

# **La reforma de la Constitución. Aporías del cambio constitucional en el Derecho español**

(Lección inaugural. Curso 2012-2013. Resumen)

**Ramón Punset Blanco**

Catedrático de Derecho Constitucional

Sr. Presidente del Principado, Sr. Rector Magnífico, Autoridades, compañeros de la comunidad universitaria, Sras. y Sres.:

1.- Como sucede en la práctica totalidad de las Constituciones contemporáneas, la Constitución española ha regulado la reforma del texto constitucional, o sea, ha institucionalizado el procedimiento de su propio cambio. Pero lo ha hecho sin establecer límites materiales de ninguna clase, de manera que sería lícita la reforma de cualquier precepto constitucional, sin importar la materia sobre la que verse, e incluso la revisión total de la Constitución. Así, a diferencia de lo previsto en las Constituciones de Italia, Alemania, Francia o Portugal, que proclaman la intangibilidad, mayor o menor, de la forma estatal, ningún aspecto de la Constitución española resulta inmodificable. Nuestro poder constituyente constituido comparte, pues, con un poder constituyente originario (revolucionario, en suma) la posibilidad de efectuar una operación radical: la de llegar a la raíz misma de la existencia y de la legitimidad de la comunidad política. Esto evidencia –si dejamos aparte, por ahora, la cuestión de la rigidez excesiva de la Norma Suprema en ciertas materias-- un profundo respeto por la voluntad nacional, permanentemente actualizada por la posibilidad de abordar una reforma de la intensidad que el pueblo español o sus legítimos representantes juzguen necesaria en cada momento del devenir existencial de nuestra “patria común” (art. 2 CE). Todo –abolir la Monarquía e instituir una República, ya parlamentaria, ya presidencial; regresar al Estado centralista anterior a 1978, modificar en sentido federal el actual Estado autonómico, reconocer el *ius secessionis* de las Comunidades Autónomas o la independencia de algunas de ellas, o bien declarar irreformable la proclamación del carácter indisoluble de la Nación española; integrar nuestro Estado en una federación europea regida mediante una Constitución; mantener o suprimir el Tribunal Constitucional y atribuir sus competencias al Tribunal Supremo, etc., por citar las decisiones de política constitucional más relevantes-- se halla, en consecuencia, a disposición del poder de reforma, que se convierte, de esta guisa en el poder supremo del Estado. *La Constitución es, de tal suerte (y dejando a un lado, de momento, el problema de su excesiva rigidez), la expresión constante de la disposición que sobre sí misma detenta la comunidad nacional.*

Todo está a disposición del poder de reforma excepto, naturalmente, el propio procedimiento de reforma, que los órganos reformadores han de respetar, aunque el procedimiento mismo sea también una materia reformable. La supremacía del poder constituyente constituido radica, en resumidas cuentas, en la ilimitación material de la reforma constitucional, en que puede reformarlo todo de arriba abajo.

2.- La Constitución confiere la potestad de reforma como competencia decisoria solamente al Congreso de los Diputados y al Senado, Cámaras integrantes de las Cortes Generales, y al cuerpo electoral del Estado en los supuestos de referéndum de ratificación. La iniciativa de la reforma constitucional, en cambio, puede provenir del Gobierno, de cualquiera de las Cámaras de las Cortes o de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, hallándose excluida una iniciativa reformadora popular por la Constitución misma, cosa que no puede sorprender dado el poco aprecio que los constituyentes de 1978 --aquejados en esto de verdadero *horror populi*-- sentían por las instituciones de democracia directa.

Aunque la Constitución no contiene previsión específica al respecto, en la práctica el Rey, que ya sancionó el texto constitucional de 1978, viene sancionando las reformas del mismo. Así ocurrió en las reformas constitucionales de 27 de agosto de 1992 y de 27 de septiembre de 2011. La sanción es, desde luego, un acto de naturaleza legislativa, ya que históricamente expresa el consentimiento regio en la aprobación de la ley parlamentariamente adoptada. Pero en la actualidad, aplicando por analogía lo establecido para el procedimiento legislativo ordinario en el artículo 91 CE, se trata también de un acto debido, de manera que el Rey no puede negarse a sancionar en ningún supuesto, ni tampoco oponer un veto suspensivo a la reforma acordada por las Cortes, devolviéndola para nueva lectura. Menos pacífica sería la cuestión de si el Rey habría de promulgar la reforma en cualquier caso, incluso si se omitieran o conculcaran requisitos constitucionales del procedimiento reformador, como, por ejemplo, la necesaria aprobación por referéndum de la modificación constitucional.

Si la competencia decisoria en orden a la reforma de la Constitución pertenece únicamente a las Cortes y, eventualmente, al electorado nacional, ningún otro órgano -- conviene destacarlo así-- posee poder constituyente de ninguna clase. No lo poseen el Rey ni Asamblea autonómica alguna, ambos en virtud de la Historia o de pretendidos derechos extraconstitucionales. Allí donde existe una Constitución normativa, ningún

ente u órgano públicos disponen de poder propio alguno, ajeno al acervo de atribuciones que les otorga el texto constitucional. Todos ellos desempeñan estrictamente parcelas del ejercicio de una soberanía cuyo titular exclusivo es el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que carecen de la facultad, que sería verdaderamente soberana, de ampliar unilateralmente aquel acervo invocando la existencia de un fondo histórico de poder anterior a la Ley Fundamental. No hay, en suma, más potestades que las que la Constitución confiere o autoriza; y esta significación del artículo 1.2 CE --la de que todos los poderes tienen carácter derivado, no originario-- debe aplicarse también a la exégesis de la disposición adicional 1ª de la Constitución, a veces objeto de abusiva interpretación, pues si es verdad que, conforme a ella, “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, no lo es menos que la actualización del régimen foral “se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía” y nunca, pues, al margen del bloque de la constitucionalidad.

Creo que esta precisión sobre a quién atribuye exactamente nuestra Constitución el poder constituyente constituido resulta particularmente pertinente en relación con el problema del llamado *derecho a decidir*. Utilizando tal eufemismo, los nacionalistas vascos y catalanes (y, según cabe suponer, todas las demás especies del variopinto nacionalismo contrario a la unidad nacional española o reticente con ella) reclaman para sus respectivos territorios el reconocimiento del derecho de autodeterminación, que naturalmente comprende el derecho de separarse del Estado español y de crear un Estado propio. Ahora bien, como acabamos de señalar, si el derecho a decidir conlleva la facultad libérrima de las instituciones de las Comunidades Autónomas --de su Parlamento y su cuerpo electoral, principalmente-- de acordar por sí mismas el tipo de relación que quieran mantener con el Estado o su separación de él, semejante derecho es inexistente en nuestro ordenamiento jurídico, no derivándose tampoco de ninguno de los tratados internacionales a los que España se haya adherido, ni mucho menos de los principios generales del Derecho Internacional, uno de los cuales es, por el contrario, el del respeto a la integridad territorial de los Estados. Sin embargo, nuestra Constitución, además de reconocer en su artículo 2º “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones” integrantes de la Nación española (una forma de autodeterminación interna o intraestatal, por tanto), no impide la fragmentación y escisión del territorio nacional ni, por consiguiente, la independencia de una Comunidad Autónoma.

En efecto, es cierto que, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución, ésta “se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, pero no resulta menos verdad que, según hemos visto, ningún precepto constitucional --ninguno, insisto-- se encuentra sustraído a la reforma de nuestra Carta Magna. Consiguientemente, podrían los Parlamentos vasco y catalán remitir a la Mesa del Congreso una proposición de reforma constitucional que autorizase la secesión territorial y regulara el procedimiento de separación en todos sus extremos (institucionales, económicos, sociales, etc.) o reenviara a una ley paccionada esa concreción. Eso sí, dado que la proposición afectaría de lleno al mencionado artículo 2º, el procedimiento a seguir sería el del artículo 168 de la Constitución, que comprende los siguientes requisitos: 1) aprobación del principio de reforma por mayoría de dos tercios del Congreso y del Senado y disolución inmediata de las Cortes; 2) aprobación del texto de la reforma por igual mayoría de las nuevas Cámaras; y 3) ratificación de la reforma mediante referéndum del electorado nacional. Los electores españoles en su conjunto se pronunciarían, así, en dos ocasiones sobre la independencia demandada: en las elecciones generales y en la vía referendaria.

Lo que los nacionalistas quieren no es, desde luego, recurrir al procedimiento constitucionalmente establecido. Su aspiración radica en que se reconozca el derecho a decidir en solitario de los electores vascos o catalanes. Pero semejante “derecho” de decisión unilateral sólo merecería ese nombre si se lo confiriese la propia Constitución, y ello tras una reforma de su texto llevada a cabo también a través del dificultoso itinerario descrito. Parece evidente, en suma, que el metafísico derecho a decidir carece de posibilidades de viabilidad jurídica y que nos hallamos ante una cuestión fáctica que habrá de desembocar, en la coyuntura que los nacionalistas juzguen internacionalmente más propicia, en un enfrentamiento con el Estado. El rumbo de colisión está ya marcado, y únicamente cabe especular con los distintos escenarios en que podría tener lugar y el tipo de respuesta conveniente en cada caso.

**3.-** La Constitución instituye dos métodos de reforma. El más sencillo es el que contiene el artículo 167: si hay acuerdo entre el Congreso y el Senado, la reforma puede aprobarse por mayoría de tres quintos y no precisa referéndum, salvo que lo soliciten una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Este método ha sido el

utilizado en las dos únicas reformas realizadas hasta el presente. La primera de ellas (1992) fue extraordinariamente simple, ya que, mediante la adición de sólo dos palabras al artículo 13.2 del texto constitucional, se quiso posibilitar el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales de los ciudadanos comunitarios residentes en España, según demandaba el proyectado Tratado de la Unión Europea concertado en Maastricht.

La segunda reforma constitucional –de incomparablemente mayor calado-- tuvo lugar en 2011 para reformar el artículo 135 y garantizar de manera draconiana la estabilidad presupuestaria y los límites del déficit estructural y del volumen de la deuda pública. Esta reforma se instrumentó rapidísimamente: formulada la propuesta de manera conjunta por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular del Congreso el 26 de agosto y acordada su tramitación en dicha Cámara mediante lectura única (o sea, directamente en el Pleno, sin ponencia, estudio, debate y dictamen previos en Comisión) y además por el procedimiento de urgencia, los Diputados la aprobaron el 2 de septiembre y los Senadores cinco días después. No fue sometida a referéndum porque los parlamentarios opuestos a ella no consiguieron reunir las firmas constitucionalmente exigidas al efecto.

La reforma ha merecido, en términos generales, la crítica de la doctrina científica. No, ciertamente, por la omisión de la consulta popular, ya que, aun siendo la decisión adoptada de alto voltaje político, versa sobre materia técnicamente muy compleja, y probablemente insusceptible por ello de trasladarse al cuerpo electoral sin reduccionismos demagógicos. Lo que se ha discutido doctrinalmente, en cambio, es, ante todo, el apresuramiento y la consiguiente distorsión del procedimiento parlamentario. Frente a la meditada, debatida y sosegada reforma de la Ley Fundamental alemana de 29 de julio de 2009, modelo inspirador del contenido de la española, nuestra urgencia reformadora, en el último minuto de la legislatura, recuerda el descomunal esfuerzo tardío de los malos estudiantes y, como era de esperar, no obtuvo el aprobado de los mercados financieros. Una fe tan primitiva en la capacidad del “Boletín Oficial del Estado” para conformar inmediatamente la realidad evidencia, de otra parte, mentalidad de fetichismo legiferante o taumaturgia chamánica. Tampoco la acelerada adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, llamada a desarrollar el precepto constitucional reformado, ha servido para inspirar confianza en la solvencia del Reino de España, y es de temer que fracase asimismo en tal propósito la rápida ratificación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012.

4.- El método más agravado de reforma lo reserva el artículo 168 CE para “cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar [arts. 1 a 9], al Capítulo Segundo, Sección primera del Título I [<De los derechos fundamentales y de las libertades públicas>: arts. 15 a 29], o al Título II” [<De la Corona>: arts. 56 a 65]. Ahora bien, ideado sobre todo con la pretensión de blindar a la Monarquía, este complejo método reformador la hace en realidad más débil, al dificultar su adaptación evolutiva y al convertir cualquier aspecto de la institución dinástica, por secundario que sea, en un motivo para pronunciarse plebiscitariamente acerca de su mantenimiento o sustitución. Piénsese en cuestiones tales como el estatuto del denominado “consorte de la Reina”, la tutela del Rey menor o incluso la misma equiparación del varón y la mujer en el orden sucesorio, cuestiones, entre otras, cuya modificación habría de conducir a la disolución inmediata de las Cortes, la convocatoria de elecciones y la ratificación popular mediante referéndum, lo cual parece a todas luces excesivo.

Que las decisiones políticas fundamentales --aquellas que vertebran la forma del Estado o, por supuesto, las que afecten a su soberanía-- han de someterse a mayorías muy cualificadas en el Congreso y en el Senado y trasladarse luego a la decisión referendaria nacional es cosa clara. Pero este laberíntico método del artículo 168, además de plantear importantes problemas técnicos e interpretativos, es de una rigidez poco conveniente para la misma longevidad de nuestra Carta Magna. La regulación de la reforma constitucional debe conciliar estabilidad y cambio, previniendo sabiamente una ruptura revolucionaria a través de un procedimiento capaz de acoger con la debida sensibilidad las nuevas corrientes de la opinión pública.

Ello así, resulta prioritario modificar el propio método de reforma, suprimiendo esta especie de gran cláusula de intangibilidad vergonzante del artículo 168 y añadiendo un apartado 4 al artículo 167 que establezca la siguiente previsión: “*El referéndum será*

*obligatorio cuando la reforma afecte a los principios de la forma del Estado enunciados en el Título Preliminar, a la naturaleza de la Jefatura del Estado y a la soberanía del Estado español. 50 Diputados o 50 Senadores podrán promover una consulta vinculante al Tribunal Constitucional para determinar la concurrencia de tal afectación”.*

La supresión del alambicado artículo 168 dotaría, pues, a la voluntad nacional de toda su plenitud, al permitir la asunción de la Constitución por las generaciones vivas, especialmente las que no pudieron participar en el referéndum de 1978.

5.- En casi 34 años de vigencia de la Constitución únicamente hemos acudido al procedimiento de reforma (y además al procedimiento menos agravado) en dos ocasiones, ambas sin intervención del cuerpo electoral. Esto se ha considerado doctrinalmente como “una anomalía, con repercusiones negativas en cuanto al papel que desempeña la jurisdicción constitucional”, y ha hecho que la Constitución española aparezca hoy día como “posiblemente la más antigua de Europa”. En Alemania, por contra, la Ley Fundamental de 1949, aun dotada de amplias cláusulas de intangibilidad, se ha alterado 53 veces. Ahora bien, aunque el artículo 168 de nuestra Constitución la convierte en una de las más rígidas del mundo (lo que en cierto modo contrarresta la carencia de límites materiales a la reforma de la misma y su consiguiente disponibilidad por la comunidad nacional), no es la dificultad de su modificación por el método más agravado lo que explica la continencia reformadora española, sino, fundamentalmente, una preocupante falta de consenso en la cuestión constitucional principal: la articulación territorial de España.

Además de esto, resulta lógico que un asunto tan aparentemente alejado de las actuales zozobras ciudadanas, fundamentalmente centradas en la economía y el empleo, se halle fuera de las portadas de los medios de comunicación. La reforma de la Constitución, entonces, ¿interesa únicamente a los especialistas en Derecho Público? La respuesta a tal pregunta la dan los interrogantes que se suscitan de continuo en el debate político y en el seno de de los foros jurídicos, y de los que cabe citar principalmente los siguientes:



- 1) ¿Deben las Comunidades autónomas devolver competencias al Estado (sobre todo en educación y sanidad, que son las que generan mayor gasto) o más bien habría que revisar el sistema de financiación autonómica?
- 2) ¿Es constitucional el llamado “Pacto Fiscal” que reclaman los nacionalistas catalanes y que pretende extender a la “Generalitat” el régimen de concierto foral vasco-navarro?
- 3) ¿Tiene ya sentido la incesante reforma estatutaria en Cataluña y el mimetismo que genera en otras Comunidades Autónomas o bien hay que dar por agotado el denominado “principio dispositivo” y, en consecuencia, las competencias estatales que es lícito reivindicar? O sea, ¿no ha llegado ya la hora de concluir el proceso autonómico?
- 4) ¿Alguien sabe para que sirve el Senado, que es una Cámara carente de sexo político?
- 5) ¿Es realmente el Consejo General del Poder Judicial un órgano sistémico, indispensable para garantizar la independencia judicial, o podríamos prescindir de él sin riesgo alguno para el Estado de Derecho?
- 6) Atendidas las altas misiones que la Constitución (art. 124.1) atribuye al Ministerio Fiscal -- y más aún si se le quisiera confiar la dirección de la investigación criminal en lugar del Juez de Instrucción--, el Fiscal General del Estado, hoy designado por el Gobierno, ¿no debería ser elegido por el Congreso por mayoría de tres quintos y gozar del régimen de autonomía propio de los órganos constitucionales?
- 7) ¿Debería confiarse el control de constitucionalidad de las leyes al Tribunal Supremo y suprimir el Tribunal Constitucional, o sería frontalmente incompatible con el principio democrático que la declaración de nulidad de las decisiones legislativas de los representantes del pueblo se efectuase por un órgano ayuno de toda representatividad?
- 8) Para evitar la lamentable demora en la renovación del Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas, ¿no habría que imponer el cese inmediato, sin prórroga de funciones, de quienes hayan concluido el período para el que son designados?

9) ¿No deberíamos recoger en la Constitución nuestro compromiso con el proceso de integración europea y regular sus efectos en el interior del ordenamiento de un Estado políticamente descentralizado?

10) La elección por un sistema mayoritario de los Diputados al Congreso en circunscripciones uninominales, ¿les haría más dependientes de sus electores que de la cúpula de los partidos?

Estos y otros interrogantes demuestran que el debate sobre la reforma constitucional está, en realidad, muy vivo y que sólo la dificultad de reeditar el consenso interpartidario de 1978 ha imposibilitado, hasta el momento, abordar un amplio proceso de revisión de la Constitución. Un proceso, por cierto, que, dentro de objetivos más limitados, pretendió impulsar el Gobierno el 4 de marzo de 2005 al solicitar del Consejo de Estado un informe sobre las modificaciones constitucionales relativas a (1) la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono, (2) la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, (3) la inclusión en la Constitución de la denominación de las Comunidades Autónomas y (4) la reforma del Senado. El Consejo de Estado cumplió muy satisfactoriamente el encargo, elaborando un documento de alto interés, lleno de observaciones y sugerencias. Sin embargo, el Gobierno –embarcado en el respaldo del desgraciado proceso de reforma del Estatuto de Cataluña y sus extraordinarios costes institucionales-- no formuló luego ninguna iniciativa de modificación constitucional y ésta resultó, por tanto, frustrada. Cinco años después, sólo la crisis de nuestra deuda pública fue capaz de generar la rápida y limitada en su objeto, pero muy importante, reforma del artículo 135 de la Constitución.

**6.-** ¿Qué cabe esperar (y, en su caso, desear) de la reforma constitucional en el inmediato futuro?

A) Me referiré, en primer lugar, al desarrollo de la integración europea y su relación con la revisión constitucional. Con frecuencia se afirma que los Estados miembros de la Unión Europea han perdido sustanciales potestades soberanas y que la superación de la crisis del euro conllevará nuevas ablaciones de soberanía. Si ya una vieja “marca” de la soberanía estatal (y anteriormente de los reyes) como la libre emisión de moneda se transfirió a la Unión, dejando a los Estados que la componen sin margen de maniobra en un aspecto tan esencial de la política económica, ¿hasta dónde llegará la desustancialización de los Estados nacionales –algunos, como el nuestro, con más de

cinco siglos de antigüedad—si se limita su independencia presupuestaria, fiscal y de supervisión bancaria? El Tribunal Constitucional Alemán ha puesto el límite de las transferencias en la conservación de la *estatalidad suficiente* de la República Federal; en suma, de su *capacidad de dirección política independiente*.

Ahora bien, tanto los propios juristas como los medios de comunicación suelen comprender mal la idea de soberanía, que conciben con criterios teológicos y consideran, por tanto, como sinónimo de omnipotencia, de ilimitación, de indivisibilidad; en suma, de potestad divina. Esta concepción tuvo su importancia en la formación y consolidación de los Estados nacionales y en su teorización jurídico-doctrinal, pero jamás ha servido para entender el poder estatal, que nunca ha respondido, dentro de la constelación de poderes políticos, a tales atributos. ¿Cuándo se produciría, pues, en el marco del proceso de integración europea lo que, utilizando un símil biológico, llamaríamos la “muerte” de la soberanía? No, desde luego, cuando se transfirieran a la Unión Europea competencias tradicionalmente asociadas al Estado como fenómeno histórico-político, sino únicamente cuando, previa reforma de la Constitución, permitiéramos la modificación de los Tratados de la Unión por mayoría (aunque fuese muy cualificada) y no, como hasta ahora sucede, por unanimidad de los Estados miembros; cuando renunciáramos por tanto a la *competencia sobre las competencias*. En ese preciso momento, aunque los Tratados siguieran llamándose así, serían en realidad una Constitución y la Unión Europea dejaría de ser una Confederación para devenir una Federación, cuyos Estados miembros habrían cesado de existir como entes soberanos.

Sorprende que en nuestro país haya más consenso acerca de la profundización de la integración europea que respecto de la articulación territorial española. Casi todas las fuerzas políticas piden más y no menos Europa. Resulta chocante, por ejemplo, que la demanda alemana de progresiva homogeneización fiscal no haya sembrado la alarma entre los foralistas vascos y navarros, ni alterado la reivindicación de Convergència i Unió sobre el eufemísticamente llamado Pacto Fiscal. De otro lado, conviene saber que una alternativa a la secesión que manejan los nacionalistas desde hace décadas (y que podríamos denominar “independencia virtual”) consiste en decantar la arquitectura institucional de la federalización europea del lado de las naciones como sujetos políticos

básicos, en detrimento de los actuales Estados. Dicho de forma caricaturesca, se trataría de depender más de Bruselas y menos (prácticamente nada) de Madrid.

Por lo demás, la federalización de Europa constituye ante todo una exigencia de la globalización. El esquema de relaciones interestatales surgido de la Paz de Westfalia es un cadáver insepulto. La tarea de las generaciones políticamente activas del continente debe consistir en superar la micropolítica de la Vieja Europa sin por ello destruir el pluralismo territorial que la enriquece. A eso responden el principio de subsidiariedad consagrado en el Derecho originario europeo y la idea de democracia multinivel. Europa no es sólo, en efecto, el voluntarismo racionalista uniformizador de la Revolución Francesa. El alma europea dimana también del proteico pluralismo medieval. Al mismo tiempo, la identidad de Europa resulta inseparable del *Welfare State*, de esa lucha contra las desigualdades que, combatiendo el darwinismo social, hace de la política un noble empeño contra el destino en defensa de los valores de solidaridad humana. En Europa hay que preservar, pues, el Estado social frente a quienes únicamente proponen el Estado penal, por utilizar una expresión del sociólogo Loïc Wacquant.

B) Si parece claro que las modificaciones estructurales de la Unión Europea que deban traducirse en cambios de las Constituciones nacionales van a encontrar en España la oportuna receptividad (y así lo demuestra la reforma *avant-la-lettre* de 2011), no sucede lo mismo con otros cambios de nuestra Constitución, si exceptuamos el relativo a la equiparación del varón y la mujer en la sucesión a la Corona, lo que a estas alturas del desarrollo social y cultural casi nadie discute, aunque en un pasado no tan remoto condujera a varias guerras civiles.

Estimo, sin embargo, que en orden a una posible reforma del texto constitucional de 1978 existen coincidencias suficientemente amplias de las que conviene partir. Salvo sectores radicales de uno u otro signo, la mayoría de la opinión pública acepta la descentralización política que ha dado lugar al Estado autonómico, cuyo arraigo y éxito institucional --más allá de la coyuntura de recesión económica en que nos hallamos y que prohíbe cualquier entusiasmo-- nadie puede controvertir seriamente. Además de esto, y si se me permite la desinhibición metafísica, el ser de España es innegablemente plural. Bástenos apelar aquí a la fuerte personalidad histórica de Asturias como fundamento de semejante afirmación, que no ha de causar, pues, extrañeza alguna. El

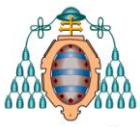
artículo 2º de la Constitución proclama con toda justicia la pluralidad integradora de la Nación española.

Conservar el Estado autonómico como una decisión política fundamental es, seguidamente, aspirar a mejorarlo. Primero en el aspecto competencial, reformando la Constitución de manera que, eliminados los artículos del Título VIII (“De la organización territorial del Estado”) hoy ya obsoletos debido a la plena realización de los supuestos que regulan, se establezca un sistema de distribución de competencias cerrado y definitivo, salvo que en el futuro se reformase nuevamente la Constitución. Para ello bastaría con enumerar –y seguramente redefinir a la vista de la experiencia de estos treinta años-- la lista de las competencias estatales, que habrían de resultar insusceptibles de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas. Cerrado también el mapa autonómico en su configuración actual, lo que hay que mejorar es la colaboración, coordinación y cooperación entre los distintos entes que integran nuestro modelo territorial. A este respecto no sólo podrían consagrarse en la Constitución instrumentos de relación interadministrativa como las Conferencias Sectoriales (indispensables ya en la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y la Conferencia de Presidentes, dotando a ésta (todavía escasamente utilizada entre nosotros, pero importante en Federaciones como la norteamericana y la alemana) de un relevante papel preparatorio en las grandes opciones de política económica y de política europea, sino que deberíamos instituir un Senado de tipo federal, integrado en su totalidad por Senadores de designación autonómica que representasen la pluralidad territorial del país y que se agrupasen parlamentariamente no por siglas partidarias, sino por las Comunidades Autónomas de procedencia. En definitiva, si el Congreso de los Diputados es la Asamblea representativa del conjunto de la ciudadanía y de los intereses generales, el Senado debería articularse como la Cámara de las Comunidades Autónomas, de modo que éstas participaran directamente en el ejercicio de la función legislativa estatal, en la autorización de los tratados internacionales más importantes, en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y en las demás atribuciones que corresponden a las Cortes, con excepción de la designación del Presidente del Gobierno y de las facultades del Congreso vinculadas a la relación fiduciaria que mantiene con el Ejecutivo.

Son muchas, en fin, las cuestiones que cabría suscitar en orden a la reforma constitucional, desde la financiación autonómica y de las corporaciones locales hasta la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente o creativa del Derecho europeo, siguiendo en esto el paradigma de la Ley Fundamental alemana. Me he circunscrito, pues, a señalar aquellas que considero más maduras desde la perspectiva del consenso. Hay otras, en cambio, que a mi juicio deberíamos dar por definitivamente resueltas en la Constitución vigente, sin volver nuevamente sobre ellas, por difíciles que a veces resulten en la práctica política y jurisprudencial: las relaciones Iglesia-Estado y la coexistencia entre libertad de enseñanza y derecho a la educación pertenecen a esa clase de cuestiones. El constituyente de 1978 decidió con plena lucidez no reeditar el clima sectario en que se aprobó la Constitución de 1931. Hizo bien en aprender esa lección de la Historia.

Hay otra lección más a tener en cuenta en el ejercicio del poder constituyente: todo aquello que divida a la ciudadanía en razón de profundas convicciones ideológicas, filosóficas y religiosas –así, los perfiles de la institución matrimonial, la interrupción voluntaria del embarazo, las distintas formas de eutanasia, las posibilidades abiertas por los descubrimientos biológicos, etc., por citar algunos ejemplos, a los que se podrían añadir delicadas cuestiones inherentes al multiculturalismo derivado de la inmigración-- podrá ser objeto de regulación legislativa según las mudables mayorías parlamentarias, lo que resultará válido en cuanto no se oponga frontalmente a la Constitución, pero no debe trasladarse al código constitucional. En esto la rigidez de la actual Constitución, aunque haya de flexibilizarse en el sentido antes indicado, supone, a diferencia de los procesos constituyentes revolucionarios, una garantía de la integración en ella únicamente de aquello que comparta la gran mayoría del país.

Un país, por cierto, que, 34 años después de la aprobación de una Constitución en general exitosa y ante la perspectiva de adaptarla a un mundo que ha cambiado tanto, me parece hoy todavía muy inseguro de sí mismo, dividido ante la interpretación de su pasado histórico, sobrecogido aún por el trauma de la última guerra civil y del régimen monocrático posterior, sin conciencia clara de cuáles han de ser sus símbolos comunes y del impagable valor de la unidad territorial que le ha sido legada, insuficientemente volcado en la generación de conocimiento y riqueza y a menudo ignorante o desconfiado de su propia y original personalidad. Nada revela más crudamente la



inseguridad de los españoles, su perplejidad histórica y su desorientación ante el porvenir que la carencia de letra de nuestro himno nacional: poseemos una Constitución avanzada, presidida por la apelación a la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y repleta de principios, normas programáticas, derechos fundamentales e instituciones representativas y de garantía; pero nos faltan, paradójicamente, unos valores que todos juntos podamos proclamar en clave emocional como distintivos de lo que somos y de lo que queremos ser. Carecemos, pues, de unas palabras comunes a las que asignar una calidad atávica y que generen la imagen de unisonancia. La causa de tan asombroso vacío en nuestros lazos colectivos radica en un injustificable sentimiento de pudor que es hijo de la confusión entre patriotismo y nacionalismo y entre patriotismo y dictadura. El pueblo español ha de descubrir, cuando se tenga más respeto a sí mismo, que se trata de una confusión interesada. Y nosotros, desde la Universidad, hemos de coadyuvar a semejante descubrimiento, enseñando que el patriotismo no es una ideología, sino una virtud cívica que incluye el altruismo, el sentido del interés público y el humanitarismo. Por el contrario, el nacionalismo es una religión civil, una latría opuesta a la razón y una vía de acceso al totalitarismo y a la ingeniería social. En suma, algo inhumano y execrable. Así, y parafraseando a Michelet, la Universidad es, como la Historia, el Edipo que ha de explicar al país su propio enigma, cuyo sentido el país aún no ha captado.