

LA LEALTAD CONSTITUCIONAL. LA CONSTITUCIÓN COMO ORDEN DE VALORES O COMO PROCEDIMIENTO

Por ALICIA GONZÁLEZ ALONSO

Una de las cuestiones claves y actuales del Derecho Constitucional es, sin duda, la que sugiere el título apuntado, esto es si la concepción constitucional más adecuada es la abierta, de manera que la Constitución es un sistema procesal con las mínimas decisiones materiales, o por el contrario requiere para su establecimiento determinadas decisiones de justicia y de un compromiso efectivo de sus ciudadanos con ella. Sobre esta cuestión central versó el curso celebrado en Alicante los días 21 al 25 de octubre de 2002 organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y dirigido por el Profesor Solozábal Echavarría. Concretamente la problemática se planteó respecto de los derechos fundamentales y del sistema autonómico. Como se verá a continuación destacó la gran calidad de los profesores intervinientes.

La mañana del día 21 comenzó con la ponencia de Manuel Aragón Reyes que se ocupó de la tipología de las normas constitucionales. Más que una norma, la Constitución es un conjunto de normas todas ellas constitucionales con el mismo valor pero distinta eficacia. De ahí que sea fundamental acudir a dos modelos de clasificación de las mismas no de forma alternativa sino complementaria. Los dos criterios tenidos en cuenta para proceder a realizar las clasificaciones son el objeto de la regulación de la norma y el modo en que la misma está formulada. Desde la primera perspectiva, las normas constitucionales pueden ser estructurales —las que regulan la organización del Estado— o materiales —las que imponen contenidos y límites—. Dentro de las estructurales también se puede distinguir entre normas organizativas, esto es las referidas a la regulación, composición y competencias de los órganos públicos y procedimentales que son las que establecen los procedimientos de actuación de esos órganos. En cuanto a las normas materiales

pueden clasificarse en normas que declaran derechos fundamentales (todas las normas sobre derechos que se contienen en el Capítulo Segundo del Título I), garantías institucionales (entre otras la autonomía universitaria, art. 27.10, el matrimonio, art. 32.1, la propiedad privada, art. 33.1), mandatos al legislador (arts. 37.1, 43.2, entre otros), normas que incorporan valores y fines (la dignidad de la persona, art. 10.1 entre otros) y normas que contienen cláusulas de habilitación (arts 128.2, 131.1 entre otras). Atendiendo a las normas constitucionales con arreglo a su formulación hay que distinguir entre reglas, principios y valores. Lo que distingue a unas de otras es su grado de aplicabilidad, su eficacia. Mientras que la regla tiene una estructura articulada ya que contiene un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica, los principios y valores no. En efecto, las reglas, en el caso de que sean completas, tienen eficacia y aplicabilidad directa. Las reglas incompletas tienen una eficacia indirecta ya que necesitan de otras normas —constitucionales o no— para su cumplidud. Los principios contienen cláusulas de derecho condensado y tienen un significado jurídico externo al margen de su positivización, por lo que podrían extraerse por vía interpretativa. Los valores, sin embargo, son normas que expresan ideas morales o políticas y tienen sólo un significado jurídico externo, ya que sólo son normas jurídicas si están positivados. La relación entre principio y regla es de indeterminación mientras que la relación entre regla y el valor es de impredecibilidad. Esto es, de los principios es posible descubrir reglas realizando una determinada interpretación jurídica, sin embargo ello no es posible cuando combinamos valores y reglas ya que no se pueden derivar estas últimas de los primeros sino mediante una operación política, no jurídica. Los principios, además, en ausencia de regla pueden ser fuente subsidiaria del Derecho. El debate, posterior a su intervención, se centró en si, desde la aprobación de la Constitución hasta nuestros días, los valores se habían principalizado o no. La respuesta, sin duda, fue positiva y se señaló que a estas alturas prácticamente todos los valores habían sido principalizados.

La siguiente ponencia prevista en el programa, titulada «Derechos fundamentales y límites», corrió a cargo de Juan José Solozábal. En efecto, toda regulación implica limitación y también en el caso de los derechos fundamentales. Dichos límites pueden venir impuestos en razón de la vigencia de otros derechos fundamentales o bienes constitucionales. En ocasiones dichos límites han sido establecidos expresamente por el constituyente, como por ejemplo en el caso de la libertad de expresión. Sin embargo, pueden existir también otros límites al ejercicio de los derechos que no son derechos sino otros conceptos como el orden público. Incluso pueden derivarse límites internacionales a los derechos fundamentales a través de la cláusula interpretativa prevista en el artículo 10.2 CE siempre y cuando el límite tenga

una doble condición: que sea una cláusula residual y que pueda servir para explicar el sentido de un límite constitucionalmente impuesto. En el ejercicio de los derechos fundamentales también han de tener vigencia los principios de buena fe y de abuso de derecho. El legislador también puede establecer límites a los derechos. El propósito fundamental de su intervención es facilitar el ejercicio de los derechos y no el de establecer límites a los mismos aunque esto último se haga necesario; el legislador concretiza los derechos, realiza una labor de configuración y delimitación de los mismos y organiza el ejercicio y el disfrute del derecho. Hay que tener en cuenta que esta labor sólo la puede llevar a cabo el legislador en virtud de la reserva prevista constitucionalmente, teniendo en cuenta que ha de sujetarse a las pautas o criterios previstos constitucionalmente en el caso de que la reserva sea cualificada. Deben ser tres los criterios que ha de tener en cuenta el legislador a la hora de establecer los límites: el principio de razonabilidad, el criterio del contenido esencial del derecho y el principio de proporcionalidad. En virtud del primero, el legislador ha de prever que todos los límites impuestos al derecho sean imprescindibles. Tal y como dispone el artículo 53.1 de la Constitución, el legislador ha de respetar el contenido esencial del derecho fundamental, esto es, ha de preservar su configuración elemental. El principio de proporcionalidad es un criterio de control mediante el cual se trata de verificar que la limitación establecida por el legislador es necesaria (test de necesidad), adecuada (test de adecuación) y mínima (test de proporcionalidad en sentido estricto). El principio de proporcionalidad debe ser utilizado también para controlar la discrecionalidad de la Administración. En efecto, por necesidades técnicas hay determinadas materias que se regulan mediante reglamentos y que inciden de forma clara en los derechos fundamentales, de ahí que sea fundamental aplicar este principio al control de determinados reglamentos. En cuanto a qué órgano debe controlar los límites impuestos por el legislador a los derechos se señaló que debe ser el juez constitucional teniendo en cuenta los tres principios señalados.

Finalizó el primer día con la intervención de Ramón Punset Blanco que se encargó de la lealtad constitucional como límite al ejercicio de los derechos fundamentales. Su ponencia comenzó con el siguiente interrogante: ¿Contiene la Constitución Española de 1978 un mandato de lealtad constitucional? Antes de responder en un sentido o en otro, es necesario precisar algunas cuestiones. La primera idea que hay que subrayar es que no existen más normas constitucionales que las que la Constitución prevé, lo que supone, no sólo negar la vieja distinción doctrinal entre normas material y formalmente constitucionales, sino también afirmar que la única Constitución verdadera es la Constitución positiva, lo que implica rechazar la existencia de normas constitucionales suprapositivas. La lealtad, por tanto, si hubiera

que tenerla, sólo lo puede ser a la Constitución positiva y no a otras ideas superiores, lo que sin duda requiere una cuidadosa operación hermenéutica de la misma, ya que la interpretación y el significado de las normas constitucionales también debe buscarse a la luz de la propia Constitución. A este objeto de supuesta lealtad se deben añadir aquellas normas integrantes del bloque de la Constitucionalidad puesto que son normas reflejas de la Constitución. Una vez aclaradas estas cuestiones, es el momento de entrar a analizar si existe un mandato constitucional de lealtad a la propia Constitución. Es obvio que dicho principio no está proclamado de forma expresa. Por lealtad constitucional cabe entender sujeción o acatamiento a la supremacía constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional así lo ha entendido en repetidas ocasiones. Así en la STC 122/1983, en la que fue objeto de control de constitucionalidad el deber de los parlamentarios gallegos de jurar o prometer «acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto», el Tribunal estableció que la citada obligación no implicaba la adhesión ideológica a los contenidos concretos de las normas mencionadas, sino a acatar las reglas de juego político y el orden jurídico existente y a no intentar su transformación por medios ilegales. Tal deber, por tanto, no es contrario a la libertad ideológica consagrada en el artículo 16, sino que es una concreción del deber de acatamiento a la Constitución prevista en el artículo 9.1 de la Constitución, que para el caso de los titulares de los poderes públicos se traduce en un deber general de realizar sus funciones de conformidad con aquélla. La misma doctrina se repite en la STC 119/1990 en la que el Tribunal, además, clarifica la relación entre lealtad constitucional y ejercicio de los derechos fundamentales. Si bien las fórmulas de acatamiento de la Constitución son constitucionales entendiéndolas en la forma en que se ha expuesto anteriormente, no son admisibles otras interpretaciones que vayan en contra de otros postulados constitucionales tales como los derechos reconocidos en los artículos 16 y 23 de la Constitución. El deber de acatamiento y de sujeción lo es a toda la Constitución ya que todas las normas constitucionales tienen el mismo rango, aunque tengan distinta eficacia, por lo que no cabe, con base en nombre de la lealtad constitucional, establecer limitaciones o restricciones constitucionalmente inadmisibles a los derechos. Como ejemplo contrario a tal obligación señaló la Disposición adicional 23.ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social relativa al pago de subvenciones a partidos políticos y que ha sido objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad números 1524, 1525, 1571, 1572 y 1573/2002 planteadas por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Lo que se pretende con la citada norma es condicionar la percepción de las subvenciones electorales a la adquisición de la condición plena del cargo representativo de que se trate además de de-

negar, en cualquier caso, la percepción de las mismas a aquellas fuerzas políticas que en sus listas electorales incluyan personas condenadas por su vinculación con banda armada «si no hubieren rechazado públicamente los fines y los medios de la organización terrorista a la que pertenecieron o con la que colaboraron o exaltaron». Pero, además, se pretende impedir el cumplimiento y por tanto la ejecución de varias sentencias firmes en las que se condenaba a la Administración al pago de determinadas cantidades en concepto de subvenciones por gastos electorales a la Agrupación de Electores «Herri Batasuna». En efecto, dicha norma, además de otros problemas de constitucionalidad, afecta al derecho a la tutela judicial efectiva y también al consagrado en el artículo 33.3 de la Constitución. Al primero de ellos en la medida en que se produce una interferencia del poder legislativo en la actividad jurisdiccional, concretamente imposibilitando que varias sentencias recaídas en procesos en los que el Estado ha sido parte —y ha resultado condenado— se ejecuten. Y al segundo, debido a que se prevé de forma expresa en la Ley que la imposibilidad legal de ejecución de las sentencias firmes no dará lugar a indemnización alguna. La actuación del legislador, a juicio de Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, vulnera los citados derechos por cuanto no ha justificado cuál es el interés o el bien al que responde tal restricción de los derechos, ni, por ende, ha realizado el juicio de proporcionalidad.

El día 22 comenzó con la ponencia Francisco Rubio Llorente acerca de los deberes constitucionales. La expresión contenida en la rúbrica del Título I de la Constitución «deberes fundamentales» es ajena a nuestra tradición y procede de la alemana. Podría pensarse por lo que establece la rúbrica del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, «De los de derechos y deberes de los ciudadanos», que éstos, al igual que aquéllos, son titularidad de los ciudadanos pero no de todos los hombres. Sin embargo, tal interpretación no es acertada ya que la titularidad de los deberes, como sucede con los derechos, lo es función de su contenido. Se hace necesario, para poder explicar la noción de «deber constitucional», dejar a un lado la equiparación entre deberes constitucionales y deberes aludidos en la Constitución. En efecto, no todos los deberes previstos en la Constitución son iguales, pudiéndose distinguir entre deberes constitucionales en sentido estricto de aquellos otros que no nacen directamente de la Constitución sino que son correlato de derechos fundamentales ajenos, límites internos de los propios derechos, o atributivos de competencias o potestades a determinados órganos del Estado. Los derechos contenidos en los artículos 30 (en el apartado 1.º el deber de defender a España y en el apartado 4.º el deber de prestar ayuda en situaciones de riesgo, calamidad o catástrofe), 31 (en el apartado 1.º el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y en el apartado 2.º el deber de

colaborar con la Administración mediante el trabajo personal), 35 (deber de trabajar), 27.4 (obligación de seguir la enseñanza básica) y 3 (el deber de conocer el castellano) de la Constitución y, de forma menos clara el 45 (deber de proteger el medio ambiente), son verdaderos deberes constitucionales: son deberes autónomos y son destinatarios de los mismos todos los sometidos al poder. Los deberes contenidos en estos preceptos persiguen distintos fines y tienen como destinatario al legislador —del contenido del texto constitucional no se derivan directamente obligaciones ni sanciones en caso del incumplimiento de aquéllas— que no tiene con respecto a los mismos el mismo margen de libertad para su configuración. Con el fin de estudiar el contenido de los mismos se propone clasificar los citados deberes en tres grupos: deberes anómalos (denominados así debido a que su imposición no es fácil de discernir), deberes impuestos en interés del aparato estatal y deberes que están al servicio de la cohesión o integración nacional del Estado. Dentro de los primeros —deberes anómalos— se incluye el deber de seguir la enseñanza básica, el deber de trabajar y el deber de conservar el medio ambiente. En relación con el primero de éstos, la justificación o el fundamento del establecimiento de tal deber no es otro que el reconocimiento del derecho a la educación. Se trata, por tanto de un instrumento al servicio del derecho del individuo. Con respecto a la obligación contenida en el artículo 35, su objetivo no es el de forzar el cumplimiento del deber —debido, sobre todo, a que el Estado no puede ofrecer los medios para hacerlo—, sino animar al ejercicio del derecho y a posibilitarlo con el establecimiento de medidas que tengan por objeto luchar contra el desempleo. Por todo esto, al tratarse de un deber jurídicamente inexigible se trata de un enunciado jurídico absurdo. Por lo que respecta al deber de conservar el medio ambiente, el primer problema que hay que señalar es que no existe un concepto de «medio ambiente» ni en la doctrina ni en la jurisprudencia válido para todos los usos y en todas las ocasiones. Al establecerse en la Constitución que el deber de conservación recae sobre un medio ambiente «adecuado para el desarrollo de la persona» será labor de los poderes públicos la definición de su contenido así como el establecimiento de sanciones (tanto administrativas como penales) para el caso de su incumplimiento. A diferencia de lo que sucede con el establecimiento de estas obligaciones anómalas, los deberes impuestos en interés del Estado no son objetivos o finalidades que la Constitución impone a éste, sino que se trata de finalidades inherentes a su propio ser. El deber de defender a España, que pertenece a esta última categoría de deberes, se ha configurado constitucionalmente también como un derecho, lo que ha posibilitado que las mujeres se incorporen a las Fuerzas Armadas en las mismas condiciones que los hombres, lo que no ha eliminado la diferencia por razón de sexo en la exigencia del deber que se ha identificado con el de-

ber de cumplir el servicio militar. Sin embargo, la Ley 17/1999, de 18 de marzo, sobre el Régimen de Personal de Fuerzas Armadas, ha dejado en suspenso esta obligación al mismo tiempo que ha posibilitado que los extranjeros puedan vincularse a las mismas. Dentro del último grupo de deberes, que son los que tienen por objeto la cohesión nacional, está el deber de conocer el castellano. Sin embargo, en razón de la primacía que los derechos fundamentales tienen, esta exigencia queda relegada a un segundo plano. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con el derecho a ser informado «de forma (...) comprensible» de las causas de la detención y del contenido de la acusación que, aun tratándose de un español que no conozca el castellano, podría exigir la asistencia de un intérprete. Por último, hay que hacer referencia a la explicación política del establecimiento de estos deberes en la Constitución. En efecto, los enunciados constitucionales que contienen deberes son vías a través de las que la Teoría Política adquiere trascendencia jurídica. Si en la Constitución de 1931 imperaba una concepción típicamente «republicana», la Constitución hoy vigente la ha sustituido por otra inspirada en el liberalismo individual más puro.

Posteriormente, Francisco Caamaño Domínguez se hizo cargo de la ponencia «Derecho Penal y Constitución». La relación entre Constitución y Derecho Penal puede plantearse desde una doble perspectiva. Una de ellas referida a establecer los límites, si es que existen, que la Constitución impone al legislador penal. La otra, consiste en determinar si la Constitución exige que el legislador penal incrimine determinadas conductas. Con respecto a la primera perspectiva, si existen en la Constitución derechos y principios frente al *ius puniendi* del Estado: principio de legalidad, derecho a la presunción de inocencia, asistencia al detenido, prohibición de indefensión, etc. La tensión y la relación entre Constitución y Derecho Penal se hace evidente en algunos recursos de amparo, como los resueltos en las STC 74/1997, 179/1994 y 41/1997. En todos estos procesos de amparo, la estimación del amparo —y por tanto la constatación de que se había producido una vulneración de un derecho fundamental— conllevaba, sin ningún género de duda, la imposición de una sanción penal al recurrido. Es decir que un recurso que está previsto para la protección de los derechos fundamentales de la persona se acaba convirtiendo en un proceso del que se derivan sanciones penales para una de las partes, lo cual parece, cuanto menos, una perversión de su sentido. Ello ha llevado a la doctrina constitucionalista a preguntarse si existe un derecho fundamental a «la pena», esto es a exigir del Estado, y en concreto del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo, el ejercicio de su *ius puniendi*. Obviamente, esto nos hace entrar de lleno en una de las preguntas que se han formulado antes: ¿Exige la Constitución que se incriminen determinadas conductas? Un sector de la doctrina penalista contesta afirmativamente a esta pregunta. Sus

argumentos se basan en identificar bienes jurídicamente protegidos con derechos fundamentales, esto es la vulneración de los derechos se debe penalizar. En efecto, los artículos 45.3 —referido a la protección del medio ambiente—, 46 —conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico— y el artículo 55.2 —utilización injustificada de las facultades de suspensión de determinados derechos fundamentales— son los únicos que se remiten al legislador penal. Según los penalistas esto no es casual. Si hay una remisión al legislador penal en relación con los derechos de tercera generación es obvio que, con más razón, deben pensarse las violaciones del resto de los derechos, esto es de todos los del Capítulo Segundo. Esta tesis acaba afirmando el derecho a la pena y, por tanto, la despenalización se acaba convirtiendo en un incumplimiento por parte del Estado de proteger los derechos. Esta visión parte de un contractualismo hobbesiano. Sin embargo, Francisco Caamaño, que no comparte esta visión de la relación entre Derecho Penal y Constitución, es más partidario de la teoría contractualista de Locke. El origen del Estado constitucional va unido a la limitación del poder del Estado. Los ciudadanos se otorgan una Constitución para crear ámbitos inmunes al poder del Estado y sobre todo al *ius puniendi* del que éste es titular. Desde esta perspectiva, el establecimiento de penas tiene que ver más, no con el derecho, sino con la política criminal que en un determinado momento se quiera impulsar. El legislador, por tanto, no tiene la obligación de castigar penalmente determinadas conductas por ser vulneradoras de derechos fundamentales. De esta visión se deducen dos consecuencias importantes. La primera de ellas referida a la reserva de ley orgánica en materia penal. En efecto, lo que se ha venido diciendo hasta ahora casa mal con la tesis que mantenida por la mayoría de la doctrina penalista en cuanto a la reserva de ley en materia penal. Es más acorde con la visión que sobre este asunto se mantiene en el Voto Particular suscrito por Díaz Eimil en la STC 140/1986. Si el establecimiento de penas es una cuestión de política legislativa no parece adecuado esperar a que un Gobierno tenga mayoría absoluta para despenalizar conductas. En el estado de cosas actual, al no ser ésta la tesis mayoritaria, lo habitual es otorgar indultos y mantener los tipos penales. La segunda de las consecuencias es que si el legislador es responsable de la política criminal, el Fiscal General del Estado deberá tener facultades para impulsar ésta, de tal manera que pueda priorizar la persecución de determinados delitos, acordar la no imputación a cambio de información, etc.

De libertad de pensamiento y lealtad constitucional habló Javier Jiménez Campo. Ya el título de la ponencia resulta una antinomia. Por un lado se contiene el término «libertad» que implica autonomía y por otro «lealtad» cuyo término exige un compromiso. El término «libertad de pensamiento» es de acuñación doctrinal —lo utiliza la doctrina, el Tribunal Constitucional— sin embargo no se recoge tal expresión en la Constitución. En efecto,

derechos como los contenidos en los artículos 16.1, 16.2, 20.1.a), 20.1.b), 20.1.c), 20.1.d) y 27.1 son manifestaciones de la libertad de pensamiento, a pesar de que en la misma no se aluda de forma expresa a tal principio. La palabra lealtad suscita problemas. Lealtad en sentido genérico implica un compromiso que adquieren una pluralidad de sujetos sobre un objeto determinado y del que derivan obligaciones recíprocas. Por regla general estamos comprometidos en distintas redes, pero no en todas con la misma intensidad y por ello surgen los conflictos de lealtades: no se puede ser leal a todo. La lealtad constitucional no es sujeción o sometimiento a la Constitución. Esto último ha de darse por supuesto (art. 9.2 CE). Tampoco es adhesión emocional a la misma ni una identificación con carácter perpetuo a sus postulados. La lealtad constitucional es una actitud previa que todos deben —o al menos pueden— tener ante la Constitución, sobre todo en los casos de discrepancia con sus contenidos o con otras lealtades. La Constitución pretende ordenar la vida comunitaria en su conjunto, pero en esta pretensión no debe desconsiderar la autonomía moral del individuo sino que debe ser cobijo para los diferentes postulados morales. Así, los conflictos de lealtades con la Constitución han de versar, no sobre la Constitución misma, sino sobre su interpretación. En definitiva, la lealtad constitucional exige una actitud abierta para participar en el debate constitucional desechando interpretaciones oportunistas de la misma —que ignoran que la Constitución es un todo— con el fin de comprender mejor posiciones ajenas. Esta visión obliga, por un lado, a rehabilitar la retórica, a realizar una aproximación ponderativa de estos conflictos y por otra a asumir el término «provisional» en la discusión constitucional. La Constitución debería interiorizar los conflictos de tal manera que los mismos acabaran siendo problemas de interpretación. Los conflictos que surgen entre los deberes éticos por un lado y los jurídico-constitucionales por otro, pueden darse en un doble plano: en relación con el propio sujeto y en relaciones intersubjetivas. Para el primer caso, la Constitución parte del reconocimiento del sujeto moral posibilitándole a través del derecho a la objeción de conciencia ser leal al deber ético. En el segundo de los casos, esto es en las relaciones intersubjetivas, un sujeto renuncia a un derecho con la oposición frontal de otro que entiende que es un deber proteger el derecho sin que quepa una renuncia al mismo. Sobre conflictos de este tipo se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en varias sentencias, entre otras STC 137/90, 11/1991, 154/2002. En ambos tipos de conflictos, y retomando lo que se ha dicho con anterioridad, la lealtad constitucional exige una actitud ponderativa para la resolución de los mismos.

El día 23 comenzó la sesión Eduardo Espín Templado con el tema «Asociaciones ilícitas». Dos son los preceptos constitucionales que establecen las causas de ilicitud de las asociaciones. Por un lado el artículo 22.5 establece

unas causas de ilicitud obligadas consistentes en el carácter paramilitar o secreto de las mismas. Son causas de ilicitud obligadas porque han sido establecidas directamente por el constituyente, de tal manera que no necesitan ser establecidas por el legislador para que sean eficaces. No sucede, sin embargo, lo mismo con las causas de ilicitud previstas en el artículo 22.2 de la Constitución. En dicho precepto se tacha de ilícitas aquellas asociaciones que persigan fines u utilicen medios tipificados como delito. Varios son los problemas que plantea este precepto. En este caso, a diferencia de lo que sucede con el artículo 22.5, si se hace necesaria la intervención del legislador para determinar en qué supuestos dejaría fuera de la ley a una asociación. Pero ¿de qué grado de discrecionalidad dispone el legislador? Ya se ha dicho que la Constitución proscribía a aquellas asociaciones que persigan o que utilicen medios delictivos. Sin embargo ¿debería declararse la ilicitud de una asociación que persiguiendo fines altruistas comete un delito? Piénsese, por ejemplo, que sin la debida autorización una asociación graba Cds y los vende a bajo precio para destinar los ingresos a una causa justa. Parece que no se refiere a estos casos el artículo 22.2, sino a aquellos en los que la asociación nace y se organiza con el fin de delinquir de forma habitual. Es obvio, por tanto, que el artículo 22.2 plantea problemas con respecto a la generalidad de las asociaciones, pero aún más con respecto a aquellas que tienen determinados fines atribuidos constitucionalmente, concretamente las asociaciones previstas en los artículos 6 y 7 de la Constitución, esto, los Sindicatos y los Partidos Políticos, a los que sin ninguna duda les es aplicable el régimen previsto en el artículo 22. ¿Se le puede exigir a los partidos políticos lealtad constitucional? Si lealtad se identifica con acatamiento del partido a todos sus postulados la respuesta ha de ser negativa, ya que un partido político puede reivindicar una reforma constitucional en un determinado sentido. Sin embargo, la respuesta no parece ser tan evidente cuando lo que pretende el partido político es minar el pluralismo político y los valores democráticos.

Posteriormente, Ángel Gómez Montoro se encargó de la ponencia «Partidos y Constitución». Este binomio no sólo plantea problemas en España, sino en todos los Estados Constitucionales de nuestro entorno. Se trata de un tema límite que plantea interrogantes acerca de cómo se ha de defender la democracia. En efecto, cabe la posibilidad de reducir la libertad de los que la atacan, lo que supone minar los propios fundamentos de la democracia, pero también se puede optar por dejar un gran ámbito de libertad a los adversarios de la democracia hasta tal punto de poner en peligro a ésta. Los partidos políticos son asociaciones y como tal el artículo 22 de la Constitución es aplicable a los mismos. Es más, puede afirmarse que los partidos políticos están más vinculados al artículo 22 que los Sindicatos ya que estos cuentan con un derecho específico para garantizar su ámbito de libertad, concretamente el

28 de la Constitución. El artículo 6 de la Constitución se refiere de forma expresa a los partidos políticos. Concretamente reconoce la libertad para crear partidos y, una vez creados, les atribuye unos fines, por lo que se van a convertir en titulares de unos derechos y deberes no previstos en el artículo 22 de la Constitución y, por tanto, no exigibles al resto de las asociaciones. En efecto, los partidos son asociaciones con fines constitucionalmente atribuidos lo que redundará en que son titulares de determinados derechos, tales como la participación en las elecciones y la financiación pública, y de unos deberes como el previsto expresamente en el artículo 6, esto es, la exigencia de democracia interna. Por ello, es necesario atender a estos dos preceptos —6 y 22 de la Constitución— a la hora de determinar las causas de ilicitud de los mismos. En relación con las del artículo 22, hay que estar a lo que disponen los apartados quinto y segundo del citado precepto. El artículo 22.5 de la Constitución prohíbe las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar. Sin duda este precepto está pensando más en las asociaciones en sentido genérico que en los partidos políticos ya que éstos no pueden ser secretos en la medida en que para su existencia necesitan inscribirse en el Registro correspondiente. En cuanto a los partidos políticos de carácter paramilitar —podrán ser aquellos que hacen uso de la violencia— están prohibidos constitucionalmente sin necesidad de una intervención del legislador. Más problemas, sin embargo, plantean las causas de ilicitud derivadas del artículo 22.2. Dicho precepto establece que «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales». El problema principal que plantea este precepto es que, en nuestro ordenamiento jurídico, sólo pueden delinquir las personas físicas y no las jurídicas. Surge, por tanto, un problema de imputación ya que no es lo mismo que delinca los miembros de la Junta Directiva que otros miembros que pertenecen al partido. Cuando el delito lo comenten los miembros de la Junta Directiva parece fácil deducir que quien comete el ilícito es el partido, pero no es tan claro en los casos en que quien delinque son los afiliados. Los procesos penales tienen por objeto ventilar la responsabilidad penal de sujetos determinados, de personas físicas, por lo que parece difícil que, a través de este tipo de procesos, en los que se exige prueba plena —el juzgador ha de tener certeza de que una persona determinada cometió el delito— pueda declararse la ilicitud de un partido político. El asunto central a determinar es si el artículo 22.2 remite obligatoriamente al proceso penal o por el contrario puede declararse la ilegalidad de un partido a través de otra vía. Es obvio que la limitación de los derechos fundamentales requiere la presencia de un juez, pero no tiene necesariamente que ser un juez de lo penal. Como alternativa al proceso penal puede pensarse en un procedimiento judicial con todas las garantías —aunque no penal— en el que se pudiera determinar, a partir de la existencia de indicios de

actuaciones delictivas, si un determinado partido político es responsable de la comisión de delitos. Y esto es precisamente lo que hace la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos: establecer —en su artículo 9— criterios de imputación de un partido político en la comisión de hechos delictivos. Por ello, la citada Ley Orgánica más que una ley de desarrollo del artículo 6, lo es del 22.2. Existen, además de las previstas en el artículo 22.2, otras causas de disolución de los partidos políticos. Sin duda, una de ellas es la falta de democracia interna, ya que esta exigencia viene expresamente establecida en el artículo 7 de la Constitución. Se trata de una exigencia que tiene el afiliado con su propio partido. Otra de las causas de disolución es la falta de respeto a los valores esenciales de la Constitución y de la democracia. Los partidos políticos no pueden cuestionar la pluralidad democrática. El Estado democrático tiene que defenderse.

El día se cerró con una mesa redonda acerca de los problemas actuales en la protección legislativa y jurisdiccional de los derechos constitucionales. En la misma participaron José Asensi Sabater, Eduardo Espín Templado, Javier Jiménez Campo y Ángel Gómez Montoro. El debate se centró en el tema planteado por José Asensi referido a los derechos sociales y a cómo estos se han ido «fundamentalizando». En efecto, hay una tendencia a convertir determinados mandatos constitucionales contenidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución en derechos subjetivos, lo cual produce tensiones y distorsiona las relaciones entre el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial y el Legislador. Los derechos, más que límites al poder, se pretende que se conviertan en prestaciones exigibles jurídicamente. Un buen ejemplo de esta tendencia es la STC 119/2001, en la que el Tribunal Constitucional —a pesar de que en este caso concreto no otorgó el amparo— afirma que un exceso de ruido vulnera el derecho a la intimidad reconocido en el artículo 18 de la Constitución. Lo mismo cabe decir del derecho a la salud que está intentando fundamentalizarse a través de la jurisprudencia. La consecuencia es la ampliación, al margen del constituyente, del catálogo de derechos fundamentales recogido en la Constitución. Quizás se deba esto a que estamos viviendo en «una cultura de los derechos». Como contrapunto a esta tendencia, se apuntó en el debate que otros derechos, que por el contrario si están expresamente establecidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución como los contenidos en el artículo 24, están viendo su contenido reducido a la mínima expresión. Con esta mesa redonda se daba por cerrado el problema de la lealtad federal desde el punto de vista de los derechos.

El día 24 abrió la sesión Paloma Biglino Campos con el tema «Lealtad Federal y Estado Central». El término lealtad federal fue acuñado por primera vez en la Alemania Imperial por Bismark. Con él se trata de garantizar

que en un Estado descentralizado todos los entes ejerzan bien sus funciones. Aunque el nacimiento de este concepto se sitúe en Alemania pronto se extenderá a otros Estados como Suiza o Bélgica. Hay que decir, sin embargo, que no rige en todos los Estados federales. En Estados Unidos, por ejemplo, se aplica el principio de cooperación intergubernamental que es distinto al de lealtad federal. Tampoco tiene virtualidad en los Estados Regionales. Así, en Italia se hace referencia en el artículo 120 de la Constitución al principio de leal cooperación. El concepto de lealtad federal ¿es adaptable a nuestro ordenamiento jurídico? Se han señalado por parte de la doctrina varios argumentos en contra. De este modo se ha dicho que ni nuestra Constitución se refiere expresamente al término de «lealtad federal» ni España es un estado federal. Sin embargo, no son éstos dos argumentos de peso para desechar la vigencia de este principio, ya que, en relación con el segundo se trata más de una cuestión terminológica que otra cosa y en relación con el primero hay que decir que en Alemania no se establece expresamente el término lealtad federal en la Constitución y sin embargo tiene vigencia. Más problemas, sin embargo, plantea el argumento en contra señalado por parte de la doctrina consistente en afirmar que no existe un pacto voluntario de unión. En efecto, la existencia del pacto subyace al concepto de lealtad federal y en nuestro Estado no se alude al citado término sino al de lealtad constitucional. Éste ha sido utilizado en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional cuando ha tenido que resolver conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Según el Alto Tribunal este principio de lealtad constitucional deriva de la vinculación de todos a la Constitución y supone el ejercicio no abusivo de la propia competencia. Esta última exigencia plantea problemas ya que para que no se produzca el abuso de la propia competencia es necesario conocer cuáles son las propias competencias. En el establecimiento del reparto competencial la Constitución no reparte materias sino funciones, lo que no en pocas ocasiones produce conflictos. En otros Estados como en Estados Unidos o en Alemania, la distribución de competencias no está configurada de la misma forma que en nuestro Estado. En efecto, a pesar de que en estos Estados hay ámbitos muy fuertes de concurrencia, la idea de competencia es distinta a la poder, de tal manera que si en una determinada materia no se utiliza el poder por parte de la Federación, los Estados miembros legislan sin problemas y si la Federación procede a legislar desplaza la legislación de los Estados miembros. La competencia, por tanto, no es indeclinable, sino que se ejerce o no. Se trata de una decisión de carácter político revisable en un caso por el Tribunal Supremo Norteamericano y en el otro por el Tribunal Constitucional Federal Alemán atendiendo a criterios de razonabilidad. En efecto, el Juez Marshall, refiriéndose a esta cuestión, dijo que dividir competencias y hacer un código no tiene sentido. La división tiene sentido en ám-

bitos administrativos pero no políticos. Además, por mucho que se quiera separar, hay siempre zonas de concurrencia. En Estados Unidos hay dos planos horizontales con plenas atribuciones cada uno de ellos y entre ambos existen formas de cooperación pero no de imposición de la propia competencia, de tal manera que cuando la federación legisla no trata de imponer su competencia a los Estados. En España, por el contrario, el punto de partida es la división y separación de funciones. Sobre muchas materias al Estado se le atribuye la legislación básica y las Comunidades Autónomas la ejecución, por lo que éstas tienen obligación de implementar medidas para adaptarse a las ya establecidas por el Estado. Esto, sin duda, plantea múltiples problemas. Entre ellos, la dificultad para establecer criterios de diferenciación entre legislación básica y de desarrollo. Asimismo, esta concepción supone la imposición por parte del Estado a las Comunidades Autónomas de determinadas obligaciones, de tal manera que éstas acaban teniendo autonomía organizativa pero no política. Esta distribución de funciones y materias no es inherente a la idea de federalismo. El principio de lealtad federal exige, no sólo que no haya un abuso de la propia competencia, sino también una determinada forma de ejercerla, de tal forma que las competencias no se ejerzan contra las Comunidades sino con las mismas. Para que esto sea posible, es necesario poner en relación los principios de autonomía y solidaridad (artículos 2 y 138 de la Constitución). El Estado ha de dejar de ser una entidad opuesta y separada de las Comunidades Autónomas, lo que implica la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre ambos en el ámbito político. Es cierto que ya existen algunos mecanismos previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero es necesario crear otros mecanismos con el fin de establecer pautas y criterios que sirvan de base a la hora de abordar las propias competencias. Asimismo, se haría necesaria una reforma del Senado.

Siguió Francesc de Carreras con la ponencia «Demandas nacionalistas y orden constitucional comunitario». Es obvio que en nuestro país existen dos partidos nacionalistas —PNV y CiU— que abanderan demandas nacionalistas. Ambos entienden que el Estatuto de Autonomía es un instrumento sólo útil en la medida en que valga para obtener más cotas de autonomía. Ninguno de los dos partidos reivindican la implantación de un Estado federal debido a la simetría que supondría con respecto al resto de los Estados Miembros. Están, por tanto, en contra del famoso «café para todos». Los partidos políticos no nacionalistas, por el contrario, tienen una concepción instrumental del Estado que no siempre casa bien con la cesión de más competencias a las Comunidades Autónomas. Recientemente, se han presentado dos textos en los que se concretan, de dos formas diferenciadas, demandas na-

cionalistas. Uno de ellos es el suscrito en Cataluña por PSC-PSOE, IP y ER. La propuesta, que se basa en «profundizar en el autogobierno», tiene cuatro aspectos fundamentales. A través del primero de ellos, referido al ámbito competencial, se propone utilizar con más intensidad el traspaso de competencias de ejecución por la vía del artículo 150.2 de la Constitución, revisar la reserva de Ley Orgánica prevista en el artículo 81 de la Constitución con el fin de permitir a las Comunidades Autónomas intervenir en determinadas materias, concretamente en el desarrollo de los derechos fundamentales y en el régimen electoral general, revisar el alcance de determinadas leyes de bases para convertirlas en leyes únicamente de principios, revisar la noción de «interés general» en cuanto factor de limitación de determinadas competencias de las Comunidades Autónomas, replantear el alcance de determinadas competencias transversales, sobre todo las referidas a cuestiones económicas, replantear las situaciones de desacuerdo en la Comisión de Competencias y explorar si las posibilidades que derivan de la Disposición Adicional Primera de la Constitución son aplicables a territorios distintos del País Vasco y Navarra. El segundo de los aspectos viene referido al reforzamiento de la Generalitat como parte del Estado. El objetivo debe ser insertarse en el Estado y no separarse del mismo. Tres son las actuaciones concretas en relación con esta propuesta. La primera es que hay que partir de la base de que las instituciones autonómicas son Estado, por lo que es posible que éstas se puedan subrogar en determinadas funciones de éste. La segunda se refiere al reconocimiento de la plurinacionalidad (artículo 2 de la Constitución) tanto en el plano político como cultural. Por último, pretenden que el principio de autonomía sea central y nuclear, de tal manera que afecte no sólo a las Comunidades Autónomas sino al conjunto del Estado. Como concreción de lo anterior proponen la reforma del Senado —aunque no especifican cómo—, la intervención de las Comunidades Autónomas en el nombramiento de instituciones del Estado —Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo Económico y Social entre otros—, el establecimiento de mecanismos que hagan posible la participación de las Comunidades Autónomas en Agencias competentes en todo el territorio nacional —Banco de España, Agencia de Protección de Datos, Comisión Nacional del Mercado de Valores, entre otros—, la participación de las Comunidades Autónomas en la impartición de Justicia, la descentralización del Consejo General del Poder Judicial y, por último, el establecimiento de una única Administración en Cataluña, lo que se llevaría a cabo haciendo desaparecer del ámbito de la Comunidad la Administración del Estado que delegaría la mayor parte de sus competencias a la Generalitat Catalana a través de las leyes del artículo 150.2 de la Constitución. El tercer aspecto fundamental de la propuesta, que no se concreta demasiado, es el relativo a las relaciones entre las Comu-

nidades Autónomas y la Unión Europea. Se propone que las Comunidades Autónomas participen a través del Senado en el Consejo y en otras instituciones de la Unión, de tal manera que con respecto a aquellas materias que sean de titularidad autonómica el interlocutor con las instituciones europeas sean las Comunidades Autónomas y no el Estado. Asimismo, proponen que sean éstas las que ejecuten de manera plena el derecho comunitario en los casos en los que la competencia plena se le atribuye en exclusiva a las Comunidades Autónomas, ya que el Estado incide en éstas cuando procede a la transposición del derecho comunitario. El cuarto y último aspecto versa sobre aspectos culturales y simbólicos de la pluriculturalidad del Estado. Proponen desarrollar las diversas culturas, promover el uso de las distintas lenguas y crear un Consejo de Culturas. El otro texto al que se ha aludido es el propuesto por el actual Lehendakari en septiembre de 2002. La propuesta formulada por el PNV tiene una base teórica centrada en dos puntos. El primero de ellos es «el ámbito vasco de decisión», según el cual sólo los vascos son los que han de decidir la modificación del Estatuto de Autonomía, sin que el resto del Estado tenga nada que decir al respecto. El segundo, queda bien reflejado con la frase dicha por Ibarretxe «mi Constitución son los Derechos Históricos». La Constitución, para esta posición, no son los 169 artículos de que consta, sino únicamente la Disposición Adicional Primera. Esta visión es inaceptable ya que ni los derechos históricos son fuente atributiva de competencias y además hay que entenderlos en el conjunto de la Constitución, no como algo aislado. La propuesta parte de que el Estatuto de Autonomía Vasco se ha desnaturalizado. Su aprobación fue sólo el punto de partida pero nunca una meta. Además, lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía con respecto al traspaso de competencias no se ha cumplido a fecha de hoy. El Parlamento Vasco, a partir de un Informe aprobado por unanimidad en el año 95, reclamó al Estado el traspaso competencial sin que el mismo se haya llevado a cabo. El PNV entiende que este hecho es muy grave para el País Vasco ya que se entiende como una agresión. En efecto, para el Partido Nacionalista Vasco la asunción de competencias implica mayores cotas de bienestar social. Reclaman por ello de forma inmediata tanto el cumplimiento del Estatuto de Autonomía como representación directa en las instituciones de la Unión Europea. Tres principios son los que han de orientar el futuro: la libertad del individuo, la legitimación democrática de las instituciones y un cambio (o no) de instituciones si así lo decide el pueblo vasco. La consecuencia o la meta de estas propuestas es el reconocimiento del derecho del pueblo vasco a ser consultado para decidir libremente su futuro, realización de un referéndum de autodeterminación y, por último, el reconocimiento de Euskal Herria (incluyendo a Navarra) como Estado. Esta meta, según el Partido Nacionalista Vasco puede llevarse a cabo sin necesidad de reformar la

Constitución, ya que el camino a seguir no es más que una actualización del Estatuto de Autonomía. Sin embargo ¿es esta propuesta acorde con el orden constitucional y comunitario? La Constitución, tal y como establece en el artículo 168, puede ser reformada en su totalidad sin que se establezcan límites materiales al respecto, por lo que desde este punto de vista no podría tacharse de inconstitucional la propuesta de Ibarretxe. Sin embargo, si se establecen límites procedimentales que dicha propuesta no respeta. Por lo que respecta al orden comunitario hay que advertir que si un Estado modifica su ámbito territorial modifica también los Tratados constitutivos y aquéllos no son dueños de modificar unilateralmente éstos. La respuesta no es tan sencilla como que, dado que el País Vasco es Europa por ser parte del Estado Español, también lo será de forma automática cuando se escinda. La Unión Europea ya se ha pronunciado y parte del no reconocimiento del derecho de autodeterminación del pueblo vasco.

Acabó el día con la intervención de Ench Albertí que se ocupó de la ponencia titulada «lealtad federal y Comunidades Autónomas». El principio de lealtad está reconocido de forma implícita en nuestra forma de Estado, está vinculado con el principio de solidaridad reconocido en el artículo 2 de la Constitución y así ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional. Y lo anterior, a pesar de que nuestro Estado ni es federal, ni tiene base contractual. Partiendo del reconocimiento del citado principio en nuestro Estado, es necesario plantearse si vincula sólo a las Comunidades, sólo al Estado o a ambos. Según el ponente, este principio, del que se derivan obligaciones jurídico constitucionales para ambas partes, vincula especialmente al Estado y sobre todo en temas económico-financieros tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución. Los deberes que se derivan del principio de lealtad federal tienen dos dimensiones. Una de ellas es de carácter negativo, esto es un deber de abstención, de no intervención en los ámbitos de actuación de cada una de las partes. La otra, por el contrario, es de carácter positivo e implica un deber de actuación para asegurar los fines del Estado en su conjunto. Concreciones de esta dimensión positiva son el deber de intercambio de información para ejercer las propias responsabilidades (STC 66/1983) y el deber general de auxilio mutuo (STC18/1992). Este último consiste en solicitar ayuda a las partes con el fin de poder cumplir con las obligaciones propias. Este principio tiene fundamento constitucional por lo que no puede estar a disposición del legislador. No obstante, hay que subrayar que el mismo ha sido positivizado en la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha creado cauces específicos para que este «auxilio» pueda ser atendido. La aplicación de la dimensión negativa a la que antes se aludía es mucho más

complicada que la positiva en cuanto a su aplicación. El principio de lealtad constitucional en su dimensión negativa trata de impedir que una de las partes actúe contra los intereses legítimos de las otras, lo que exige, en ocasiones, el deber de abstención de una de ellas. No ha sido infrecuente que el Estado, apelando a razones de «interés general», haya afectado a intereses propios de las Comunidades Autónomas (STC 64/1990, STC 37/1990). Sin embargo, y a no ser que se quiera situar como la piedra angular del sistema autonómico, se hace necesario abandonar una concepción sustancialista del concepto «interés general», no pudiendo ampararse el Estado en el mismo para rehacer el catálogo de distribución de competencias previsto en el ordenamiento jurídico (STC 37/1981). Esta concepción parece poco útil, por lo que se sugiere abrir los cauces ya existentes para que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan hacer valer sus intereses en los procesos de decisión en los que participan. Por otra parte, habría que facilitar la revisión judicial en estos casos en los que hay conflicto de intereses. ¿Tiene eficacia directa el principio de lealtad federal en esta dimensión negativa? Sí, pero se aplicaría con carácter subsidiario, esto es, donde hay deber de obediencia —porque hay norma aplicable— no vale la fidelidad —el principio—. Por último, hay que señalar tres manifestaciones concretas del principio de lealtad hacia las Comunidades Autónomas. En primer lugar, el principio de lealtad constitucional fundamenta un principio de reciprocidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas de tal manera que una de las partes no puede alegar el incumplimiento de las obligaciones ajenas para justificar el incumplimiento de las propias. Todas las partes están sujetas por un vínculo de solidaridad. En segundo lugar, el principio de lealtad también fundamenta supuestos de cooperación obligatoria. Así, en los casos en los que hay concurrencia de competencias no basta la buena voluntad, sino que es necesaria la cooperación. El Tribunal Constitucional en diversas sentencias —entre otras SSTC 165/1995, 68/1996 y 140/1998— ha utilizado este argumento. Por último, del citado principio también ha de derivarse el de la indisponibilidad de las competencias. No puede condicionarse el ejercicio de las mismas a través de la suscripción de convenios ni a través de la concesión de subvenciones.

El día 25 comenzó con la ponencia de Pedro de Vega referida a la «Lealtad Federal y Estado Central». El Estado moderno, tal como lo entendemos hoy, arranca de la idea de contrato, de pacto, en el que la voluntad del pueblo se expresaba y se conjugaba en la propia voluntad del poder. El significado lealtad constitucional hay que enjuiciarlo como presupuesto y no como valor situado, por tanto, fuera del ámbito jurídico. El proceso de mundialización que hoy presenciamos está descomponiendo los presupuestos sobre los que se ha construido la democracia: el *vivere libero* y *vivere civile*. En efecto, nos

encontramos ante una progresiva reducción de los espacios políticos estatales en los que un gran conjunto de normas, que respondiendo a las exigencias de la razón económica, se producen extramuros del Estado. Una corriente de pensadores, que podríamos denominar, universalistas liberales, han tendido a pensar que, puesto que la mundialización es un proceso irreversible, hay que tender a unas formas de organización universales. Se pretende así crear organismos internacionales y tribunales con jurisdicción en todo el mundo donde se espera que todos los hombres hagan valer los derechos y libertades que aparecen cada vez más limitados en los Estados. Se trata, en definitiva, de reproducir a gran escala la estructura y razón de ser de lo que conocemos por Estado. Estas tesis dan la espalda a la realidad y olvidan la verdadera naturaleza del proceso de mundialización que es la razón del mercado. Los comunitaristas, que presentan su tesis como alternativa, a pesar de criticar esta visión, incurrir en los mismos errores pero de signo contrario. Frente a estas propuestas de aparente signo opuesto, el republicanismo de Maquiavelo se presenta por algunos autores como una tercera vía o como referente metodológico capaz de conferir sentido histórico y proyección real a las ideas de democracia, libertad y ciudadanía. Se hace necesario retomar el humanismo político renacentista para esclarecer el momento presente y, afirmar en consecuencia, que hay que considerar al Estado como ámbito primordial de la vida política democrática. En efecto, Maquiavelo estableció una conjunción entre el *vivere libero* y el *vivere civile*, esto es entre democracia y libertad, pero dentro de una *Res publica*, en el ámbito del Estado (el espacio de la ciudad de Florencia le parecía pequeño y en Imperio, por el contrario, demasiado amplio), de un espacio y de un tiempo concretos. La virtud política (entendida como la conjunción de estos dos factores) adquiere una dimensión objetiva en la medida en la que es la misma comunidad política la que termina identificándose con la virtud. De ahí que el concepto de interés general que ya intuía Maquiavelo se identifique con la voluntad general y no con una especie de orden natural ajeno por completo a la voluntad de los ciudadanos de un determinado Estado. En el mundo actual, en el que los espacios políticos se circunscriben a la inmediatez de los acontecimientos y el llamado *tiempo mundial* que está privado de referencias espaciales, puede ocurrir que la política y, por ende la democracia, acaben en los reinos de la abstracción y la metafísica. La obra de Maquiavelo, que preside el pensamiento renacentista, constata que el espacio de la política es la historia en la que el Estado ha de ocupar un papel primordial.

El curso se cerró con una mesa redonda en que el tema de debate fue «Integración Constitucional Española». En la misma participaron Pedro Cruz Villalón, Francesc de Carreras, Paloma Biglino, Enoch Albertí y Antonio López Castillo.

Pedro Cruz comenzó señalando que el Estado no es una totalidad inmóvil, sino que está constantemente en proceso de renovación. Esta constante renovación es el núcleo sustancial de la dinámica del Estado, o dicho en otras palabras, el Estado se halla en un proceso constante de autointegración. La Constitución es la ordenación jurídica de la dinámica vital del Estado o, dicho de otro modo, de su proceso de integración. En efecto, en la Constitución hay multitud de palabras relacionadas con el término integración (así, en el artículo 8 se hace referencia a «la integridad territorial», en el artículo 15 a la «integridad personal», etc.). Integración constitucional, por tanto, hace referencia a distintos modos de integración: personal, funcional y material, que es por lo demás, la clasificación propuesta por R. Smend en su libro «Constitución y Derecho Constitucional». Los valores superiores recogidos en el artículo 1.1 de la Constitución, a los que se podría añadir el valor seguridad, tienen y han tenido una eficacia integradora indiscutible. La libertad, como valor superior del ordenamiento jurídico, se traduce en una pluralidad de libertades —la Constitución está repleta de libertades— lo que posibilita la integración de los individuos y su posición frente al poder. Los valores igualdad y justicia han de interpretarse sistemáticamente sobre todo en lo que se refiere al sistema autonómico. Así, el valor igualdad no debe interpretarse de forma estrecha o excesivamente simple, de tal manera que se acabe por interpretar «cefé para todos», sino que debe ser entendido de forma que no implique sentimientos de discriminación justificados. Una cultura de estos valores superiores del ordenamiento colaborará, sin duda, a la integración territorial.

A lo largo de su intervención, Paloma Biglino analizó los instrumentos a través de los cuales las Comunidades Autónomas participan en la política europea. Los cauces que permiten una representación directa de las Regiones en Bruselas (como son las oficinas y delegaciones regionales o la presencia en el Comité de las Regiones) son escasos y no facilitan la intervención de las Comunidades Autónomas en la formación de la política comunitaria. Y es que, en realidad, la Unión Europea está diseñada para que las Regiones participen en dicha organización a través de los Estados y es precisamente aquí donde la situación es más insatisfactoria. En efecto, el desarrollo del Estado de las Autonomías y la integración en Europa no ha impulsado en España un proceso de reforma de las instituciones centrales similar al acontecido en otros países. El Estado que diseñó la Constitución reproduce la estructura típica de una organización centralista y carente, por ello, de los cauces necesarios para integrar los intereses de las diferentes entidades territoriales. Conseguir una mayor articulación entre ordenamientos y una mayor participación de las Comunidades Autónomas en Europa, exigiría revisar a fondo esta estructura, si bien esto pudiera suponer reformar algunos aspectos concretos de nuestra norma fundamental.

Francesc de Carreras se refirió a la integración desde el punto de vista del Estado compuesto. El Estado de las Autonomías pertenece a la familia del federalismo lo que implica dos cosas: establecer centros básicos de poder en los distintos niveles y articular mecanismos de integración. El primer aspecto ha funcionado bien y ha sido tenido muy en cuenta, aunque hay que señalar que aun falta dar impulso al ámbito local. Sin embargo, el segundo ha sido descuidado. Para avanzar en este sentido es necesaria una reforma global del Estado que tienda a la implantación de la Administración única en las distintas Comunidades Autónomas para potenciar el principio de eficacia. Uno de los motivos fundamentales por los que no se ha avanzado en cuanto a la integración se refiere es la existencia de partidos nacionalistas (PNV y CiU) que no pretenden la misma sino cotas cada vez más altas de poder y de soberanía: reivindican vía artículo 150.2 de la Constitución ampliar su ámbito competencial, la reforma de los Estatutos de Autonomía y, en el caso vasco, incluso la soberanía. Para Carreras es preciso, si se quiere conseguir la estabilidad, abrir un debate sobre estos asuntos de forma inmediata. Asimismo es necesario modificar algunas instituciones —de forma indiscutible el Senado— para que sea posible la integración.

Enoch Albertí inició su ponencia refiriéndose a la función esencial que, desde el punto de vista de la integración, cumple la Constitución. La fortaleza del Estado y la calidad de la convivencia política en la comunidad dependerá en buena medida de que la Constitución cumpla adecuadamente, de manera eficaz, con esta función. Sin embargo, en la historia contemporánea española, desde principios del siglo XIX, se advierte un déficit importante de integración constitucional, que ha afectado de manera notable la configuración del Estado y su relación con los ciudadanos. La Constitución de 1978 toma tres decisiones básicas que suponen un intento de respuesta a este déficit tradicional de integración: por un lado, el reconocimiento de nacionalidades y regiones y el derecho a la autonomía de éstas (artículo 2), por otro, la apertura internacional, al prever la participación española en el proyecto de construcción europea (artículo 93) y al otorgar un valor interno especial a los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales (artículo 10.2) y, por último, la apertura social o interna hacia la propia comunidad, en la medida que configura el poder público sobre un principio democrático, que supone pluralismo y participación y, también, sobre un principio social que implica constitucionalizar políticas activas orientadas hacia la igualdad y la protección social. En la dimensión territorial se han producido grandes avances, pero aun subsisten problemas, algunos antiguos —como el acomodo de ciertas nacionalidades en el conjunto— y otros derivados de la nueva estructuración de los poderes públicos —como una adecuada articulación de las diversas instancias de gobierno, a través de mecanismos eficaces de par-

ticipación y de colaboración—. El principal problema de fondo a resolver atañe a la concepción de la unidad de España. Un funcionamiento correcto del Estado Autonómico que permita no sólo resolver los problemas pendientes sino también los nuevos que se generen, sólo puede producirse sobre la base de un cambio en la concepción de la unidad que pase de entenderla en términos verticales y uniformistas a concebirla de modo plural y basada en el reconocimiento y el respeto a la diversidad, una unidad en términos «horizontales», en expresión de García Cárcel.

Antonio López Castillo apuntó que a estas carencias de normatividad que desde la perspectiva de la articulación territorial evidencia la Constitución, conluso el proceso estatuyente, se ha de sumar la que resulta de la indeterminación de las cláusulas de apertura ya señaladas y, en particular, de la consecuente con la puesta en práctica de la habilitación del artículo 93.3 de la Constitución que así como ha venido sustentando el proceso de integración europea, sirve también al efecto de autorizar la ratificación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional. La incidencia de largo alcance que el proceso de integración supone sobre esas carencias de articulación tiende a agravar las carencias de articulación institucional e inordinación ya apuntadas en el proceso de configuración de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y por contraste, con el proceso de integración surge un ámbito nuevo de legitimación e integración superadora de las fronteras políticas, como por ejemplo la ciudadanía de la Unión, lo que, en virtud de la flexibilización de lealtades antes excluyentes, contribuye a la configuración de una lealtad integradora en el marco de un sistema complejo.