

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO ESPAÑOL: ALGUNAS PERSPECTIVAS *

Por LUIS VILLACORTA MANCEBO

SUMARIO

1. LA CONSTITUCIÓN COMO DERECHO SUPREMO DEL ESTADO.—2. EL ESTADO COMO OBJETO DE LA CONSTITUCIÓN.—3. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: PRINCIPIOS ESTRUCTURALES: 3.1. *Estructura de las normas constitucionales e interpretación.* 3.2. *Los principios estructurales en la Constitución española: reconocimiento y realización.* 3.3. *La autonomía como principio estructural y la unidad del Estado español.* 3.4. *La necesaria reforma constitucional de la estructura territorial del Estado.*

1. LA CONSTITUCIÓN COMO DERECHO SUPREMO DEL ESTADO

Entre los años 1975 y 1978 el pueblo español llevó a cabo decisivas gestas históricas. Por centrarnos en las dos a buen seguro más importantes: de un lado, logró el derrumbe definitivo de un régimen moral y socialmente denigrante proscrito por el mundo democrático; por otra parte, dejó claro que la confrontación entre ciudadanos y pueblos había llegado a su término y que en España comenzaba una nueva y mejor existencia.

En este contexto, después de una frustrante historia constitucional (1), e inmediatamente precedida del aludido régimen dictatorial, la aprobación de la *Constitución de 1978* fue el símbolo de que la larga y negra época de confrontación y de negación de la libertad se había agotado definitivamente. En términos positivos, su entrada en vigor supuso que España se integraba firmemente, con su apoyo y apro-

* Una versión parcialmente coincidente de este trabajo ha sido redactada para su publicación en el Libro Homenaje al civilista, prematuramente fallecido, Dr. Luis Rojo Ajuria.

(1) Con rotunda claridad y certeza ha expresado el profesor P. DE VEGA: «La historia de nuestro constitucionalismo es la historia de una ficción», «Constitución y Democracia», en *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*, ed. de A. López Pina, Madrid, 1983, pág. 70.

bación, en la comunidad de estados regidos por los principios de libertad, igualdad, justicia, tolerancia y vocación por la paz (2). El inicio del *Preámbulo* constitucional [en realidad todo él (3)] no puede ser más significativo en cuanto a estos objetivos; el pueblo español por medio de la Constitución, declara, persigue como objetivos «establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien» de cuantos integran la Nación; para finalizar manifestando la voluntad de «establecer una sociedad democrática avanzada; y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

Fruto de un laborioso consenso básico (4), y como todas las democráticas, la Constitución española es un acto originario dictado unilateral y soberanamente por el pueblo español, que había oportunamente extraído las lecciones adecuadas de la historia, de la dictadura y de la opresión vividas (5). La Constitución significa así la suprema decisión (6) sobre el modo y la forma de organizarse nuestra Comunidad Política (7), estableciendo, según advirtió muy pronto el Tribunal Constitucional en su *Sentencia 11/1981, de 8 de abril*, «un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente sig-

(2) El reflejo más concreto de esta intención desde el punto de vista normativo, sería el artículo 93 de la Constitución, que en términos de la *Declaración del Tribunal Constitucional, de 1 de julio de 1992*, permite a las Cortes Generales «ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, no disponer de la Constitución misma», cauce que ha permitido la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

(3) La expresión de «ese todo significativo» es utilizada por R. MORODO LEONCIO para referirse al *Preámbulo*, que expresa la voluntad del pueblo español de construir y hacer realidad una comunidad de existencia solidaria, cfr. «Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional», en *Boletín informativo del Departamento de Derecho Político, UNED*, núm. 1, 1978, págs. 5 y ss.

(4) La importancia crucial, determinante, del consenso para el constitucionalismo pluralista del Estado Social, producto de una multiplicidad de fuerzas políticas exponentes de intereses divergentes y contrapuestos, es especialmente subrayada por la doctrina científica.

(5) El pueblo en tanto que entidad modelada por la experiencia y por la historia como base del poder del Estado, por todos en G. LEIBHOLZ: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3.^a ed., Karlsruhe, 1967, págs. 248 y ss.

(6) En un sentido distinto, naturalmente, al expresado por C. SCHMITT, que entendía por decisión fundamental la definición de una vez por todas de la totalidad de la unidad política, adoptada a través de un acto del poder constituyente, llegando a la separación excesivamente rígida de la Constitución como decisión de la Ley constitucional como consecuencia. En efecto, la Ley constitucional tiene así su raíz en la voluntad y no en la razón y, de este modo, el derecho vale porque ha sido establecido. Como con frecuencia se le ha reprochado, Schmitt pasa por alto, entre otras cuestiones, que la decisión del poder constituyente ha de materializarse en una norma a fin de que pueda actuar en realidad de manera constituyente, cfr. su *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, págs. 29 y ss.

(7) Entendida en el sentido de H. P. SCHNEIDER, con la intención de salvar el abismo liberal que se abre entre el Estado y los individuos, cfr. *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, págs. 15 y ss. Asimismo, de indudable interés las consideraciones de D. GRIMM acerca de la necesaria existencia de una norma «fundacional de toda la Comunidad Política», resultado exclusivamente de la expresión de voluntad, de emancipación y autodeterminación de sus miembros, y destinada, en consecuencia, a establecer *ex novo* la organización estatal, cfr. *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt, 1991, págs. 31 y ss.

no» (8). Pero significa también algo más, la Constitución española, en cuanto obra del «propietario de la empresa de gobierno» (9) de quien emanan todos los poderes, es verdadero y supremo derecho. En consecuencia, si el supremo rango político de la Constitución deriva de su filiación, la superioridad jerárquica que ostenta en el conjunto del ordenamiento jurídico del Estado, está asimismo conectada con el propio valor de la legitimidad. Porque, en efecto, el Derecho no puede prescindir, de ningún modo, de los fundamentos de su legitimidad ni de las finalidades de sus prescripciones (10), principio de legitimidad democrática «que enuncia el art. 1. Ap. 2, de la C.E., y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política» (STC 6/1981, de 16 de marzo).

A tenor de lo anterior, el valor como Norma jurídica Suprema (Derecho superior) reposa en un entendimiento, en un acuerdo, si se quiere en un contrato que el pueblo se da a sí mismo. Este pacto (11), manifestado por, y siendo expresión de la voluntad del poder o legislador constituyente, se funda en los principios democráticos de soberanía popular y sufragio universal (12). En este sentido, dice la STC 76/1988, de 26 de abril, «el carácter de norma suprema de la Constitución, a la que

(8) Probablemente, es acertado el planteamiento de P. HABERLE al proclamar que lo sustancial de los valores constitucionales estaría en definir un espacio abierto que haga factible el juego de las posibilidades alternativas y permita de este modo a cualquier idea o tendencia la oportunidad de llegar a ser mayoritaria (*Verfassung als öffentlicher Prozess*, 1978). No obstante, como ha matizado J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, es preciso tomar con cuidado esta idea al objeto de no «recaer en una concepción acentuadamente procedimental de Constitución y de democracia», explicitando que «el telos que acompaña al genuino concepto de Constitución no puede perder de vista un valor fundamental, como es el de la libertad: el Estado Constitucional es una comunidad de hombres libres y tiene un componente ético de cuya consideración no se puede prescindir sin desfigurar la realidad». Encinar considera que este valor está probablemente implícito en Häberle, pero considera preferible explicitarlo, cfr. *Proyecto Docente*, León, 1986. En similares términos, G. ESCOBAR ROCA: *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Madrid, 1995, págs. 18 y ss.

(9) M. HAURIOU: *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris, 1929, pág. 97.

(10) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *Proyecto...*, op. cit. Sobre los fundamentos morales y empíricos de la legitimidad del derecho y en particular del Derecho constitucional, cfr. P. BADURA: *Staatsrecht*, München, 1986, págs. 8 y ss.

(11) Por todos, J. PÉREZ ROYO: «La Constitución democrática, como la Constitución monárquica-liberal decimonónica, descansa en un compromiso, en un pacto. Pero no en un pacto entre el Estado monárquico y la sociedad civil filtrada a través del sufragio censitario, esto es, la "sociedad burguesa", sino en un pacto interno a la propia sociedad, en un pacto entre fuerzas sociales diferentes e incluso antagónicas, políticamente organizadas de forma diferenciada», «Del Derecho Político al Derecho Constitucional: las garantías constitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1992, págs. 244-245.

(12) Las consecuencias negativas a las que conduce la opción metodológica que disocia «la noción de Constitución de la de poder, más precisamente de la de poder constituyente», son subrayadas y analizadas por F. RUBIO LLORENTE: «Sobre la Constitución», en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, vol. I, Madrid, 1997, págs. 20-21. Como bien se sabe, la gran conquista del constitucionalismo americano, la consagración de la supremacía de la Constitución sobre la Ley, es tardamente incorporada al constitucionalismo continental y ello debido a la falta de asentamiento del principio democrático y de la soberanía del pueblo.

están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9)... resulta del ejercicio del poder constituyente del pueblo español, titular de la soberanía... y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 C.E.)). Pues bien, apoyada en los anteriores presupuestos, la Constitución española se convertirá no sólo en la *norma normarum* del ordenamiento jurídico (al que precisamente dota de los caracteres básicos de unidad, coherencia y delimitación) sino que, como bien se sabe, todos sus preceptos, no sólo las normas materiales, alcanzarán valor normativo directo e inmediato. Es decir, desde su entrada en vigor, la Constitución adquiere asimismo el carácter de fuente de Derecho, la primera y más importante. El «Derecho de la Constitución» tiene primacía sobre el resto del ordenamiento en cuya cúspide se sitúa, y sobre todos los demás criterios, e incluso cuando resulte incómodo, es vinculante (en el sentido de vinculación más fuerte) tanto para los gobernantes como para los gobernados, según declara explícitamente el propio artículo 9.1: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (13). Por su parte, el artículo 53.1 vuelve a reiterar de forma específica la primacía ilimitada de la Constitución frente a cualquier otro acto estatal por lo que se refiere a los derechos fundamentales reconocidos en el *Capítulo II del Título I*, con la consecuencia importante de la vinculación del legislador a los mismos, así como del resto de los poderes públicos: «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos.» Ambos preceptos son citados por nuestro Tribunal Constitucional en su primera *Sentencia, de 26 de enero de 1981*, al afirmar el principio de constitucionalidad, «entendido como vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos», recordando, «en lo que ahora importa... lo que dicen los arts. 9.1 y 53.1 de la Constitución Española». En fin, como adecuadamente se ha explicado, si bien no todos los artículos de la Constitución tienen el mismo alcance y significación normativa, todos, rotundamente, enuncian auténticas normas jurídicas y, en consecuencia, carece de posibilidad alguna la distinción «entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo» (14). La Constitución, ha expresado el Tribunal Constitucional, «lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía

(13) La *STC 101/1983, de 18 de noviembre*, ha sostenido, y en ello no coincidimos con el Alto Tribunal, que la sujeción a la Constitución no es idéntica para los ciudadanos y para los poderes públicos, pues «mientras que los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución». Y es que, como señala K. HESSE, para la fuerza actuante de la Constitución es básico que «en la conciencia general y concretamente en la conciencia de los responsables de la vida constitucional se halle viva no solamente la voluntad de poder sino, sobre todo, la voluntad de Constitución» pero... «resulta fundamental esa actitud por parte de todos los que participan en la vida constitucional», *Escritos de Derecho Constitucional*, 2.ª ed., Madrid, 1992, págs. 66 y 68 respectivamente.

(14) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma jurídica*, Madrid, 1981, pág. 68.

legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento» (15). Y, en particular, ello es importante respecto de los artículos integrantes del *Capítulo III del Título I*, quizá los que más dudas hayan podido suscitar en un inicio, pues, «no obstante su escasa fortuna formulativa» (16), apenas nadie discute actualmente su carácter de fuente de derecho objetivo. Aunque precisen de la intervención legislativa en orden al surgimiento de auténticos derechos subjetivos, su naturaleza es muy distinta de la meramente nominalista o declamatoria que añejas y conservadoras doctrinas atribuían a las pretendidas normas programáticas. A este propósito, todos recordamos con frecuencia por su plasticidad el contenido declarativo del *artículo 5.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, donde inequívocamente se reconoce el valor normativo de la Constitución: «*La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico*», e impone a todos los jueces y tribunales la interpretación y aplicación del derecho «*según los preceptos y principios constitucionales*».

Por todo lo anterior, la Constitución se aplica como Ley (Ley de leyes); naturalmente, con carácter preferente al Derecho ordinario, escrito y no escrito, respecto del que está por encima y para el que resulta absolutamente determinante (17). En sentido específico, esta supralegalidad constitucional se convierte en garantía jurídica de la supremacía y en el presupuesto de la judicialización del Derecho Constitucional (18); todo ello sin llegar a confundir presupuesto y resultado (19). En efecto, según bien ha expuesto el profesor Encinar, los Tribunales Constitucionales son posibles en Europa cuando aparece el Estado Constitucional en sentido propio, es decir, «técnica jurídica y legitimidad democrática constitucional no han estado (ni lo pueden estar) en verdad separados» y el hecho que mejor lo prueba es, «precisamente, el establecimiento en Europa de los citados Tribunales Constitucionales» (20). No obstante, también es cierto, como afirmara el mismo Hans Kelsen, que «la justicia constitucional tiene una importancia de primer orden en los regímenes democráticos, donde las instituciones de control son una condición de su existencia» (21). Con todo, el Tribunal Constitucional está obviamente vinculado por la Constitución, aun cuando ésta, a través de la garantía jurisdiccional, gana en estabilidad y refuerza

(15) *STC 16/1982, de 28 de abril*; «la Constitución es precisamente eso, nuestra norma suprema y no una declaración programática o principal, es algo que se afirma de modo inequívoco y general en su art. 9.1» (*STC 80/1982, de 20 de diciembre*).

(16) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución...*, *op. cit.*, pág. 69.

(17) Sobre estos aspectos, acerca de la imposibilidad para el derecho ordinario de colocarse en pie de igualdad con la Constitución, elevación o supremacía que proviene a la vez de la lógica jurídica y del derecho material, cfr. las siempre finas observaciones de P. BADURA: *Staatsrecht...*, *op. cit.*, págs. 8 y ss.

(18) P. DE VEGA: «Jurisdicción constitucional y crisis de Constitución», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, pág. 95.

(19) I. DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, pág. 23.

(20) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *Proyecto...*, *op. cit.*

(21) H. KELSEN: «La garantie juridictionnelle de la Constitution», en *Revue du Droit Public*, núm. 35, 1928, pág. 250.

su fuerza normativa. Las decisiones del Tribunal, en expresión de Konrad Hesse, afectan más bien al macrocosmos, es decir, al ámbito de la política en sí, y de este modo influyen en la vida misma del Estado (22); ahora bien, sólo son útiles en la medida en que sean acatadas voluntariamente por otros órganos del Estado, a los que, de otra parte, no pueden sustituir en sus funciones (23).

De cualquier forma, la Constitución (y el Derecho Constitucional) se encuentra en una situación que casi se podría calificar de paradójica, toda vez que siempre ha de garantizarse a sí misma (24) (gravita sobre sí misma, en la conocida expresión de Rudolf Smend); o, dicho de otro modo, no existe ninguna instancia capaz de obligar al respeto frente a la Constitución heterónomamente (25). En estas circunstancias, el derecho que exige para sí la primacía debe ser un derecho adecuado, considerado legítimo (26), por cuanto es un derecho que vive en realidad de la lealtad voluntaria de sus destinatarios, que, como hemos dicho, son sus creadores (27). La fuerza normativa de la Constitución depende de la aceptación por los individuos del orden que ha de guiar sus vidas y, por ello, resulta esencial la existencia y pervivencia de un con-

(22) La postura de K. HESSE termina siendo algo más que cauta, es cierto como afirma, que «la Jurisdicción constitucional es *Jurisdicción* en el sentido de *decisión de autoridad* sobre Derecho Constitucional en litigio... «por más que sus decisiones puedan contener elementos políticos»; sin embargo, en la última frase sobre el «puedan», «Estudios en la historia de la Jurisdicción Constitucional alemana», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, pág. 112.

(23) Sobre el principio de corrección funcional y su especial consideración en las relaciones entre legislador y tribunal constitucional, cfr. K. HESSE: *Escritos...*, op. cit., pág. 47; asimismo «Estudios en la historia de la Jurisdicción...», loc. cit. en op. cit., págs. 112-113. Por todos, entre nosotros, la referencia al Tribunal como una especie de competidor con el Parlamento en el desarrollo de la función legislativa, sobre todo a través de las sentencias interpretativas, lo que constituye una de las vías para evidenciar la naturaleza jurídico-política de la jurisdicción constitucional, F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, 2.ª ed., Madrid, 1997, págs. 463 y ss.

(24) «Constitución y Derecho Constitucional», en *Manual de Derecho Constitucional*, ed. de A. López Pina, Madrid, 1996, pág. 7. En similares términos U. SCHEUNER: «Lo que diferencia al Derecho Constitucional de otras ramas del Derecho es que el Derecho Constitucional no puede contar para su aplicación con el respaldo del poder de un Estado supraordenado, o preexistente, sino que es el propio Derecho Constitucional el que tiene que establecer, moderar y mantener ese poder y con él a sí mismo», citado por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La Constitución y su reforma», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, pág. 359, nota 44.

(25) Lo cual prueba la debilidad de la pura positividad del Derecho Constitucional, lo insatisfactorio de la referencia digamos hacia atrás, normológica, hacia una norma fundamental o hipótesis lógica originaria, propia de un idealismo lógico o un radical panlogismo por todos de un H. KELSEN.

(26) «Moralmente recto», en expresión de K. HESSE: «Constitución...», loc. cit. en op. cit., págs. 4-5-9 entre otros momentos.

(27) El profesor P. DE VEGA ha llamado la atención sobre la necesidad de entender la Constitución «como *res gestae*, esto es, como creación de los ciudadanos», y superar su falso entendimiento histórico «como *rerum gestarum* procedente de inescrutables fuerzas del destino con las que los hombres se encuentran y que irremediamente deben venerar»; y, por ello, asimismo, respecto de la «necesidad urgente para el Derecho Constitucional y la Teoría de la Constitución» de «operar el definitivo rescate histórico y espacial del principio democrático», «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998, págs. 50 y 53 respectivamente.

sensu básico sobre su adecuación, ya que la relación entre Constitución y realidad social y política es de condicionamiento recíproco (28): «la Constitución no es sólo una “resultante”, sino también una “determinante” de la realidad» (29). Esto tiene como consecuencia que la Constitución, como realidad integradora, está siempre bajo el principio de la relatividad, condicionada y relacionada con las fuerzas que forman y sostienen al Estado, y ahí, con toda certeza, siempre va a existir una tensión. El profesor Pedro de Vega lo ha reflejado con meridiana claridad: «no se debe desconocer la circunstancia de que, cuando se admite que la tensión entre norma y realidad forma parte de la propia dialéctica del proceso normativo, lo que se está implícitamente sosteniendo es que de igual manera que esa tensión se produce ahora, con unas u otras proporciones, también tuvo que aflorar en el pasado como muy probablemente cabe esperar que se genere en el porvenir» (30). Sin embargo, esta tensión no debe sobrepasar un cierto grado, de lo contrario peligra la significación efectiva de la norma. Por último, además de la importancia esencial del contenido como elemento constitutivo del valor jurídico de la Constitución, no es desdeñable la trascendencia, como segundo elemento, del procedimiento legislativo específico que concluye con la adopción formal de la Norma Suprema del ordenamiento.

2. EL ESTADO COMO OBJETO DE LA CONSTITUCIÓN

Por lo que se refiere su relación con el Estado, la Constitución adquiere el carácter de carta fundacional. En la definición conocida de Walther Burckhard, constituye el «punto de Arquímedes del sistema de legalidad estatal», y, en consecuencia, como sostuvieran Vittorio E. Orlando o Hermann Heller hace ya bastantes años, nadie duda actualmente acerca de que el Estado deriva su génesis lógica del Derecho (31). Desde esta perspectiva, tampoco se cuestiona (no puede hacerse) que la organización estatal constituye el objeto de la Constitución. No hay Constitución sin Estado y no hay Estado sin Constitución, porque no puede haber Estado sin organización. No obstante, el Estado es objeto, sí, pero es también condición de la Consti-

(28) K. HESSE: *Escritos...*, op. cit., págs. 60 y ss. Ha entendido H. HELLER que el derecho participa de esa cualidad cultural y social, debido a su dependencia de la vida social, por oposición a los productos petrificados en el «espíritu objetivo»; pues bien, el Derecho Constitucional presenta en grado máximo esa dependencia de la vida y sus vicisitudes, *Teoría del Estado*, México, 1942, págs. 156 y ss.

(29) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La Constitución y su reforma», loc. cit. en op. cit., pág. 361.

(30) «Mundialización y Derecho Constitucional...», loc. cit. en op. cit., pág. 30.

(31) Cfr. V. E. ORLANDO: *Diritto pubblico generale*, Milan, 1954, pág. 13; y de acuerdo con H. HELLER: hay que concebir al Derecho como la condición necesaria del Estado actual y, asimismo, al Estado como la necesaria condición del Derecho del presente; siendo clásica su opinión acerca de que la normatividad de la Constitución descansa y se apoya, básicamente, en la normalidad de la vida sociopolítica, *Teoría...*, op. cit., pág. 161. En fin, como expusiera R. SMEND, de igual modo que la Constitución en tanto que parte del ordenamiento jurídico posee autonomía en relación con el resto del derecho positivo, el Estado por ella «creado» tiene una legitimidad propia diferente de todas las demás asociaciones, cfr. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985.

tución; aparecen ambos como dimensiones coordinadas (32). Y esto es importante a la hora de realizar determinadas interpretaciones de las normas constitucionales. Si la Constitución ha sido proyectada con vistas al Estado, en la naturaleza del objeto se encuentran contestaciones a algunas de las preguntas más difíciles planteadas por la interpretación constitucional. Cuando la tarea interpretativa haya de realizarse, no se ha de tratar, sin embargo, de reactivar imágenes anacrónicas del Estado, sino de abrir la imagen de Estado constitucionalmente adecuada (32 bis), esto es, de un Estado que emana de la soberanía del pueblo y del derecho fundamental de libertad y autodeterminación, de una organización que se justifica como garante del derecho, de la igualdad material y de la justicia social en una Sociedad pluralista; de una organización respecto de la que, a pesar de sus deficiencias, no se vislumbra mejor alternativa para la conformación del futuro de los ciudadanos (33).

Desde esta perspectiva, la Constitución es el acto normativo capital que funda o constituye el orden jurídico general sobre el cual reposa la organización política del Estado. Quiere ello decir, que el orden político se expresa a través de un conjunto de normas caracterizadas por el objeto específico de ser constitutivas para el Estado como un todo, como unidad organizada de decisión y acción en la conocida caracterización de Hermann Heller. No obstante, como sabemos, el ordenamiento constitucional español no está integrado sólo por la Constitución.

En este sentido, de igual modo que cualquier otra, la Constitución de 1978 es el primer acto de fundación de *iure* y de *facto* del Estado español, de su sustancia y de su espíritu. La Constitución, sostuvo nuestro Tribunal Constitucional en la *Sentencia 32/1982, de 28 de julio*, «es la norma suprema del Estado como totalidad». Desde el punto de vista orgánico, las funciones, los órganos, las competencias y los procedimientos de decisión, se colocan debajo del Derecho, pasan a ser, en definitiva, poderes domeñados por el orden jurídico. Ahora bien, con la Constitución de 1978 se funda una organización con identidad y finalidades específicas, es «constitutiva

(32) Como sostuviera H. HELLER, normatividad y existencialidad no se oponen. El Estado es sobre todo «cocreado» en su facticidad a través del orden fundamental de la vida en común por el derecho. En consecuencia, no se puede considerar como un *prius* ni al Estado ni al Derecho, pues se relacionan el uno con el otro de manera correlativa. El concepto de poder voluntario del Estado sin normas es para Heller, en su construcción, un absurdo, porque la relación entre poder y derecho es dialéctica: al aspecto conformador del poder por el derecho corresponde el aspecto conformador del derecho por el poder.

(32 bis) Esta idea en J. ISENSEE: «Staat und Verfassung», en *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, Heidelberg, 1987, págs. 591 y ss.

(33) Si esto último es cierto, deberíamos tomar buena nota de la reciente y contundente advertencia lanzada por el profesor P. DE VEGA, en el sentido de que «en nombre de esa libertad y de esa hipotética sociedad civil se producirán sin escándalo los ataques más disparatados contra el Estado, no sólo en cuanto Estado Social, sino incluso, en cuanto entidad política y forma inevitable de organización de la convivencia», «Mundialización y Derecho Constitucional...», *loc. cit. en op. cit.*, págs. 52-53; asimismo sobre el actual problema de la «desvertebración democrática del Estado» y los riesgos derivados de las «versiones cada vez más reducidas de la idea democrática» ofrecidas por los ideólogos de la globalización, sus luminosas reflexiones en «El tránsito del positivismo jurídico al positivismo jurisprudencial en la doctrina constitucional», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, especialmente, págs. 86-87.

de la identidad del Estado» (34). El proclamado en el artículo primero de nuestra Ley Fundamental «Estado social y democrático de Derecho», no es un orden axiológicamente neutral, se presenta legítimo frente a sí mismo y frente a los demás, ya que, como telos, asegura y garantiza la dignidad intangible de la persona y los derechos inviolables que les son inherentes a todos los ciudadanos, así como la relación correcta entre el Estado y los grupos sociales. En la garantía de estos aspectos encuentra la Constitución su legitimación y justificación o razón de ser. Es decir, la Constitución sanciona el orden de valores realmente existente en la realidad social y política (35) y dota la Sociedad de las estructuras que permiten su conservación, realización y proyección futura (36).

Por principio, además de su carta fundacional, la Constitución es el primer (y probablemente más importante) elemento de ensamblaje, de cohesión y de integración del Estado (37), en definitiva, de la Comunidad Política, toda vez que «es, en cierto modo, la Constitución del Estado y de la Sociedad» (38). Pero, como decimos, mientras esté vigente el actual orden constitucional, subjetiva y objetivamente admite un único Estado: el español. «España se constituye en un Estado», dice de modo expreso el inicio del artículo primero; y esta realidad resulta incontestable. A mayor abundamiento, el núm. 2 de este mismo artículo 1, señala que los poderes del Estado emanan del pueblo español, es decir, un Estado y un pueblo; en fin, el núm. 3 del artículo considerado, se refiere a la «forma política del Estado español». Idea del Estado único que reiteran los artículos 3, 5, etc. Un Estado que, como «autoorganización de la sociedad... abarca la totalidad de la organización jurídico-política», constituyéndose a partir de la Constitución y, de igual modo que ésta, se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación, «patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2) (39). En este sentido, lo que la actual Constitución quiere transmitir con carácter absoluto es que el Estado español, como «ente complejo» integrado «por una pluralidad de órganos» (STC 32/1993, de 28 de abril), es uno en todo tiem-

(34) I. DE OTTO: *Derecho Constitucional...*, op. cit., pág. 37.

(35) Por todos P. DE VEGA: «Mundialización y Derecho Constitucional...», loc. cit. en op. cit., pág. 34.

(36) La Constitución, admite P. HÄBERLE, además de entramado normativo, es «también expresión de una situación dinámica, medio de autorrepresentación cultural de un pueblo, espejo de su legado cultural y fundamento de sus esperanzas», *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Madrid, 1998, pág. 46.

(37) P. DE VEGA: «Mundialización y Derecho Constitucional», loc. cit. en op. cit., pág. 36.

(38) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado Unitario Federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Madrid, 1985, pág. 96; es, en términos de U. SCHEUNER, un «proyecto de ordenación del proceso político y de la organización social», citado por P. DE VEGA: «Mundialización y Derecho Constitucional...», loc. cit. en op. cit., pág. 30.

(39) Ello, no obstante, la sabida «utilización claramente anfibológica» del término Estado en el texto constitucional, advertida por la STC 32/1981, de 28 de julio, y reiterada con frecuencia por la doctrina científica. En todo caso, entendemos que lleva razón el profesor ENCINAR cuando aclara que son tres y no dos los sentidos utilizados por la Constitución española para referirse al Estado, cfr. sobre la cuestión, *El Estado...*, op. cit., pág. 56.

po y en toda circunstancia, incluidas, obviamente, las de crisis. De este modo, toda la Constitución «reconoce y ampara el principio de unidad» (40) del Estado, que se convierte así en «un objetivo o fin de la misma» (41). Por lo tanto, no se necesitan sofisticados análisis para concluir que, cualquier otra tesis, además de constitucionalmente inexacta, produce una ruptura social, política, jurídica y cultural, de la Constitución actual. La Constitución existe con el Estado, y éste encuentra en la Norma Suprema el fundamento de una existencia real que le permite actuar.

3. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: PRINCIPIOS ESTRUCTURALES

3.1. *Estructura de las normas constitucionales e interpretación*

Centrándonos brevemente en la estructura de su articulado, tan sólo quisiéramos recordar algo de todos conocido, esto es, que los preceptos o disposiciones constitucionales pueden ser clasificadas por categorías normativas; o, dicho de otro modo, las diferentes categorías de normas constitucionales producen estructuras normativas diferentes. Pues bien, para entender el contenido de cada norma o grupo de normas, es preciso partir de la estructura normativa que le corresponde. Es decir, para interpretar el Derecho (aquí la Constitución) lo más correctamente posible, se hace necesario, en primer término, integrar en su razonamiento la estructura del precepto considerado; saber ante qué categoría específica de norma estamos (42). Todo ello, en modo alguno nos hace olvidar la perspectiva del principio de unidad de la Constitución, en la vertiente explicitada por el Tribunal Constitucional, esto es, entendida como «un todo en el que cada precepto adquiere su pleno valor y sentido en función del conjunto» (*STC 101/1983, de 18 de noviembre*, entre otras). En efecto, la Constitución es en principio una unidad, y las normas constitucionales individuales, en lo fundamental, no son totalmente comprensibles sino en cuanto elementos de esa unidad.

3.2. *Los principios estructurales en la Constitución española: reconocimiento y realización*

A efectos del limitado propósito que nos anima, asimismo de manera breve, aludiremos a la categoría integrada por los denominados principios estructurales

(40) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 60; y aclara, la unidad de la que habla el artículo es la unidad de la Nación española, que constituye, pues, un «fundamento» de la Constitución.

(41) *Ibidem*, pág. 60.

(42) Clásico sobre el reflejo de las estructuras normativas en la interpretación jurídica, W. BURCKHARDT: *Methode und System des Rechts*, Zurich, 1936, especialmente, págs. 226 y ss.

[«Strukturprinzipien» (43)], y, dentro de los mismos, de manera un poco más particularizada, al principio de Autonomía. Se trata de normas absolutamente determinantes que expresan las decisiones fundamentales del constituyente («Grundscheidungen»), constitutivas del verdadero núcleo duro de la parte estructural de la Constitución. Son los principios organizativos que estructuran o «vertebran» al Estado, que dan forma y legitimidad visible a la organización (44); y, por otro lado, al expresarse a través de contenidos constitucionales realizables, permiten su entrada en acción. En consecuencia, a pesar de su aparente abstracción inicial, tienen una vertiente práctica inmediata y fácilmente comprensible; además, están lógicamente e inmediatamente desarrollados por el resto del articulado constitucional, al ser los principios en los que se basa «el constituyente para dar forma y competencias a los distintos órganos del Estado» (45).

En la Constitución española, los principios estructurales se condensan en los primeros artículos: el principio Democrático; el principio del Estado Derecho, el principio del Estado Social; la Monarquía parlamentaria; en fin, el probablemente más complejo de todos, el principio estructural de Autonomía: «principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución», en términos de la *STC 4/1981, de 2 de febrero*.

Por lo que hace a los cuatro primeros principios, desde la vertiente de su contenido, coincide básicamente con el modelo formal y material de tradición constitucional propia de las democracias occidentales, singularmente con la línea marcada por Ley Fundamental de Bonn. En lo relacionado a su despliegue en la práctica, la Constitución se ha mantenido y ha probado su eficacia general durante un cierto tiempo, al haber servido como parámetro eficaz para el enfoque y superación de conflictos tradicionalmente presentes a lo largo de nuestra historia constitucional. A pesar de no ser una «Constitución profesoral» y, en este sentido, de algunas valoraciones escépticas iniciales acusando sus imperfecciones técnicas, con carácter general, la Constitución ha demostrado su eficacia y capacidad de adaptación a las circunstancias existentes, a lo que ha contribuido su carácter abierto y flexibilidad de fórmulas (46).

En lo sustancial, al aprobar la Constitución se quería formar un Estado ejemplar, fuerte, al servicio del hombre, no que el hombre estuviera al servicio del Estado, y la

(43) En la terminología elaborada por la dogmática jurídica alemana, y a los que distingue correctamente de los principios jurídico-constitucionales de importancia fundamental («Rechtsgrundsätze von Prinzipienbedeutung»), categorías ambas que desde el constitucionalismo democrático se reconoce su carácter de auténticas normas jurídicas. Estos segundos serían los referenciados en nuestro artículo 9.3.

(44) De interés la consulta de J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, sobre «las cláusulas definitorias constitucionales y el régimen político», *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, Madrid, 1998, págs. 220-221.

(45) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...*, *op. cit.*, págs. 93-94.

(46) Sobre el carácter abierto, incompleto, elástico y fragmentario de las normas constitucionales, puede verse H. P. SCHNEIDER: *Democracia...*, *op. cit.*, págs. 47 y ss; y J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La Constitución y su reforma», *loc. cit. en op. cit.*, págs. 376-377.

fórmula no ha quedado en un postulado hueco (47). Por tanto, la democratización de España es uno de sus grandes logros. Los cambios producidos entre nosotros durante los dos últimos decenios de vida constitucional han sido profundos. Incluso se puede decir que se han alcanzado progresos en la construcción de la democracia probablemente considerados poco menos que inconcebibles en el horizonte de veinte años desde la perspectiva de 1978. Los españoles hemos por fin aprendido que la democracia es el único fundamento en el que pueden prender el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales como manifestaciones concretas e inmediatas de la misma (*art. 10.1 C.E.*) (48) y «expresión jurídica de un sistema de valores que... ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política» (49), o las exigencias de la igualdad, justicia y solidaridad; y que la Constitución garantiza asimismo el necesario replanteamiento reiterado y constante de estos contenidos.

El Estado material de Derecho constitucionalmente articulado, ha sido capaz de desplegar un potencial importante, o, al menos, en una medida hasta ahora desconocida por nosotros. Incluso «la razón de Estado» se ha plegado a las exigencias jurídicas. Por su parte, con independencia de las diferencias que aún existen entre Derecho Constitucional y realidad política, no es desdeñable la importancia y el peso del que gozan actualmente los derechos fundamentales, en la medida en la que marcan y orientan todos los sectores jurídicos, incluyendo, claro está, los propios del derecho privado (50); y cuyo ámbito de protección está constitucionalmente determinado. A destacar, en este sentido, la importante declaración contenida en la *STC 25/1981, de 14 de julio* [indudablemente influida por la clásica sentencia Lüth del Tribunal Constitucional alemán (51)] mediante la que se reconoce la recepción expresa del doble carácter de los derechos fundamentales en el *artículo 10.1 de la Constitución*, de la que por su aludida importancia nos vamos a permitir una extensa cita: «En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un *status* jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero

(47) Para la idea de que el Estado democrático «existe exclusivamente por mor del hombre», por todos W. MAIHOFFER: «Principios de una democracia en libertad», en *Manual de Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, pág. 278.

(48) Al «valor jurídico de la dignidad de la persona, reconocido en el art. 10 como germen o núcleo de unos derechos "que le son inherentes"», se ha referido la *STC 53/1985, de 11 de abril*.

(49) *STC 53/1985, de 11 de abril*.

(50) Cfr. por ejemplo en este sentido, J. J. SOLÓZABAL ECHAVARRÍA: «Los Derechos Fundamentales en la Constitución Española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, 1999, págs. 11-12. Por su parte, la citada *STC 53/1985, de 11 de abril*, admite expresamente que los derechos fundamentales «son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran».

(51) Un buen resumen sobre la problemática del doble contenido de los derechos en la dogmática jurídica pionera sobre la materia, puede verse en M. SALVADOR MARTÍNEZ: «El doble carácter de los Derechos Fundamentales en la doctrina alemana», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares*, 1997-98, págs. 115 y ss.

al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1)... En el segundo aspecto, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un *status* jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna» (52). El Tribunal, como se aprecia, reconoce que los derechos fundamentales, tal como se contemplan en la Constitución, representan la base legitimadora del orden estatal y, con ello, se convierten en el factor decisivo para la existencia del Estado: «los derechos fundamentales, en cuanto proyecciones de núcleos esenciales de la dignidad de la persona (art. 10.1), se erigen en los fundamentos del propio Estado democrático de Derecho (art. 1 C.E.)» (53). Pero, justamente, en tanto que elementos de un orden objetivo, obligan a los órganos del Estado, de manera fundamental al legislador (54), a realizar una política de derechos fundamentales orientada en un doble sentido: de una parte, reforzando su efecto centrífugo, el espacio de libertad autónoma garantizado; de otra, atendiendo a su fuerza centrípeta, porque los derechos también tienen una relevancia especial para el bien común o «el destacado

(52) En realidad, el Tribunal Constitucional había reconocido esta doble vertiente desde su primera Sentencia de 26 de enero de 1981: «la finalidad esencial del recurso de amparo es la protección, en sede constitucional, de los derechos y libertades... junto a este designio, proclamado en el art. 53.2, aparece también el de la defensa objetiva de la Constitución, sirviendo de este modo la acción de amparo a un fin que trasciende lo singular».

(53) STC 194/1994, de 28 de junio.

(54) La STC 53/1985, de 11 de abril, recoge esta idea con total claridad: la garantía de la vigencia de los derechos fundamentales «no puede limitarse a la posibilidad del ejercicio de pretensiones por parte de los individuos, sino que ha de ser asumida también por el Estado. Por consiguiente, de la obligación del sometimiento de todos los poderes a la Constitución no solamente se deduce la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos, y de los valores que representan, aun cuando no exista una pretensión subjetiva por parte de los ciudadanos. Ello obliga especialmente al legislador, quien recibe de los derechos fundamentales “los impulsos y líneas directivas”».

interés público que concurre en la tutela de los derechos fundamentales», para expresarlo en términos, entre otras, de la *STC 65/1983, de 21 de julio*.

Asimismo, existe suficiente acuerdo, pensamos, acerca de que sólo la economía social mercado, garantizada por el Estado Social, puede asegurar (o, en todo caso, mejor que ningún otro modelo) el bienestar general y la paz social; esto es, la integración de la Sociedad a través de la homogeneidad económica y cultural. De ahí la preocupación por extender y mejorar el ámbito de protección social en los términos proporcionados, sin que ello signifique una comprensión meramente cuantitativa del Estado Social (55). Esta ponderación, aun cuando hasta llegar a ella es obligado remover muchos obstáculos, obedece a dos razones fundamentales, de un lado, los ciudadanos no pueden caer en una absoluta dependencia del «padre Estado»; de otro, el Estado Social se encuentra limitado por la «reserva de lo posible», en el sentido de lo que el individuo puede razonablemente requerir desde la perspectiva de los límites de la capacidad financiera del Estado (56).

Por otra parte, nuestra Constitución ha evidenciado que es capaz no sólo de cumplir eficazmente en condiciones de normalidad sino también de seguir cumpliendo su misión en situaciones de dificultad (baste recordar por todas la grave crisis de 1981), e incluso ante circunstancias modificadas. Esto parece justificar la suposición de que también en un futuro previsible va a seguir siendo capaz de garantizar la libertad y la autodeterminación de los ciudadanos españoles en el Estado; y de los extranjeros, porque no se pueden ignorar los grandes retos que se van a producir de inmediato en lo referente a la coexistencia y el diálogo entre culturas. No obstante, al igual que cualquier obra humana, la Constitución española no puede ser eterna (57), y si bien en estos aspectos puede permitir tanto al Estado como a la Sociedad adaptarse a la «modernidad reflexiva» (Ulrich Beck) y abrirse a la evolución y al devenir histórico, indudablemente será necesario en un futuro proceder a su modificación, sea para integrar en su articulado elementos nuevos de convivencia, sea atendiendo a la variación de las circunstancias, en fin, sea al objeto de integrar lagunas o reparar errores que ahora no se advierten.

Sin embargo, resulta absolutamente imposible olvidar que bajo la vigencia de la Constitución hay también entre nosotros dos mundos paralelos y diferentes. Al margen de otras notorias deficiencias sociales (58), si tres millones aproximadamente de ciudadanos se hallan fuera de los «circuitos sociales», es decir, marginados, no es como para sentir excesiva complacencia. Aun cuando estos graves problemas no tienen su fuente esencial en la textura constitucional, y sí bastante más, desde el punto

(55) Por todos en el rechazo de estas concepciones, C. DE CABO MARTÍN: *La crisis del Estado Social*, Barcelona, 1986, *passim*.

(56) Cfr. Las sólidas reflexiones de E. BENDA: «El Estado social de Derecho», en *Manual de Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, págs. 487 y ss., especialmente pág. 551.

(57) Por todos K. STERN: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, pág. 231, donde se rechaza la concepción de la Constitución como un momento estático y rígido.

(58) Por ejemplo, el escándalo del paro en el Estado constitucional, en expresión de P. HÄBERLE: *Libertad, igualdad...*, *op. cit.*, pág. 90.

de vista jurídico, en su parco desarrollo legislativo (59), es evidente que sin la participación del individuo en las tareas y en aras de la comunidad (y aquí la capa de marginación es demasiado amplia), al margen de su sufrimiento personal, a largo plazo, se originará el fracaso de toda idea de comunidad como tal. Por esta razón, como se admitirá, suficientemente poderosa, el acontecer diario no puede permitir que olvidemos semejante situación. Nuestra meta inmediata debe ser el hacer de la integración social un derecho ciudadano global, al objeto de superar la «dualización social» que mantiene fracturada a la Sociedad española. La amplia constitucionalización tanto de derechos sociales de corte más clásico como de otros de la misma naturaleza y de incorporación más reciente, obliga a su materialización concreta a través de prestaciones efectivas: «El reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social —reflejado en diversos preceptos de la Constitución— conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos» (STC 18/1984, de 7 de febrero). Los poderes públicos encuentran aquí un marco amplio, pero vinculante, apto al objeto de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas», a la finalidad de «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» y faciliten «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», según dispone el modélico y poco recordado impulso de progreso con fuerza normativa contenido en el artículo 9.2. C.E.

Ahora bien, una Sociedad no vive nunca sólo por medio de su Constitución, de su Estado o de sus poderes públicos, toda ella en su conjunto debe actuar responsablemente. No sólo donde existen deficiencias notorias, incluso allí donde las cosas funcionan razonablemente debemos seguir alerta, porque la democracia y la libertad no son ni bienes naturales, ni cosas obvias, ni realidades estáticas en un mundo en transformación vertiginosa (60). Se enfrentan así actualmente a grandes retos con ocasión de los cambios acelerados y de gran magnitud que de forma continuada se producen y en los que no podemos detenernos. La amenaza para la estabilidad del Estado y Social Democrático de Derecho no deja de estar latente desde dentro, y desde fuera, en la medida en la que encuentra serios obstáculos para el control de poderosas fuerzas sociales que llegan a desafiar a los estados más fuertes y se constituyen como grandes centros de poder y hegemonía de carácter difuso y variable en extremo. Tales centros, por la lógica immanente a su propia existencia, atienden básicamente a sus intereses, si bien, *prima facie*, aparenten garantizar de manera más eficaz que los órganos del Estado la estabilidad y homogeneidad social (61). En es-

(59) Mantiene a nuestro juicio correctamente E. BENDA, que corresponde al legislador «hacer lo esencial para realizar el Estado social», «El Estado social...», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 521.

(60) La concepción dinámica de la democracia y el consiguiente derecho del pueblo a reformar la Constitución, fue ya tempranamente recordado por el profesor P. DE VEGA: «Constitución y Democracia», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 47.

(61) Como ha expresado ejemplarmente P. DE VEGA, cuando aún «nadie ha podido decir todavía dónde se encuentra esa nueva Arcadía de la libertad bautizada por Popper como "sociedad abierta". Fren-

tas circunstancias de «menoscabo de la democracia» (Ralf Dahrendorf), la tarea cotidiana de los ciudadanos, y principal, es preservar los ideales de libertad y autodeterminación, transmitiendo en todos los ámbitos la conciencia de su valor. Todos estamos obligados a seguir permanentemente defendiendo y usando la libertad para configurar nuestro destino y el de la Sociedad. A nuestro juicio, esta última es una condición indispensable en el Estado Social generosamente desenvuelto por nuestro texto constitucional (62), que ha fijado un marco jurídico de actividades estatales específicas al objeto de permitir la participación de todos los ciudadanos en los bienes materiales y culturales de la nación. Puesto que en él la libertad individual, la justicia y el bienestar, no existen por sí mismos, sólo codiciendo juntos podemos ser verdaderamente libres individual y socialmente.

3.3. *La autonomía como principio estructural y la unidad del Estado español*

Las mayores complicaciones para nuestra «vida constitucional» se han producido y siguen produciéndose en el ámbito del quinto principio estructural, el de Autonomía. Pero expongamos algún punto de vista previo a la alusión a ciertas dificultades.

Concerniente a su indudable complejidad, como de forma correcta se ha aclarado, «no es un principio organizativo caprichosamente complejo. Es, por el contrario, la forma de organización que refleja y permite expresarse a la complejidad real de este país» (63). A juicio de Carl J. Friedrich, es el principio que permite combinar una determinada unidad con una determinada diversidad (63 bis). Por otro lado, huyendo de mixtificaciones más o menos interesadas, desbarataba el profesor Encinar, en este contexto, el error de quienes interpretan exclusivamente a partir del *artículo 2 de la Constitución* (en muchas interpretaciones se prosigue haciendo) que el principio estructural viene integrado por los conceptos unidad/autonomía vertidos en el mismo (64); y aclara: la unidad de la que habla el *artículo 2* es la unidad de

te a ella, por el contrario, lo que el mercado mundial ofrece es el hobbesiano *bellum omnium contra omnes*, «Mundialización y Derecho Constitucional...», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 52.

(62) En efecto, el Estado Social que diseña la Constitución española no es el Estado de asistencia social que atiende a los ciudadanos en la miseria y les otorga un mínimo vital, ni siquiera el Estado de prevención social; es un Estado de clara vocación social, que se impone eliminar no sólo las consecuencias sino también las causas de las desigualdades sociales, idea con la que tan bien concuerda el citado impulso de progreso del *artículo 9.2 C.E.*

(63) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 157. Asimismo, al analizar la estructura y clases de las normas constitucionales, F. RUBIO LLORENTE se refiere a las «normas fundamentales o determinantes de la estructura del Estado», «Sobre la Constitución», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 25.

(63 bis) *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, 1946, pág. 188; y H. MALER sostiene que el federalismo logra precisamente la integración de la diversidad en la unidad, «Der Föderalismus. Ursprünge und Wandlungen», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, núm. 11, 1990, págs. 213 y ss.

(64) Esta interpretación, por otro lado, llega a sobreponerse a lo dispuesto por la Constitución en otros preceptos, en contra de las advertencias formuladas por el Tribunal Constitucional, entre otros momentos en la *Sentencia 119/1987, de 9 de julio*.

Nación «*patria común e indivisible de todos los españoles*», pero ésta constituye un «fundamento» de la Constitución no un objetivo (65).

En efecto, la interpretación que se apoya con carácter exclusivo en el artículo 2 de la Constitución es incompleta, o más propiamente errónea. La Constitución, partiendo de la diversidad y de su reconocimiento, establece el derecho de nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2) a constituirse como entes autónomos en el marco de la estructura unitaria del Estado (art. 1) (66), aun cuando el principio estructural «comprende también a las provincias y municipios (art. 137)» (67), «entidades» todas que «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». La Constitución, «parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho»... «esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango» (STC 4/1981, de 2 de febrero), «que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito» (STC 32/1981, de 28 de julio).

El Tribunal dejó claramente sentado, asimismo, desde la propia Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, «que la autonomía hace referencia a un poder limitado», pues «autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—. Por su parte, la Sentencia 32/1981, ha venido a precisar que «las Comunidades Autónomas son *latu sensu* órganos del Estado». No obstante, según argumenta Encinar, la matización del Tribunal se realiza mediante el empleo de una «expresión no muy afortunada» (68). Y su explicación nos parece meridianamente clara: «Si el Tribunal por *latu sensu* entiende aquí “en sentido no estrictamente jurídico”, no se comprende muy bien qué tipo de órganos son las Comunidades Autónomas. Si lo que el Tribunal quiso decir es que las Comunidades Autónomas son órganos del Estado entendi-

(65) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...*, op. cit., pág. 60.

(66) La distinción entre autonomía como principio estructural y autonomía como derecho, puede seguirse en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...*, op. cit., págs. 93 y ss. Por su parte, J. PÉREZ ROYO sostiene que la Constitución «ha definido la estructura del Estado de una manera singular, combinando, por una parte, el establecimiento de un principio con el reconocimiento, por otra de un derecho. El principio, obviamente, es el de unidad. El derecho, no menos obviamente, es el de autonomía. Con ello el constituyente ha querido indicar de manera inequívoca que unidad y autonomía no tienen el mismo *status* en nuestra Constitución. La unidad es el principio político del Estado. La autonomía es el instrumento a través del cual el constituyente pretende que el principio se haga real y efectivo. El principio de unidad es, por tanto, simultáneamente presupuesto del reconocimiento del derecho a la autonomía y resultado del ejercicio efectivo de tal derecho por los titulares del mismo», *El nuevo modelo de financiación autonómica: el análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, 1997, pág. 5.

(67) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...*, op. cit., pág. 95.

(68) *El Estado...*, op. cit., pág. 68.

do éste *latu sensu*, entonces la afirmación es incorrecta: órganos del Estado no son las Comunidades Autónomas, sino los órganos de éstas» (69). Las Comunidades Autónomas forman incluso parte de los órganos centrales del Estado «a través de su participación en el Senado» (70). Es decir, las Comunidades Autónomas son Estado, pues éste no es otra cosa que «el resultado de un proceso de integración, el resultado del funcionamiento de una estructura organizada para conseguir la unidad» (71), y su norma institucional básica forma parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado (*art. 147.1 C.E.*). Por eso, la *STC 58/1982, de 27 de julio*, mantuvo que las «Comunidades Autónomas no son entes preexistentes» al Estado, «sino entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuirles a esos entes territoriales». Las Comunidades Autónomas, ha expresado Rubio Llorente, son la proyección «del derecho de las nacionalidades y regiones al autogobierno no son entidades políticas asociadas en una especie de pacto confederal frente al exterior» (72). De este modo, la *STC 18/1982, de 4 de mayo*, se refiere a la Constitución como la norma que «implanta» la «forma territorial del Estado», si bien el propio Tribunal había sostenido con anterioridad que esa forma territorial de distribución vertical del poder público tan sólo está prefigurada por la Constitución (73); y la *76/1988, de 26 de abril*, pone el énfasis en que «la Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito»... «la Constitución da lugar a una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: Las Comunidades Autónomas».

La unidad jurídica y política del Estado español es, como se dijo, incuestionable. Mediante el principio estructural de Autonomía, de carácter bifronte, «se articulan centralización y descentralización» en aras de un fin: la unidad (74). A partir de aquí, «cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente

(69) *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 68, n. 108.

(70) *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 69.

(71) *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 130.

(72) F. RUBIO LLORENTE: «La reforma constitucional del Senado», en VV.AA.: *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, pág. 359; asimismo de interés la explicación ofrecida en este sentido por G. TRUJILLO FERNÁNDEZ sobre el significado del *art. 1.2 de la Constitución*, «Sobre los fundamentos constitucionales de la participación de las Comunidades Autónomas en las estructuras centrales del Estado», en *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, cd. de A. Pérez Calvo, Madrid, 1997, pág. 38.

(73) *STC 32/1981, de 28 de julio*.

(74) *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 93. Por ello, es en parte cuestionable la opinión del Tribunal Constitucional (*Sentencia 76/1983, de 5 de agosto*), referida a «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida».

dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido» (STC 4/1981, de 2 de febrero, si bien el Tribunal cita en apoyo de esta interpretación el artículo 2 de la Constitución). Obviamente, la autonomía ha de ser solidaria en el citado marco de unidad estatal, en caso contrario no es autonomía (el medio) sino algo bien diferente, y atenta contra la unidad (el fin); pero esto ni tan siquiera sería preciso recordarlo (75).

Volviendo sobre la cuestión de las dificultades, no es necesario insistir acerca de que la diversidad de España es algo absolutamente cierto, y, también en nuestra opinión, el cimiento principal de su fuerza (76). Reconocer esta realidad como opción fundamental, como principio estructural de división de poderes vertical, precisamente en los aludidos términos, ha sido con seguridad uno de los mejores hallazgos del constituyente español. A ello se une la mejor racionalidad y funcionalidad de los estados descentralizados en cuanto dotados de instituciones más cercanas a los ciudadanos y, por ello, mejor capacitados para atender a las necesidades de aquéllos (76 bis). En este sentido, nadie debería actualmente creer en una alternativa diferente al «principio federativo» que, expresado como opción fundamental a la cabecera del texto constitucional (77), adquiere el carácter de verdadero fundamento

(75) Se refiere J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, a la «inescindible correlación o estrecho lazo de interdependencia» que establece el artículo 2 de la Constitución entre la autonomía como derecho y el principio constitucional (no estructural) de la máxima importancia política como es el de solidaridad, portadores de mensajes constitucionales esenciales. Por otro lado, recuerda que la Constitución concreta el principio de la solidaridad en el artículo 138.1, como «equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio del Estado» y que él refiere a la homogeneidad sustancial de todos los miembros del Estado compuesto, *El Estado...*, *op. cit.*, págs. 161 y ss. Desde diversos análisis doctrinales, se menciona asimismo la necesaria concordancia que ha de establecerse en esta cuestión con el reconocimiento de que los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1 C.E.), así como con la sujeción de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1); en fin, con el art. 158.2 que, con el objeto de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, dispone la constitución de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos han de ser distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas. La STC 25/1981, de 14 de julio, consideró al principio de solidaridad como el corolario de la autonomía; y para la STC 135/1992, de 5 de octubre, el principio de solidaridad, «en definitiva, no es sino un factor de equilibrio, entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la Nación española», y «su contenido más importante es el financiero».

(76) Cfr. J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Las bases constitucionales...*, *op. cit.*, págs. 112 y ss.

(76 bis) El federalismo moderno, sostiene J. TERRÓN MONTERO/G. CÁMARA VILLAR, «sólo se explica desde una concepción profundamente democrática del Estado, en la que los entes territoriales tienen derecho, no sólo a ser partícipes, sino protagonistas de las políticas que directamente les afectarían», «Principios y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España», en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, ed. de J. Cano Bueso, Madrid, 1990, pág. 44. Por otra parte, los problemas derivados de conciliar los principios de organización de los Estados descentralizados, a veces contrapuestos, como son los de eficacia e identidad territorial, son bien apuntados por L. LÓPEZ GUERRA: «Algunas notas sobre la igualdad competencial», en *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, especialmente págs. 125-126.

(77) La doctrina científica alemana ha consagrado importantes esfuerzos al análisis del carácter in-

del nuevo orden territorial del Estado (fundante, por tanto, de los diversos ordenamientos territoriales) (78). Sin embargo, a partir de aquí, ¿cómo es posible que España haya sufrido y siga sufriendo un problema creciente en el tema de la cohesión territorial con riesgo incluso de desintegración del Estado?

Los problemas, como es conocido, afectan de manera esencial a Cataluña y sobre todo al País Vasco donde se suceden constantes reclamaciones de independencia [es decir, fuera del sistema constitucional (79)] a más o menos largo plazo; y, en considerable inferior medida, se detectan en algunas otras Comunidades. La respuesta parece sencilla: por razones diversas, nos hemos apartado del rumbo correcto marcado por el principio estructural que apuntaba hacia un Estado Federal en sentido lato (objetivo ya logrado de manera «gradual» y «paulatina» (80) al margen de sus mayores o menores disfunciones) lógicamente, de carácter solidario. La explicación del dónde y por qué de la desviación, es ya bastante más compleja. Vamos a intentar unas mínimas alusiones al respecto. No obstante, permítasenos insistir en la cuestión de la «federalización» del Estado español, que, al margen de las señaladas tensiones y problemas de interpretación (presentes, por demás, en todo proceso descentralizador), se presenta hoy como uno de los estados más descentralizados del mundo occidental. En efecto, no hay actualmente [es probable que tampoco de manera definitiva en el pasado (81)] una definición jurídica indiscutible acerca de qué debe entenderse por Estado Federal. Por ello, debemos contentarnos con la individualización de una serie de «características estructurales básicas», «mínimo institucional» o elementos comunes a los distintos estados federales occidentales, que se hallan presentes, desde luego, en la estructura del Estado Federal asimétrico español (82). En opinión de Encinar, con apoyo en Michael Bothe y Karl Weber, tales

controvertible de los principios estructurales, subrayando su operatividad como límites de naturaleza normativa, de contenidos imperativos, que se imponen a las revisiones constitucionales.

(78) La STC 9/1981, de 31 de marzo, ha sostenido que la «Constitución es la norma fundamental y fundante del ordenamiento».

(79) Reconoce M. A. APARICIO PÉREZ, que «se han formalizado acuerdos políticos (Pacto de Estella y Declaración de Barcelona) que ponen en entredicho la legitimidad misma del sistema constitucional», «Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, ed. del mismo autor, Barcelona, 1999, pág. 53.

(80) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «El Estado Federal asimétrico y el fin del Estado», en *El Estado de las Autonomías*, ed. de A. Monreal, Madrid, 1991, pág. 52. Como recuerda G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, «en el Estado democrático contemporáneo hay una línea de continuidad entre los diferentes procesos de descentralización política», «Sobre los fundamentos constitucionales...», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 29.

(81) En este sentido J. J. GOMES CANOTILHO: «entiendo que desde la discusión de los federalistas y antifederalistas americanos, hasta las varias propuestas de organización de una comunidad e incluso ahora a nivel europeo, no se ha terminado de precisar qué es el federalismo», «entrevista» realizada por Eloy García, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 1998, pág. 53.

(82) «La verdadera característica diferencial de nuestro "modelo"», para J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «El Estado Federal asimétrico...», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 56. Como ha advertido, asimétrico es cosa distinta de heterogéneo, «"asimétrico" es lo que no guarda simetría, lo que no está hecho con medida. Y ese

elementos comunes serían los siguientes: «1) Un Estado integrado por entes de base territorial con competencias no sólo administrativas, sino también legislativas y de dirección política. 2) Una distribución de las posibilidades y medios financieros que responda al reparto de las funciones estatales. 3) Una participación de los entes con autonomía política en la organización central, a través de la Segunda Cámara, y en la ejecución de las leyes de dicha organización. 4) Una garantía de que las mencionadas características no pueden ser alteradas por ley ordinaria. 5) Un mecanismo de solución de los conflictos derivados de esa particular estructura, que sea básicamente judicial» (83).

Aludiendo de nuevo a las causas de la desviación, de inicio, el propio constituyente estuvo francamente poco acertado a la hora de desarrollar en el *Título VIII* de la misma *Constitución* el principio estructural de autonomía en el marco de la unidad del Estado. Quizá no deba negarse que todo el Título respire el oportunismo constitucional del momento, en el intento de dar respuesta hasta donde fue posible a las particularidades propias de nuestra realidad. Sin embargo, a buen seguro por estas causas, la armonía jurídica no es su principal virtud. Se puede afirmar, simplificando, aun sin exagerar, que en este aspecto se está ante una obra constitucional compuesta de numerosos estratos reflectantes de las fluctuaciones y de las necesidades políticas en el tiempo (1977-1978); esto es, teniendo en cuenta las realidades sociológicas y las realidades históricas concurrentes en su nacimiento, debido a la capacidad de los nacionalismos vasco y catalán, mayoritarios en sus comunidades, para condicionar el diseño constitucional, principalmente en lo que atañe a la organización territorial del Estado (84). En cualquier caso, sin pretender entrar aquí en demasiadas controversias, incluso al analista más clemente del texto de estos artículos, la primera impresión que le producen es la de confusión, motivada por su carácter indeterminado e impreciso, ambigüedad y carencia de orden interno; a partir de ahí, salta a los ojos de inmediato su contenido árido y falta de visión de conjunto. No vamos a insistir demasiado, por tanto, en la crítica que de forma prácticamente

es, a mi juicio, el mayor de los problemas de la organización territorial del Estado español. Hoy por hoy no está claro cuál es la medida, o — lo que en este caso significa lo mismo — el límite de la heterogeneidad», «Lo Stato Federale "asimmetrico": il caso spagnolo», en *Quale dei tanti federalismi?*, cd. de A. Pace, Padova, 1997, pág. 75.

(83) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...* op. cit., págs. 88-89. De indudable interés sobre la noción de Estado Federal, la consulta de J. VERNET I LLOVET: *El sistema federal austriaco*, Madrid, 1997, especialmente págs. 30 y ss. Un reconocimiento explícito asimismo del carácter federal del Estado español, en I. MOLAS: «la Constitución española de 1978 ha construido un tipo de Estado que, desde el punto de vista de su lógica interna, tiene una estructura similar a la del Estado federal», «El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver problemas prácticos», en *El Estado...*, op. cit., cd. de A. Monreal, pág. 43. Desde una perspectiva dialéctico histórica y más empírica, el sólido trabajo de L. MORENO: *La federalización de España*, Madrid, 1991. Recientemente, apunta en esta dirección, E. AJA: *El Estado Autnómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999.

(84) Sobre esta capacidad de los nacionalismos vasco y catalán para condicionar el diseño de la Constitución, al menos en lo que a la distribución territorial del poder se refiere, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «Lo Stato Federale "asimmetrico"...», loc. cit. en op. cit. 1997, pág. 50.

unánime ha merecido. Hacemos nuestra, a modo de resumen, la opinión del profesor Encinar sobre este formal «compromiso dilatorio» y sus consecuencias: «El Título VIII fue simplemente un compromiso, con el que se llegó hasta donde se pudo»... «Ciertamente el Título VIII sentó las bases de un importante embrollo»; más en concreto, respecto del embrollo competencial y la doble vía de acceso así como sus consecuencias, nos dice: «Se abrió la posibilidad de crear entes territoriales con algunas competencias expresamente relacionadas por la Constitución, con otras no relacionadas, pero sin embargo posibles, con otras tampoco relacionadas, pero delegables, y con otras prohibidas; se creó desde un principio, aunque con carácter transitorio, una importante diferencia entre autonomías de primer y segundo grado; y no se estableció de forma expresa ningún límite claro al paulatino y progresivo aumento de diferencias entre Comunidades Autónomas»; para concluir: «En esas circunstancias, lo verdaderamente sorprendente hubiera sido que, sólo veintiún años después, el tema de la organización territorial del Estado estuviese ya definitivamente resuelto» (85).

Así las cosas, deferida al tiempo una parte sustancial de la ordenación territorial del Estado, sentadas las bases del dualismo procesual por el artículo 2 de la Constitución mediante la distinción entre nacionalidades y regiones [luego confirmado, básicamente, por los artículos 143 y 151 (86)], como se ha sintetizado en diversas oportunidades, el proceso podía transcurrir de dos formas: a) mediante un ponderado equilibrio tendente a la igual participación de todos los sujetos, bien en dirección hacia un modelo federal de corte clásico, bien en dirección al modelo del federalismo cooperativo; b) a través de un proceso abiertamente competitivo entre los distintos entes territoriales, de carácter fragmentario, heterogéneo, desigual, e insolidario (87).

Como era de prever, a partir del «embrollo» constitucional y ante las circunstancias políticas concurrentes, la decantación o primacía en la práctica de la segunda alternativa es a la fecha de hoy una realidad (88). Porque, en el transcurso de estos veintiún aludidos años, no es definitiva la racionalización que se ha podido alcanzar mediante el desarrollo, aplicación e interpretación del Título VIII de la Constitución, reconociendo, eso sí, el sobreesfuerzo de que quienes lo han llevado a término: sea

(85) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La dinámica del sistema autonómico», en prensa. M. HERRERO DE MIÑÓN se ha referido a la cuestión de la organización territorial del Estado en términos de «permanente piedra de escándalo» o de «excepción de provisionalidad y polemicidad», si bien la inmediata propuesta de reforma que hace no es por nosotros asumida en cuanto a su contenido, «Génesis, balance y perspectivas del Título VIII de la Constitución», en *La Constitución Española, veinte años después*, ed. de E. Fuentes Quintana, Madrid, 1998.

(86) Sin olvidar lo recogido en las disposiciones transitorias 1.^a y 2.^a, 4.^a y 5.^a

(87) El alto grado de heterogeneidad de nuestro sistema de distribución de competencias entre el Poder Central y las Comunidades Autónomas, por todos en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Lo Stato federale "asimmetrico"...», *loc. cit. en op. cit.*, págs. 74 y ss.

(88) Cfr. J. CORCUERA ATIENZA: «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo. Aquiles y la tortuga», en *Sistema*, núms. 118-119, 1994, págs. 87 y ss.

desde la vertiente legislativa, a través de los Estatutos de Autonomía y demás normas de reparto competencial que junto con la Constitución articulan en la actualidad la organización territorial del Estado (89); sea muy fundamentalmente desde la vertiente jurisprudencial, con ocasión del «exceso de intervención creativa» del Tribunal Constitucional (90) en la interpretación del bloque de la constitucionalidad, lo que ha llevado a algún autor a interrogarse si no estamos ante el «Estado jurisdiccional autonómico» (91); sea, desde los esfuerzos doctrinales, que, partiendo de los mimbres disponibles, han dado lugar a una ingente aportación de laboriosas, sólidas, incluso a veces muy sofisticadas construcciones jurídicas, en el intento de aclarar y enriquecer el contenido abierto del orden territorial del Estado. No obstante, sin pretenderlo, tocante a esta ingente aportación, bien pudiera estar convirtiéndose ya en una nueva fuente de ambigüedad, habida cuenta que, como dijera Gerhard Leibholz, «los preceptos constitucionales indeterminados, por razón de su forma general, permiten varias interpretaciones lógicas casi siempre contradictorias» (92). Porque, por la propia naturaleza de las cosas, todos sabemos que la dinámica jurídica privilegia a los elementos normativos precisos y castiga a los de signo contrario. Respetando y teniendo forzosamente en cuenta las singularidades de la comunidad sobre las que se asienta, nos resulta asimismo cierto que la estructura de la organización política resulta favorecida si se apoya en normas lo más precisas posibles. No obstante, en el seno de tan ardua cuestión, que termina afectando, a la postre, a cuestiones tan sensibles como la soberanía, no se trata de reclamar un simplismo imposible, ni siquiera concisión; sólo orden, claridad, determinación y el menor número posible de contradicciones.

El desarrollo constitucional, lastrado desde arriba como hemos dicho por el *Título VIII*, no ha podido definitivamente con la situación. Y ello, desde los *Pactos de*

(89) No obstante, el Tribunal Constitucional ha reconocido, como no podía ser de otro modo, la supremacía de la Constitución sobre los Estatutos de Autonomía y demás normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

(90) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «El Estado Federal asimétrico...», *loc. cit. en op. cit.* pág. 54.

(91) Así, M. ARAGÓN REYES: «¿Estado jurisdiccional autonómico?», en AA.VV.: *Praxis autonómica y modelo estatal*, Oñati, 1987, págs. 33 y ss. En todo caso, es oportuno recordar la opinión machaconamente repetida por K. HESSE, en el sentido de que los conflictos políticos sólo pueden ser resueltos mediante una sentencia del Tribunal Constitucional cuando no tienen una profundidad excesiva y no ponen en duda el consenso básico sobre el orden constitucional establecido. Sin embargo, la jurisdicción constitucional nunca puede resolver crisis políticas profundas. Su eficacia se limita a regular el funcionamiento regular, cotidiano, de una democracia, en los casos de conflictos habituales y previsibles. Es verdad, sostiene, que si el Tribunal Constitucional cumple con esta misión de forma continua, puede contribuir decisivamente a la prevención de conflictos más serios. Si estos últimos surgen, el Tribunal Constitucional no puede garantizar la supervivencia del orden constitucional.

(92) Citado por F. BALAGUER CALLEJÓN: «Constitución normativa y Ciencia del Derecho», en *Estudios de Derecho Público...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 107. En el mismo lugar, comentando estas insuficiencias técnicas del *Título VIII*, el profesor Balaguer sostiene: «El análisis del *Título VIII* de la Constitución española puede ser un ejemplo paradigmático de la gran diversidad de construcciones, incluso opuestas, que pueden tener lugar desde una perspectiva lógica de análisis».

1981 y los intentos esencialmente fallidos de la *Ley de Armonización el Proceso Autónomo* (una de cuyas pretensiones principales era, como se recuerda, la de establecer cauces normativos generales y permanentes de relación entre los órganos centrales y los de las Comunidades Autónomas) hasta los más próximos derivados los *Pactos de 28 de febrero de 1992*, traducidos en la *Ley Orgánica 9/1992*, y las subsiguientes modificaciones estatutarias, Dicho de otro modo, no consideramos que ni la elaboración estatutaria ni las utilidades que se han hecho del *artículo 150 de la Constitución*, hayan corregido el embrollo de la distribución competencial (las intenciones eran otras, los partidos mayoritarios pretendían corregir la excesiva heterogeneidad competencial; y también es cierto que en cuanto a los *Pactos de 1992* aún no existe perspectiva suficiente para ponderar y valorar en sus justos términos las consecuencias derivadas) sencillamente, porque quizá no era posible, teniendo en cuenta la dualidad apuntada y la incorporación constitucional del principio dispositivo. Hace algunos años, el profesor Viver i Pi-Sunyer se lamentaba en unos términos que hoy podrían en buena medida volver a repetirse: «En la actualidad, nadie parece capaz de precisar, con el mínimo de certeza y seguridad exigible en un Estado de Derecho, cuál es el alcance funcional y material de las competencias estatales y autonómicas. Nadie puede predecir dónde acaban las bases de una materia y dónde comienza el desarrollo legislativo, dónde acaba la industria o la agricultura y dónde comienza la legislación mercantil o la defensa de los consumidores» (93).

La praxis política, especialmente la de los últimos siete años y, más en particular, durante la legislatura recientemente concluida, tampoco ha contribuido excesivamente a aclarar o poner orden en la situación. No hace falta detenerse en los resultados de las elecciones generales de 1993 y 1996 respectivamente, así como en los correspondientes pactos alcanzados con los partidos nacionalistas que han dado lugar a la reivindicación continuada, rayana en el chantaje, mediante la que condicionaban su apoyo a la «gobernabilidad». Ciertamente, desde las fuerzas políticas en las que se ha apoyado el gobierno central, podrá hablarse de estabilidad hasta el momento de la disolución anticipada de las Cámaras en 1996 y durante el período de mandato recién finalizado; ahora bien, ¿sobre todo en el transcurso de los últimos siete años se ha transmitido seguridad y credibilidad en este tema? Podemos estar equivocados (y nos gustaría), pero, a nuestro juicio, la respuesta ha de ser negativa. De todas maneras, aquí el marco jurídico tiene poco que decir siempre que se respeten sus máximos y sus mínimos; es decir, la Constitución no puede imponer por sí sola la razonabilidad de las decisiones y comportamientos políticos. Por tanto, creemos que existen condiciones para criticar en forma fundada la respectiva realidad (queremos decir de cada legislatura) ofrecida en este tema, principalmente durante el período señalado (94). Y quisiéramos que se nos comprendiera bien acerca de la

(93) C. VIVER I PI-SUNYER: «Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, pág. 62.

(94) En el reciente, preciso y brillante artículo de E. LAMO DE ESPINOSA que con el título «Yo acu-

necesidad de responder con claridad; los términos que disfrazan la situación, sean bien o mal (los menos) intencionados, no nos parece que puedan significar ayuda alguna. Es preciso tomar conocimiento de nuestra experiencia, incluida, por supuesto, la emanada de decisiones equivocadas. Una de las principales enseñanzas legada por los federalismos más asentados es que el camino hacia la mutua comprensión pasa por una franqueza absoluta entre las partes. Atendiendo a los recientes resultados electorales, la situación se presenta considerablemente distinta desde la perspectiva del partido en el gobierno. Por lo demás, la grave fractura política y social que se evidencia en el País Vasco, coloca a los partidos y a las instituciones en una situación difícil, pero todos son necesarios y todos tienen que ofrecer sus mejores capacidades para encontrar compromisos.

3.4. *La necesaria reforma constitucional de la estructura territorial del Estado*

Apoyar constructivamente tanto la unidad estatal como la autonomía de las Comunidades Autónomas en el ámbito de esa unidad, significa para nosotros bastante más que seguir insistiendo en el consabido: si ya disponemos de un modelo de estructura territorial, aseguremos su funcionamiento correcto. No deberíamos seguir perseverando exclusivamente en esta empresa, de lo contrario, la meta es imprevista. Por cierto, el actual presidente del Tribunal Constitucional, profesor Pedro Cruz, dudó desde el principio acerca de la existencia de modelo, llegando a pronunciarse en términos de «desconstitucionalización» de la estructura territorial del Estado (95), y quizá no le faltara razón, toda vez que las funciones de orden y de orientación jurídica desarrolladas por la Constitución en este punto son francamente escasas. Y, en similares términos, más recientemente se ha podido decir que «la regulación contenida en el Título VIII... no es sino el reflejo de una forma de Estado que aparece como antifirma de Estado» (96).

La eferescente realidad sociopolítica actual (en ocasiones manifestada a través de tragedias irreparables) impone una nueva visión de las cosas. Se necesita una nueva inteligencia de la situación y una nueva imaginación para preservar el ideal

so» se publicó en el diario *El País* de 14 de febrero de 2000, entre otras ideas, su autor reconocía que la política autonómica no se encontraba entre las cuestiones manejadas con mano segura por el último gobierno; o la necesidad de recuperar la iniciativa al objeto de «dejar de ir a remolque de los nacionalismos, rompiendo la dinámica de intercambio de autogobierno por gobernabilidad de España iniciada en 1993».

(95) P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pág. 54. Algún tiempo después matizaría esta afirmación, al sostener que la Constitución «no se limitaba pura y simplemente a desconstitucionalizar sino que, de manera simultánea, se remitía a normas plurales absolutamente peculiares, a los Estatutos de Autonomía», «Introducción: la Constitución territorial del Estado», en *El Estatuto de Andalucía. Las competencias*, vol. I, ed. de P. Cruz/A. Porras/M. Medina/M. J. Terol, Barcelona, 1990, pág. 17.

(96) M. A. APARICIO PÉREZ: «Aproximación a la regulación...», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 31.

político y el orden de valores en los que la inmensa mayoría creemos, entre los que se incluye la unidad del Estado (97). En nuestra opinión, debemos tener presente que si el «modelo» constitucional de organización territorial es confuso, abigarrado, si desde la Constitución se «sentaron las bases de un importante embrollo» en lugar de establecer los fundamentos claros de su articulación, se ha de actuar en consecuencia. El grado de heterogeneidad y de asimetría, combinado con la amenaza de desintegración, apunta hacia la reforma. También sabemos, evidentemente, que no es el único problema a resolver, pues la cuestión trasciende a la técnica jurídica, ya que la Constitución tampoco representa un seguro de vida político definitivo (98). Como sostiene el profesor Pedro de Vega, la reforma de la Constitución se hace políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria (99). El momento histórico y el actual *Título VIII* (aunque tampoco procedería su reforma aislada, toda vez que resulta absolutamente preciso, por ejemplo, la reforma del Senado), son el paradigma que confirma su tesis (100).

La posibilidad de reformar la Constitución donde ésta deja de demostrar eficacia desbordada por las situaciones sociopolíticas existentes, es un requisito esencial de la propia Constitución. La reforma, señala Encinar, «renueva la Constitución para

(97) La duración y permanencia como dogma inherente al concepto de Constitución que entra en crisis cuando la perennidad de sus valores fundamentales vacila, fue bien estudiado por el autor suizo W. KÄGI: *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des States*, Zurich, 1945, págs. 51 y ss. Por su parte, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR ha precisado muy oportunamente que «las normas de organización del Estado encierran valores propios y fundamentales», es decir, «los principales valores que la Constitución quiere defender están apoyados, en primer lugar, en principios de organización del Estado», «La Constitución y su reforma», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 362.

(98) K. HESSE: *Escritos...*, *op. cit.*, pág. 69.

(99) «Constitución y Democracia», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 64, y con más detalle su ya clásico *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1984, pág. 69. Que objetivamente, por la propia naturaleza de la norma, las cuestiones de reforma del Derecho Constitucional tienen regularmente implicaciones de política constitucional y límites materiales en la misma, ha sido bien analizado por P. DE VEGA, quien recientemente concluía: «la reforma no es una actividad jurídica y, por ende, explicable jurídicamente, sino una pura y simple actividad política que, al romper la continuidad del ordenamiento, bien puede calificarse de revolucionaria», «Mundialización y Derecho Constitucional...», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 48.

(100) F. BALAGUER CALLEJÓN se ha manifestado en los siguientes términos: «la indefinición constitucional del modelo de Estado, el principio dispositivo y otras técnicas que han sido utilizadas para la construcción del Estado autonómico, se nos revelan hoy instrumentos disfuncionales que han dificultado la configuración de un sistema claro de relaciones ordinamentales e institucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Desde esa perspectiva, han sido perjudiciales bien para el Estado, bien para las Comunidades Autónomas sin que, en el nivel de desarrollo actual del Estado autonómico, se alcancen a ver sus aspectos positivos. Cabe hoy plantearse, a la luz de esos problemas, hasta que punto se puede mantener la disociación entre un modelo constitucional abierto y un Estado autonómico consolidado en la práctica pero que arrastra un déficit constitucional permanente. En definitiva, cabe plantearse hasta que punto no es ya una exigencia ineludible la constitucionalización del Estado autonómico», «La constitucionalización del Estado autonómico», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, pág. 130.

mejorarla» (101). A tal fin, el poder constituyente originario da vida a un poder constituyente constituido que es parte integrante de la Constitución ya en vigor. Y es a este segundo al que corresponde el deber de modificar, de adaptar la Constitución a las situaciones nuevas. Pues bien, si cualquier modificación constitucional ha de ser la antítesis de un alocado «accionismo», como de igual modo a nadie se nos olvida, después de una reflexión carente de precipitación, responsable, se debería iniciar la reforma. La realidad exige que se adopten decisiones nada fáciles y, por tanto, es obligado sopesar todos los elementos de la manera más cuidadosa y racional. Toda norma, pero la constitucional por excelencia, en tanto que precepto vinculante, en tanto que modelo de ordenamiento, se halla entremezclada, sin embargo, de estructuras entendidas como realmente posibles y basadas en el conocimiento profundo de hechos reales. Quiere ello decir que es preciso pensar con rigor las posibles alternativas o reformas, al objeto de resolver con solvencia los problemas que, sin duda, tenemos planteados en el ámbito de la organización territorial del Estado; es decir, poniendo las cuestiones incómodas sobre la mesa de discusión. La responsabilidad de la tarea de la reforma recae sobre los hombros de todos: órganos centrales y autonómicos; poderes públicos y ciudadanos. Mas, toda vez que, en una comunidad democrática, la reforma ha de ser hecha por los partidos políticos, son precisamente ellos los encargados de fomentar el debate, al objeto de definir qué entendemos por España y qué queremos para su futuro. No pueden, en este sentido, huir de su propia responsabilidad, sobre todo teniendo en cuenta que el Estado español es ante todo «un Estado de partidos» (102) y nuestra democracia una «democracia de partidos» (102 bis); política de intereses y política de responsabilidad son factores que no se excluyen mutuamente (103). Es preciso realizar un esfuerzo intelectual que ofrezca a los ciudadanos, sin rupturas innecesarias, las bases para que se produzca una renovación social y política de ese proyecto común y cotidiano llamado España. Lograr aquí un consenso, en cuanto al alcance y contenido de la reforma, desde luego, es de

(101) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La Constitución y su reforma», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 385.

(102) En su postulado de «la sociedad abierta de intérpretes de la Constitución», termina reconociendo P. HÄBERLE que en una comunidad democrática es una constatación empírica evidente que son fundamentalmente los partidos políticos los encargados de interpretar la Constitución mediante su pensamiento, su acción y su inacción. Por su parte, nuestro Tribunal Constitucional, sostuvo ya en la *Sentencia 3/1981, de 2 de febrero*, la importancia decisiva de los partidos políticos «en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que “hoy día todo Estado democrático es un Estado de partidos”».

(102 bis) Por todos J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «Democracia de partidos “versus” Estado de partidos», en *Derecho de Partidos*, cd. del mismo autor, Madrid, 1992, págs. 30 y ss.

(103) La conferencia de J. ALMUNIA: «Un impulso federal al Estado autonómico» puede constituir un punto de partida. En realidad, la única reforma que parecía excluir el entonces Secretario General de PSOE, es la denominada «substancial»; ahora bien, su planteamiento entendemos está abierto a la redefinición y reestructuración del Estado con el fin de lograr su definitiva «estabilización». Sin embargo, se deberían aclarar, entre otras cuestiones, algunos silencios referidos por E. LAMO DE ESPINOSA en el citado «Yo acuso», pues: «no habló de federalismo asimétrico, no concretó el hecho diferencial e hizo escasas menciones al uso de “otras lenguas españolas”».

importancia básica (104). No obstante, ya se alzan incluso voces solicitando la inmediata reforma de la Constitución si fuera necesario sin consenso pleno, caso de no llegarse a él «tras intentos serios de conseguirlo» (105).

Si queremos que la Constitución sea más eficazmente integradora y generadora de unidad para el Estado (106), de entrada, a nuestro modo de ver, en el ámbito de esa diversidad y pluralidad, desde su reconocimiento y respeto como fundamento del orden territorial (107), asimismo parece claro que el Estado español necesita de un reconocimiento y de un fortalecimiento rotundo de los elementos comunes que igualmente le caracterizan y justifican su existencia: «hay que dejar claro que el Estado existe, no por lo que descentraliza sino por todo lo que tiene en común» (108). Como ha reiterado Konrad Hesse, la Constitución debe regular decididamente lo que en ningún caso puede permanecer abierto. Fijadas las materias de titularidad estatal, es decir, de los órganos centrales del Estado (109), que en «ningún caso» sean susceptibles de transferencia o delegación, pensamos, lógicamente, que tiene una vez más razón el profesor Encinar cuando reclama la reforma del artículo 150.2 de la Constitución. Es preciso cerrar en cierta medida ese «sistema abierto,

(104) Como sostiene J. A. PORTERO MOLINA: «El acuerdo doctrinal y político sobre el objeto, el momento y el procedimiento resultan imprescindibles para no dervirtuar la reforma de la Constitución, para no estancarla y para no convertirla en un ensayo frustrado», «Reflexiones sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado», en *La participación de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, pág. 225.

(105) E. AJA: *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 275.

(106) Por todos en este sentido R. SMEND: *Constitución...*, *op. cit.*, *passim*; para el autor, una de las tareas fundamentales de la Constitución consiste en conservar los contenidos en los cuales la Nación quiere estar unida, solidificar y fijar esta unidad con medios jurídicos, así como renovarlos en un proceso permanente, sólo así la Constitución se convierte en el programa de integración nacional. Y con apoyo en Smend, mucho más próximo en el tiempo, E. BENDA ha podido concluir: «La integración supone que es función esencial de la Constitución velar por la unidad del Estado y por una continua renovación de la comunidad», «El Estado Social...», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 558. Entre nosotros, M. GARCÍA PELAYO entendía por integración «el proceso constantemente renovado de conversión de una pluralidad en unidad, no sólo sin perjuicio de la autonomía de las partes, sino más bien por la interacción y participación de éstas», «La Constitución», ahora en *Obras Completas*, Madrid, 1991, págs. 2919-20. Asimismo, de interés al respecto, la consulta del epígrafe «La revisión del federalismo» debido a J. CORCUERA ATIENZA: «El Constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites», en *Escritos de Derecho Público...*, *op. cit.*, vol. I, págs. 73-75.

(107) En efecto, el poder de reforma, señala con pleno acierto J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «puede hacerlo todo menos lo que ya está hecho: constituir un Estado», el poder de reforma no puede afectar «al núcleo de la Constitución material, al núcleo constitucional indisponible», «La Constitución y su reforma», *loc. cit. en op. cit.*, págs. 369-370.

(108) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La dinámica...», *loc. cit.* (en prensa). Reconocía ya K. HESSE en 1962, que «la progresiva unitarización objetiva de la República Federal» iba «asociada no a una minoración sino a un... aumento del peso del Bundesrat»; y que la misma había tenido «como efecto no una debilitación sino un robustecimiento del federalismo», «El Bundesrat», en *Manual de Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, pág. 683.

(109) Titularidad en modo alguno entendida como separación, cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado...*, *op. cit.*, especialmente pág. 134.

y de par en par» (Encinar) que tan magistralmente ejemplifica el *Título VIII*, ante la ausencia de un catálogo seguro de competencias de los órganos centrales del Estado. Matizar de forma muy clara cuál es el grado de asimetría que una dinámica constitucionalmente correcta puede y debe tolerar. La necesidad de dotar de funcionalidad al Senado como Cámara de integración de los intereses de las Comunidades Autónomas y de los órganos de éstas con los de la organización central, es ya casi un clamor nacional (110). También puede resultar conveniente encontrar y fijar en la Constitución nuevas fórmulas de colaboración (111) y coordinación, y más claras, así como técnicas de resolución de conflictos basadas en el principio de la negociación, entre los órganos centrales y los de las Comunidades Autónomas y de éstas (sus órganos) entre sí, que permitan encarar los desafíos del porvenir, contribuyendo a superar, de este modo, ciertos arrivismos y no pocos egoísmos y reivindicaciones desafortunadas (situadas no pocas veces fuera del sistema) del pasado y del presente. Sería preciso aclarar qué son realmente los denominados derechos históricos, dónde y por qué se justifican los hechos diferenciales (112), y a partir de ahí proponer los términos de su objetivación normativa, evitando la actual diferenciación discriminatoria entre Comunidades Autónomas en diversas oportunidades expuesta por el profesor Encinar: es preciso determinar cuáles son las «diferencias jurídicamente relevantes y cuál la diferencia de trato proporcional a cada una de ellas» (113). Si el «regionalismo» es hoy una máxima o principio estructural del derecho europeo (recordemos el punto de inflexión de la *Carta comunitaria de la regionalización*, aprobada por el Parlamento europeo en 1988), no puede dejar de debatirse, en fin, la cuestión de las Comunidades Autónomas y su relación con los órganos de la Unión Europea; o el establecimiento de bases sólidas y claras que permitan el desarrollo de un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

(110) En este sentido, para un análisis clarificador y desmitificador de la naturaleza y propuestas de reforma del Senado, por todos, los trabajos de J. A. PORTERO MOLINA, entre otros: «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, págs. 81 y ss.; «Sobre la reforma constitucional del Senado», en *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual*, ed. de J. Asensi Sabater, Valencia, 1997, págs. 65 y ss.; y «Reflexiones sobre algunas propuestas...», *loc. cit. en op. cit.*, págs. 225 y ss. Un buen resumen de posiciones y posibilidades, asimismo en el colectivo *La reforma del Senado*, Madrid, 1994.

(111) El deber genérico de colaboración, subraya el Tribunal Constitucional, «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» y «es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las autonomías», *STC 18/1982, de 4 de mayo*.

(112) G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, además de señalar que «cada día resulta más apremiante delimitar con precisión los hechos diferenciales y las legítimas consecuencias que de los mismos cabe extraer», termina alertando frente a los «límites» de las «relecturas de la Constitución», pues «no se puede ensanchar la interpretación constitucional hasta el punto de eludir su reforma», «Sobre los fundamentos constitucionales de la participación...», *loc. cit. en op. cit.*, págs. 44-45.

(113) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La dinámica...», *loc. cit.* (en prensa); asimismo del autor, «Sobre la igualdad de las Comunidades Autónomas», en *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, Bilbao, 1997, ed. de M. A. García Herrera, págs. 529 y ss.

De todos modos, como ya se apuntó, somos conscientes de que la reflexión debe ir más allá de las cuestiones jurídicas, empezar antes de, queremos decir, en ese intento de buscar una nueva conciliación de la unidad y pluralidad en el Estado. La doctrina constitucional ha mostrado muy bien que históricamente la Constitución, en realidad, sólo puede sustituir hasta cierto punto a los requisitos extrajurídicos para la garantía de la democracia y de la convivencia pacífica con arreglo a una determinada organización. Esto se refiere sobre manera, señala Konrad Hesse, a la necesidad de contar con una amplia capa de ciudadanos bien formados y con conciencia democrática; a ser conscientes de que el manejo responsable y adecuado de las libertades y de la democracia no se produce por generación espontánea; a que, en consecuencia, todos estamos llamados a practicar, enseñar y transmitir cómo se deben manejar de forma racional estos valores. Desde esta perspectiva, habrá sin duda una inclinación social más fuerte al objeto de respetar la Constitución, conservar su legitimidad y fortalecer, en definitiva, las estructuras democráticas. No obstante, es preciso tener presente, como se ha observado con razón, que «las Constituciones no cumplen sólo una función jurídica; también e incluso sobre todo, una función política, respecto de la que la jurídica es, por así decir, instrumental» (114); son símbolos influyentes sobre la conciencia jurídica y sobre la vida política, según han recordado en diversas oportunidades autores como Peter Badura o Pedro de Vega (115).

De «la tarea de lo colectivo» no está nadie eximido ni puede estarlo, porque bien sabemos que sin conciencia de lo colectivo no hay ni identidad nacional ni responsabilidad nacional (evidentemente, la legitimidad de la lealtad nacional es perfectamente compatible con las lealtades territoriales). Si por todos se asume en este sentido la responsabilidad de la propia actuación, si todos participan y cada cual puede realizar su aporte, podemos mirar con esperanza hacia el porvenir aun en relación con el problema más grave señalado. Decía Albert Camus, en opinión transmitida a «un amigo alemán»: «quiero demasiado a mi país como para ser nacionalista». Pues bien, aunque la senda del conflicto al diálogo pueda ser larga y no exenta de complicaciones fuertes, entendemos que, en el marco de un debate capaz, sincero y responsable, también los demócratas nacionalistas van a demostrar que quieren aquí mucho a nuestro país (a nuestros países), van a hacer primar sus rasgos integradores frente a los rupturistas; tenemos esperanza en ello.

(114) F. RUBIO LLORENTE: «Sobre la Constitución», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 24; en caso contrario, cuando el «elemento jurídico» prima sobremanera en detrimento de «la función de determinante político», «la fuerza de integración de una Constitución puede verse afectada», concluye D. GRIMM: «La Constitución como fuente del Derecho», en *Las Fuentes del Derecho*, ed. de A. Baratta/D. Grimm/F. Rubio Llorente, Barcelona, 1983, pág. 23.

(115) Cfr. del primero, *Staatsrecht...*, *op. cit.*, págs. 6-7.; y del segundo «Constitución y Democracia», *loc. cit. en op. cit.*, pág. 71.