

# LA REFORMA COMO DEFENSA DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN

## LA CONSTITUCIÓN DE 1978 COMO CONSTITUCIÓN CUASI INTANGIBLE

**T**odas las Constituciones, y la Constitución española de 1978 no es, desde luego, ninguna excepción, se encuentran estructural, y sobre todo funcionalmente, transidas de una indefectible tensión dialéctica. De una parte, por su congénita y más propia idea de permanencia; y, de otra, por tener que ser capaz, de forma simultánea, de acomodarse a las nuevas exigencias que el mero transcurso del tiempo impone. Unas reflexiones que nos llevarían, por qué no, hasta los umbrales de la misma filosofía, con la ya clásica obra de Martin Heidegger, *Ser y Tiempo* (1927).

En efecto, cualquier texto constitucional se conforma ontológicamente como una norma dotada de pretensión de estabilidad. Algo no sólo lógico, sino conveniente, si se piensa que la Constitución auspica, ni más ni menos, la ordenación fundamental de las relaciones sociales fijando sus reglas políticas básicas de conducta. Una regulación nuclear que justifica, entre otras razones, su también específica conformación como *norma normorum*, según la clásica cualificación de

---

Pedro González-Trevijano es Catedrático de Derecho Constitucional. Rector de la Universidad Rey Juan Carlos.

Hans Kelsen<sup>1</sup>. Si una Constitución aparece, y la Constitución española de 1978 lo hace, sin duda, como la norma suprema y superior en que se asienta la validez y vigencia del resto de todas y cada una de las disposiciones del sistema jurídico, parece obligado que goce de una específica trascendencia temporal. Con todos los respetos, y por muy sobresalientes que puedan ser, y lo son, en sus más singulares ámbitos de actuación, la Constitución es cualitativamente diferente, por su significado, naturaleza, objeto, contenidos y protección, a la Ley de Aguas, el Código de Comercio o la Ley de Enjuiciamiento Civil. De aquí que no le faltara razón a Fleiner<sup>2</sup>, cuando, resaltando tal carácter, afirmaba que la Constitución aparece como el momento reposado y perseverante de la vida de un Estado.

Pero no es menos cierto, como adelantábamos, que la Constitución, como por lo demás acontece con cualquier obra humana, y las acciones normativas comparten tales perfiles, ha de saber atemperarse a las inevitables transformaciones que el paso del tiempo conlleva. Y es en este sentido en el que hay que comprender las formulaciones, más clásicas ya desde el siglo XVIII, cuando tanto desde el continente europeo (Rousseau) como americano (Jefferson), se abogaba con firmeza por el derecho, casi natural además, de poder proceder, por parte de la ciudadanía de cada época, a reformar la Constitución del país. Las generaciones futuras no pueden quedar encadenadas por las normas aprobadas por las generaciones precedentes. O, expresado en otros términos, el ciudadano del presente tiene que poder forjar de forma libre, aun sin desprestigiar el legado recibido, su modelo de convivencia política y, por ello, asimismo jurídica. Esto es, su Constitución considerada como definidora del orden fundamental del Estado.

Pues bien, desde la aprobación de la Constitución de 1978, hace ya más de veintisiete años, se ha extendido en la literatura política y académica que nuestra *Carta Magna* se ha erigido en una Constitución

---

<sup>1</sup> Kelsen, H., *Teoría Pura del Derecho*, traducción de Moisés Nilve, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), 16ª ed., Buenos Aires, 1979, pág. 147: «Un orden jurídico no es un sistema de normas yuxtapuestas y coordinadas. Hay una estructura jerárquica y sus normas se distribuyen en diversos estratos superpuestos. La unidad del orden reside en el hecho de que la creación –y por consiguiente la validez– de una norma está determinada por una tercera norma. Podemos de este modo remontarnos hasta la norma fundamental de la cual depende la validez del orden jurídico en su conjunto».

<sup>2</sup> Fleiner, F., *Instituciones de Derecho Administrativo*, traducción de Sabino Álvarez Gendin, Labor, Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1933, pág. 1: «Así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente, en la Administración, por el contrario, se nos manifiesta el Estado en actividad. Hasta el siglo XVIII se usaba el vocablo "gobierno" para designar esta actuación».

intocable, cuando no hasta pétreo. Una Constitución intangible y casi exenta de toda modificación desde su promulgación. Parece como si, por las razones que fuera, nuestra Norma superior hubiera sufrido una sacrosanta intangibilidad sobrevenida. Algo que, por lo demás, no es tan inexplicable politológicamente, toda vez que la misma trataba de dar respuesta, de una vez por todas, y desde un compromiso coparticipado y generoso entre las diferentes fuerzas políticas de la *Transición política*, a los hasta entonces enquistados e irresolubles problemas de un azarado y quebrantado constitucionalismo histórico (forma de Estado, organización territorial, cuestión religiosa y educación)<sup>3</sup>. Una Constitución que, de esta suerte, y a diferencia de partidismos y de banderías políticas pasadas, se alzaba, por primera vez, como la Constitución de todos los españoles sin exclusiones de ningún género o condición. En fin, la Constitución como pacto ejemplar de una ciudadanía española moderna, democrática y madura<sup>4</sup>.

Así entendida no extraña que ésta se haya, *de facto*, transformado, en el ánimo de los operadores políticos mayoritarios, y por qué no decirlo, de los mismos ciudadanos, en una Norma cuasi perenne, de la que se deseaba resaltar, y hasta cuidar, precisamente, esta añorada idea de estabilidad ante tanto inquietante sobresalto pasado y desvertebrador. Y aún más, toda vez que el desarrollo legislativo y jurisprudencial de estos años de régimen constitucional había permitido, y aún lo sigue haciendo, dar una más que razonable respuesta a las exigencias sociales y políticas principales, por más que, indudablemente, siempre es posible defender adecuadas modificaciones específicas a determinados aspectos del actual Texto constitucional de 1978.

<sup>3</sup> Ver, por todos, De Esteban, J., García Fernández, J. y Espín Templado, E., *Esquemas del Constitucionalismo Español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, págs. 13-23, el primero de los cuales expone, en el *Prólogo* de la obra, las causas de la inestabilidad constitucional y los rasgos característicos del constitucionalismo español.

<sup>4</sup> También por todos, García de Enterría, E., «La Constitución española como pacto social», en *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, Universidad Rey Juan Carlos-Fundación ICO, Madrid, 2004, pág. 231: «Con sus dos notas esenciales y fundamentales de haber sido la expresión de un pacto social básico de la Nación y de la inmensa mayoría de los hombres que la componen y articulan (pacto social existencial, de abrir una nueva época de paz interna y de articulación democrática efectiva y abierta, a la que queda remitida cualquier discrepancia de ideología política), y de intentar asegurar su eficacia erigiéndose en norma jurídica suprema del ordenamiento, norma que en tal concepto preside todo el proceso aplicativo del Derecho y resulta por ello aplicable directamente por todos los jueces y Tribunales, esta Constitución ha rendido ya, en el primer cuarto de siglo de su existencia, servicios impagables a todos los españoles, mostrándose como apta perfectamente para mantenerse en sus propios términos como un instrumento duradero y eficaz, asegurando sus grandes y existenciales funciones».

Esto es, a mi juicio, lo que explica, principalmente, que, a diferencia de lo sucedido con las demás Constituciones europeas del entorno (Constitución italiana de 1947, Ley Fundamental de Bonn de 1949, Constitución francesa de 1958 y Constitución portuguesa de 1976), la Constitución de 1978 no haya sufrido, al día de hoy, más que una única y, por cierto, escuálida revisión constitucional. Una reforma que encontraba su justificación, además, no en causas endógenas, sino externas, al hilo de la asunción por el Reino de España del Tratado de Maastricht de 1992, el cual, dentro de los derechos integrantes de la denominada ciudadanía europea (artículo 8), atribuía la capacidad electoral no sólo activa (esto es, el derecho de sufragio), sino además pasiva (es decir, la posibilidad de poder presentar candidaturas) a los ciudadanos comunitarios residentes en territorio nacional en los comicios locales. Una realidad que no era recogida, ni compatible, con nuestra *Carta Magna* de 1978.

Y a tal efecto, se procedía, tras una previa consulta del Gobierno al Tribunal Constitucional –Declaración del Tribunal de 1 de julio de 1992<sup>5</sup>– a la reforma, en fecha de 27 de agosto de 1992 (*B.O.E.* de 28 de agosto), del artículo 13. 2 de la Constitución, que pasaba de esta suerte a disponer lo siguiente: «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo *y pasivo* en las elecciones municipales». Como se constata, una revisión limitadísima, pues no va más allá de la incorporación, aún siendo por su objeto sin duda relevante, de las dos palabras resaltadas y añadidas al mentado artículo 13. 2 del Texto constitucional.

Ahora bien, nos engañaríamos si de tal observación fáctica infiriéramos, sin más, que la Ley Fundamental de 1978 no ha sufrido cam-

---

<sup>5</sup> La Declaración de 1 de julio de 1992 decía así: «La conclusión que se impone es, pues, la de que existe una contradicción, irreductible por vía de interpretación, entre el artículo 8 B, ap. 1, del Tratado de la Comunidad Económica Europea, según quedaría el mismo redactado por el Tratado de la Unión Europea, de una parte, y el art. 13. 2 de nuestra Constitución, de otra; contradicción que afecta a la parte de aquel precepto que reconocería el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a un conjunto genérico de personas (los nacionales de otros países miembros de la Comunidad) que no tienen la condición de españoles. La única vía existente en Derecho para superar tal antinomia, y para ratificar o firmar aquel tratado, es, así, la que ha previsto la Constitución en su art. 95. 1: la previa revisión de la Norma fundamental en la parte de la misma que impone hoy la conclusión de esta declaración. Dicha reforma constitucional habrá de remover el obstáculo contenido en el art. 13. 2 que impide extender a los no nacionales el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales».

bios, como de alguna manera hemos ya adelantado, y algunos destacados, en estos años de desarrollo político. Es verdad, como hemos visto, que tales modificaciones no se han instado por la vía expresa y rompedora que implica todo proceso de revisión constitucional explícito, pero sí se ha materializado a través de las denominadas mutaciones constitucionales<sup>6</sup>. Unas mutaciones que han alterado la comprensión y aplicación, en muchos casos, del Texto constitucional originario, tal y como lo pergeñó el poder constituyente de 1978. Una acción que se ha canalizado, de forma pacífica y cotidiana, por obra de tres principales mecanismos transformadores.

El primero, por supuesto, con ocasión de la *praxis* desplegada por los distintos actores políticos y jurídicos y, de modo especial, por las fuerzas políticas en el ejercicio de las funciones constitucionalmente asignadas, así como de los órganos constitucionales del Estado (Corona, Cortes Generales, Gobierno, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Constitucional); y, de manera más concreta, por la acción desplegada en estos años particularmente por el Ejecutivo y el Parlamento.

El segundo, con ocasión del inevitable desarrollo legislativo, tanto orgánico como ordinario, desde las Cortes Generales –sin desconocer el propio de las Comunidades Autónomas en su ámbito competencial– en una Constitución, como la española, que cuando se promulga aparece, en muchos ámbitos, como un Texto constitucional inacabado y abierto<sup>7</sup>. Piénsese, por ejemplo, en las disposiciones legislativas que han ido pormenorizando las instituciones del Estado, los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, sin olvidarse, por

<sup>6</sup> Ver sobre las mismas, tanto en lo relativo a su significado, como a sus vías de instrumentalización, González-Trevijano, P., *La costumbre en Derecho Constitucional*, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, págs. 319 y ss.

<sup>7</sup> Así, De Esteban, J., *Tratado de Derecho Constitucional Español*, T. I. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2001, pág. 122, donde se dice: «Sin embargo, las características del Título VIII de la Constitución permiten que no se hayan estabilizado todavía las competencias que cada una de ellas debe ejercer (se refiere a las diferentes Comunidades Autónomas), puesto que pueden seguir aumentando según determinen las circunstancias de cada momento. Este vaciamiento ilimitado de las competencias del Estado central, a favor de todas o algunas de las Comunidades Autónomas, comporta no sólo que no exista aún un diseño final del Estado de las Autonomías, sino algo que es todavía más preocupante y que consiste en que algunas de las Comunidades Autónomas más diferenciadas estén actuando como si el citado Título VIII fuese un mero derecho transitorio, en espera de llegar a otros objetivos que no caben en el marco del llamado Estado de las Autonomías. La Constitución, en consecuencia, sigue estando inacabada».

supuesto, por ser lo que ahora centra la atención, de la aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía a partir del año 1979.

Y, el tercero, y también de forma principalísima, por obra de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha ido delimitando la naturaleza y la extensión de conceptos hoy arraigados en nuestro sistema político-jurídico, como son los que afectan especialmente al contenido esencial de los derechos fundamentales y, en lo que ahora importa más, a la mismísima construcción jurisprudencial del llamado Estado de las Autonomías. Especialmente, dada la naturaleza dispositiva, voluntaria, abierta e indefinida de una parte importante del proceso de configuración de nuestro Estado Autonómico.

## **LA APERTURA DE LA CAJA DE PANDORA. LA PASIÓN RENOVADORA**

Sin embargo, esta situación de *statu quo*, sustancialmente compartido por una mayoría académica y política –aunque, efectivamente, a partir de finales de los años noventa empieza a argumentarse también la conveniencia de instar ciertas reformas de la Constitución (especialmente en lo atinente al Senado)– quiebra, cuando por parte del actual Presidente del Gobierno se anuncia, en el debate de investidura en el Congreso de los Diputados, su voluntad de poner en marcha un proceso de modificación constitucional explícito. Algo nunca auspiciado con anterioridad en los Gobiernos anteriores de UCD (1978-1982), PSOE (1982-1996) y PP (1996-2004), que habían preferido mantener el *statu quo* constitucional inicial. Aunque se nos adelantaba también por el propio Presidente del Ejecutivo que sin que tal revisión constitucional supusiera poner en cuestión las ideas-fuerza que definen el actual sistema político, ni abrir una reforma total o indiferenciada de la Constitución de 1978. Al tiempo que se manifestaba, asimismo, el compromiso a dejar restringida la revisión constitucional a unos bien predelimitados aspectos y, por lo que se deseaba transmitir, además, impermeables y bien circunscritos en sus más estrictos términos de identificación y desarrollo.

Ahora bien, y al margen de posibles expectativas de futuro o de mera enunciación de deseos –sobre todo si éstos recaen en aspectos tan tozudos como son los políticos– la cuestión abierta con el proyec-

to de modificación constitucional expresada por el Jefe del Ejecutivo plantea muchísimas incógnitas, y además de muy diferente naturaleza; no siendo las estrictamente jurídicas, ni las mayores, ni tampoco las únicas relevantes, tal y como ha tenido ocasión de explicitar, como veremos, el propio Dictamen del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, a instancias del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se solicitaba formalmente su parecer y hasta la delimitación de sus contenidos.

Por todo lo antedicho, siempre me he manifestado reticente a una reforma de la Constitución *hasta este momento*, y en las condiciones institucionales y políticas que han ido desde 1979 hasta el año de 2004, por más que, como abordaremos después, esta opinión haya de ponerse hoy en entredicho, dada la situación de cambio encubierto del modelo de Estado vigente, en *este momento*, como consecuencia de los procesos de reformas estatutarias.

Las razones de mi criterio contrario a una revisión constitucional se asentaban fundamentalmente en dos clases de argumentaciones. Una, de carácter más general, y vinculada al modo en que debería realizarse toda modificación explícita constitucional y, por tanto, también en nuestro régimen político; y, la otra, más específica, pues afectaría a las dificultades políticas y técnicas de las cuatro propuestas de revisión esgrimidas desde el Gobierno de la Nación. Detengámonos, pues, en primer término, en las de calado más general, que procedemos acto seguido a desbrozar rápidamente.

Primera. No se constata, en la que podríamos denominar conciencia socio-jurídica nacional, la percepción de su necesidad. Hoy los españoles están razonablemente satisfechos con su vigente marco constitucional –así lo confirman periódicamente los Informes del *Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)*–, mientras prestan atención, tal y como acontece con el resto de los ciudadanos europeos de su entorno, a los asuntos que verdaderamente ocupan. A saber: la inmigración, la educación, la sanidad, el terrorismo, el empleo, etc. Nada más lejano a las auténticas preocupaciones del ciudadano medio que la cantinela reformista auspiciada, y hay que denunciarlo, desde y por una clase política atinente exageradamente a su preservación.

Segunda. La actual situación de minoría del Gobierno en el Congreso de los Diputados, con un respaldo parlamentario insuficiente

para poder desplegar una política propia e independiente de sus socios de coalición en la Cámara Baja, por no hablar del Senado, no parece tampoco el mejor de los contextos para auspiciar ni más ni menos lo que implica políticamente abrir un proceso de revisión constitucional. En tales contextos lo pertinente, por el contrario, es el mantenimiento del *statu quo*, particularmente cuando éste funciona contrastadamente de manera eficaz. Es muy problemático encontrar una acción de política nacional tan relevante, tanto en sus variadas dimensiones cuantitativas, pero también de índole cualitativa, para un país, como un proceso de reforma constitucional, dadas sus varias implicaciones simbólicas, sociales, económicas, políticas y jurídicas.

Pero la situación actual sería, *ab initio*, aún más adversa para instar tales modificaciones expresas del texto constitucional por dos circunstancias añadidas y complementarias. La primera, y seguramente más destacada, por la necesidad jurídica –dadas las mayorías requeridas para la reforma de la Constitución de 1978 previstas en su Título X (artículos 167 y 168)– y política de consenso, y además activo y comprometido, con el Partido Popular, la otra gran formación política nacional, sin cuyo respaldo no puede ni debe abordarse una labor de tal significación y naturaleza. Simplemente se puede recordar, de nuevo, que la causa principal de nuestra inestabilidad constitucional durante nuestro constitucionalismo histórico se debió a que las Constituciones decimonónicas eran el fruto exclusivo del partido triunfante en las correspondientes elecciones, dejando fuera del proceso constituyente o de revisión constitucional, según el caso, a las fuerzas opositoras (así, por ejemplo, las Constituciones de 1834, 1837, 1845 o 1869). Una realidad que parecía habíamos zanjado –espero que recuperemos pronto el ineludible consenso constitucional– con la Constitución de 1978, por eso denominada, con acierto, y de forma bien descriptiva de sus perfiles más propios, como la Constitución del consenso nacional<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Como indicamos, al contrario de otros textos constitucionales del pasado, la Constitución de 1978 se construye desde su asunción por la práctica totalidad de fuerzas políticas y por la inmensa mayoría del pueblo español. A diferencia de anteriores Constituciones, elaboradas –decíamos– de manera exclusiva por las fuerzas políticas que en cada momento disponían de mayoría en las Cortes, imponiendo su parecer a la otra mitad de España, la *Magna Carta* de 1978 es obra de todos. Constitución y consenso, consenso y Constitución van pues entrelazados de forma indisoluble. Un texto en el que encontraron así cabida las tres principales ideologías del momento: la liberal, la demócrata cristiana y la socialista. Una circunstancia



Además, y no es tampoco una circunstancia baladí, no tiene sentido, si de lo que se trata es de intentar perfeccionar las deficiencias del modelo territorial del Estado y del desarrollo del régimen constitucional aparecidas con el inevitable paso de los años, escoger como socios exclusivos y excluyentes del *iter* de revisión constituyente a formaciones políticas que, desde luego, dudan, cuando no rechazan en algún caso, su inclusión en la Nación española. Y que, en consecuencia, no se caracterizan tampoco por la defensa institucional de la Constitución de 1978, que se denuncia, además de forma abierta y reiterada, como ajena, externa y sustituible por un nuevo marco político de relaciones bilateralizadas.

Tercera. Una decisión política tan relevante como una revisión constitucional requiere, si se desea canalizar con éxito, operar en un momento de adecuada distensión política. Basta con detenernos en el examen del Derecho constitucional comparado, tanto del más clásico como del presente, para constatar la certeza innegable de tal consideración, pues, de no ser así, las reformas terminan por no dar respuesta integrada y satisfactoria a las expectativas planteadas; al tiempo que, dado que la crispación termina por monopolizar la acción pública, sus aspectos de técnica jurídica –que deben cuidarse en tales circunstancias con especial delicadeza y extremado celo– acaban estando presididos por su insuficiencia, con la correlativa e indeseable mediocridad de sus resultados. Pues bien, nada más lejano en la situación política nacional para atestiguar, y además sin comprobación fáctica compleja, lo aquí reseñado, en un tiempo político necesitado urgentemente de ahormar de nuevo, y pronto, el consenso constitucional.

Cuarta. Aún habría, en la España constitucional de hoy, otra especificidad añadida que resulta anormal, y que estimo no es tampoco la más acertada para iniciar un proyecto de reforma constitucional. Al Gobierno le compete, y además por mandato constitucional expreso, la dirección de la política interior y exterior del Estado (artículo 97), disfruta de casi el monopolio legislativo en las Cortes Generales, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, a través de los denominados proyectos de ley (artículo 87. 1) y, por supuesto, de

---

que se vislumbra en muchos de sus preceptos más significativos como, por ejemplo, los que regulan el derecho a la libertad religiosa (artículo 16), la libertad de enseñanza (artículo 27), el derecho de propiedad (artículo 33) o la libertad de empresa (artículo 38).

la iniciativa para instar la reforma constitucional (artículo 166. 1). Hablamos, por tanto, del perfil más definitorio de lo que es el contenido básico de la acción de gobernar, y de los lógicos instrumentos atribuidos, *ope Constituzione*, para ello.

Dicho esto, la dirección de la política nacional –y qué aspecto más relevante puede haber de política nacional para un Gobierno que la reforma de la Constitución del Estado–, debería fijar los contenidos y los límites concretos de la misma. Expresado de otra manera, la puesta en marcha y la dirección de la reforma constitucional auspiciada por el Ejecutivo no debe –aunque constitucionalmente no haya impedimento jurídico para ello– satisfacerse con el sólo anuncio de ésta, y la delimitación singularizada de las enunciaciones generales a proceder, sino que habría de fijarse también la autoría material de sus particularizados objetos más puntuales. Así acontece con ocasión de la interposición de los correspondientes proyectos legislativos ante las Cámaras, ha sido la regla frecuente en nuestra historia constitucional y en el Derecho comparado de mejor referencia en los procesos de reforma constitucional, y no hay razones –más bien habría que reseñar todo lo contrario–, para no exigirse, en el caso presente, igual diligencia política.

Ahora bien, en lugar de ello, el Gobierno ha renunciado a presentar, como por lo demás se hace con todo detalle en los proyectos legislativos ordinarios ante las Cámaras, los ámbitos materiales de lo que debería ser el contenido de la reforma, delegando tal competencia en manos de un órgano externo como es el Consejo de Estado. Un órgano, es cierto, que disfruta de un bien ganado e indiscutible prestigio, dada la excelente calificación profesional de sus miembros, y su experiencia contrastada en el ejercicio de su función consultiva durante tantos años –«El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno» (artículo 107)–, pero que no debería haber sido el encargado de prefijar los aspectos puntuales y el desarrollo material más propio de la reforma constitucional anunciada.

La mejor prueba de lo alambicado del procedimiento urdido para hacerlo posible, fue la necesaria y previa reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, para que competencialmente pudiera desempeñar una función para la que, a mi juicio, ni estructural ni funcionalmente estaba llama-

do. Por más que, y como era previsible, el Dictamen emitido es, en una institución de innegable cualificación, jurídicamente excelente, y políticamente acertado en sus sugerencias y conclusiones.

Quinta. Pero aún se debe dar una última razón, y sustancial, sobreañadida a las antedichas. Todo proceso de redefinición de un sistema político, como es al final un proceso de reforma constitucional, pero también el de revisión estatutaria que más adelante abordaremos, debería seguir, en buena lógica político-jurídica, el siguiente *iter*: procedamos, de manera primigenia, a realizar, con el necesario consenso entre las principales formaciones políticas, y tras contrastar las expectativas reales de la ciudadanía, las modificaciones constitucionales, para, en un segundo instante, y una vez satisfechas éstas, proceder *a posteriori*, a la modificación de los demás elementos del entramado normativo constitucional, esto es, lo que podríamos incluir, de forma especial, en el denominado bloque de la constitucionalidad. Dentro del cual despliegan el papel más destacado los distintos Estatutos de Autonomía (entre muchas, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991)<sup>9</sup>.

No parece acertado pues anunciar una futura reforma de la Constitución, y abrir, simultáneamente, una revisión estatutaria que, dada además su contrastada dimensión simbólica, política y jurídica, supone una mutación constitucional grave del actual modelo de Estado y, por ende, de la misma Constitución de 1978. Esto es lo que ha acontecido, y está sucediendo –y más tarde me referiré a ello– con la tramitación y aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el proceso de mimetismo que se ha abierto en el resto de Comunidades Autónomas (Comunidad de Andalucía, y en seguida es previsible que también el caso del País Vasco y de la Comunidad de Canarias). No parece lo más acorde con los criterios, tanto de la lógica, como de la oportunidad política, instar, primero, la colocación del tejado del entramado normativo, y postergar, para un segundo acto, los cimientos del edificio constitucional del Estado. Esto es, de su Constitución.

Y algunas otras consideraciones más. Además de lo mentado, podríamos esgrimir algunas dificultades de corte más concreto –apuntá-

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, Rubio Llorente, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, págs., 63-90.

bamos-, y vinculadas a las cuatro propuestas de reforma constitucional señaladas por el Gobierno de la Nación: denominación explícita de las Comunidades Autónomas en el propio texto de la Constitución; la eliminación de la discriminación de sexo, en igualdad de grado, en la sucesión a la Jefatura del Estado; la incorporación expresa del proceso de construcción europea y la asunción correlativa del Derecho comunitario en nuestro sistema jurídico; y la tan traída y llevada reforma, tanto estructural como funcional, del Senado.

Pero todavía habría que apuntar una previa consideración. En realidad, tal y como por lo demás ha atestado el Dictamen del Consejo de Estado, las reformas constitucionales reseñadas no son posibles de circunscribir, sin más, a la afectación impermeable de cuatro preceptos aislados de la Constitución de 1978. En realidad, la pretendida revisión restringida terminaría incidiendo, nos guste o no, en más de sesenta artículos de la Constitución de 1978. Una circunstancia, obvio es decirlo, que no suscita problemas de constitucionalidad, pero sí de predeterminación política de los contenidos susceptibles de modificación, y que, por unas u otras razones, finalizarían por ser manifiestamente desbordados por el proceso de reforma tal y como fue diseñado, al menos en un primer momento, por el Ejecutivo.

Por todo ello habría que explicar, con algo más de detalle, que las indicadas reformas constitucionales esgrimidas por el Gobierno de la Nación no son tan sencillas, ni inocuas, como pudiera pensarse en una primera aproximación. Y así lo ha apuntado, con acierto, el propio Dictamen del Consejo de Estado.

De entrada, la denominación explícita de las Comunidades Autónomas no puede desconocer la problemática abierta con la «sopa indiscriminada de letras constitucionales» que estamos alentando: nación, nacionalidades, regiones, regiones históricas, comunidad nacional, realidad nacional, nacionalidad histórica, etc. Unas expresiones que, desde luego, disfrutan de una relevancia simbólica y política bastante destacada.

En cuanto a la eliminación de la discriminación por razón de sexo, en igualdad de grado, en la sucesión a la Jefatura del Estado, deberían reseñarse algunas consideraciones relevantes. A tal fin, se habrá de ser cuidadoso, de impulsarse la reforma necesariamente junto con el resto de las señaladas enmiendas. La ciudadanía ha de percibir las de ma-

nera integrada y unitaria. De no ser así, y ya que las modificaciones que afectan a la denominación de las Comunidades Autónomas, sí inciden en el artículo 2 CE, –que si naciones, que si nacionalidades históricas, que si comunidades nacionales– y del Senado –sobre el que no hay acuerdo respecto de su sistema de elección– se nos antoja más problemático que prosperen, nos hallaríamos con que la revisión se circunscribiría, con la políticamente irrelevante cuestión de la incorporación del Derecho comunitario, a la Corona. Una propuesta que podríamos terminar convirtiendo en un injustificado plebiscito sobre nuestra Monarquía parlamentaria.

Asegurada tal ineludible exigencia, la modificación debe quedar explícitamente circunscrita, acto seguido –y así lo señala bien el Consejo de Estado también–, a los herederos del actual Príncipe de Asturias. Éste no se hallaría afectado por dicha reforma, toda vez que ya en 1977 adquirió la condición de Príncipe de Asturias –esto es, de legítimo heredero de su padre Don Juan Carlos– y de que en 1986 prestó el oportuno juramento de acatamiento a la Constitución de 1978 (artículo 61. 2). Pero una declaración, que sí que habría de articularse de forma clara y solemne en una disposición transitoria, y a ser posible, todavía mejor, en un nuevo epígrafe al referenciado artículo 57 de la Constitución.

En lo relativo a la consagración expresa en la Constitución de 1978 del proceso de construcción europeo y en la incorporación explícita del Derecho comunitario a nuestro sistema jurídico, amén de ser una cuestión eminentemente técnica –aunque relevante– que no interesa a la ciudadanía, el propio Tribunal Constitucional, en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, ya habría sentenciado la no necesidad de modificación de la Constitución al hilo de la luego desafortunada Constitución europea<sup>10</sup>.

Y en cuanto al Senado, hay que mencionar las dificultades políticas para llegar a un acuerdo, pues la cuestión no es la automática adopción del mejor modelo de elección, realizado desde el enclaustrado y cerra-

---

<sup>10</sup> En palabras de la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre: «Finalmente, y en cuanto a la cuarta de las preguntas planteadas por el Gobierno, falta el presupuesto de la misma, que es el de la necesidad de una reforma de la Constitución, la cual no se da en este caso, al no apreciarse contradicción entre los preceptos del tratado objeto del requerimiento del Gobierno y la Constitución española, por lo que no tiene que pronunciarse sobre dicha pregunta».

do ambiente de un laboratorio constitucional, sino las repercusiones prácticas en el número de escaños para cada formación política.

El tema tan traído de la reforma del Senado no resuelve, además, pues le desborda, el problema de la organización territorial del Estado, y la regulación actual del Título VIII de la Constitución. Las tensiones nacionalistas no se resolverán, en realidad, si no ponemos término a la situación de interinidad que vive el modelo territorial del Estado de las Autonomías. Pero, ¿tal reforma asegura, indefectiblemente y de forma automática –aunque tampoco se ignoran sus ventajas y mejoras–, la futura lealtad constitucional e integración de ciertos nacionalismos en el sistema político?; ¿no corremos el peligro de añadir problemas de gobernabilidad –piénsese, por ejemplo, en la existencia, una vez que el Senado se pudiera convertir en Cámara permanente– de distintas mayorías en las dos Cámaras?; ¿se desea, en realidad un modelo formalmente federal –que ya lo es en gran manera funcionalmente hoy–, y que implica, salvo los constitucionalmente consagrados hechos diferenciales, relaciones multilaterales e igualitarias, o más bien el mantenimiento del trato diferenciador, cuando no privilegiado, y la recurrente relación de bilateralidad de cada Comunidad Autónoma con el Estado?; ¿no sería un absurdo, si antes no se modifica la composición del Congreso de los Diputados, hacer dos Cámaras, tanto Congreso como Senado, de representación muy territorializada?; ¿no cometeremos el error de dotar, con el modelo de elección que al final se esgrima, dentro de los distintos submodelos desglosados en el Dictamen del Consejo de Estado, una mayor representación aún de los partidos nacionalistas, ya de por sí generosamente tratados también en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, acentuando su papel de partidos-bisagra?

Y es que, como decíamos, las reformas constitucionales reseñadas no son, ni política ni jurídicamente, tan restringidas, ni tan impermeables. Por el contrario, y basta con leer por ejemplo el Dictamen del Consejo de Estado, la modificación de las cuatro materias apuntadas directamente en la propuesta reformista lleva a la revisión de otras vinculadas directa o indirectamente, ya sea por razones de congruencia material, de mejora de técnica jurídica o de conveniencia política.

Pero si lo referenciado no fuera suficiente para explicitar la dificultades de las reformas instadas por el Gobierno, el Partido Popular ha

puesto inicialmente, por su parte, encima de la mesa dos modificaciones añadidas. La primera, el incremento a una mayoría más cualificada (2/3) para aprobar los Estatutos de Autonomía, es decir, sus actualizadas reformas. Y, la segunda, la eliminación de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, relativa a la posible incorporación de la Comunidad Foral de Navarra al País Vasco<sup>11</sup>.

## **LAS REFORMAS ESTATUTARIAS O EL CAMBIO DE LAS REGLAS DE JUEGO**

Todo lo expuesto me ha llevado al convencimiento, durante estos años, de la no necesidad/oportunidad de postular reformas constitucionales en nuestra *Carta Magna* de 1978. Aunque, volvemos a hacer hincapié, ello no quiere decir que no se reconozca la conveniencia de acomodar ciertos preceptos de la Constitución de 1978 a las nuevas circunstancias del momento presente; pero éstas, aun habiéndolas, y claro que las hay –reiteramos una vez más–, nunca me han parecido tan sobresalientes, ni perentorias, como para abrir un proceso de modificación constitucional, sin satisfacerse previamente ciertas exigencias ineludibles: un clima político nacional distendido; una empatía por parte de la ciudadanía sobre la necesidad de la reforma; un acuerdo constitucional muy mayoritario y sólido entre las distintas formaciones políticas; y la previa delimitación material de sus contenidos más precisos. Unas circunstancias, como he tratado de explicar, que no se dan en el actual contexto político.

Apuntado lo anterior, el presente momento constitucional, en lo que éste tiene de consecuencias políticas y jurídicas, parece, no obstante, lo suficientemente relevante para replantearse, de forma razonada y consciente, la firmeza y adecuación de mis anteriores convicciones sobre la necesidad/pertinencia de un proceso en toda regla de reforma, por primera vez con cierta profundidad y alcance, de la Constitución de 1978. Aunque eso sí, dejando bien resguardadas, desde un primer instante y con toda firmeza, sus líneas básicas de ordenación.

---

<sup>11</sup> Incluso se habría apuntado, también por el Presidente del Gobierno, la existencia de otras dos reformas: la eliminación de la expresión «disminuido» del artículo 49 CE o la inclusión de una referencia a las víctimas del terrorismo en el *Preámbulo* de la misma Constitución.

La razón de tal cambio viene justificada por la actual reforma de los Estatutos de Autonomía –nos referimos, evidentemente, a la significación política y a las consecuencias jurídicas de la hoy en tramitación *Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*–, al incidir sustancialmente en nuestro hasta ahora modelo territorial de Estado y correlativa, en muchos aspectos, Constitución de 1978.

En efecto, la tramitación del *Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, y su más que probable futura aprobación, tras el referéndum obligado en dicha Comunidad Autónoma, va a alterar profundamente el marco territorial del Estado y el orden constitucional vigentes, al menos tal y como los hemos conocido e interpretado, tanto política como jurídicamente, por los más distintos operadores políticos y jurídicos a lo largo de estos años. Entre cuya función hermenéutica incluimos también, y por supuesto, la más cualificada por obra del Tribunal Constitucional, el máximo, aunque no el único, intérprete de la Constitución (artículo 1. 1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). No puedo ahora detenerme en un análisis exhaustivo de las razones de lo afirmado, pero sí desearía realizar, de entrada, dos principales consideraciones al respecto.

La primera, y la más grave, por su dimensión política: la quiebra del consenso constitucional, pues éste no puede ni debe quedar encorsetado a las exclusivas exigencias de mayorías cualificadas que impone la propia Constitución de 1978 (Título X) para su reforma, ya sean las del procedimiento simple o agravado, sino que hay que entender que se extiende materialmente a otros ámbitos básicos, tales como los Estatutos de Autonomía –y aprovecho para recordar también la Ley Orgánica del Régimen Electoral General–, aunque no se requiera para la reforma estatutaria más que de la mayoría absoluta propia de la ley orgánica (artículo 147. 3 CE). Así, y hasta este momento, todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía, desde los aprobados en el ya lejano año de 1979, y sus posteriores modificaciones, se habían visto respaldados por el acuerdo de las dos principales formaciones políticas nacionales. Ahora, en cambio, la reforma estatutaria de Cataluña queda limitada a escasamente algo más de un cincuenta por ciento de refrendo parlamentario.

Y, la segunda, que los contenidos materiales del *Proyecto de reforma estatutaria de Cataluña* suponen, en ocasiones *de facto*, y en otras *de iure*,



una mutación constitucional esencial, decíamos, del modelo de organización territorial actual del propio Estado y, por lo tanto, de la mismísima Constitución, que quedan, de esta suerte, alterados, cuando no violentados. Y lo que es más preocupante, no sólo en cuestiones de relevancia constitucional menor o secundaria, sino en las ideas-fuerza que han conformado nuestro vigente régimen constitucional. Me estoy refiriendo, de manera especial, a la noción de soberanía, a la enfermiza extensión de la bilateralidad en las relaciones entre el Estado y la citada Comunidad Autónoma, al blindaje de las competencias autonómicas por la *Generalitat* y paralelo asalto a las competencias propias del Estado, a la difuminación del Estado para poder dictar en el ámbito de sus competencias la denominada legislación básica y a la fragmentación del principio de solidaridad interterritorial entre Comunidades Autónomas.

De aquí que se haya extendido la preocupación, y no falta razón para ello, por la denominada *deconstrucción* del Estado, al menos tal y como lo hemos vertebrado a lo largo de estos años. La reforma estatutaria incide así, tanto en lo que podríamos llamar el sujeto político del Estado, pero también, claro que sí, en la afectación de valores constitucionales esencialísimos, tales como los derechos fundamentales y libertades públicas de la persona, en lo que éstos expresan un marco común para todos los territorios<sup>12</sup>. Un contexto que nos llevaría, antes o después, de seguir dicha estela, al desmantelamiento o vaciamiento del Estado por propia neutralización operativa o inacción jurídica o fáctica. Así las cosas, resalta aún más, por desafortunada, la pretensión estatutaria de incrementar nuevas asimetrías constitucionales, pues no se debería ir, en el presente contexto del muy descentralizado Estado de las Autonomías, más allá del lógico debido respeto a las asimetrías, éstas sí, expresadas en la Constitución, y que por lo demás se encuentran suficientemente amparadas.

No nos engañemos. Queda poco, de entidad sustancial, susceptible de transferirse del Estado a las Comunidades Autónomas. Hoy el desafío debería de ser, lejos de iluminadas reclamaciones, la mejora de los mecanismos de colaboración, integración y participación de tales

<sup>12</sup> Al hilo de todo ello son de destacar las reflexiones, ya clásicas, de Schmitt, C., «Teoría de la Constitución», traducción de Francisco Ayala, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1934, págs. 115-131, sobre los conceptos de destrucción, supresión, quebrantamiento y suspensión de la noción de Constitución referenciada al proceso de reforma constitucional.

Comunidades en la política nacional y comunitaria del Estado, y no el desbordamiento del régimen constitucional.

Aún habría que decir algo más, toda vez que nuestro sistema constitucional no conoce de vías jurisdiccionales específicas preventivas de protección de la Constitución –desaparecido el recurso previo de inconstitucionalidad, con la modificación de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, de la apuntada Ley Orgánica de 1979 del Tribunal Constitucional, con la salvedad de los Tratados internacionales– que impidan infracciones como las denunciadas. Al día de hoy, como es conocido, y una vez que así lo declaró el propio Tribunal Constitucional, en su Auto de 15 de marzo de 2006, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 18 de octubre de 2005, sobre la calificación de la *Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, habrá que esperar a que finalice, tras el referéndum en Cataluña, la reforma estatutaria apuntada<sup>13</sup>. Sólo entonces cabrá la interposición del recurso de inconstitucionalidad, lo que provoca, y ello por variadas causas, una justificada preocupación.

De entrada, porque la experiencia práctica atestigua las dificultades para restañar situaciones fácticas sobrevenidas, sobre todo, si, de instarse en su día el oportuno recurso de inconstitucionalidad –el único mecanismo garantizador, reiteramos, hoy posible–, el Tribunal Constitucional se difiere temporalmente en su resolución. Una circunstancia ésta nada sorprendente, pues ha sido la práctica habitual de nuestra jurisdicción constitucional, que no gusta de resolver, y en muchas ocasiones es comprensible, las cuestiones planteadas en los momentos políticos más agrios y álgidos referidos a tales materias impugnadas. Algo que es, por tanto, más que probable que pueda acaecer en la presente situación.

Sin olvidar una circunstancia política evidente: las obvias dificultades, como para cualquier otro órgano constitucional que desplegara competencias semejantes, para entrar a declarar la inconstitucionali-

---

<sup>13</sup> En dicho Auto de 15 de marzo de 2006 se dice expresamente: «Así pues, este Tribunal sólo podrá conocer y enjuiciar el contenido de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el caso de que sea finalmente aprobada, esto es, deje de ser una propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía y alcance la forma definitiva de Estatuto de Autonomía, y si los sujetos para ello legitimados activan alguno de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Antes de que concluya la fase de formalización normativa, este Tribunal carece de inexcusable jurisdicción o competencia para pronunciarse sobre la propuesta de reforma (art. 4. 2 LOTC, ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6.b.)».

dad de partes significativas de un Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlamento de Cataluña, por las Cortes Generales y sancionado, como pasará con seguridad, con independencia del concreto respaldo popular, por el oportuno referéndum autonómico. Valgan, por todas, las argumentaciones del Consejo Constitucional francés al hilo, en el año de 1962, de la modificación constitucional auspiciada por el general De Gaulle para la elección directa del Presidente de la República en la Constitución de la V República de 1958, en base a una más que discutible interpretación extensiva de las atribuciones que le confería el artículo 11 del texto constitucional francés: donde el pueblo ha hablado, este Consejo no tiene nada que decir. O, expresado en los términos de la Decisión del Consejo Constitucional nº 62-20, de 6 de noviembre de 1962, dicho órgano entendía que su competencia se circunscribía a las leyes «votadas por el Parlamento», pero no «aquéllas que, adoptadas por el pueblo mediante referéndum, constituyen la expresión directa de la soberanía nacional»<sup>14</sup>. Esto es, *Roma locuta, causa finita*.

Dicho de otra forma: ¿qué órgano es capaz de declarar la invalidez, y en consecuencia, la radical y completa expulsión del sistema jurídico de la reforma de un Estatuto de Autonomía, aprobado por la Asamblea de Cataluña, respaldado por las Cortes Generales y refrendado por el mismísimo cuerpo electoral? Por más que, es verdad, se podría argumentar, que tal imposibilidad fáctica sólo sería extensible a aquellos procesos de reforma estatutaria que preceptúan la intervención directa del cuerpo electoral en referéndum, pero no para todos los demás que no prevén tal exigencia. Pero, sea como fuera, la gravedad de los contenidos regulados en este u otro Estatuto autonómico de semejantes perfiles, justifican plenamente las presentes reflexiones.

De aquí la naturaleza y sentido del recurso previo de inconstitucionalidad, impecable en su construcción de dogmática jurídica, por más que, en un momento determinado, se terminara por hacer un uso torticero y obstruccionista del mismo, a la par que el Tribunal

---

<sup>14</sup> Un examen detallado de la Decisión del Consejo Constitucional francés en Favoreau, L. y Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, París, Sirey, 1933, pág. 180. Aquí, nuestro Tribunal Constitucional no se vería imposibilitado, como el Consejo Constitucional, para realizar el juicio de constitucionalidad reclamado, pero su decisión, en la práctica, estaría, no puede ser de otra manera, muy condicionada por la situación política.

Constitucional dilataba quizás en demasía las resoluciones sobre las cuestiones impugnadas, a causa de una masiva e indiscriminada interposición *ad cautelam*.

La única salida sería, en el mejor de los casos, y dado el contexto presente, la esperanza de una sentencia interpretativa clara y tajante por parte del Tribunal Constitucional; pero ésta no es la cuestión ahora, donde preocupa la perentoriedad y la naturaleza preventiva de las vías de defensa constitucional, aunque volvamos a ella más adelante. El tiempo de los dioses, y hasta de los héroes, ha pasado. Hoy vivimos en el tiempo de los hombres. No exijamos, por tanto, acciones sobrehumanas a nuestras instituciones.

Y es que el Estatuto de Autonomía de Cataluña es manifiestamente alterador del vigente modelo de Estado y, repetimos, de la propia Constitución. Muchas y variadas razones se pueden denunciar, y no sólo desde luego por la probable inconstitucionalidad de alguno de sus artículos, por más que, como no podía ser de otra forma, el texto se haya depurado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

En primer lugar, el Estatuto no es el lugar para la delimitación de la extensión material de lo que es el contenido de las leyes de bases que puede dictar el Estado en las distintas materias en que disfrute de competencias. En segundo término, no se pueden blindar competencias originariamente del propio Estado en los textos de los Estatutos de Autonomía, y que por lo tanto éstas sólo serían asumibles por las Comunidades Autónomas por la vía excepcional de las leyes de transferencia o delegación del artículo 150. 2 CE. Y, finalmente, la no necesidad, cuando no discutible conveniencia constitucional, de consagrar en los futuros Estatutos una Declaración de Derechos y Libertades fundamentales, como si éstos fueren auténticas Constituciones. Pero quedarían también otros interrogantes en el firmamento autonómico: la postulación de una Agencia Tributaria propia, aunque se limitase, de momento, a la gestión de impuestos de manera consorciada con el Estado; la creación de un Consejo General del Poder Judicial Autonómico, por más que, al día de hoy, de carácter únicamente consultivo; etc.

Pero aún se podría y debería decir algo más. La Constitución española es bien clara respecto a la cuestión de qué entidad o entidades

políticas son susceptibles de considerarse naciones. Nación sólo es la Nación española. Aquélla que de forma solemne proclama, en el *Preámbulo* de la Constitución, su voluntad de «Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo». Y sobre ella es desde donde se justifica la misma Constitución, al decirse de manera categórica, que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española». Ésta, y no otra, es la que hay que entender pues como la interpretación *auténtica* de nuestra *Carta Magna*, así como la hermenéutica *lógica* y *finalista* de ambos preceptos constitucionales.

Por el contrario, las *nacionalidades* y *regiones*, de las que también se ocupa el artículo 2 del texto de la Constitución, gozan de un generoso reconocimiento, pero se trata de entidades diferentes a la nación. Exclusivamente la Nación española disfruta de soberanía –asignada, por lo demás, a la totalidad del pueblo español y no a sus particulares territorios (artículo 1.2 CE)– y se encuentra conformada como un Estado, ya que las reseñadas *nacionalidades* y *regiones* gozan de autonomía, pero no de soberanía. Y no parece serio pretender posponer su relevancia a su *sola* regulación en el Preámbulo.

Aunque los Preámbulos constitucionales, y en este caso los de un Estatuto de Autonomía, no posean la misma naturaleza jurídica que su articulado, sí tienen un importantísimo valor. De entrada, sus enunciaciones son material y formalmente constitucionales, es decir, tienen valor jurídico, por más que carezcan de contenido dispositivo y eficacia jurídica inmediata. Esto es, su objeto afecta a materias intrínsecamente constitucionales, mientras quedan también protegidos, si desean posteriormente modificarse, por las exigencias de rigidez preestablecidas.

Y aún se debe argumentar mucho más, ya que poseen una indiscutible dimensión histórica y simbólica. Simplemente recordar aquí los importantísimos Preámbulos que abren, por ejemplo, la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 –«Los representantes del pueblo francés... considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos...»–, como el de la misma *Constitución norteamericana* de 1787 –«Mantenemos, como verdades evidentes, que todos los hombres nacen iguales; que su

Creador les atribuye determinados derechos inalienables, entre los que se cuentan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...»-, bastante más conocidos, por cierto, y con semejante influencia, que sus singulares preceptos. Pero hay que apuntar una circunstancia añadida. Los Preámbulos son un auxilio indispensable para conocer, adelantábamos, la denominada *interpretación auténtica*, es decir, la última *ratio* del constituyente en el momento de su elaboración. Y todavía algo más. Éstos son un criterio hermenéutico de primer orden cuando se busca el espíritu y el alcance de ciertos artículos o la resolución de antinomias. Por esto, en suma, es sencillo rastrear en los Preámbulos las *ideas-fuerza* que definen el propio sistema político.

En consecuencia, no importa tanto que en nuestro régimen constitucional, a diferencia del caso de la vigente Constitución francesa de 1958 de la V República, el Preámbulo no disfrute de eficacia jurídica inmediata –aquí sí disponemos de un Título Primero de la Constitución de 1978 que tutela los derechos fundamentales–, dada la relevancia de sus funciones. Los Preámbulos no satisfacen pues un simple papel descriptivo en términos históricos, culturales o políticos. En la Constitución de 1978, Nación sólo es, de acuerdo con su más recta interpretación –la cuestión no consiste en hacer un repaso sobre las diversas teorías esgrimidas en abstracto a lo largo de la historia de las ideas políticas–, la Nación española (artículo 2), mientras que a ella se encomienda, con exclusividad, la soberanía (artículo 1. 2). Y ésta es la razón por la que la Nación encuentra su lógica ubicación donde debe estar: en el texto constitucional, y no en los Estatutos de Autonomía. España no es una Nación de naciones, ni una Confederación de naciones, ni un Estado plurinacional. En cuanto a las autonomías, el constituyente lo enunció con claridad, aunque el concepto acuñado fuera difuso: son *regiones* o *nacionalidades*, pero nunca naciones.

Y qué se puede decir, por lo demás, de una reglamentación lingüística que dificulta/proscribe *de facto* el uso del castellano, a pesar de que el artículo 3. 1 de la Constitución disponga que éste es «la lengua española oficial del Estado», mientras «los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla». Frente a tal mandato, reiteradamente incumplido por una cercenadora legislación de inmersión lingüística, se añade ahora la caracterización del catalán como deber, aunque eso sí, al no estar dotado de sanción jurídica en caso de incumplimiento, de un anestesiante deber impropio.

En fin, y termino estas consideraciones sobre el futuro Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que no se ha podido subsanar –seguramente porque, a pesar de los esfuerzos, era imposible– es su música soberanista. Basta con leer su pretencioso *Preámbulo*, acercarse a su disparatada extensión –227 artículos frente a los 57 del *Estatut* de 1979 o los 169 de la Constitución– para concluir, como ha señalado el profesor Meilán, que éste disfruta de «alma de Constitución y cuerpo de reglamento». Y ello, me temo, no quedará aquí. El Parlamento andaluz ha calificado a Andalucía de realidad nacional, en un nuevo Estatuto, que siguiendo a su homónimo orientador, dispone también de 246 artículos, frente a los 75 del actual.

Llegados a este punto, deberíamos detenernos, ahora con más atención, en algunas de las consideraciones referenciadas en la autoridad del Dictamen del Consejo de Estado de febrero de 2006. Una autoridad que bebe tanto de la evidente cualificación técnica-jurídica del máximo órgano consultivo del Estado, como, en el presente supuesto, y dado que ha sido el mismísimo Gobierno el que ha reclamado su parecer, de su condición de autor material de los contenidos de la reforma constitucional auspiciada.

De entrada, basta con leer con cierta atención el exhaustivo Dictamen para apreciar que las reformas constitucionales hoy apuntadas por éste no son exclusivamente las anunciadas por el Gobierno de la Nación. Por el contrario, y frente a un modelo de relaciones enfermiamente bilateralizadas, y transidas de la interinidad propia del actual sistema autonómico, el Consejo de Estado reclama la pertinencia de cerrar, de una vez por todas, el modelo territorial. Incluso, podríamos decir que si no todas, pues no seríamos justos, sí muchas de las observaciones de más calado esgrimidas por el Consejo de Estado van en un sentido distinto al argumentado al hilo de la tramitación parlamentaria, tanto autonómica como nacional, de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por no hablar de la posibilidad, más que real, de terminar por transformar los Estatutos de Autonomía, ante su dudosa inconstitucionalidad en muchos de sus preceptos, en futuras normas meramente programáticas e inaplicables. Una naturaleza, nuevamente, manifiestamente distinta a los rasgos que han definido, hasta hoy, los contenidos estatutarios desde 1979.

Y es que lo más reprochable es esta ordenación bilateral, hasta en los extremos más nimios, entre Cataluña y el Estado español. ¡Qué le-

jos de la realidad histórica, de la pertinencia política, de la Norma constitucional y de un competitivo ámbito económico integrado! Una situación de bilateralidad que exclusivamente sería comprensible en un modelo confederal. Aquí se encuentra la clave principal de la cuestión. Un sistema, el que se postula, que poco tiene de auténticamente federal, ya que el federalismo implica, por comprensión estructural, igualdad de trato entre los territorios y vínculos multilaterales. La bilateralidad es una relación característica, en cambio, de otras realidades políticas y momentos históricos: procesos de descolonización, ejercicios incipientes de derechos de autodeterminación, reglamentaciones de una Confederación de Estados o vinculaciones paritarias entre Estados soberanos e independientes.

Todas ellas consideraciones difíciles de conciliar con nuestra Constitución. Las relaciones de bilateralidad, salvo en los casos justificados por los hechos diferenciales o circunstancias especiales, no sustentan nuestro régimen constitucional. Mientras, el federalismo, sobre todo en la fórmula más moderna, el *federalismo cooperativo*, se define por una serie de caracteres arduos de rastrear en la actual reforma estatutaria.

Efectivamente, el federalismo supone, adelantábamos, una ordenación entre la Federación y los Estados federados, o lo que es lo mismo en el caso español, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de perfiles multilaterales. Una manera de estructurarse políticamente que favorece, de esta suerte, los mecanismos, cada vez más evidentes en un Estado moderno, de actuaciones coordinadas. Y, por fin, un modelo territorial que responde a una filosofía, que lejos de respaldar los elementos diferenciadores por que sí, hace especial hincapié, por el contrario, en los comunes y coparticipados entre los distintos territorios.

Pero se pueden y deben decir más cosas sobre el presente extremo. En realidad, no nos hallamos, en el caso de Cataluña –tampoco en el supuesto de la Comunidad de Andalucía y, con toda seguridad, en el resto de los procesos estatutarios por venir, pues el proceso mimético, como siempre ha ocurrido con anterioridad, es inevitable<sup>15</sup>– ante meras reformas estatutarias, sino ante otros Estatutos de Autonomía en

---

<sup>15</sup> Ver al respecto el magnífico hilo discursivo recogido en el libro de Blanco Valdés, R., *Nacionalidades Históricas y Regiones sin Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, págs. 67 y ss., con su afortunada metáfora de la carrera de las tortugas y las liebres.



el sentido más estricto del término. Lejos de encontrarnos en un momento de simple acomodación de los vigentes Estatutos de Autonomía a las contingencias propias del tiempo, estamos ante procesos estatutarios nuevos. Ante un nuevo proceso, en el pleno sentido de la palabra, estatuyente, y dados muchos de sus contenidos, de un proceso formalmente estatuyente, pero materialmente, dada la afectación de los parámetros de la constitucionalidad, constituyente. Unos Estatutos inflamados de una música y letra marcadamente, en consecuencia, estatista y soberanista. Unos Estatutos que, lejos de conformarse como lo que son, «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma», que enraíza su validez en la Constitución de 1978, añoran transformarse en Constituciones paralelas de sus respectivas Comunidades.

Unos Estatutos además, y como hemos referenciado, que, al no respetarse el consenso constitucional, no pasan de ser Estatutos de partido. Algo, desde luego, para lo que no estaba pensado el proceso de reforma estatutaria previsto en la Constitución de 1978, y hasta, hay que decirlo, tampoco los mismos Estatutos de Autonomía, en su reseñada condición de normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma (artículo 147. 1 CE).

Aunque a lo argumentado podríamos aún hacer otras dos consideraciones sobre lo que agravaría la debilitación del Estado. De una parte, por la redefinición de la regulación y de los contenidos de las más diversas e importantes leyes orgánicas, que se van a ver afectadas esencialmente, como consecuencia del proceso de reforma estatutario. Piénsese, por ejemplo, en el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, etc. Y, de otra, por la paralela sectorialización y departamentalización del Estado a través de leyes parciales de desarrollo, que le van privando de sus competencias en detrimento de una política propia, común y coordinada.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA REFORMA, PERO ADECUADA**

Desde tales parámetros, la reforma de la Constitución podría arbitrase, ante la imposibilidad normativa de respaldar vías políticas y

jurisdiccionales eficaces, en su mejor defensa. La *deconstrucción* del modelo de Estado, y el desmantelamiento de parte de sus competencias definitorias, podrían llevarnos a esgrimir la reforma de la Constitución con una finalidad bien distinta a la tradicionalmente asignada –esto es, la acomodación de los preceptos constitucionales a las realidades aparecidas como consecuencia del paso del tiempo–, para conformarla como la vía más eficiente y apta para la preservación del modelo de Estado, y también de la misma idea de Constitución.

Basta con observar la realidad para constatar el paulatino e imparable vaciamiento competencial del Estado, así como la postergación de los elementos comunes, y la exaltación, en contra, de los elementos diferenciadores y más singulares. Esto es, los favores de una política que respalda, desde hace demasiado tiempo, las ansias centrífugas, y que penaliza las acciones centrípetas necesarias para la cohesión y preservación del propio sistema.

Un vaciamiento del Estado que es predicable<sup>16</sup> respecto de sus tres poderes más clásicos. Así, en el ámbito del Poder legislativo, por ejemplo, la indefinición futura más absoluta de lo que son las leyes de bases. Del Poder ejecutivo, donde se cercenan las competencias tradicionales del Estado –basta con leer las pormenorizadas competencias exclusivas en tantas y tantas materias del futuro Estatuto de Cataluña–, asumiéndose la práctica totalidad de títulos competenciales, como acontece, por sólo citar el caso bien significativo de la política exterior. Y así mismo del Poder judicial, donde el Tribunal Supremo va a quedar reducido, mayoritariamente, a órgano de unificación de doctrina.

Desde este contexto, la línea argumental del Consejo de Estado nos resulta impecable jurídicamente y pertinente políticamente. A saber, la conveniencia de cerrar el modelo autonómico, de poner coto a la reclamación continuada de competencias autonómicas que terminarán por difuminar el Estado, cuando no, dada su debilidad, por llevarlo a la inacción. Habría, por tanto, que proceder a una reforma constitucional adecuada, a la verdaderamente necesaria, y que no es la que está en la actual discusión política, a la constitucionalización y

---

<sup>16</sup> Así, por ejemplo, lo argumenta Arias Salgado, R., *La Reforma del Senado*, Ponencia FAES, 27 de abril de 2006.

aseguramiento de las competencias del Estado, y de paso, seguramente, a otras medidas singulares pero complementarias, como, por ejemplo, la restricción de las leyes del artículo 150. 2 de la Constitución.

Una revisión de la Constitución que habría de instarse de conformidad, en todo caso, con los dos siguientes requerimientos. Primero, y de ningún modo, una revisión constitucional completa/general, sino una modificación selectiva de sus particulares contenidos. Pero, al tiempo, y en segundo término, dada la exagerada delimitación competencial recogida en el futuro Estatuto de Autonomía de Cataluña, y hay que pensar que en los demás procesos miméticos de reformas estatutaria por venir, de contornos concisos y detallados, si queremos que sea efectivamente eficaz.

Pero, al margen de las consideraciones, mayoritariamente de juridicidad realizadas, habría todavía otra cuestión más importante a resolver: ¿Al margen de problemas de inconstitucionalidad, nuestro Estado, y por ende también la Constitución de 1978, es viable con la configuración del modelo territorial de competencias establecido en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña? Sinceramente, lo veo muy complejo, sobre todo si, como ha sucedido hasta ahora, el proceso de mimesis nos llevara a su generalización en el resto de las Comunidades Autónomas.

Por ello se impone la necesidad imperiosa de cerrar el modelo de Estado, al hilo de la recuperación del consenso constitucional –ésta es, en realidad, la gran cuestión pendiente para que el sistema político pueda funcionar adecuadamente– entre las dos grandes formaciones políticas de alcance nacional. Algo que habría de auspiciarse desde el impulso de una reforma constitucional consensuada<sup>17</sup>, de contornos limitados, pero pormenorizada al tiempo también en sus extremos concretos, asegurando la pervivencia del Estado y la preservación de los elementos comunes del sistema.

Y, claro que sí, desde el escrupuloso respeto al proceso de descentralización consolidado y al más generoso derecho a la autonomía de las hoy conformadas Comunidades Autónomas, al hilo de la cons-

---

<sup>17</sup> Al respecto de todo lo dicho, no quiero dejar de recoger las sugerencias del libro de Sagués, N. P. y Palomino Alomino Manchego, J. F., «Imprevisión y Reforma. Dos problemas contemporáneos del Derecho Constitucional», *Cuadernos de la Asociación Peruana del Derecho Constitucional*, Perú, 2005.

trucción del con razón denominado Estado de las Autonomías. En ello, y en la recuperación del consenso constitucional, se encuentra la clave de la bóveda, no tanto de la Constitución de 1978, que por supuesto que sí, como en el mismísimo funcionamiento y viabilidad de nuestro vigente régimen constitucional de 1978. En esta ocasión, por ejemplo, la Declaración de las dos grandes formaciones políticas en Alemania, el pasado 6 de marzo del presente 2006, para superar, en un pacto constitucional, las disfuncionalidades del modelo territorial, es un excelente ejemplo a seguir en la España constitucional.

Preguntemos, pues, como hicimos en el proceso constituyente de 1978, al pueblo español el modelo de organización territorial y constitucional por el que desea seguir rigiéndose. Como afirma bien el profesor Pedro de Vega<sup>18</sup>, «No en vano, detrás de toda racionalización jurídica, lo que en definitiva subyace es el dogma de la teología política popular, según el cual: *vox populi, vox dei*». El camino, tal y como están las cosas, el de la reforma de la Constitución, convertida, de esta suerte, en la mejor valedora del mismo orden constitucional. Un orden constitucional que necesita, y pronto además, del restablecimiento del consenso constitucional.

---

<sup>18</sup> De Vega, P., *La Reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 303.