición. Frente a la previsión inicial de que tuviera cinco miembros, tres de UCD y dos del PSOE, la ponencia se compuso de siete, para abrirse a nacionalistas, a comunistas y a Alianza Popular, a costa del PSOE, que cedió uno de sus miembros, que con la ampliación de los ponentes nos permitió la presencia de los grupos principales. No en aquél momento, pero sí en momentos posteriores, con la Constitución aprobada y, hasta hoy mismo, los nacionalistas vascos han filtrado la tesis de que fueron excluidos y que esa es una de las razones de su desacuerdo. No es cierto. En ningún momento en el periodo de constitución de la Constitución pidieron estar presentes, lo cual hubiera sido desmesurado porque ya tenían los nacionalistas un representante, el Sr. Roca, y sólo tenían un grupo parlamentario vasco-catalán. Es verdad que el Sr. Roca acabó renunciando a esa representación de los nacionalistas vascos, pero a partir de la negociación extraparlamentaria para facilitar los acuerdos en la Comisión Constitucional y de Libertades Públicas, en todas aquellas reuniones estuvieron presentes los nacionalistas vascos, Marcos Vizcaya, Garaicotxea, e incluso, Javier Arzalluz.

b) Una vez constituida la ponencia y superado el problema del Presidente de la Comisión que quería intervenir en los debates, con lo que hubiera reforzado la ya excesiva presencia de este grupo, se planteó en primer lugar qué tipo de Constitución íbamos a elaborar. Se propusieron dos modelos que después de una discusión sobre sus pros y sus contras fueron descartadas. En primer lugar, que se hicieran leyes constitucionales y no una constitución sistemática y que éstas se ocupasen solamente de la llamada parte orgánica. En segundo lugar, que en ese supuesto e incluso en una Constitución unitaria que el tema de los derechos fundamentales se remitiese a los textos internacionales. Parecía que algunos ponentes temían una discusión sobre principios y valores y querían solamente discutir sobre procedimiento y reglas de funcionamiento del Estado. Pero era imposible aceptar esa propuesta porque los textos internacionales o no establecen garantía jurisdiccional o es muy insuficien-

te. Se aceptaron las razones y entramos a elaborar una Constitución que tuviera las dos partes tradicionales, la dogmática y la orgánica.

c) Entrando en los contenidos, las dificultades en los temas fueron variadas y derivaron de problemas de principios y de problemas de oportunidad y de diferencias ideológicas entre los ponentes y sus respectivos grupos parlamentarios.

Solo señalaré las más importantes refiriéndome a los artículos vigentes:

- El artículo 1-1, propuesta del grupo socialista desde una perspectiva técnica, filosófico jurídica más que constitucional, para lo que hubo que vencer resistencias.
- Artículo 2, respecto al uso del término nacionalidades rechazado por AP e inicialmente también por UCD.
- Artículo 5, propuesta socialista que pareció superflua e innecesaria a los demás. Finalmente el paso del tiempo y las tentativas de repartir instituciones constitucionales en otras ciudades españolas ha demostrado su utilidad.
- Artículo 9-2. Es un artículo muy positivo que permite acciones positivas a favor de la libertad y de la igualdad. Sólo se mantiene por la defensa numantina que hicimos el Sr. Roca, el Sr. Solé Tura y yo mismo. UCD y AP querían suprimirlo a toda costa.
- Artículo 12. Hubo serias resistencias del Gobierno y de sus ponentes para rebajar la mayoría de edad a los dieciocho. Sólo cedieron a partir del pacto de «José Luis».
- Artículo 15. Se cambió el principio «La persona tiene derecho a la vida» por «Todos tienen derecho a la vida», en la creencia por parte de AP y UCD de que la primera fórmula abría las puertas a la despenalización del aborto y la segunda, que prevaleció, lo evitaba. Hubo un gran debate sobre el tema en el pleno del Congreso, donde sostuve, frente a los portavoces de UCD y de AP, que el cambio era irrelevante porque «todos» sólo podían ser las personas y que la interpretación del alcance de la protección a la vida dependería de las mayorías, tanto en las Cortes Generales como en el Tribunal Constitucional. Al final prevaleció la tesis de UCD y de AP.
- Artículo 16-3. Se discutió bastante la referencia explícita a la Iglesia católica. Los socialistas nos opusimos reiteradamente, pero quizás no valoramos la trascendencia y al final cedimos. Fue un gran error porque esa mención ha sido el resquicio por el que se ha infiltrado de nuevo en la sociedad el confesionalismo, con el afán de la Iglesia institución de recuperar protagonismo y presencia en la vida española.
- Artículo 27. Es el gran pacto escolar, que estuvo a punto de fracasar en su número sexto, donde se reconoce como manifestación principal de la libertad de enseñanza el derecho de las personas físicas y jurídi-

cas a crear centros docentes. Por acuerdo entre UCD y AP se pretendió añadir junto al derecho a crear el de dirigir, vinculando la dirección académica a la propiedad. Al final se consiguió evitar con el pacto del restaurante «José Luis» ese planteamiento.

- Artículo 33. Hubo un serio debate sobre la indemnización en caso de expropiación. UCD y AP querían que se dijera «previa indemnización» y nosotros proponíamos que se dijera «mediante». Al final prosperó nuestra tesis.
- Artículo 68. La regulación de las elecciones en el Congreso de los Diputados fue el tema de más difícil consenso. Se pospuso su aprobación para el último día de los debates en la comisión del Congreso y el acuerdo se consiguió, «in extremis», en una semana en casa de José Pedro Pérez Llorca.
- Artículo 81 y siguientes. En la estructura del Capítulo II del Título III sobre la elaboración de las leyes se discutió largamente si se establecía una reserva de Ley y la posibilidad de reglamentos autónomos, no apoyados en una ley. Al final se desestimó esa propuesta de UCD y de AP.
- 122-3. La discusión sobre la forma de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial fue intensa y se centró sobre los vocales, doce elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías, mientras que fue pacífico que los ocho que se nombraban entre abogados y otros juristas de reconocida competencia, fuesen elegidos por las Cortes Generales, cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado. UCD y AP pretendían que los doce primeros fueran elegidos por los propios jueces y magistrados y los restantes pensábamos que el órgano adecuado para elegir a esos miembros del gobierno de un poder del Estado, debía ser el órgano de representación de la soberanía, es decir, el Parlamento. Al final, ante la falta de acuerdo se decidió que fuera la Ley Orgánica la que decidiera en este caso.
- Título VIII. La resolución del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones fue un tema complejo en su totalidad. El consenso sobre él, que a mi juicio fue fructífero y estableció un Estado compuesto, funcionalmente federal, con el que al final del procedimiento todas las Comunidades Autónomas podrían tener las mismas competencias y las mismas instituciones. La asimetría solo se podrá producir en aquellos ámbitos con situaciones de hecho diferencial cultural, lingüístico, de Derecho propio, o de régimen fiscal propio. AP se opuso a la filosofía y mantuvo hasta el final un voto particular a todo el Título, en su capítulo III.

d) Desde el punto de vista de los diferentes grupos parlamentarios y de su grado de colaboración en la elaboración de la Constitución hay que señalar la postura del PNV, que nunca se quiso integrar en el consenso pese a los múltiples intentos de todos los demás y a las concesiones que se les hicieron. No votaron la Constitución, aunque luego se beneficiaron de ella

con la amplia autonomía que les llevó a gobernar ininterrumpidamente en el País Vasco, desde los orígenes del Estatuto. La utilización de ese gobierno para controlar los resortes del poder y para hacer, en 2003, una propuesta soberanista al margen de las reglas de juego de modificación de la Constitución, es un monumento a la deslealtad con un sistema que ha reconocido su autogobierno y donde han pasado de cero a cien con excepción de la independencia.

LOS ENFOQUES ACERTADOS

Desde la perspectiva que ofrece el cuarto de siglo transcurrido, ¿qué enfoques de los asumidos por la Constitución de 1978 siguen pareciéndole hoy los más acertados?

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Al ser los aciertos más numerosos que los errores sería prolijo enumerarlos con afán de exhaustividad.

El Preámbulo y el Título Preliminar son elegantes en la forma y afortunados también en su contenido, aunque a la vista de la experiencia que nos ha tocado vivir no hubiera estado de más que el art. 6.º ordenase que una Ley de Partidos regulase las garantías prácticas que hicieran realidad el beatífico deseo constituyente de que los partidos políticos estén dotados de una estructura interna y de un funcionamiento democráticos.

El Título I es, dicho sea naturalmente en términos generales, muy afortunado. Y ha envejecido poco y bien pese al transcurso de un cuarto de siglo.

La aceptación de la Monarquía como forma de Gobierno fue un acierto desde el mejor realismo político y aún lo fue más, si cabe, la opción —por otra parte obligada, según pienso— a favor de una monarquía meramente parlamentaria, superando no sólo nuestra historia constitucional monárquica sino los delirios franquistas sobre la llamada Monarquía del Movimiento Nacional.

En el terreno de la organización de las Cámaras parlamentarias todos sabemos que hay lugar para una ancha gama de opiniones. Me parece justo dejar constancia que de la problemática de que ahora tanto se habla sobre la composición y funciones del Senado se era perfectamente consciente por todos los grupos parlamentarios en sede constituyente, si bien no se pudo consensuar otra solución que la que recoge el texto de la CE, como hasta el presente tampoco se ha podido pactar ninguna otra solución alternativa, sin que ello por cierto constituya un drama nacional, como algunos se empeñan en predicar a diario.

Las relaciones entre Gobierno y Cortes están básicamente bien reguladas y se ha logrado la razonable estabilidad que se buscaba de los gobiernos de

minoría, aunque, claro está, no su fortaleza, que no es algo que se pueda engendrar mediante partos constituyentes.

La independencia del Poder Judicial fue uno de los grandes aciertos de nuestra Constitución de 1978 y el empeño de partidos políticos y de Comunidades Autónomas por mediatizar esa independencia no es ciertamente capítulo brillante de nuestra actual vida política.

LANDELINO LAVILLA ALSINA

- El hecho político, con virtud jurídica y dimensión histórica, de que España, realidad preexistente asumida y sujeto activo de la decisión constituyente (la Nación española, según el preámbulo; España, según el artículo 1.1; el pueblo español en el que reside la soberanía, según el artículo 1.2), se afirmara como un Estado social y democrático de Derecho, con el preciso y avanzado despliegue que se percibe en el articulado y que no es del caso detallar.
- Que la Constitución naciera con patente vocación normativa, vinculando directamente a los ciudadanos y a los poderes públicos (artículo 9.1) y proscribiendo cualquier tentación de constreñirla a un enunciado orientador y programático.
- Que la organización institucional del Estado se articulara con mecanismos que, a la par, respetan y estimulan el necesario pluralismo y procuran la prudente estabilidad; mecanismos cuya utilidad ha quedado probada bajo la forma política de la Monarquía parlamentaria, con aceptable desenvolvimiento de las funciones y poderes del Estado.
- Que se propusiera la organización de un Estado descentralizado, compuesto, el llamado «Estado de las Autonomías», que, aun con una quizá discutible dosificación entre rigor y flexibilidad, ha permitido el satisfactorio impulso de los últimos 25 años aunque, transcurridos éstos, pueda constatarse la subsistencia, el renacimiento y hasta el «nacimiento» de tensiones disolventes que, en 1978, parecían prevenidas y llamadas a resolverse por el propio sentido de la historia.

No obstante los problemas y desajustes —incluida la iniciativa grave y preocupante de bordear el precipicio y arriesgar la convivencia—, la opción tomada me sigue pareciendo un acierto, sin que la situación actual sea imputable a la concepción originaria —quizá lo sea a los términos en que se ha conducido y se ha consentido su puesta en práctica—. Lo cierto es que sin flexibilidad y con rigidez —presupuesta, desde luego, la lealtad— no se hubiera alcanzado en 1978 lo que, entonces, más importaba: un orden constitucional generalizadamente aceptado como expresión de concordia y fundamento de paz social.

Es posible —yo al menos así lo defendí en el período constituyente y lo sigo creyendo— que para una correcta organización territorial del Estado no

hubiera debido darse prioridad a los aspectos cuantitativos (más o menos autonomía) sino al objetivo de procurar la mejor ordenación del Estado autonómico, desde el punto de vista de los principios en presencia y de las realidades en conflicto. Dicho de otra manera y dentro, claro está, de los naturales límites, no me importaba tanto que se distribuyera más o menos poder político cuanto que la distribución se hiciera bien, preservando la esencia del Estado y dinamizando el vigor de las nuevas comunidades autónomas.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Las Constituyentes se celebran en un contexto marcado por las tensiones entre la *ruptura* con el Régimen de Franco y el mantenimiento de la legalidad. Una vez que el Gobierno de Adolfo Suárez toma la iniciativa de instaurar la Democracia manteniendo la legalidad vigente, somete a referéndum la Ley de Reforma Política y ésta obtiene el respaldo popular, la Oposición democrática se vio privada de otra opción que no fuera negociar la *ruptura* —las fuerzas democráticas eran demasiado débiles, incluso en términos electorales y parlamentarios, para imponerse a las fuerzas armadas, la Corona y las fuerzas políticas en desbandada de un Régimen desahuciado ansiosas por ganarse un porvenir. De todos modos, el pacto constituyente no podía ignorar a una izquierda, depositaria por razones históricas de la legitimidad democrática, y que acudía al proceso constituyente con voluntad de moldear el futuro. Un papel nada menor, lo desempeñaron los representantes de Cataluña y el País Vasco. La sociedad española quería sin duda constituirse para recuperar el tiempo perdido; por otra parte, la democracia instaurada no podía por menos de ser en tantos aspectos, como más abajo veremos, rehén del pasado.

En los temas que habían sido centrales en anteriores procesos constituyentes —cuestión social, cuestión religiosa, pluralismo cultural—, no podía por menos la *Carta Magna* de reflejar sus distintas fuentes de inspiración. En cuanto dictado de las relaciones establecidas de poder, la izquierda hubo de asumir la constitucionalización de la Corona (versiones del Congreso de los Diputados y del Senado de los arts. 1.3, 56 ss. CE), las fuerzas armadas (art. 8 CE), la iniciativa económica, las organizaciones empresariales y la economía de mercado (art. 38 CE). En fin, el estatuto especial de la Iglesia Católica, en el marco de la libertad religiosa (art. 16 CE), y las especiales condiciones constitucionales del Derecho a la educación (art. 27 CE), fueron el peaje a pagar para no reproducir en las Constituyentes de 1977-1978 las divisiones que habían gravado a las Cortes de 1931 y de 1868.

Sin perjuicio de haberse de concertar tanto con las fuerzas conservadoras como con los partidos catalán y vasco, cara al futuro, la izquierda se apuntó, no obstante, notables activos: de las bases materiales del ejercicio de la libertad —comenzando por el art. 1.1 (*España se constituye como Estado social de*

Derecho) y siguiendo con los arts. 7 (*garantía institucional de los sindicatos*), 9.2 (*política compensatoria*), 31 (*principio de justicia fiscal*, introducido en el Senado), *libertad sindical* (art. 28 CE) y *derechos de autotutela colectiva de los trabajadores*, en especial el *derecho de huelga* (arts. 28, 35, 37 CE), la naturaleza de derecho no-fundamental del *cierre empresarial* (art. 37 CE), 33 (*responsabilidad social de la propiedad*), 39-52 (*Principios rectores de política económica y social*)— a la abolición de la pena de muerte (introducida en el Senado); de la tutela judicial ordinaria (arts. 24, 53 CE) y garantía constitucional de amparo (Tít. IX CE) para los derechos fundamentales y libertades al control judicial de la Administración y del Gobierno (art. 106 CE), excluyente de cualquier inmunidad para actos de gobierno. Sin duda, la izquierda contó en el resto de las fuerzas políticas, incluidos la Unión de Centro Democrático o los Senadores por designación real, con apoyos a tales cuerpos normativos; pero está fuera de duda su iniciativa, a tales efectos.

Por otra parte, coherente a los principios de la *equiparación de condiciones de vida* y la *solidaridad*, el *principio de autonomía* inspira la ordenación territorial del Estado (art. 2, Tít. VIII CE)⁴. La descentralización territorial de competencias y recursos financieros se sitúa, así, inmediatamente detrás del Estado de Derecho y de la garantía de los derechos fundamentales, en la escala de honor de las revoluciones del constituyente. El salto del histórico Estado centralizado hacia un Estado compuesto de Comunidades Autónomas era portentoso.

Pese a los enormes condicionamientos, la Constitución es condensable, de un lado, en la garantía de la igual libertad para todos, sin perjuicio de la procura del pluralismo cultural; de otro, en un Estado de Derecho, de estatidad abierta a la cooperación con vocación cívica universal, de democracia representativa como forma de gobierno. Es, sin duda, una Constitución a la altura de los tiempos en que nació, que se deja muy bien ver no solamente en la historia del constitucionalismo español, sino también en el panorama del Derecho comparado. Aquella fue una hora de las Luces: los españoles podemos, así, mirarnos con orgullo en la Constitución de 1978.

LORENZO MARTÍN RETORTILLO

1. La fórmula de un Gobierno representativo, de apoyo parlamentario, dentro de una Monarquía parlamentaria, en la que el Rey no hace políticas y acrecienta su perfil representativo y de símbolo, en el contexto de un sistema participativo y pluralista, basado en un amplio haz de derechos fundamenta-

4. Vid. A. López Pina, «La cuestión social y la descentralización del poder. Aproximación crítica a la Constitución territorial de España», en *Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

les y libertades públicas, me parece sobre el papel especialmente afortunada, habiendo luego demostrado sus bondades y virtualidades en la práctica.

Se ha asegurado con total normalidad la alternancia, que ha conocido respuestas variadas con diversidad de fórmulas, significando los comicios una importante movilización de la opinión pública que lo mismo ha consagrado y sostenido líderes y partidos que les ha arrebatado la confianza. Ello supone, desde la vertiente participativa, una fórmula inmejorable para afianzar la raigambre del sistema. Se han hecho presentes políticas bien diversas, tanto en el ámbito del Estado como en los territorios. Hay que reconocer, como resultado del sistema democrático instaurado, aunque quede un buen trecho por recorrer, que se ha trabajado muy intensamente en la integración social, en el desarrollo económico y en la promoción cultural, realizándose firmemente la presencia de España más allá de nuestras fronteras. Y, muy importante, entre otras muchas realizaciones que ha permitido el marco institucional, se ha podido asegurar, aún dentro de las tensiones, una destacable paz social.

Faltará rodaje democrático, acaso haya que retocar algunos instrumentos, como el sistema electoral y algo tan unido a él como la rigidez y la democracia interna de los partidos políticos, pero, insisto, la fórmula referida, con todos sus elementos integrantes —Gobierno de confianza parlamentaria con el correspondiente apoyo popular, Monarquía fundamentalmente simbólica, acervo de libertades públicas y derechos fundamentales—, me parece que ha encajado a las mil maravillas en las necesidades y aspiraciones de los españoles.

2. Quiero insistir especialmente en el acierto de la codificación de los derechos fundamentales, con fórmula abierta además conectada con el Derecho Internacional, lo que permite la recepción de nuevas opciones (argumento que acabo de desarrollar en una reciente conferencia titulada *La Constitución y los derechos fundamentales a los veinticinco años*, pronunciada en los cursos de formación del Consejo General del Poder Judicial, y que éste editará en breve). Juzgo también adecuada la graduación establecida para los derechos fundamentales, organizándose su efectividad en diversos escalones. Al margen de puntos concretos de discusión o discrepancia, España se ha dotado de una fórmula moderna y efectiva que, en mi opinión, ha entrado de lleno en la conciencia cultural de los españoles. Ciertamente que es mucho lo que falta para que la sociedad española vea cumplidas a la perfección las exigencias de tan rica regulación, pero eso, entiendo, no es un problema del texto constitucional sino de las políticas aplicativas del mismo.

3. Me parece un acierto también la apuesta de la Constitución por la regionalización de España. Al margen de algunas cuestiones concretas sobre las que luego se insistirá, ha permitido una alteración sustancial del sistema de organización política, acercando en buen número de materias las decisiones a los ciudadanos y avalando una evidente mejora en la realización de las políticas públicas y en la gestión y prestación de numerosos servicios públicos. Y

todas las Comunidades Autónomas, aún las menos favorecidas, van a tener medios y oportunidades para auspiciar y defender sus aspiraciones y sus puntos de vista (otra cosa es que lo hagan bien o no). Me da la impresión de que, lo digan o no, lo reconozcan o no, muchos españoles son sensibles a las mejoras que ha representado la amplia descentralización alcanzada.

Yo entiendo que en el mundo en que vivimos el papel del Estado sigue siendo muy importante y decisivo para el buen funcionamiento de la cosa pública y para la prosperidad de los ciudadanos. Ello, al margen —o, quizá, precisamente por ello mismo— de la descentralización, con la vitalidad insuflada a las Comunidades Autónomas, y, por otro lado, del protagonismo creciente de la Unión Europea y de otras organizaciones supranacionales. Creo que el sistema constitucional proporciona elementos suficientes para que el Estado desempeñe el protagonismo que le corresponde, de acuerdo con la voluntad expresa de los constituyentes, reflejada claramente en el articulado. Pienso por eso que es decisivo tener las ideas claras, estar atentos a aspiraciones y sugerencias, pero no acomplejarse. Ya sé que en toda travesía el Ulises de turno está siempre expuesto a los cantos de las sirenas. Por lo mismo, en ocasiones, o hay que amarrarse al palo de la nave, o hay que ponerse cera en los oídos. Hoy, en la época de la abundancia y del despilfarro, en cualquier sociedad como la nuestra no han de faltar voces que expresen los más variados gustos o las más diversas aspiraciones. Del mismo modo que, por otra parte, me ha gustado destacar la abundante presencia en la España actual de la tónica del victimismo: hay políticos que se inventan permanentemente ofensas, como ardid para reclamar la atención, con lo cual recavar así el apoyo más fervoroso de sus electores. A veces habría que advertirles que no miren tanto la paja en el ojo ajeno y cuiden de reparar no vaya a ser que tengan la viga en el propio.

Importa muy mucho el interés general, la utilidad común y, por supuesto, el soporte generalizado de los ciudadanos y de las fuerzas políticas que de manera tan determinante se manifestó en la elaboración de la Constitución. Habrá exigencias convenientes o necesarias, no lo discuto, y es preciso centrarse en ellas y atenderlas. Pero lo que sean voces aisladas de oportunistas, reclamos para tiempos electorales, tan abundantes por otra parte, pura pose partidista sin mayor trascendencia, ocurrencias publicitarias o meramente voluntaristas, o el juego del rupturismo por el rupturismo, todo eso en un sistema de opinión pública y de representación nacional no debe obtener más respuesta que la que se merece. A veces habría que saber decir algo así como «¡Con la música a otra parte!».

No se me oculta que hay disfunciones en el sistema regional, algunas a consecuencia del texto de la Constitución, otras debidas a la praxis que se ha seguido y a la interpretación que se ha hecho. Me gusta repetir así que en un territorio tan «pequeño» como España en la era de las comunicaciones —el acortamiento de la duración de los viajes que estamos experimentando, en el mundo de valores convencionales en que vivimos, se traduce simplemente en

un acercamiento de las distancias—, no se justifica en absoluto que el mapa normativo resulte tan heterogéneo y diverso. Ha habido una explosión —y creo que una enorme responsabilidad— en el afán de crear normas diferentes, lo que si acaso resulte rentable para los políticos desde determinados puntos de vista y a corto plazo, va a resultar muy enojoso para los ciudadanos y, por supuesto, para los operadores jurídicos, pero especialmente molesto para las empresas y, en definitiva, muy disfuncional para la sociedad. Es pura moda y pura pose. De quererse, bien podría ser de manera distinta, sin abdicar de ningún poder, sin forzar ningún esquema, sin quebrar el velo del tabernáculo. Pero los políticos que tenemos han querido que fuera así por el momento.

El sistema regional, la amplia descentralización, incluso la autonomía local, han aportado realismo y participación y han servido para mejorar el funcionamiento de la cosa pública. Ya se que hay nubes y sombras, pero la mayoría de los inconvenientes son superables con un poco de experiencia y voluntad y con una llamada sincera a la responsabilidad. Porque para que un sistema descentralizado funcione se necesita sin falta lo que los alemanes construyeron trabajosamente como la «Bundestreue», es decir, más allá de la *lealtad constitucional* también imprescindible (lo que ellos llaman «Vervassungstreue»), lo que es una tónica de respeto al sistema integrado, con el protagonismo de las «piezas» —también de las «otras» piezas— pero así mismo de las instituciones unitarias. Por supuesto que es muy fácil crear insatisfacción en un territorio ocasionando todo tipo de disfunciones si en lugar de la referida *lealtad* impera la tónica de la zancadilla o de la siembra de una forzada e incesante voracidad que nunca se satisface y que a cada paso logrado responde con nuevas pretensiones. Eso no es el sistema constitucional y no puede funcionar. Con lealtad, con el imperio del criterio de lo que en sistemas diferentes al nuestro han denominado «federalismo de *cooperación*», nuestro modelo de descentralización puede alcanzar cotas muy significativas de eficacia y de satisfacción de las necesidades públicas. Creo que es importante aplicarse el cuento y apostar decididamente por el sistema ya vigente persiguiendo el funcionamiento óptimo, atentos a las rectificaciones que haya que introducir y a las correcciones que aconseje la experiencia.

RAÚL MORODO LEONCIO

En general, el enfoque estratégico del consenso, entendido como transacción y continuidad formal con plazo, fue inteligentemente desarrollado por el reformismo pre-democrático gubernamental. Enfoque al que se unirá la Oposición democrática tradicional, tal vez, con demasiada rapidez. Esto implicará, naturalmente, concesiones importantes (no-cuestionalidad de la Monarquía, ni su sometimiento a referéndum, ambigüedad en la organización territorial del Estado, moderación ante el viejo problema religioso, no-responsabilidades políticas cualificadas, etc.); y, por otra parte, por los sectores del Antiguo Régimen,

de modo especial, por el reformismo protagonista, un claro modelo democrático, *como resultado* de convivencia: talante que la UCD, conglomerado de grupos y tendencias, mantuvo todo el tiempo constituyente. Nunca, en España, hubo una derecha y centro-derecha más dialogante y abierta. Por otra parte, la jerarquía católica, tan implicada entusiásticamente con la Dictadura, actuará también con receptividad democrática, aunque imponiendo ciertas exigencias (art. 16 CE).

¿Era posible, desde la distancia histórica, otra opción que la asumida mayoritariamente? Teóricamente, desde luego la respuesta es afirmativa; en la práctica, *no se percibía viable*. Digo mayoritariamente, pero no unánimemente, sin excluir dudas fundadas. Como en la III República francesa, la mayoría de los diputados que la establecieron, eran monárquicos; aquí, la mayoría éramos republicanos o accidentalistas, pero se aceptaba la Monarquía como sistema de seguridad. Ya, unos años antes, Tierno Galván desde la izquierda socialista asumirá la Monarquía, acunando una frase muy utilizada después: «monarquía como salida, la solución, la dará el comportamiento». La actitud de los comunistas, de Santiago Carrillo, ayudará mucho a este positivismo. Un planteamiento Monarquía/República, coherente con el principio democrático constituyente, en aquellos tiempos —lo que no ocurriría hoy— podría haber tenido consecuencias graves (pero menos de lo que se decía) para el comienzo de una democracia en que seguían vigentes miedos históricos. El gran poder fáctico militar, todavía netamente franquista y no-democrático, pesará mucho en los «constituyentes» y en la etapa política inmediatamente anterior.

Suele decirse que el título VIII fue conjunto, y poco acertado y muy precipitado. Solo, a mi juicio, son ciertas estas calificaciones. Desde luego, dominó más la ambigüedad consciente y la prudencia temerosa que una audacia doctrinal o una diáfana actitud. En situaciones excepcionales —y los años 77/78 lo fueron— una clarificación política y jurídica no se percibía como salida oportuna. El miedo, uno de los protagonistas ocultos en todo el proceso constituyente, jugó su papel; pero, también, la idea de que el principio de libertad prevaleciese. Se acudirá a un artificio conceptual —Estado de las Autonomías—, como en la II República se acuñó el de Estado integral, y se remitió al tiempo-esfinge para resolver el viejo y secular problema español de la organización territorial del Estado. Como dice Margarita Yourcenar: «El tiempo, ese gran escultor, que hace olvidar agravios, permite reconocer errores, destierra voluntarismos y, de modo especial, vivifica la tolerancia». Tal vez, así, desde la tolerancia democrática y el destierro de fundamentalismos, de todo tipo, la reforma de este problema, por exigencias del tiempo, y de demandas sociales, deba ya afrontarse con realismo.

Es obvio que el problema religioso en España fue constante y polémico: las batallas políticas y jurídicas por la libertad religiosa y la laicidad del Estado son referentes en toda nuestra historia. Desde la distancia, creo que, en nuestra etapa constituyente, en la transacción adoptada (art. 16) dominó una actitud concesiva exagerada, especialmente en la redacción del apartado 3 del

citado artículo. Como portavoz del Grupo Mixto, en este sentido, presenté una enmienda (n.º 468), en donde, literalmente, se decía: «El Estado respeta todas las creencias. Se garantiza la libertad religiosa y de culto, así como cualquier concepción filosófica o ideológica, con la única limitación de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución». Nos oponíamos, así, a efectos de prevenir posibles conflictos en el futuro, volviendo a las viejas batallas clericalismo/anti-clericalismo, a que se introdujeran —como se introdujo— fórmulas de reconocimiento o cooperación del Estado con confesiones religiosas, tanto con la Iglesia católica o con otras religiones. Queríamos fijar un carácter laico del Estado, pero, por supuesto, no beligerante.

Después de 25 años, ¿nuestro texto constitucional está vivo social, jurídica y políticamente? Creo que sí; salvo la Constitución de 1876, que la destruyó Alfonso XIII, y el sistema de la legalidad franquista, es el texto con más duración temporal: que no es poco.

Esto no significa que las reformas constitucionales, como principio democrático y procedimiento legalmente amparado, no deben considerarse pertinentes. Reformar es siempre positivo, sí ello implica reconocer nuevos hechos sociales: *ex facto oritur ius* (el Derecho nace del hecho). Pensar en una Constitución inmodificable recuerda las declaraciones totalitarias y, en nuestro país, las Leyes Fundamentales de la Dictadura: su inmutabilidad, con vigencia sin límites de tiempo, eternas. Sacralizar una Constitución es asentar la no-democracia.

La cuestión radica en la necesidad, oportunidad y viabilidad. En este sentido, no como cuestión, sino ya vieja, y muy vieja, la imaginación jurídica y la previa decisión política consensuada —de otro modo, por la rigidez asentada— deberían aunar esfuerzos para revisar el título VIII de la Constitución. No problema fácil, pero que su alargamiento enrarece, dramatiza o frustra a parte de la ciudadanía. Los casos vasco y catalán son ya muy significativos. Los partidos y agentes sociales, y la propia Corona, deberían propiciar una Comisión *ad hoc*, de expertos, para que emitiesen un dictamen orientador y, por supuesto, no vinculante, como punto de partida para concienciar a la opinión pública. No es una cuestión solo de uno o varios partidos, sino de toda la comunidad nacional. Aquí el *consenso* vuelve a tener virtualidad: revisar el Estado de las Autonomías o estructurar un Estado federal.

GREGORIO PECES-BARBA

La Constitución en su conjunto, como valores, principios y derechos y como procedimiento y reglas de juego es acertado. Señalaré especialmente el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que supone la consideración de España como una nación de naciones y de regiones, pero no como un Estado plurinacional, que situase al mismo nivel al todo y a las partes. El Título sobre derechos y libertades es técnicamente muy

correcto y muy completo políticamente. La organización de las Cortes Generales y del Gobierno ha permitido una gran estabilidad y también un desarrollo sin trabas de la actividad legislativa. También es acertado establecer un gobierno de los jueces, el Consejo General del Poder Judicial, separado del ejecutivo.

LOS ASPECTOS MEJORABLES

Desde la experiencia de la vigencia de nuestra Constitución, ¿qué aspectos o puntos de la misma quizás podrían haber sido más afortunadamente abordados en el texto constitucional?

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

No creo que en estos momentos en que vivimos, al calor de las bodas de plata de nuestra Carta magna, sumergidos en un auténtico fervor constitucionalista, sea oportuno redactar una especie de relación de presuntos errores del texto constitucional a la manera a como se hizo durante la vigencia de la Constitución de 1931 en una célebre monografía.

Errores de ancho enfoque pienso que hay pocos en nuestra Constitución vigente. A mi entender sólo uno: El no haber optado sin reservas por una organización territorial del poder político de corte federal, con competencias plenamente delimitadas entre el poder central y los centros de poder de las Comunidades federadas, lo que hubiera aportado certeza y cortado de raíz una dinámica de reivindicación permanente que es incompatible con la idea de estabilidad consustancial al Estado moderno, como se desprende de la raíz etimológica de la palabra en Italia, donde el término se acuñó (*Lo Stato*). Aunque fui constituyente centrista debo reconocer que en este terreno tuvieron más claras la ideas los socialistas, aunque ello se debió a la exótica actitud de una serie de influyentes miembros del Gobierno y parlamentarios centristas que provenían del franquismo y sentían especial preocupación por explicar al generalato la implantación de un Estado federal, mientras que al parecer les parecía fácilmente vendible la idea más vaga del Estado autonómico. Nunca pude entender bien por qué a unos señores que habían aceptado la legalización del Partido Comunista no se les podía explicar un simple tema de ingeniería constitucional y por qué se amaba tanto la ambigüedad en la que yo veía el origen de numerosos quebraderos de cabeza para el porvenir. Claro que de un error de partida de esta naturaleza no se sale mediante un simple salto de gimnasia académica. Nuestro Estado no es federal y a estas alturas cada día es heredero de los anteriores y ya es imposible de desconocer la nueva realidad.

Aspectos menores o meramente puntuales que a mí me gustaría ver tratados en nuestra Constitución de manera distinta a como lo hace el texto

vigente hay varios naturalmente. A simple título de ejemplo, puedo citar algunos:

Nunca me gustó que se incluyese en el art. 57.1 la preferencia del varón sobre la mujer en el orden de sucesión de la Corona y se podría haber evitado este machismo, que nada tiene que ver con nuestra mejor tradición histórica, salvando, como excepción, el caso de la primera sucesión en la persona del actual Príncipe de Asturias.

El sistema de composición electoral del Congreso, tanto en lo que tiene de tratamiento constitucional como de desarrollo en la Ley electoral demanda sesuda reflexión, entre otras razones porque ha destruido a todo posible partido bisagra menos a los de carácter nacionalista. Pero ésta es cuestión imposible de tratar en unas simples líneas.

El art. 71 aborda la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias en términos que en 1978, no digamos hoy, eran claramente anacrónicos.

El artículo 122 también se nos presenta como digno de mejora, tanto para asegurar la independencia respecto de los partidos políticos de este órgano de gobierno del Poder judicial, como porque se ha demostrado con creces lo que tantos se temían desde el primer día, que veintiún miembros son una multitud poco operativa.

Personalmente creo que el Tribunal Constitucional trabajaría mejor con quince miembros que con los doce actuales, por ser aquel número mayor (e idóneo para formar tres salas y despachar mejor el alto número de asuntos de los que ha de conocer) e impar, lo que lejos de dotar de menor autoridad a su Presidente le procuraría dosis de mayor confort.

Pero no sigamos con nuestras preferencias personales, porque no se puede dar la espalda a una evidencia, la falta del necesario consenso entre las distintas fuerzas políticas para abordar hoy por hoy esta suerte de ajustes de nuestra Constitución.

LANDELINO LAVILLA ALSINA

Creo que en su juicio de conjunto, como el que es propio de esta encuesta, no procede que, con intención crítica —aunque sea constructiva— y por método analítico me adentre en el examen de los extremos —por lo demás no escasos— en los que la Constitución pudo, sin duda, ser mejor formulada y, en algún extremo, incluso concebida. En lo que verdaderamente importa, entiendo que mi respuesta más adecuada a esta pregunta es la que derechamente se sigue de la dada a la precedente.

Por añadir —o concretar— dos pinceladas, no se han acreditado como afortunadas ni la rigidez que suponía la cabal constitucionalización del sistema electoral, en los términos en que se hizo, ni la previsión del artículo 150.2 en lo relativo a la transferencia o delegación en las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su

naturaleza, fueran susceptibles de transferencia o delegación. Esa remisión a la «naturaleza» y no a la estricta y clara fijación normativa de las competencias «exclusivas y excluyentes» del Estado, ha alentado las reivindicaciones (aunque fuera ocasionalmente útil para templar determinadas reivindicaciones y abrir ciertos cauces sin aparente tenor al desbordamiento) y no ha propiciado, precisamente, la estabilidad del Estado autonómico y solidario, ni en términos de expectativa ni en términos de realización.

Por otra parte, faltó, probablemente, un punto de claridad y previsión en el futuro inmediato al optar por el bicameralismo parlamentario sin que, tras la correcta configuración del Senado como Cámara de representación territorial, se dejara abierta la vía adecuada para que lo fuera plenamente, por desarrollo y no por interpretación forzada o por mutación de sus prescripciones, teniendo en cuenta que la propia Constitución diseñaba la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, con todas sus consecuencias. Es cierto que hay un momento de «transición» (así, aunque con superior sagacidad en la Ley para la Reforma Política) en que el paso había que darlo sobre la realidad de las provincias como unidades territoriales existentes y, desde luego, más arraigadas de lo que algunos pensaban o deseaban. Pero era obvio —o debió serlo con reflejo adecuado en el texto constitucional— que, si las provincias eran dato de partida, las Comunidades Autónomas serían las realidades sobre las que, a corto plazo, habría que hacer efectiva la definición constitucional del Senado como Cámara de representación territorial.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Texto, interpretación y práctica constitucional están imbricados; la poliédrica práctica no es así dissociable de las carencias del texto. De ahí que para responder a la pregunta haya que hacer referencia tanto a aquélla como a las insuficiencias de las normas. Era, sin duda, una Constitución a la altura de los tiempos en que nació. Pero el cuadro trazado más arriba restaría incompleto, si no señalara alguna que otra concesión, a la *Constitución real* y a la *Constitución histórica*, de la *Constitución racional-normativa* (García Pelayo).

Para servir de base a un buen régimen parlamentario, la representación y organización de las Cortes Generales tenía en el Congreso de los Diputados demasiados pies forzados: de la asunción de la provincia como circunscripción, para evitar tanto el *gerrymanderismo* como el fraude electoral, a la decisión de acordar un desmedido protagonismo a los *aparatos partidarios* (art. 6). De dar, en una democracia definida como representativa, una posición desproporcionadamente eminente al Presidente de gobierno (art. 98.2 CE), a la vana ilusión, a falta de una derecha democrática consolidada y sin llegar siquiera a configurar institucionalmente el Senado, de integrar políticamente a las burguesías de Barcelona y vasca.

En ejercicio de prudencia política, los constituyentes solo se aventuraron hasta dónde alcanzaba la posibilidad de acuerdo. Y, recordando las circunstancias de la España de 1977, ello se comprende. Ahora bien, ni la izquierda ni el Gobierno de la Unión de Centro Democrático habrían necesariamente de haber ido tan lejos en la renuncia a constituir España como Estado federal. Una serie de concesiones prohibitivas pesan desde entonces como un fardo sobre el Estado de Derecho y la democracia españoles. Ciertamente, haber recurrido a la ingeniería electoral para neutralizar los negativos efectos futuros de la política de PNV y CiU, habría no solamente impulsado un impertinente régimen mayoritario bipartidista sino también deslegitimado en Cataluña y el País Vasco el proceso constituyente. Y cabe dudar de que la ingeniería electoral se hubiera bastado para enmendar la plana a unos alineamientos políticos fragmentados y a una estrategia de poder que al nutrirse de la espiral de reivindicaciones particulares es, por definición, inconciliable con los intereses generales. Por otra parte, sin contar con un partido democrático de derechas consolidado capaz de integrar a las fuerzas conservadoras de la periferia, cabe pensar, que condicionar el decreto-ley de normas electorales a la medida del acceso al Congreso de los Diputados de Convergencia y Unión y del Partido Nacionalista Vasco era una apuesta arriesgada de Gobierno y Oposición. Sin duda, la actitud fue generosa; solamente que, a la postre, se ha evidenciado, de un lado, como desnaturalizadora de nuestro bicameralismo y, de otro, como fallida. Probablemente, quienes pactaron las normas electorales tenían confianza en sus interlocutores catalanes y vascos de entonces —de Miguel Roca a Juan Ajuriaguerra—; pero tranquilizados por la no inquietante personalidad de los mismos, cayeron en la trampa de infraestimar la estrategia de poder inherente a los movimientos nacionalistas.

Entretanto, el *principio dispositivo* (art. 148; 150.2; disp. Adicional 1.^a y transitoria 2.^a), impuesto a Gobierno y Oposición por Convergencia y Unión y el Partido Nacionalista Vasco, ha mantenido hasta hoy a España en un proceso constituyente del que no se acierta a ver el fin, dislocando, con el conflicto periferia-centro, la prioridad que la generalidad de los españoles y la amplia mayoría de ambas cámaras quisieron para los derechos fundamentales. De ese modo, en la *tierra de nadie institucional*, precipitadamente abandonada por los partidos socialista, comunista y Unión de Centro Democrático, estaba servida la expansión incontrolada de Convergencia i Unión y del Partido Nacionalista Vasco, y, en candelero, el futuro mismo de la igualdad ante la ley, de los derechos y de la democracia. En tal coyuntura, y dado que en aquellos momentos se disponía de un amplio margen de decisión, no acaba de entenderse por qué razón se renunció a configurar funcionalmente un Senado como Cámara territorial. Tampoco se comprende que con los precedentes del último siglo se hiciera de la *lealtad constitucional*, la *solidaridad interterritorial* (art. 158.2 en conexión con art. 2) y la *coerción federal* (art. 155) institutos tan débiles como para, desde su mismo origen, condenarlos a ser difícilmente materializables.

En cualquier caso, si la propia debilidad política impedía al Gobierno de la Unión de Centro Democrático domeñar ciertas disfuncionalidades, una izquierda que detentaba la potencia legitimadora del proceso constituyente pudo, sin duda, haberlas neutralizado: limitando la preeminencia del Presidente en el Consejo de Ministros; reforzando la iniciativa de Diputados y Senadores frente a los aparatos partidarios; imponiendo el propio proyecto federal de distribución de competencias y una configuración del Senado como Cámara territorial; en fin, poniendo coto a la apropiación partidaria de la designación parlamentaria de miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. Cuestión distinta es, que en el ánimo *privado* de los líderes y aparatos partidarios de la izquierda fuera a prevalecer la voluntad de institucionalización de la democracia sobre la complicidad para imponer, a la par que los demás aspirantes al reparto de poder, la propia *ley de hierro de la oligarquía* (Michels).

La cuestión de fondo del *olvido del pasado* gravitó, además, sobre los acuerdos constitucionales. La derrota de la enmienda al Preámbulo, de Tierno Galván y Morodo, en el sentido de hacer constar explícitamente la *ruptura* con la Dictadura⁵, vino impuesta a la izquierda por la relación de fuerzas. De todos modos, la ley de amnistía suponía simplemente *el perdón*, no *el olvido*; y la inconsecuencia constitucional no iba a dejar de tener severos efectos.

Que los diferentes presidentes de gobierno, el actual incluido, hayan querido eclipsar la memoria histórica con la propia ejecutoria, imponiendo *el olvido del pasado*, está lastrando severamente la sociedad española y la democracia. Y, así, no se admire el lector, de que no haya día en que muchos de nosotros no nos preguntemos, hasta qué extremo no estará pesando en nuestras vacilaciones ideológicas y en el actual desconcierto de la sociedad, la forma acrítica en que arrumbamos nuestro pasado, consintiendo vernos despojados de nuestra memoria. Nuestro drama actual consiste, en que a causa de la Guerra civil y de cuatro décadas de Dictadura nuestra sociedad había perdido en gran medida sus coordenadas morales. En consecuencia, el desistimiento a volver sobre un pasado marcado por la contraposición entre ilustración y virtud republicanas y alzamiento pretoriano y dictadura ha supuesto, simultáneamente, la renuncia a recuperar criterios morales para diferenciar entre el respeto a los intereses generales y el lucro individual, la autenticidad democrática y el despotismo, la integridad personal y la corrupción. Cuando se renuncia a las referencias que pueden brindar la heroicidad en el pasado frente a una dominación indigna, la Ilustración frente a la ignorancia o el pensamiento frente a la estética de la acción o del poder, en fin, el Derecho frente a la injusticia, se abdica de la capacidad para llamar a las cosas por su nombre, y devienen moralmente indiferentes la conducta personal y la ejecutoria

5. Vid. Raúl Morodo, «Anotaciones al Preámbulo constitucional», en *Comentarios a las leyes políticas*, edición de Oscar Alzaga, Madrid: EDERSA, 1987.

biográfica de quiénes, hoy no menos que ayer, merecen nuestro reconocimiento. Prestarse a desprenderse de los valores ilustrados que podría brindar la memoria del pasado cuando no se dispone de un ambicioso proyecto público alternativo, ha significado para España, exponerse de forma indemne a políticas pragmáticas al margen de toda norma, inspiradas en la ambigüedad calculada de un nudo diseño de poder. Desde ese momento, el proyecto de ocupación del poder por oligarcas recurriendo continuamente al plebiscito personal para todo arbitrio, la ofensiva reaganiana, thatcherita y bushiana de liberalismo salvaje, y la anomia como pauta generalizada de conducta tenían terreno abonado para moldear la actual situación de España⁶.

De todos modos, sería excesivo hacer a la Constitución responsable de los excesos cometidos por quiénes no han querido cumplir las tareas que la propia norma fundamental les atribuye. Pudo, sin duda, haberse abordado de otra forma los problemas; y a la hora de proceder al saneamiento de los vicios es un saludable ejercicio delimitar responsabilidades. Pero tampoco es realista imaginar un momento fundacional en el que dotados los constituyentes del don de la profecía, hubiéramos previsto los efectos de cada una de las decisiones alternativas. En definitiva, quizá es hora de reconocer que lo que se hizo entrañaba, a la luz de los datos entonces existentes y de la experiencia, un proyecto nada desdeñable. Si se ha malogrado, corresponderá revisarlo; pero no cabe afirmar, sin más, que, de necesidad, podrían haber sido todos los problemas idealmente afrontados.

Y el caso es que cuando se examina atentamente se observa, que la práctica constitucional de los actores políticos y de los ciudadanos no siempre ha sido jurídicamente conforme:

a) La *democracia representativa*, señuelo de la España democrática a lo largo de la Dictadura, ha sido interpretada por las mayorías parlamentarias y los aparatos partidarios de uno u otro color como una patente de corso, para hacer del despotismo plebiscitario nuestra *forma de gobierno*. El modelo, reproducido en sucesivas ediciones desde 1977, es uno de relación directa con las masas, a través de una televisión pública manipuladora cada cuatro años, templada por una política de clientelas, de un líder con o sin carisma —que, a la postre, tampoco parece importar para la cuenta de resultados. Y ya que todo acabara ahí; una vez lograda una mayoría absoluta —en 1982, 1986, 1990, 1996—, los gobiernos pierden el respeto a la Constitución y al Derecho.

Con o sin mayoría absoluta, los partidos han sido reducidos por sus respectivos líderes a la condición de *aparatos* para campañas electorales y de agencias de colocación de mandatarios clientelares. Los poderes públicos han renunciado a actualizar la versión institucional de los derechos y las liberta-

6. Vid. A. López Pina, «Die Aufarbeitung der Geschichte in Spanien. Straf –und prozessrechtliche Reformen zur Zeit der Verfassungsgebung», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Peter Häberle Hsgb., Band 41, Tübingen: J. C. B.Mohr (Paul Siebeck), 1993.

des. La resistencia de los gobiernos al control judicial y constitucional no ha tenido reparos en desnaturalizar las respectivas instituciones —considérese si no como aberraciones de las últimas décadas la dimensión adquirida, de un lado, por la *judicialización de la política* por mor de unos comportamientos de mandatarios públicos penalmente delictivos, de otro, por la *politización de la Justicia* por los distintos gobiernos⁷.

b) La indefinición del régimen territorial, en sí misma inocente, ha sido explotada en términos que, si no necesariamente una decisión política en 1986 a favor del Estado federal, quizás un plazo fijo para cerrar el sistema hubiera solucionado.

c) Tomando como referencia el *Bundesverfassungsgericht*, el constituyente puso a disposición de los poderes públicos y la sociedad española un potente Tribunal Constitucional. Éste logró una primera fase esperanzadora de garantía de los derechos, hasta el extremo de integrar en el *espíritu constitucional* la ambigüedad de las burguesías periféricas hacia la Constitución. Y hasta hoy (ejemplarmente, los Magistrados Francisco Tomás y Valiente, Miguel Rodríguez Piñero, Álvaro Rodríguez Bereijo, Pedro Cruz Villalón y María Emilia Casas, sin ir más lejos), la garantía de los derechos ha continuado en la mira del Tribunal. Sin embargo, al paso del tiempo, no ha desarrollado coherentemente la versión institucional de los derechos; no ha racionalizado el Estado de partidos y no ha tallado dogmáticamente la división de poderes. Por otra parte, habiendo hecho ciertas instituciones autonómicas del Título VIII una incitación continua al conflicto, el Tribunal no ha acertado a ensamblar en una construcción doctrinal coherente los elementos federalizantes de la Constitución.

Tampoco asumió el Tribunal, en cuanto a la vertiente europea de España, en 1992, plenamente su responsabilidad a la hora de dictaminar, de un lado, la expansión competencial desmedida de las autoridades comunitarias frente a la competencia legislativa de las Cortes Generales (*Maastricht-Entscheidung* del Tribunal Constitucional alemán) y, de otro, el significado suspensivo para los derechos y libertades de la Constitución Española del Tratado de Maastrique y, en particular, de su principio de libre competencia. Desde entonces, la verdad es que no ha sabido qué hacer con la primacía del Derecho comunitario.

En fin, la evidencia comienza a ser abrumadora de que, durante los últimos años, no ha estado a la altura de los problemas que han requerido su tratamiento.

d) Si el designio internacional para España, de la Constitución, era ambicioso, especialmente bajo el actual mandato legislativo (2000-2004), hemos

7. Cfr. las contribuciones de P. Andrés Ibáñez y A. Nieto en J.-R. Capella (ed.), *Las sombras del sistema constitucional español*, Madrid: Trotta, 2003.

asistido al bochornoso espectáculo de que, aliado a Gran Bretaña e Italia, nuestro Gobierno, por una parte, boicoteara en la *Convención* el proyecto federal de Unión Europea; por otra, aliado a Estados Unidos e Inglaterra, violara la Constitución y el Derecho internacional embarcando a España en la aventura de la guerra de Irak.

e) En la *práctica constitucional*, los españoles reducimos los derechos a derechos *privados*, sin la menor sensibilidad para los derechos como *principios objetivos del Ordenamiento y tareas públicas*; de ordinario, tendemos a negar los derechos de los otros; en fin, hemos ignorado los deberes que impone la Constitución —el principio de justicia fiscal y el respeto a la ley y a los derechos de los demás y la lealtad constitucional, por encima de todo. Frente al designio constitucional de *una España sociedad de ciudadanos igualmente libres*, los españoles preferimos deslizarnos por la fácil pendiente de configurarnos como una *sociedad privada de iguales*, en la que nadie tiene con nadie nada en común, que hace profesión del enriquecimiento fácil y deporte nacional de la descalificación y exclusión de los otros, sectariamente definidos como competidores, y en la que nadie se considera responsable.

Y, así, dado que *todo está embarazado de su contrario* (Marx), nuestros mandatarios públicos al margen del color partidario y los españoles de a pié somos capaces de cuartear el mejor edificio institucional hasta el extremo, de que, un cuarto de siglo después, las nuevas generaciones tienen problemas a la hora de reconocer, en la Constitución de 1978, la actual versión de nuestra democracia representativa y nuestro Estado de Derecho.

LORENZO MARTÍN RETORTILLO

1. Entre los aspectos que no fueron abordados de la manera más afortunada señalaría, por ejemplo, lo referente al Consejo General del Poder Judicial, su composición, la forma de su designación, las competencias atribuidas además de, a la vista de la experiencia de estos años, la forma de funcionamiento.

No objeto en absoluto el sistema de Poder Judicial ni, en concreto, la configuración del Poder Judicial como un poder unitario, una de los aglutinantes del Estado y equilibrio certero para fortalecer el Estado de Derecho. Tal fórmula sería uno de los aciertos del texto constitucional. Ahora me refiero al órgano de gobierno, cuyas disfunciones parecen manifiestas y que dan al ciudadano una clara sensación de politización de la justicia, lo que no es en absoluto positivo. Aparte de que parece extraño un órgano de gobierno, un ejecutivo, integrado por veintiuna personas, un ejecutivo que además ante nadie responde.

Bien sé que había una cierta moda, que pesaba el ejemplo italiano y que, aparentemente, un órgano colegiado puede garantizar un equilibrio, pero la experiencia no ha sido positiva, en gran parte debido a la solución introducida.

Acaso si quienes, de una forma u otra, han venido designando a los componentes, y estos mismos, hubieran optado por una clara profesionalización, con independencia real, tanto efectiva como aparente, de los partidos o de las organizaciones profesionales de jueces, evidenciando que en cada caso tomaban sus decisiones en conciencia y pensando sólo en el mejor funcionamiento del servicio, pero sin recibir instrucciones de nadie, tal vez hubiera sido menos aparente la disfuncionalidad del órgano. Pero no se ha querido eso en absoluto. El ciudadano aprecia que funciona la línea directa con el partido o la organización profesional, y eso es muy negativo. Que a la hora de elegir un Presidente de Sala o de tomar cualquier tipo de decisión aparezcan criterios partidistas, aparte de tremendamente injusto —en un órgano puesto para impulsar la justicia—, resulta muy desmoralizador.

Con lo dicho, bastaría sobre este punto. Pero no quiero dejar de añadir que si soy muy crítico con la fórmula establecida para el Consejo General, donde al fin y al cabo el ámbito nacional y la distancia contribuyen a amenazar los inconvenientes, me parecería un auténtico dislate regionalizar la fórmula —creando Consejos en cada Comunidad Autónoma— como sostienen en ocasiones —también especialmente en tiempos electorales— algunos políticos o incluso algunas fuerzas políticas. Eso sí que sería politizar al máximo, más aún, «pueblerinizar» la justicia, si se me permite la expresión. Pero ya se sabe que hay voluntarios para todo.

2. Con lo bien que ha resultado la fórmula del Tribunal Constitucional, la verdad es que no fue ningún acierto el optar por un número par de miembros dado el posible desgaste del Presidente si se le otorga la opción del voto de calidad en el supuesto de empate, lo que suele acaecer en asuntos especialmente delicados. Impresiona todavía recordar la tensión adicional que se le produjo al primer Presidente del Tribunal con motivo de su desempate en un asunto que está en la mente de todos.

3. Como se señaló bien tempranamente, hubiera sido mucho más correcto que la lista de competencias asumibles por las Comunidades Autónomas hubiera sido una lista predeterminada desde el primer momento, clara y sabida, teniéndose bien presente qué era lo que iba a descentralizarse, cerrando la puerta a oportunismos o sorpresas no queridas ni calculadas. Hubiera sido un indudable factor de claridad, seguridad y contención, valores que no son de despreciar. Lo que obviamente hubiera significado no utilizar el artículo 149.1 como barrera negativa y hubiera requerido la inclusión de un precepto con la enumeración de las materias expresas objeto de la descentralización. Es una lección que harán bien en tener en cuenta quienes inicien una experiencia similar.

4. Otra objeción sobre el sistema de descentralización regional: me parece que hay demasiadas Comunidades Autónomas o, dicho de otra manera, hay Comunidades Autónomas que no se justifican si se toman en consideración

criterios determinantes como la población, el territorio, aparte del conveniente aglutinante histórico. Ya sé que es delicado decirlo y no será fácil que haya políticos que se atrevan a plantearlo. A mi me parece claro que determinados territorios deberían estar integrados en otras Comunidades Autónomas. Y estoy seguro que más pronto o más tarde habrá que reconsiderarlo.

Pues bien, ¿defecto de la Constitución? O, en cambio, ¿oficiosidad de los aplicadores? Bien pudo haber sido de otra manera. De hecho, en los Pactos Autonómicos de 1982 se recomendaba rigurosamente que no proliferaran las Comunidades Autónomas uniprovinciales, lo que algún efecto logró pero no sirvió, en cambio, para otros casos. ¿Debería haber sido más rigurosa la Constitución predeterminando una lista cerrada? No lo sé. Está claro que el tema no estaba maduro y seguramente fue un acierto que no se hiciera, al igual que había sucedido en la Constitución de 1931. De modo que el problema, en pureza, no sería imputable a la Constitución sino a quienes hicieron la aplicación de la misma.

5. No me pareció acertada en absoluto, en tiempos que apuestan por el pluralismo —como por cierto proclama la propia Constitución nada más abrirse— que justo en el momento de proclamar la aconfesionalidad del Estado —y superar un sistema de religión oficial tan polémico—, se presionara para hacer una referencia expresa a la Iglesia Católica en el apartado tercero del artículo 16. El criterio, con lo que representa de prepotencia, no gustó a quienes a través de esa fórmula se convirtieron en «las demás» religiones o confesiones, estableciendo un distingo odioso, empañando el equilibrio de una libertad religiosa ampliamente reconocida; no gustó a quienes se mantienen al margen de las opciones religiosas; pero tampoco a muchos católicos con sensibilidad para con los demás y con sentido de la actual realidad social.

6. Era muy importante dar voz en la «Transición política» a las distintas opciones con solo que lograran un mínimo de representatividad (obviamente la situación de la famosa «sopa de letras», esa galaxia de partidos iniciales, si fue una explosión indicativa, no tenía justificación alguna). Pero una cosa es asegurar esa voz y esa presencia para favorecer el pluralismo y otra muy distinta el sobredimensionado peso que adquieren los votos de algunas minorías a la hora de tomar decisiones importantes (como puede ser incluso la erección o sostenimiento de un gobierno). Clama al cielo el tan distinto —y tan discriminatorio— valor que en tales circunstancias se da al voto de unos u otros ciudadanos y no puede entenderse el plus de peso que adquieren en algunos casos los llamados «partidos bisagra». Aparece así a lo vivo el problema de las fórmulas y sistemas electorales, que se plasma habitualmente en la contraposición entre *sistema proporcional* y *sistema mayoritario*, aunque lo cierto es que caben muchas opciones y combinaciones intermedias. ¿Proviene las señaladas disfunciones de la opción que ha tomado la Constitución en algunos casos por la referencia a la proporcionalidad?

Digo algunos casos, pues no es ley universal. Encontramos la referencia, en efecto, si nos circunscribimos al texto de la Constitución, para los miembros del Congreso de Diputados (art. 68.3), para los senadores autonómicos (art. 69.5), aunque no para el resto de senadores, y para los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas establecidas según la fórmula del artículo 151, pero no para las otras (art. 152.1). No, en cambio, para los miembros de las Corporaciones Locales. Y aún con todo, la referencia no es en términos absolutos y excluyentes sino que permite un cierto juego y abre la puerta a la posibilidad de combinaciones: «criterios de representación proporcional» (art. 68.3), «sistema de representación proporcional» (art. 152.1), o, los Estatutos asegurarán en todo caso la «adecuada representación proporcional» (art. 69.5).

¿Proviene los señalados defectos de la fórmula constitucional y de su apuesta por la proporcionalidad? Si así fuera incluiría sin falta este punto en la lista de las soluciones que no han sido «las más afortunadas». Pero creo que si se supera una visión superficial, el defecto no es tanto de la Constitución como de la regulación electoral, dado que como digo aquella permitía un cierto juego con opción de diversas soluciones válidas. Porque además, como señalo, el criterio no está establecido en la Constitución para el ámbito local, donde la disfunción señalada ha sido flagrante en buen número de situaciones.

En suma, que más parece un problema de «legislación» y de aplicación práctica que de constitucionalidad. Cierto que el sistema electoral es un instrumento muy delicado, con repercusiones sin cuento y tantos efectos difíciles de prever. No es para ponerse a jugar con él, ni para tomar decisiones precipitadas o sesgadas. Estamos ante las criaturas del consenso, algo muy importante y en lo que creo, como se deduce de mis palabras. Pero ello no ha de ser obstáculo para estudiar, preparar, imaginar y tratar de sacar adelante, con garantías y respeto, los retoques que eviten los efectos deleznable que a todos nos complican y aburren y que en el fondo resultan una burla a la democracia.

RAÚL MORODO LEONCIO

Véase la respuesta a la pregunta n.º 2.

GREGORIO PECES-BARBA

Con la experiencia de los veinticinco años hubiera sido preciso abordar de manera diferente algunos aspectos, no adecuadamente tratados.

En primer lugar, el artículo 69 que regula la composición y la forma de elegir a los senadores. Efectivamente, aunque se afirme en el artículo 69-1 que el Senado es la cámara de representación territorial, en los números siguientes se regula su composición, la circunscripción electoral y la forma de elec-

ción como si del Senado de un Estado unitario se tratase. Solamente el número 5 del artículo deja un número residual de senadores, uno por cada Comunidad Autónoma, y uno más por cada millón de habitantes.

Todos los senadores deberían ser elegidos por sus respectivos Parlamentos autónomos después de sus elecciones autonómicas respectivas, con lo que sería una Cámara que no se disolvería nunca y el juego de censura y disolución actuarían solamente en el Congreso de los Diputados. En compensación, los temas autonómicos se iniciarían en el Senado, aunque el sistema de elaboración de las leyes permanecería, por su eficacia, como en la actualidad.

También sería conveniente constituir, con el resto de los cincuenta diputados no utilizados, desde trescientos cincuenta a cuatrocientos, un resto nacional donde se acumularían los votos de los distintos partidos sobrantes en cada circunscripción electoral y que no hayan dado lugar a su utilización. El sistema D'Hont serviría también para atribuir esos escaños a los diferentes partidos, reforzándose la estabilidad y la posición de aquellos que actúan en todo el territorio del Estado.

Quizás ha sido excesivo el número de vocales del Consejo General del Poder judicial, regulado en el artículo 122. A mi juicio se debe subsanar ese error, y dar mas efectividad a un órgano tan importante como éste. Quizás se debería reducir a la mitad o a la tercera parte.

CUESTIONES NUEVAS

A su juicio, ¿existen hoy cuestiones nuevas que recaben ahora algún tratamiento constitucional?

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Cuestiones nuevas puede que haya muchas, pero cuestión auténticamente relevante veo al menos una de indiscutible dimensión. España no es ya un país candidato a ingresar en las entonces llamadas Comunidades Europeas, sino un miembro de pleno derecho de la actual Unión Europea, que está a punto de dotarse de una denominada Constitución. El art. 93, en su día modélico como previsión constituyente de cara a nuestra incorporación al proceso de construcción europea, naturalmente ni podía prever ni prevé toda la problemática que de ese proceso se deriva ya para nuestro sistema político.

Creo que la alergia a reformar la Constitución, que, por razones muy explicables, atenaza a nuestra actual clase política y que se evidenció con motivo del Tratado de Maastricht, que condujo muy a su pesar a la reforma —requerida por el Tribunal Constitucional, previamente consultado al efecto— de un simple inciso del art. 13 de nuestra *Lex superior*, mientras en Alemania, Francia o Portugal —por citar sólo tres casos próximos— se adaptaban

sus respectivas constituciones más en profundidad y con pleno conocimiento de causa de las implicaciones constitucionales que conllevaba aquel paso capital en el proceso de la construcción europea. Creo, repito, que ese mismo temor va a conducir a que España ratifique el nuevo Tratado que instituya la nueva «Constitución» de la Unión Europea, sin reformar previamente la nuestra, paso que como ha indicado con atinado criterio el Prof. Rubio Llorente sería preciso dar, toda vez que, como sabemos, el artículo 93 autoriza a las Cortes Generales para atribuir a una «organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», pero sin embargo no autoriza a transferir a esas organizaciones e instituciones la decisión sobre su propio contenido.

En otro orden de reflexiones quizás quepa apuntar a que nuestra Constitución de 1978 es uno de los últimos exponentes de la etapa constitucionalista que se abrió con el fin de la segunda guerra mundial y se cerró con el desmoronamiento de la URSS y de las llamadas democracias populares. Los tiempos contemporáneos parecen demandar órdenes constitucionales, que, siguiendo la estela de la etapa anterior, aporten un impulso adicional en la optimización de las democracias europeas, ahora que se ha desvanecido el peligro que podía suponer para la Europa occidental el totalitarismo expansionista de la URSS, coartada de grueso calibre para no profundizar en la democracia interna de los partidos políticos, no exigir una neutralidad impecable a los medios de comunicación de titularidad estatal. En suma, los países miembros de la Unión Europea del siglo XXI deberán ser más exigentes con la calidad de su propia democracia y ello deberá tener su trasunto en el sistema de garantías y en el conjunto de controles de los diversos poderes que es toda constitución. Hacia ese horizonte habrá que caminar con las debidas dosis de utopía y realismo, aunque no aspiráramos presuntuosamente a intentar abocetar aquí tan compleja senda.

LANDELINO LAVILLA ALSINA

Siempre existen cuestiones en las que lo antiguo y lo nuevo se concitan bien en términos favorables bien con notorias contraindicaciones. Se podría pensar —se piensa con frecuencia— que el proceso de construcción europea se proyecta sobre el orden constitucional con determinados requisitos y, a veces, limitaciones. Pienso que en la concepción inicial de una España asomada a horizontes de mayor alcance y amplitud quedaron abiertas las vías para caminar al compás del proceso, incluso concebido como de «universalización», sin forzamientos ni manipulación de la Constitución.

Es claro que, en trance de abordar una reforma —si las condiciones para ella se dieran con nitidez—, diversos aspectos podrían merecer un mejor tratamiento o algunas cuestiones —que no lo tuvieron— podrían recibirlo, como otras quizá pudieran liberarse del que tienen, al menos en cuanto supusiese

un excesivo encorsetamiento. Pero la pregunta creo que tiene una orientadora e ilustrativa respuesta —según los que son mis criterios— en la precisa aprehensión y valoración armónica de lo que expongo al corresponder a las demás cuestiones que en la encuesta se proponen.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Sin duda, los cambios históricos han dado lugar a que, en la actualidad, la Constitución rija unas relaciones sociales y políticas significativamente diferentes de las dadas en el momento de su gestación y aprobación. Bajo las incertidumbres de entonces y obsesionados con la tarea de juridificar el ejercicio del poder y las relaciones sociales, teníamos dificultades para prestar, simultáneamente, atención a importantes procesos que se desarrollaban a escala europea o mundial. Entretanto, hemos, ciertamente, consumado la integración de España en Europa; solamente, que las Comunidades Europeas de entonces se han constituido como Unión política, y los efectos de su Derecho sobre cuanto nuestra Constitución significa deberían robarnos el sueño.

De modo semejante, los contenidos sociales de la Constitución se comprendían en el contexto político de los Pactos de La Moncloa y estaban referidos a una crisis económica que, finalmente, desembocó en las transformaciones del Estado social. Al cabo del tiempo, no podemos, pues, por menos de tomar en cuenta los efectos sobre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución tanto de Europa como de la mundialización.

El Estado social de Derecho y la democracia representativa son decisiones fundamentales del constituyente. Entretanto, sin embargo, la preeminencia del Ejecutivo tanto en el desmantelamiento del Estado social como en la política de la Unión Europea, llaman, de un lado, a reforzar las Cortes Generales y el Parlamento Europeo y, de otro a racionalizar la incidencia de los aparatos partidarios en la producción de Derecho. Por otra parte, las transformaciones del Estado social, antes que a derogar el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, empujan, más bien, a articular en términos operativos ciertos derechos sociales y algunas garantías institucionales.

Conservan plena vigencia, en cambio, las garantías históricas del Estado de Derecho. Cuando la invocación continua de la seguridad, como patente de corso de ciertos gobernantes, amenaza con dar al traste con los logros del constitucionalismo, la Constitución de 1978, anclada en los postulados clásicos, debe permanecer como baluarte de los ciudadanos frente tanto a gobiernos y legisladores de turno como a los servicios secretos transnacionales.

Que estas nuevas circunstancias, no obstante, sean suficiente estímulo para emprender el camino de la reforma constitucional, es algo que habrá de responderse más adelante.

LORENZO MARTÍN RETORTILLO

1. Una de las situaciones más radicales y exigentes planteadas en los veinticinco años transcurridos fue la referente al ingreso en la Comunidad Económica Europea, lo que hoy llamamos la Unión Europea, pero yo creo que el Constituyente de 1978 estuvo a la altura de las circunstancias y la fórmula del artículo 93, a la que con más detalle me referiré luego, ha permitido solventar el problema sin dificultades, contando con la participación de las Cortes Generales en cada una de las sucesivas leyes orgánicas, con la posibilidad incluso de que para situaciones especialmente cualificadas se eche mano del referéndum, también previsto en el artículo 92, opción que, al parecer, podría utilizarse en el supuesto de que llegue a buen término, como es de esperar, la tramitación de la Constitución Europea. De forma que una importante fuente de cuestiones nuevas quedó sabiamente resuelta con previsión.

2. Otro reto significativo es el que plantea la incorporación a nuestro sistema de nuevos derechos fundamentales en cuanto se sienta la necesidad de proteger nuevos valores. Ya se sabe que, desde una perspectiva histórica, este campo es un flujo continuo e intermitente, en cuanto socialmente siempre han de aparecer nuevas exigencias menesterosas. Pero también a estos efectos la Constitución dejó abierta una ventana al futuro con diversas cláusulas para la integración sucesiva, sin tener que proceder en principio a la modificación constitucional. Es así como nos encontramos con mecanismos como el del artículo 96 —además del artículo 93—, sobre el que también se razona luego, que a través de la ratificación de sucesivos instrumentos permite la puesta al día de nuestras aspiraciones en materia de derechos fundamentales. Han sido muy numerosos, en efecto, los convenios o tratados que han incrementado el ya rico caudal constitucional. De modo que por esta vía se han solventado también los nuevos retos planteados.

RAÚL MORODO LEONCIO

Véase la respuesta a la pregunta n.º 2.

GREGORIO PECES-BARBA

Como cuestiones nuevas que recaban un tratamiento constitucional, será el régimen de relaciones con la Unión Europea y entre la Constitución Española y la Europea de inminente aprobación.

También hechos recientes nos llevan a la necesidad de que toda acción militar en el exterior, sea cual sea su modalidad y su presentación, necesite una autorización de las Cortes Generales.

Igualmente, ante el espectáculo de los medios de comunicación públicos, radio y televisión, se debería regular un Consejo de medios audiovisuales con garantía total de su independencia y dependiente de las Cortes Generales.

Finalmente, y para garantía de todos, se debería regular en la Constitución el Estatuto de Autonomía de los Presidentes de las Cámaras.

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y VOLUNTAD DEL CONSTITUYENTE

Al interpretar hoy la Constitución, ¿qué importancia debe atribuirse a la voluntad de los constituyentes?

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

A mi siempre me ha producido escalofríos la tendencia *pragmática* a acomodar el texto constitucional a las conveniencias o puntos de vista del poder político del momento a través de socorridos intérpretes dispuestos a buscar en las entrañas de la llamada voluntad de la ley soluciones claramente divergentes del espíritu y la letra de la Constitución, tal y como fueron concebidos por el Constituyente. No se trata de negar la pertinencia de adaptar la Constitución a circunstancias cambiantes, sino de dejar meridianamente claro que ello tiene que respetar el límite mismo de la constitucionalidad, traspasado el cual se adentra el intérprete en la contravención de la Constitución, si claramente se sustituye la voluntad del constituyente por la del intérprete.

Pienso que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional es básicamente correcta cuando ha consagrado la necesidad de atender prioritariamente la voluntad del legislador constituyente, aunque desde luego no cabe perder de vista algo tan obvio como que los preceptos constitucionales se caracterizan de ordinario por su generalidad y abstracción, por contener normas muy abiertas, cuando no principios y valores, que pueden inspirar una cierta interpretación creativa de desarrollo e impulso de la Constitución.

En otra ocasión, con mayor espacio para ello, podríamos divagar sobre ciertas dificultades intrínsecas al proceso de negociaciones secretas mediante las que se fraguaron la mayor parte de los consensos constituyentes, de los que encontramos un rastro frecuentemente débil en los diarios de sesiones de aquellas Cortes Constituyentes. Luego la voluntad de los constituyentes en ocasiones es nítida y supone una excelente pauta interpretativa, pero en otras se nos muestra oculta por una neblina sobre la que no siempre es fácil arrojar luz.

LANDELINO LAVILLA ALSINA

Con independencia de la que tópicamente merece la voluntad del legislador en la interpretación de las leyes, pienso que lo verdaderamente relevante del hecho constituyente culminado en 1978 y del texto alumbrado radica en ser manifestación de un fenómeno político en el que, dando consciente mentís al interesado mito de nuestras limitaciones para entendernos civilizadamente, la Constitución acredita con esplendor la voluntad de concordia y de reconciliación y el propósito de erigirla en fundamento irreversible de un sistema de libertad y justicia en el que todos tengamos cabida y lugar. Ese es el sentido en el que debe pervivir, en términos operantes, la voluntad de los constituyentes en la interpretación, aplicación y eventual revisión del texto constitucional. Si se prescinde de ese sentido, en la interpretación del orden constitucional vigente, se traicionan el verdadero fondo político y los anhelos populares de los que la Constitución fue expresión jurídica. Si esa voluntad del momento constituyente no se renovara, con la misma generosa sinceridad, en el hipotético momento de afrontar una reforma, quedaría deteriorada la base concordada de nuestra convivencia política posible y deseable.

ANTONIO LÓPEZ PINA

La vanidad de quiénes asistimos al parto de la democracia española debe quedar al margen, a la hora de responder a esta pregunta. Ya tuvimos el momento de gloria al que aspira todo ser humano: en la *haeberliana sociedad abierta de intérpretes de la Constitución*, no gozamos de privilegio alguno. El constituyente era el pueblo español, cuya plural voluntad de entonces no nos cabe reconstruir de modo unitario, y cuya actual voluntad sólo encuentra reflejo en la ley. Al elaborar el texto que el pueblo hizo suyo, los parlamentarios de aquella hora mantuvimos los desacuerdos de que dan cuenta los compromisos, ambigüedades y antinomias de la versión definitiva. Las grandes decisiones no son interpretables hoy, necesariamente, con el criterio de las mayorías de entonces. El Derecho de la Constitución se ha autonomizado de sus orígenes, y debe ser interpretado cada día *ex novo*.

Pues, en efecto, la Historia nos ha conducido a lugares diferentes de los previstos. Y no porque las mujeres y los hombres de España no hayamos tratado de cumplir los objetivos entonces trazados y asumido nuestro destino, sino porque, en su caso, lo hemos hecho en cuanto *poderes constituidos*, con la libertad que el constituyente nos otorgara. Y, de modo semejante a como *la ley es más inteligente que el legislador*, hemos de suponer que la Constitución resulta fructífera en circunstancias no previstas por quiénes la elaboramos, y, necesariamente, en consecuencia, en sentido diferente. Sería vano, en definitiva, imponer nuestros criterios de entonces, a guisa de *interpretación auténtica*, a la hora de abordar los problemas actuales. En su caso, para eso nos

hemos dado un Tribunal Constitucional, sometido como el legislador a renovación periódica. La Constitución nació para objetivarse, desvinculándose también de sus *padres fundadores*.

Cuestión distinta es cómo administrar el *don de consejo*. Al menos por mor de la edad, los longevos constituyentes disponemos de alguna experiencia, y alguna que otra sugerencia podríamos hacer. Pero, siendo, cuando de los intereses generales de los españoles y europeos se trata, evidente nuestra mejor disposición, no está claro que la generalidad vaya a poder beneficiarse. Por una razón, que ya apuntó con amargura Don Manuel Azaña, y que sigue marcando la vida española en los comienzos del siglo XXI, no menos que en 1996, 1982 o 1977: ... *nada lleva al pueblo español a escarmentar o aprender. Aunque es viejo y curtido en el infortunio, la discontinuidad de su cultura ... hace de él un pueblo sin experiencia.*

LORENZO MARTÍN RETORTILLO

Diría de entrada que la voluntad de los constituyentes debe tener un peso relevante. Bien sé que no es el único factor en la teoría de la interpretación de las normas, pero quiero recalcar su enorme significado, especialmente cuando de interpretar una Constitución se trate.

Con motivo del tan señalado acontecimiento de la elaboración de la Constitución de 1978 se produjo una aceptación bastante generalizada de la teoría del *poder constituyente*, que habían propiciado entre nosotros García-Pelayo y otros cualificados autores, y el criterio ha resultado operativo y eficiente a la hora de presidir el funcionamiento de buen número de fórmulas e instituciones, como todo lo referente a los límites del Parlamento, el control de la constitucionalidad de las leyes o la supervisión de los mecanismos de funcionamiento del Estado descentralizado. Sin entrar ahora en polémicas doctrinales, la teoría del poder constituyente sirve y parece puede seguir sirviendo, dotándole al sistema de una razonable estabilidad y afianzando una tónica de consenso, que no parece haya tenido efectos negativos ni ocasionado disfunciones, muy importante desde la perspectiva histórica española, tan dada al tejer y destejer, con el protagonismo ocasional de la fuerza hegemónica en cada momento.

Sentado lo anterior como previo, debemos incidir para recalcar la tónica del consenso que caracterizó la elaboración de la Constitución de 1978, en línea con el clima que orientó la «Transición política». Trabajosamente logrado, pero el consenso funcionó y fue determinante para que la Constitución fuera como fue. Es obvio que todo texto constitucional vigente está sometido a una interpretación evolutiva, que se manifiesta de forma más o menos intensa según las circunstancias. Sucede, y es positivo, que en un momento determinado se lea en el texto algo que acaso antes no se hubiera sospechado. Además, la propia Constitución introdujo, con toda intención, cláusulas de aper-

tura para la recepción de nuevas fórmulas o criterios. Un ejemplo paradigmático es el artículo 93, con todas las opciones que iba a permitir al facilitar la entrada de las fórmulas europeas. O, por ejemplo, entre otros, lo concerniente a los derechos fundamentales: no es posible contradecir o amenguar el caudal de derechos fundamentales introducido por la Constitución pero en cambio sí resulta factible ampliarlo o incrementarlo. En este sentido pueden interpretarse, creo, preceptos como los artículos 96, 10.2 y 39.4 (en línea con lo señalado en mi citada conferencia *La Constitución y los derechos fundamentales a los 25 años*).

Resulta indudable que el flujo constitucional va a evolucionar a través de unos mecanismos u otros. Pero está claro que hay algunos preceptos que son consecuencia manifiesta del consenso, testimonio de una elaboración muy trabajosa, pero resultado querido, expresión de la concertación de muy dispares puntos de vista. Si en principio la voluntad de los constituyentes me parece determinante, cuando además —con coordenadas históricas— ha pasado tan poco tiempo y, por fortuna, todavía continúan activos muchos de los protagonistas (como, por ejemplo, los famosos siete autores del Borrador constitucional), diré con energía que en los preceptos a que ahora me refiero, expresión señalada del consenso, hay que ser especialmente cuidadosos a la hora de respetar la voluntad de los constituyentes. Varios serían los preceptos a incluir en este grupo. Ahora quiero referirme sólo a tres muy determinantes, que me parecen capitales: el artículo 1, nada menos que sobre la determinación del Estado; el artículo 2, sobre la organización territorial, que resulta ser luego el basamento de todo el Título VIII; o, en otro orden de ideas, el precepto sobre el derecho a la educación, el 27, síntesis de una materia superpolémica, trascendental diría en todo el debate parlamentario, por el peso que unos y otros querían atribuir a sus tan diversas aspiraciones. El resultado, en los tres casos sobre materias de tanto relieve, han sido preceptos complejos, cada palabra o frase henchida de significados y pieza imprescindible en un complejo equilibrio, que al fin se alcanzó. Pues bien, en mandatos como estos, testimonio preciso de un trabajoso consenso para casar lo que casi podrían calificarse de tensiones centenarias, la voluntad de los constituyentes me parece determinante, sin posibilidad de dar cabida a excepciones, rebajas o laxitudes. De modo que, por ejemplo, por referirme al artículo 2, encontramos en él referencias a «la indisoluble unidad de la Nación española», a que ésta es «patria común e indivisible de todos los españoles», o a la garantía de la «solidaridad» entre todas las nacionalidades y regiones. Pues bien, dejando de lado el supuesto de la reforma constitucional que siempre es posible, cualquier fórmula, solución, opción o propuesta y, por supuesto, cualquier interpretación, contraria o desconocedora de la voluntad de los constituyentes reflejada en las palabras transcritas, no es sólo que evidenciaría una flagrante falta de lealtad al sistema, lo cual es muy grave, sino que se situaría claramente fuera de las opciones y posibilidades permitidas por la Constitución. Y que por tanto debe ser rechazada sin más miramientos.

En resumen, peso y significado de la voluntad de los constituyentes con carácter general, aun conociendo el papel de la interpretación evolutiva, pero de manera muy señalada en aquellos fragmentos del texto constitucional que son la expresión del consenso alcanzado en torno a materias especialmente peliagudas y que habían venido enfrentando históricamente a los españoles.

RAÚL MORODO LEONCIO

La teoría clásica democrática sobre el poder constituyente, como es sabido, se basa en que la soberanía reside en el pueblo y que este, como titular colectivo, puede cambiar cualquier legalidad establecida: no hay, así, un poder constituyente originario que vincule para siempre. De otra forma, nos encontraríamos ante un mandato tradicionalista. Estudiar clásicos y doctrinas —y el profesor Pedro de Vega lo ha desarrollado bien— nos da luces sobre esta gran cuestión de la democracia.

Ahora bien, los constituyentes, al fundar o refundar un Estado, y una nueva legalidad, establecer unas normas explícitas o implícitas para la convivencia, que deben atenderse. Forman, las no-normativizadas, ya que las demás son de obligado cumplimiento, una referencia indicativa, pero no rígidamente vinculante. Son elementos importantes para la estabilidad y continuidad, pero, si las circunstancias cambian o se alteran, pueden ser objeto de revisión. Ya me referí al título VIII y lo mismo puede decirse a otros aspectos políticos del consenso inicial constitucional. Dependerá de la prudencia política, de las fuerzas sociales en juego, en adecuar realidad/reforma. Dos ejemplos actuales podrían citarse: el cambio radical de política exterior del actual Gobierno, desde luego, rompe un principio constituyente político del consenso. Jurídicamente, tiene una base clara, pero, con esta actitud, permite revisar algunos otros principios que se establecieron en la etapa constituyente.

GREGORIO PECES-BARBA

La voluntad de los constituyentes, en cuanto sea clara, por ejemplo, en una explicación de voto, o en la justificación de una tesis que resulte mayoritaria, debe tenerse en cuenta, para evitar mutaciones constitucionales. De todas formas, todas las demás formas de interpretación deben estar profundamente presentes y el principio de aplicación de la Constitución según los cambios sociales, debe completar y equilibrar la voluntad de los constituyentes. En todo caso, toda las formas de interpretación deben evitar desarrollos constitucionales o interpretaciones de otros textos que puedan suponer una ruptura de los principios que la propia Constitución establece. Es el caso de la introducción de comportamientos que chocan frontalmente con el espíritu y la letra

de la Carta Magna. El juramento o promesa de los ministros recientemente nombrados, no sólo ante la Constitución, sino ante la Biblia y un crucifijo, es un signo claro de esa involución que fuerza la Constitución y la laicidad del Estado reconocido en el artículo 16-3.

INTERPRETACIÓN O REFORMA

¿Cree que todos los problemas que plantea la práctica aplicativa de la Constitución, tras veinticinco años de vigencia, se pueden afrontar mediante una interpretación actualizadora de la misma, o que hay cuestiones que reca-ban o recabarán una reforma más o menos puntual de la propia Constitución?

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Me parece que mi pensamiento sobre esta cuestión se adivina de las respuestas dadas a las preguntas anteriores. En todo caso, aun a riesgo de simplificar lo complejo, sería posible indicar que nuestra sociedad está actualmente embarcada en el empeño de prolongar la vigencia de nuestra Constitución, eludiendo abrir el debate sobre sus posibles reformas, por meramente puntuales que éstas sean. Y lo cierto es que la estabilidad constitucional es objetivamente un valor en una tierra que tiene sobre sus espaldas una historia contemporánea tan convulsa como la nuestra. Pero la velocidad y la profundidad de los cambios en esta fase de la historia de la humanidad producen vértigo a cualquier observador avezado. La petrificación de la Constitución a medio plazo será en España tan inviable como ya lo es —y así se reconoce sin traumas ni complejos— en las naciones de nuestro entorno. La problemática de fondo es cómo se llega a esa fase habiendo decantado, mediante un diálogo sosegado y riguroso entre los dirigentes de los partidos políticos, nuevos amplios consensos sobre ajustes de la Constitución, que partan de la lealtad y el respeto hacia sus grandes valores. Porque un sistema político, amén de atender eficientemente lo cotidiano, siempre debe propiciar el «pensar en grande», según gustaba de decir D. José Ortega.

LANDELINO LAVILLA ALSINA

Creo que la Constitución tiene virtualidades sin agotar —y alguna sin explorar— para dar respuesta razonable, según criterios y métodos estrictamente jurídicos y, por tanto, sin malabarismos, a los problemas reales pendientes o aparecidos en la orilla de nuestra convivencia constitucional. Es claro que hay cuestiones —y las habrá en el futuro— que pueden reclamar alguna reforma constitucional, sea uno u otro su alcance, pero hay que apurar las

esencias de Constitución, no sólo en lo que está en «acto» sino también en lo que tiene de «potencia». Y creo que no hay que alarmarse ante eventuales necesidades o iniciativas de reforma, siempre que —como he dicho— el espíritu y el alcance de éstas no quiebren sino que renueven —y en la renovación fortalezcan— el acuerdo básico y la voluntad generalizada de convivencia de los que fue fruto la Constitución de 1978 y el espectacular progreso de España durante los 25 años transcurridos bajo su vigencia.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Desde hace algún tiempo, y a la vista de los límites que el texto literal plantea a los propios proyectos, se alzan voces que apelan a la reforma constitucional. Al respecto, conviene distinguir la problemática de la reforma, en general, de las propuestas políticas concretas de reforma.

Una Constitución no puede ser insensible al paso del tiempo⁸. Hay también cuestiones tan evidentes como la inserción de España en la Unión Europea o la disfuncionalidad del actual Senado que hacen de la reforma una cuestión de sentido común. Lo que sucede es que la reforma constitucional requiere, conforme a nuestra norma fundamental, un consenso que la fragmentada sociedad española de hoy no ofrece. De ahí que más que al poder constituyente la llamada es al legislador, para que lleve a cabo desarrollos y reformas *ad hoc*.

Cuestión distinta son las propuestas políticas concretas planteadas al electorado en el *foro público*. Tales iniciativas colocan en primer plano redistribuciones de competencias y reivindican derechos colectivos a favor de unas Comunidades Autónomas, cuya armadura institucional y financiera sobresaie por su volumen y alcance en el Derecho comparado. Bien mirado, por una parte, no parece que el *problema de España*, en momentos en que el poder económico está al asalto de los derechos, consista en descentralizar aún más. Pero es que, además, el punto de partida de las reivindicaciones de reforma es errático. Por más que se enarbojen estandartes como la identidad y la autodeterminación colectiva, en nuestra Constitución y en la mejor dogmática europea sólo las personas físicas y jurídicas son titulares de derechos fundamentales; no cabe siquiera yuxtaponer efectiva *igual libertad* y garantía de la diversidad mediante *derechos colectivos*. El pluralismo cultural únicamente es *constitucionalmente conforme* como subfunción de la *igual libertad* como derecho fundamental de los individuos. La Constitución española tiene como referencia a los ciudadanos y sus derechos a la *igual libertad* como personas, y no a *colectivos culturales*, siempre de autodefinición política partidaria. Los *derechos colectivos* contradicen

8. Cfr. C. de Cabo Martín, *La reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Madrid: Editorial Trotta, 2003; P. De Vega García, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid: Ed. Tecnos, 1986.

la dogmática de los derechos, a tenor de la cual las libertades traen causa de la dignidad humana, que no es predicable de colectivo alguno. En tal sentido, es inconsecuente atribuir derechos fundamentales a no importa qué minoría. En la España de los derechos humanos y libertades, el pluralismo —la *diversidad cultural*, sin ir más lejos— solamente cabe como reflejo del ejercicio de la libertad individual, por más que los derechos culturales puedan ejercerse en el seno de un grupo definido eventualmente como minoría. Justamente por ello, existe una diferencia de jerarquía entre derechos fundamentales, únicamente predicables de individuos, y garantías legales del ejercicio de derechos a favor de los grupos territoriales en los que los individuos se integran.

Después de veinticinco años, nadie ha logrado convencerme, de que constitucionalmente haya para los ciudadanos problema más importante que la *igual libertad* y las condiciones materiales de su ejercicio. Las propuestas en curso de reforma constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas responden a visiones políticas de clase, antagónicas a tales intereses generales. Un problema distinto, apuntado más arriba y en el que no puedo entrar aquí, es la inexistencia histórica en España de una derecha democrática, en la que *prat-de-la-ribistas* y *sabino-aranistas* pudieran haberse integrado, a fin de llevar a cabo nacionalmente, so capa de identidad colectiva, la política de clase por cuya hegemonía regional pugnan.

La *igual libertad* y no otra es, pues, la *cuestión española*. Y ahí es donde objetivamente nos duele. Porque cuando se mira a los doscientos años transcurridos desde la crisis del Antiguo Régimen, se cobra conciencia, de que la sociedad española nunca fue, bajo la heredada y pétreo desigualdad social, propicia a la reforma; la sociedad española del *status quo* no es reformista. Los programas reformistas nunca fueron realizados; y los políticos *regeneracionistas*, de Francisco Giner, Joaquín Costa, Manuel Azaña, Fernando de los Ríos a Joaquín Ruiz Giménez, *gradualistas*, de Pablo Iglesias y Nicolás Redondo a Luis Gómez Llorente, y *reformistas*, de Landelino Lavilla y Enrique Tierno a Fernando Morán fracasaron en reformas que se estrellaron contra un ejercicio del poder y una estructura social mantenidos al precio, si necesario fuera, de la violencia.

La alternativa que se dibuja en el horizonte, tanto a las propuestas de reforma constitucional como al mantenimiento del *status quo*, consiste, más bien, en primer lugar, en que las elites vuelvan de su extravío y la sociedad española en su diversidad reconozca lo confortablemente que ha vivido bajo esta Constitución y retorne a ella. Es decir, en hacer vida real de la práctica institucional, de la que la Constitución es el *manifiesto*, y en desarrollar el programa normativo. Y, consecutivamente, en, desde la Constitución, impulsar en Europa una política de regulación del mercado, de transformación social y de determinación del Derecho europeo⁹.

9. Vid. A. López Pina, «Hacia la determinación constitucional del Derecho europeo», en *Libro homenaje a Luis Díez-Picazo*, Madrid: Ed. Civitas, 2003.

Veinticinco años de vida constitucional en España han puesto a prueba, sin duda, los límites del Derecho. Ahora bien, la respuesta de los juristas y de las gentes españolas *razonadoras* no puede reducirse a constatarlo. Ante la actual situación española, nosotros, de un lado, no podemos echar en saco roto los progresos alcanzados bajo la Constitución y, de otro, ni renunciamos a desarrollar cuanto del programa resta aún pendiente, ni somos tan ilusos para pensar, que sin previa transformación social y una convergencia del Derecho Europeo hacia los supuestos normativos de la Constitución española, una reforma constitucional vaya a transportarnos a una nueva arcadía. Al día siguiente del acto constituyente, los desafíos a abordar no iban a ser distintos. Desengañémonos, los problemas de la desigualdad y del poder permanecerían; la Constitución habría de medirse día a día con la subordinación de la política al dictado de los poderes económicos y con una concepción privada del poder; la sociedad española, antes que hacer suya plenamente la idea constitucional del hombre, preferiría constituirse como *sociedad privada de iguales*, y, en fin, el número de los españoles con *voluntad de Constitución* (Hesse), por más que firmes en el ideario, tal vez no fuera mucho mayor que en el momento previo a la reforma constitucional.

Entre junio de 1977 y diciembre de 1978, los españoles atravesamos una suerte de trance mágico, cuando, dejando atrás nuestras flaquezas, de un salto colocamos a España en la vanguardia jurídica de la Humanidad. La actual situación nos alerta, de que cuando la razón se adormece, como en el grabado de Goya, resurgen los viejos monstruos de nuestras aberraciones nacionales y europeas, corren tras nosotros y, de nuevo, nos alcanzan. Peor, los *demonios* pueden llegar a poseernos. El *ruedo ibérico* vuelve a ser *esperpento*. Nadie me ha convencido, sin embargo, de que sea hora de capitular. En tiempos que, merced a los enemigos del Derecho, vuelven a ser heroicos, los viejos y los nuevos conflictos me animan, más bien, a seguir el mandato constitucional de moldear normativamente la realidad española y europea: frente al primado de la codicia, la irracionalidad o la fuerza sin Derecho, a tensar el arco de la idea constitucional, es decir, *razonadora* del poder y la convivencia bajo el Derecho.

Empeñémonos, así, como ciudadanos, con *vocación cívica universal*, como nos encomendara Kant, en España y en Europa, por la *igual libertad bajo el Derecho*. Por defectuosa que pueda ser, nuestra Constitución no es el problema, sino, en *tiempos sombríos*, una tabla de supervivencia y un mandato para hacer otra política. Si *incluso un pueblo de demonios, siempre que estén dotados de razón, sería capaz de fundar un Estado de Derecho* (Kant), ¿vamos nosotros a renunciar a ello? La hora suena, pues, para un legislador *razonador* y desarrollador del programa constitucional en España y en Europa, no para el poder constituyente.

LORENZO MARTÍN RETORTILLO

Pensando a simple vista, apetece casi romper el tabú y que se vea que no hay ningún obstáculo para modificar la Constitución. Los italianos lo han

hecho, lo hacen los franceses, alemanes, suizos, portugueses, brasileños o argentinos y, aunque menos, también los estadounidenses, ¿por qué no nosotros? ¿Somos diferentes? ¿Aflora la veta carpetovetónica y nos aferramos desesperadamente a una idea fija? Pero yo creo que las cosas son más simples y que el problema no es el sí o el no, no es que haya que asirse a una numantina postura predeterminada. La única cuestión es que se trate de una reforma que haga falta, que se lleve a cabo para introducir una mejora sustancial y necesaria y que cuente con un apoyo social y político consistente. ¡Sólo eso, pero todo eso! Que no sea una opción partidista, sectaria, unilateral, insolidaria, que sólo a unos pocos preocupe, que aborde un problema real y menesteroso, no un sueño o una utopía, no una invención o una ficción, no la primera ocurrencia de un grupo de colegas o de camaradas, que sea una reforma que tenga visos de resultar eficaz, no que cree nuevos problemas, y que concite un amplio apoyo.

Creo que sí es positiva una cierta fijeza y estabilidad de cualquier texto constitucional, pero no por ello hay que cerrar la puerta a adaptaciones y reformas. Decía antes que a simple vista, y es que, en efecto, a pesar de las apariencias, de lo que se crea, o de lo que digan, lo cierto es que la Constitución ya ha sido modificada y de hecho se ha trastocado de forma rigurosa el primitivo paisaje constitucional: ello se ha hecho porque era necesario y contando con un ingente apoyo, multitudinario apoyo diría incluso (he abordado este tema recientemente en una conferencia con el título de *Reflexiones sobre la Constitución. De su elaboración y de su reforma*, que acaba de aparecer publicada en la «Revista Aragonesa de Administración Pública», num. 22, de este año 2003). De modo que cualquier cosa menos rigidez o inmovilismo. De hecho, la Constitución se ha modificado en varias ocasiones, porque era necesario y conveniente, y porque ha logrado cualificado apoyo mayoritario. Esto es lo que tiene que concitar cualquier aspirante a la reforma; lo que no vale es el juego sucio de sostener que haya que romper el sistema porque aspiraciones muy sesgadas o poco maduras, que no alcanzan apoyo mayoritario, encuentren resistencia a ser tomadas en consideración. Por fortuna el sistema constitucional español goza de muy buena salud y yo creo que tiene vitalidad suficiente para seguir rigiendo los destinos de este pueblo durante mucho tiempo todavía. Eso es a lo que se aspiraba unánimemente cuando hace veinticinco años se elaboró (y sobrada cuenta quedó en los *diarios de sesiones*). Hasta ahora, la Constitución ha ofrecido elasticidad suficiente para, con el buen tino de las instituciones —Corona, Cortes Generales, Gobierno, Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas, entre otras— ir resolviendo con las fórmulas existentes los diversos problemas que han ido surgiendo. Y conste que en el mundo y en España han sucedido muchas cosas en estos últimos veinticinco años. Conviene tener presente que, salvo el intento inicial de la referente al proceso autonómico, que ni siquiera llegó a ser promulgada, desactivada en trámite previo por el Tribunal Constitucional —contando con que había suficientes técnicas operativas para que el Estado

funcionara, como el papel a jugar por la «legislación básica»—, no ha sido preciso acudir a la figura de las leyes de armonización, variante por otro lado normal y con la que no habría por que rasgarse las vestiduras. O, en un mundo tan convulso y agitado, ni siquiera ha sido preciso utilizar ninguna de las variantes de la legislación sobre estados excepcionales, previstas por el artículo 116 de la Constitución —L. O. 4/1981, de uno de junio—, ni ninguna otra de las modalidades constitucionales para supuestos de gravedad y eso que no han faltado provocadores o quienes tenían muchas ganas.

¿A que me llevan las anteriores reflexiones? Constató, como decía, la efectiva modificación y adaptación constitucional realizada a lo largo de los pasados años. De una parte, una reforma expresa, avalada por abrumadora mayoría, bien que de alcance muy limitado, cuando en 1992 hubo que aceptar las exigencias del Tratado de Maastricht. Pero antes, para ingresar en la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986, el artículo 93 de la Constitución permitió dar pasos de gigante: aparentemente no se tocó el texto pero se abrió la puerta a una mutación constitucional de enorme alcance. Tan es así que el sistema constitucional se trastocó radicalmente quedando afectado todo el Estado, desde las Cortes Generales, al Gobierno de la Nación o a las Comunidades Autónomas: gran parte de la legislación que nos rige no se elabora ya en las Cortes Generales, o en las Asambleas de las Comunidades Autónomas, sino en Bruselas; buen número de políticas que aplicamos, o a las que estamos sometidos, no se hacen por el Gobierno de la Nación, o por los Ejecutivos autonómicos, sino que se aprueban en Bruselas. Un signo tradicional de nuestro Estado, como la moneda oficial española, es ya sólo distracción para los coleccionistas, ha desaparecido, porque así lo hemos querido, opción con la que por cierto estamos muy contentos. Y así, un largo etcétera. Profundas mutaciones constitucionales que continúan y han de continuar a cada paso que vaya dando la Unión Europea.

Es decir, se ha demostrado una impresionante adaptabilidad de la Constitución para afrontar nuevos retos. Lo que he expuesto son sólo algunos ejemplos. En suma, yo no descarto retoques del texto, que estará bien se asuman cuando sea necesario, y seguro que la dinámica de la mutación constitucional va a continuar. Pero creo también que la interpretación actualizadora ha de desempeñar un gran papel, como lo ha venido desempeñando en los años pasados.

Para concluir, yo me siento satisfecho del juego que ha permitido desarrollar la Constitución en una nación tan compleja y enrevesada como España. Aunque no me gusten las fanfarrias, ni crea que el patriotismo se mida por los metros cuadrados que se destinen a elaborar una bandera, me congratulo íntimamente y celebro con gusto —y me uno a los que lo celebren— los veinticinco años de vigencia de una Constitución que muchos contribuyeron con sus sacrificios y abnegación a que se hiciera. Más aún, me siento muy honrado de haber podido estar tan cerca de un acontecimiento que creo la historia juzgará positivamente. Me parecerá muy bien si para mejorar la Constitución hay que

cambiarla. Pero en la presente ocasión juzgo un tanto frívolo que se sustituya el júbilo por una siembra indiscriminada de la llamada a la reforma y modificación. Aunque me da la impresión de que esas voces, que yo respeto, son muy minoritarias y representan a muy poca gente. Sin cerrar los ojos al futuro, de vez en cuando resulta reconfortante pararse a ponderar los pasos afortunados.

RAÚL MORODO LEONCIO

Creo que, de alguna forma, en respuestas anteriores está reflejada mi posición. En resumen, ésta: en lo que se refiere al título VIII la reforma, y de fondo, será, a corto o medio plazo, inevitable y deseable.

GREGORIO PECES-BARBA

Creo que la pregunta está contestada con el juego conjunto de las preguntas anteriores. En muchos supuestos se puede afrontar la interpretación de la Constitución desde una actualización, adecuando a la situación y a la mentalidad actual, pero han aparecido cuestiones nuevas como las referidas a las relaciones con la Unión Europea o a la acción militar exterior que no se pueden dejar al arbitrio del ejecutivo.

Finalmente, hay cuestiones nuevas que se pueden resolver con el uso del artículo 9-2, sin necesidad de reforma constitucional. Un ejemplo paradigmático es el de las cuotas reservadas a las mujeres como elegibles en las elecciones, para equiparar su presencia a la de los hombres.