

REFORMAS CONSTITUCIONALES: ¿CONVENIENCIA O NECESIDAD?

MIGUEL AGUDO ZAMORA
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

En primer lugar, y como no podía ser de otra manera, quiero agradecer a la Real Academia de Córdoba el honor que me dispensa al ofrecerme la oportunidad de impartir esta conferencia en un día tan cercano al conmemorativo del aniversario de la aprobación por el pueblo español de nuestra Constitución, del pacto que la sociedad española contrajo para estructurarse como una comunidad política orientada a la consecución de los logros propios de un Estado social y democrático de Derecho, cuales son la libertad, la igualdad y la justicia.

Por todo ello mi satisfacción es mayor al poder compartir estos minutos con vosotros para tratar un tema tan apasionante como de actualidad y sobre el que han hablado y escrito importantes constitucionalistas. Algunas de sus aportaciones son recogidas en este texto, especialmente las tesis defendidas por los profesores Rubio Llorente y Pérez Royo.

Hablar hoy de la Constitución conduce necesariamente a hablar sobre su reforma. Desde hace varios meses la reforma de la Constitución es tema recurrente de conversación en los mentideros de la política española. El triunfo del Partido Socialista en las últimas elecciones generales ha colocado este asunto en el centro de la discusión política. El programa político con que el PSOE se presentó a las elecciones incluía la propuesta de reforma constitucional, o mejor dicho, de reformas constitucionales, porque como ha señalado el ex-presidente del Tribunal Constitucional y Catedrático de Derecho Constitucional Pedro Cruz Villalón, deberíamos hablar mejor de una “cesta de reformas”.

Reformas que posteriormente analizaremos intentando dar respuesta también al interrogante que se plantea como título de esta exposición: las reformas de la Constitución: ¿conveniencia o necesidad?

Previamente debemos hacer algunas reflexiones sobre el concepto e importancia de la reforma constitucional.

En principio, en el mundo del Derecho, tal como lo conocemos tras la consecución del Estado Constitucional a partir de las Revoluciones burguesas del Siglo XVIII, el establecimiento de procedimientos de reforma para introducir cambios en las normas resulta algo insólito.

El Derecho, como el Estado, es, utilizando la expresión clásica de Hobbes, resultado de la “técnica del hombre”, es puro artificio, es un instrumento que está permanentemente a disposición de los titulares del poder para incidir en la realidad, para modificarla, para transformarla.

De ahí que en las diferentes ramas del ordenamiento jurídico no existan cláusulas de reforma.

El ordenamiento jurídico del Estado se va integrando por el conjunto de normas que los poderes públicos, elegidos democráticamente por la sociedad, estiman que son necesarias para hacer frente a los problemas que se plantean en cada momento.

Por esa razón las normas se crean, entran en vigor, se aplican y cuando los problemas cambian o las soluciones dadas en las mismas se muestran insuficientes ante la demanda social, las normas se modifican o derogan. Ese es el juego del Derecho. Y por eso las normas no incluyen dentro de su contenido ninguna cláusula específica de reforma.

En el ámbito del Derecho Constitucional, por el contrario, la cuestión es bien distinta. La cláusula de reforma constitucional, o sea las previsiones contenidas en el propio texto constitucional acerca de los mecanismos a través de los cuales han de introducirse cambios, modificaciones o adiciones en su texto, es decir, el procedimiento a través del cual la Constitución prevé su propia reforma, es un componente necesario, absolutamente imprescindible de la Constitución.

El politólogo norteamericano John Burgess, a finales del Siglo XIX, lo expresaba contundentemente: "Una Constitución completa se puede decir que se compone de tres partes fundamentales. La primera es la organización del Estado para efectuar los cambios futuros en la Constitución. Se le llama por lo general cláusula de reforma y el poder que describe y regula es denominado poder de reforma. Es la parte más importante de una Constitución".

Evidentemente esta singularidad no es casual sino expresión e inevitable corolario de las tres características básicas e intrínsecas de la Constitución:

1ª El carácter único de la Constitución como norma jurídica. La Constitución es, por definición, una norma que se diferencia de todas las demás existentes en el ordenamiento jurídico precisamente porque como ella no hay ninguna otra. La Constitución, tanto por su origen como por su contenido, es el presupuesto lógico para la existencia de las demás normas. Por eso, su especificidad debe quedar marcada por la existencia de un procedimiento de reforma propio.

2ª La superioridad de la Constitución sobre todas las demás normas del ordenamiento. Por ello no podrá modificarse por otra norma cualquiera sino que sólo podrá hacerse a través de la forma que ella misma prevea en su articulado.

3ª La naturaleza básicamente política de la norma constitucional. La Constitución es la única norma en el mundo del Derecho a la que se le plantea como tarea la realización de un objetivo titánico: armonizar la existencia de un Estado que ostenta, siguiendo la clásica formulación de Max Weber, "el monopolio del ejercicio de la fuerza" y que es el creador de todo el Derecho con la tendencia de la sociedad civil a juridificar todas las relaciones sociales, y a someter, en consecuencia, el poder del Estado al control de formas jurídicas.

La Constitución es la síntesis de las relaciones entre Estado y Derecho; es, como recuerda Burdeau "el punto de intersección entre la política y el derecho".

La Constitución es el resultado de un compromiso, de un pacto entre las distintas fuerzas sociales políticamente operativas. Una vez alcanzado ese consenso no se puede dejar a merced de cualquier mayoría parlamentaria que pueda producirse en el futuro, sino que han de establecerse las condiciones necesarias para introducir cambios, que necesariamente han de reproducir el grado de acuerdo existente en el momento de la firma del pacto constituyente.

Por eso, en la propia idea del poder constituyente está ya implícita la idea de la

reforma. Poder constituyente y poder de reforma van necesariamente juntos.

Podemos decir, pues, que la reforma constitucional no es la respuesta a una situación patológica, sino un hecho fisiológico.

La Constitución se reforma porque la reformabilidad es un componente necesario de las Constituciones. La vieja discusión sobre la imposibilidad ética de que una generación sometiese a su voluntad a las futuras generaciones, que llevó a Jefferson a exigir que la Constitución fuese sometida a plebiscito cada veinticinco años, quedó ya muy atrás.

La licitud ética y la conveniencia política de las Constituciones rígidas están fuera de cuestión desde hace doscientos años. En parte por las razones ya señaladas; en parte por la evidencia de que la rigidez constitucional, por grande que sea, no impide que las generaciones futuras cambien la Constitución, sin reformar su texto, limitándose a leerlo de otra forma, o incluso dejando caer en el olvido algunos de sus preceptos.

La historia constitucional de los Estados Unidos de América, la más larga del planeta, ofrece abundantes ejemplos de ello.

Pero el triunfo del paradigma de la rigidez constitucional no ha llegado hasta el punto de considerar admisible la existencia de Constituciones inmodificables.

Hay algunas Constituciones que incluyen cláusulas concretas de inmodificabilidad, pero si se acepta, como parece razonable, que la idea misma de Constitución entraña la existencia de límites implícitos, que ni siquiera el poder constituyente puede ignorar, la práctica universal induce a pensar que uno de estos límites es precisamente el de la rigidez absoluta.

Todas las Constituciones prevén un procedimiento de reforma, aunque difieran en su regulación, siendo por lo general las Constituciones europeas más flexibles que la norteamericana.

Entre los países de la Unión Europea, las Constituciones más flexibles se limitan a exigir para la reforma una mayoría cualificada, una exigencia a la que, en Constituciones menos flexibles, se suma la del referéndum, facultativo u obligatorio.

Las Constituciones más rígidas de Europa requieren para su reforma la aprobación, siempre mediante mayorías cualificadas de dos tercios o tres quintos, por dos legislaturas sucesivas, una aprobación que, en el caso danés, como en el procedimiento previsto en el artículo 168 de nuestra propia Constitución, ha de ir seguida de un referéndum.

En todo caso, y sea cual sea la dificultad del procedimiento de reforma, ésta es un hecho frecuente en los países europeos. En Alemania y Austria, las reformas se producen con una cadencia casi anual. Pero sin llegar a estos casos extremos, tampoco en los demás es la reforma constitucional un hecho infrecuente. Por ejemplo, y para tomar en cuenta sólo aquellos casos en los que la reforma ha de ser aprobada, como en nuestro procedimiento agravado, por dos legislaturas sucesivas, (aunque sin referéndum subsiguiente), y sólo las reformas producidas con posterioridad a 1978, aunque la Constitución objeto de la reforma haya entrado en vigor en algunos casos después de esta fecha, los datos extraídos del Boletín de Documentación publicado por el Centro de Estudios Constitucionales en mayo del 2003, son los siguientes: la Constitución belga de 1994 había sufrido siete reformas, que afectaban a 21 preceptos distintos; la griega de 1975, dos reformas, que se extienden a 113 preceptos; la de Luxemburgo de 1868, ha experimentado desde 1978 hasta 2003, nueve reformas, que han cambiado 39 artículos y la de los Países Bajos de 1983, seis reformas de 48 preceptos.

De las siete Constituciones de los Estados que integraban la Unión Europea hasta el mes de junio de 2004 en las que la reforma requiere la aprobación por dos legislaturas sucesivas, sólo dos, la danesa de 1953 y la finlandesa de 1999 no habían sido reforma-

das antes del año 2003; además, por supuesto, de la española.

No cabe atribuir por tanto a la dificultad del procedimiento de reforma, la extrema rigidez práctica de la nuestra, modificada en una sola ocasión y por el procedimiento más simple. Tampoco puede imputarse la rigidez al hecho de que dominen entre nosotros teorías constitucionales para las que la reforma constitucional sea en sí misma, como categoría, una institución ética o políticamente cuestionable.

La resistencia a la reforma, o para ser más preciso, a una reforma que de un modo u otro afecte al sistema de división territorial del poder, sólo puede atribuirse en consecuencia a un juicio pesimista sobre nuestro presente. Al pesimismo resignado que lleva a pensar que, pese a sus notorias imperfecciones, ese sistema es el mejor de los posibles, o al pesimismo antropológico sobre la capacidad de las generaciones en cuyas manos está hoy la vida del país para reestablecer en un nivel más alto el consenso y equilibrio que en 1978 lograron sus mayores; o tal vez a estas dos formas de pesimismo, tal como ha señalado el actual Presidente del Consejo de Estado y Catedrático de Derecho Constitucional Francisco Rubio Llorente.

En todo caso, y antes de seguir avanzando conviene recordar cuál es el diseño de reforma constitucional que prevé nuestra Carta Magna.

La Constitución Española, en su último Título, el décimo, dedica cuatro preceptos a la reforma constitucional, previendo dos procedimientos de reforma distintos. Uno llamado procedimiento agravado o de "revisión" y otro denominado procedimiento ordinario o simple o de "reforma" propiamente dicha.

Antes de analizar ambos procedimientos conviene recordar otros dos aspectos de la reforma constitucional contemplados en nuestra Constitución.

En primer lugar, quién está legitimado para comenzar la reforma, o sea quién dispone de la iniciativa de reforma constitucional.

El juego combinado del artículo 166 con los dos primeros apartados del 87 de nuestra Carta Magna nos señala que pueden iniciar el procedimiento de reforma constitucional el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o sea los Parlamentos Autonómicos.

En segundo lugar conviene recordar que conforme al último artículo de la Constitución, el 169, no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o en vigencia de algunos de los estados de crisis previstos en el artículo 116, a saber los estados de alarma, excepción y sitio.

La lógica de este precepto es aplastante y nos evoca aquel pensamiento escolástico de que "en tiempos de turbanza no conviene hacer mudanza".

Una vez hechas estas precisiones pasemos a analizar los dos procedimientos de reforma contemplados en los artículos 167 y 168 del texto constitucional.

El procedimiento agravado o de revisión, regulado en el artículo 168, establece que cuando se proponga la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, que es el título en el que se contienen las grandes líneas definitorias de España como Estado Social y Democrático de Derecho, los valores superiores del ordenamiento jurídico, la definición de la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español, la soberanía popular, los grandes principios del modelo de distribución territorial del poder, entre otros, o que afecte a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero o al Título Segundo de la Corona será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Aprobación del principio del procedimiento por mayoría de dos tercios del Congreso y del Senado y disolución inmediata de las Cortes.

Las Cámaras elegidas tras las elecciones que habrán de celebrarse deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Este procedimiento, como señalaremos a continuación, es el que se debe seguir si se pretende reformar las reglas de sucesión en el Trono para eliminar la preferencia del varón sobre la mujer a la hora del acceso a la Jefatura del Estado.

Para el resto de cambios en nuestra Carta Magna previstos por el Gobierno, y que desarrollaremos a lo largo de esta exposición, sería pertinente seguir el llamado procedimiento ordinario o simple o de reforma propiamente dicha.

Este procedimiento es el que debe usarse para cualquier otra reforma parcial que no sea de aquellas partes de la Constitución que hemos reseñado al ver el procedimiento agravado o de revisión.

Dispone así el artículo 167 que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse la aprobación por este procedimiento y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, en un plazo de quince días, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Este recordatorio de los procedimientos constitucionales de reforma, en los que se evidencia la necesidad del consenso como requisito imprescindible para acometer cualquier cambio en el texto constitucional, nos refleja una situación que se ajusta bien a la opinión expresada por Bruce Ackerman cuando dice, que sólo al ocuparse de la reforma constitucional actúan los miembros del Parlamento como auténticos representantes de la totalidad, y no, como es lo habitual, únicamente de aquella parte que comparte su ideología y los apoya electoralmente.

Pasemos, a continuación, a comentar brevemente las cuatro reformas que tenía previsto acometer el Gobierno de la Nación, aunque antes de ello quiero dejar claramente expuesta mi opinión favorable respecto a ellas siempre que se logre el consenso político y social necesario. En caso contrario considero que sería mejor no abrir un procedimiento que correría el serio riesgo de convertirse en una auténtica Caja de Pandora.

En primer lugar daré mi opinión, que creo es mayoritaria en el seno del Derecho Constitucional español, sobre la necesidad de reformar las reglas de sucesión en el Trono.

Lo haré sin resistirme con carácter previo a realizar una confesión: en los comienzos del Siglo XXI, cuando ya han transcurrido más de dos siglos desde que comenzaran a instaurarse en nuestra civilización occidental los Estados constitucionales, tener que hablar de la sucesión en la Corona me provoca, como constitucionalista, un cierto rubor intelectual.

Otros temas tales como la estructuración territorial del poder, la profundización en la democracia, la extensión de los ámbitos de ciudadanía a los extranjeros, la garantía de los derechos sociales o la protección del medio ambiente son asuntos que requieren respuestas inteligentes y comprometidas por parte de la sociedad y de la clase política y

que necesariamente deben reflejarse en el documento jurídico que nos ampara y nos ordena políticamente como Estado, la Constitución. Asuntos que bien podrían merecer, pues, una reforma de nuestra Carta Magna.

Pero en estos tiempos nos toca a todos hablar de la Corona, figura política sumamente peculiar en un Estado Constitucional, que sólo halló un sentido en nuestro momento constituyente debido a razones ligadas a la necesidad de alcanzar el ansiado consenso.

En nuestra Constitución, como es bien sabido, a la hora de la sucesión en la Jefatura del Estado, dentro del mismo grado prevalece el varón a la mujer. Huelga extenderse en explicaciones para entender que esta cláusula discriminatoria a favor del hombre es aberrante y, por lo tanto, resulta urgente la modificación constitucional que la suprima.

Las razones que la abonan no son sólo jurídicas, sino también políticas, y derivan, también, como ha señalado el Presidente del Consejo de Estado, del cambio operado en nuestro sistema institucional. Más precisamente, del hecho de que la legitimidad constitucional de la Monarquía ha eclipsado definitivamente otras formas de legitimidad que, para fortalecer la institución, se hicieron valer en el momento constituyente. Casi veintisiete años después, la legitimidad de la institución no depende de sus raíces históricas sino de la propia Constitución y por ello también de los valores que ésta incorpora.

La preferencia del varón sobre la mujer es, en consecuencia, una singularidad innecesaria, pues choca frontalmente con un principio, el de la igualdad entre los sexos, que no es sólo un principio básico de la ética contemporánea, sino uno de los elementos capitales de la civilización occidental. Es esta necesidad de acomodar la institución al orden de valores de nuestra sociedad, que además queda reflejado explícitamente en otros lugares de nuestro texto constitucional, la que hace imperiosa esta reforma.

Porque, aunque es cierto que quien accede al Trono lo ocupa por derecho propio, por reunir las condiciones que la Constitución exige para ello, y no por aplicación de las normas civiles que regulan la sucesión, no se entiende, al día de hoy, bajo ningún concepto, que esas normas difieran de las generales de la Constitución que prohíben la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición personal o social, o que imponen la igualdad de los hijos con independencia de su filiación.

Esta reforma se localiza, por lo demás, en preceptos muy concretos de la Constitución, (el apartado primero del Artículo 57 y quizás, para acomodarlos a ese cambio, los pocos lugares- artículos 57.2, 59.2 y 61.2- en los que se habla de Príncipe Heredero o Príncipe de Asturias, siempre en masculino) y no plantea más problema que la necesidad de hacerlo a lo largo de dos legislaturas, con las mayorías cualificadas y el referéndum que prevé el artículo 168 de nuestra Carta Magna.

Y quizá convenga redactar el texto de manera que la reforma, sea cual fuere su fecha, deje a salvo, no por razones de justicia sino exclusivamente pragmáticas, el derecho del actual Príncipe de Asturias. Pero ése sería, en todo caso, un problema técnico menor que puede resolverse de muchas formas distintas.

Por todo ello, la reforma de la Constitución se torna inevitable para que el principio de igualdad entre hombre y mujer alcance también el máximo nivel en nuestro orden constitucional.

Y paso con ello a la segunda de las reformas anunciadas: la del Senado, acerca de cuya necesidad, bastaría seguramente con decir que mi opinión no difiere de la del resto de los españoles; al menos de aquellos españoles que tienen una opinión al respecto, incluidos muy en primer lugar los propios senadores, que en su inmensa mayoría

creen desde hace tiempo que es necesario reformar la institución.

De hecho, en el propio Senado se viene trabajando sobre ello al menos desde la V Legislatura, sobre todo a través de la Comisión Especial creada en 1996 y que llevó a cabo análisis muy valiosos. Desgraciadamente, esa Comisión especial dejó de reunirse, a finales de 1998, sin que su esfuerzo haya tenido continuidad.

El convencimiento, que creo bastante generalizado, sobre la necesidad de reformar el Senado, nace de la evidencia de que en su configuración actual, la aportación de esta Cámara a la vida del Estado es escasamente útil y a veces incluso perturbadora. Cabría atribuir esa escasa utilidad de nuestra segunda Cámara al limitado poder que la Constitución le otorga, reducido en la mayor parte de los casos a la posibilidad de oponer un veto suspensivo, una posibilidad de la que además ha de hacer uso en plazos muy breves.

Pero el objetivo de la anhelada reforma no es el de hacer un Senado más fuerte, sino un Senado distinto. El deseo que empuja la voluntad de reforma no es el de remediar la impotencia, sino el de acomodar el Senado a la definición que la Constitución da de él. Convertirlo en Cámara de representación territorial. Durante algún tiempo se creyó posible alcanzar este objetivo sin reformar la Constitución, mediante cambios en el Reglamento de la Cámara, pero la futilidad de este intento ha quedado demostrada por la actitud mantenida por el Gobierno y el partido que lo sostenía a lo largo de la última legislatura.

En términos puramente literales, la aspiración de convertir el Senado en una Cámara de representación territorial podría parecer carente de lógica, pues el principio que inspira la composición del Senado, es, en primer lugar, el propio de las Cámaras de representación territorial, en cuanto que todas las provincias tienen en él el mismo número de representantes, con independencia de cual sea su población.

Es obvio, sin embargo, que ese juicio sería erróneo. Las provincias no operan como entidades representadas, sino como simples circunscripciones electorales, y la voluntad del Senado resulta, como la del Congreso, de la relación de fuerzas existentes entre los distintos grupos políticos.

Ambas Cámaras actúan por lo general en paralelo, aunque ocasionalmente y de manera puramente azarosa, se produzcan divergencias leves, producto de las diferencias, por lo demás tampoco muy acusadas, que existen entre los respectivos sistemas electorales. El carácter puramente partidista y no territorial del Senado, viene en definitiva del hecho de que los territorios que según su configuración actual podría representar, las provincias, no son susceptibles de representación. No son, al menos en la inmensa mayoría de los casos, "cuerpos políticos", antes dotados de una voluntad política propia.

Tras la transformación en acto de lo que en la Constitución aparecía sólo en potencia, los únicos entes territoriales dotados de autonomía política y no simplemente administrativa, son las Comunidades Autónomas y es en consecuencia la conversión del Senado en una Cámara representativa de las Comunidades, lo que con su reforma se pretende conseguir. Los frutos que de esa reforma se esperan son, en primer lugar, el de asegurar una participación eficaz y ordenada de las Comunidades en la vida del Estado, y muy especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. Abrir un cauce eficaz a la relación conjunta de las Comunidades con las instancias centrales del Estado. Acentuar, como con frecuencia se dice, la multilateralidad, aunque sin excluir por completo el mantenimiento de las relaciones bilaterales. Conseguir, de este modo, que las Comunidades escapen a la tentación de enfocar sus propios problemas desde una perspectiva puramente localista y reforzar la aceptación social de las leyes, cuya responsabilidad

última debe quedar sin embargo en manos del Congreso de los Diputados, como representación directa, sin mediaciones territoriales, del pueblo soberano.

El amplio consenso existente acerca de la necesidad de reformar el Senado, e incluso sobre la finalidad última de esa reforma, no se extiende sin embargo al modo de llevarla a cabo. Aunque las razones de la divergencia no sean las mismas en el uno y el otro, tanto en el mundo académico como en el político hay opiniones muy divergentes sobre las funciones que el Senado ha de desempeñar, el alcance de sus poderes, y quizás sobre todo, acerca de cual debe ser su composición. Es inevitable que sea así porque el problema no tiene fácil solución. Los modelos extranjeros, en los que es fácil encontrar inspiración para hacer frente a necesidades que se plantean en todas partes en términos iguales o muy parecidos, son menos aprovechables cuando la finalidad que se intenta satisfacer es la de proyectar en el plano de las instituciones estatales una realidad social peculiar, pues en esta materia la comparación sólo puede establecerse en términos muy abstractos.

La forma simplista de dar a todos los "territorios" la misma representación, con independencia de cuales sean sus dimensiones geográficas o demográficas, conduce inevitablemente a situaciones de infra- y supra-representación que pueden perturbar gravemente el funcionamiento del sistema en su conjunto, atribuyendo por ejemplo, como sucede actualmente, un peso desproporcionado a la población rural en relación con la urbana.

A estas dificultades intrínsecas de la tarea de estructurar un sistema de representación territorial, se suman por último las circunstanciales propias de toda reforma, pues la modificación del status quo, beneficia siempre a unos y perjudica a otros. En este caso, parece a primera vista que sea cual sea cual sea la fórmula acogida para dotar de representación a las Comunidades Autónomas, el cambio reducirá, en términos absolutos o relativos, el número de senadores elegidos en aquellas Comunidades que tienen muchas provincias. Si además del número de provincias, se toman en cuenta las cifras de población, la pérdida será aun mayor si esas provincias están poco pobladas. Pero si las consecuencias puramente matemáticas del cambio son por así decir lineales y su determinación se hace difícil sólo en razón de la variedad de los supuestos posibles, el establecimiento de las consecuencias políticas requiere análisis mucho más complicados. Aunque parece razonable pensar que cada Comunidad Autónoma como tal se sentirá o bien perjudicada por la disminución en el número de Senadores que corresponden a su territorio, o bien beneficiada por su aumento, no es seguro que los partidos, actores reales del proceso político, valoren esos cambios del mismo modo.

No es imposible, por ejemplo, que la dirección nacional de un partido con pocos votos en el territorio de una determinada Comunidad vea con un gusto más o menos disimulado la reducción del número de escaños atribuidos a ésta y que, por el contrario, los dirigentes nacionales o regionales de un partido que se beneficia de la subrepresentación del voto urbano en una determinada Comunidad, lamenten en el fondo de sus corazones el incremento del número de senadores de ésta, si ese incremento elimina dicha subrepresentación.

Se trata en definitiva de una realidad muy compleja, que requiere otros análisis diferentes y que no son motivo de esta conferencia.

Para concluir estas sumarias consideraciones sobre los problemas que plantea reformar la composición del Senado, conviene sin embargo dejar dicho que, a muy grandes líneas, quienes se han ocupado de ellas están divididos entre dos opciones muy diversas. En sus formas puras, éstas son la de un Senado electivo, en el que a partir de un número mínimo de escaños, la presencia de las distintas Comunidades se pondere de

acuerdo con su población, aunque no en términos de estricta proporcionalidad, y la de un Senado de tipo "Consejo", en el que, como sucede en Alemania, la representación de las Comunidades quede en manos de los respectivos Gobiernos, también con voto ponderado.

Entre ambas hay una serie de formas intermedias, resultado creo en todos los casos, del esfuerzo de los defensores del Senado electivo por evitar la recreación de un Senado dividido exclusivamente según líneas de partido, y que en algunos casos llegan a soluciones muy próximas en la práctica a las del "consejo".

Como ha señalado el actual Presidente del Consejo de Estado, el hecho de que éste encuentre aparentemente más defensores en el mundo académico y el Senado electivo más en el de la política, podría hacer pensar que la primera opción está más determinada por el afán de conseguir la eficacia del órgano y la segunda más por la preocupación de vencer las previsibles resistencias frente al cambio, además, quizás de la de reducir su alcance. Se trata sin embargo de una simple especulación, ni siquiera de una hipótesis.

Más allá de algunas fórmulas muy generales, tampoco hay acuerdo, como antes señalaba, acerca de cual debe ser en concreto la intervención del Senado en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado.

Esto hace necesario que la reforma del Senado no se pueda dissociar de la reforma que verse sobre el régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas.

Y por esta razón fundamentalmente es por lo que, al día de hoy, parece inviable el acuerdo entre las dos grandes fuerzas políticas de España, tal como ya han manifestado sus respectivos líderes.

Mucho me temo, pues, que la necesaria reformulación del Senado quede postergada a un momento histórico más propicio para alcanzar el consenso debido.

La tercera reforma prevista surge de la necesidad de constitucionalizar la existencia de las Comunidades Autónomas.

Según lo anunciado, con la reforma se quiere también incluir en la Constitución el nombre de las Comunidades Autónomas existentes. Una pretensión perfectamente razonable y cuya necesidad es fácil argumentar, pues nadie puede negar la conveniencia de que la Constitución de España, como la de cualquier otro país de estructura semejante, mencione a los entes territoriales que comparten, con las instancias centrales, el poder del Estado.

Se trata además, como ha señalado Rubio Llorente, de una reforma en apariencia trivial, puesto que no pretende cambiar nada, sino simplemente tomar nota de una realidad constitucional que ya existe, y para conseguir este objetivo de incorporar a la letra de la Constitución lo que desde hace décadas forma ya parte de ella.

Bastaría en rigor con enumerar las Comunidades al comienzo del Título VIII, siguiendo el orden de antigüedad, o el alfabético, o el geográfico, o cualquier otro basado en un criterio objetivo y sin acompañar sus nombres de ninguna otra determinación, pues las Comunidades son entes territoriales, no nacionalidades ni regiones ni, obviamente, naciones.

Entre todas las Constituciones que, en nuestro tiempo o en el pasado, han marcado el tránsito de un Estado unitario a otro políticamente descentralizado, federal o regional, la nuestra es la única en la que no se enumeran los entes territoriales beneficiados por esa descentralización. Una omisión que se debe además al hecho extraordinario de que esos entes no existían al hacerse la Constitución, que tampoco los crea ni ordena crearlos. Establece simplemente la posibilidad de llevar a cabo esa creación por iniciativa de unos entes dotados de personalidad jurídica propia, las provincias, que actúan al

servicio de otros que carecen de ella, con los que mantienen una relación difícil de precisar.

Esta curiosa singularidad es naturalmente consecuencia necesaria del famoso principio dispositivo. Un principio muy complejo en su formulación normativa y más aún en su práctica, que opera en dos momentos distintos, el de la creación de las Comunidades Autónomas y el de la ulterior ampliación de sus ámbitos competenciales.

Pero no es mi propósito aquí entrar en el análisis jurídico y político de este principio, que sean cuales fueren sus sombras, ha producido un resultado admirable, una renovación profunda de la estructura del Estado, liberado por fin del paradigma centralista, que se acomoda mal a la pluralidad territorial de la comunidad política española.

La necesidad de la reforma en este punto viene justamente del resultado ya logrado. Las Comunidades Autónomas estructuran ya políticamente la totalidad del territorio nacional y esta realidad ha de reflejarse en la Constitución, que no puede seguir refiriéndose a ellas como si su existencia fuera aún una indeterminada posibilidad de futuro.

Cosa bien distinta es que, al hilo de esta reforma, se quiera modificar, en un sentido o el otro, el precepto constitucional que consagra el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, puesto que ese derecho ha sido ya realizado. La pretensión no sería incongruente con la constitucionalización de las Comunidades, pero no es una implicación necesaria de ésta.

Además, en mi opinión cualquier reforma del Título VIII que fuera más allá de lo expuesto debería alcanzarse con un alto grado de consenso pues no cabe duda alguna que el asunto de la distribución territorial del poder en España es la mayor fuente de problemas que hoy día tiene la sociedad española. Por ello, llegar a acuerdos sería no sólo altamente deseable sino imprescindible para acometer reformas.

En caso de que éstos no fueran posibles, sería mejor por el bien del conjunto de la sociedad española no tocar absolutamente nada.

El último aspecto que brevemente trataré deriva de la necesidad de reformar la apertura de la Constitución a la integración de España en la Unión Europea.

Nuestra integración en Europa requiere una reforma de la Constitución. En primer lugar, porque el cambio es necesario para mantener el equilibrio que ella consagra, tanto entre los distintos órganos centrales del Estado, como entre éstos y los de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, porque este cambio, como pauta de una actitud común de todos los Estados miembros, es, a mi juicio, un poderoso instrumento para constitucionalizar el orden jurídico -político de la Unión, para hacer posible la existencia de una auténtica Constitución europea.

Nuestro país, como todos los que forman parte de la Unión, se encuentra abocado a la difícil tarea de cohesionar dos órdenes jurídico - políticos, estrechamente imbricados, pero no reducidos todavía a la unidad: el orden constitucional interno, basado en la soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo español, y el orden de la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes y cuya existencia implica en consecuencia una limitación de la soberanía de los Estados.

A falta de una teoría sólida y generalmente aceptada, cuya elaboración es improbable en el actual estado de desarrollo de la Unión, esta tarea sólo puede ser abordada, tanto desde ésta como desde los Estados, mediante fórmulas pragmáticas.

El Tratado Constitucional de la Unión (artículo I-5) se ha cuidado de asegurar el respeto de ésta a "la igualdad de los Estados miembros y a su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en

lo que respecta a la autonomía local y regional”, así como a “las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”.

Este respeto, que garantiza en último término la participación de los Gobiernos en las decisiones de la Unión, no basta sin embargo para dar respuesta al problema que los Estados han de resolver y que se plantea, por así decir, en tres planos distintos.

Uno, el plano fundamental de la concepción misma del Estado; los otros, los planos ontológicamente inferiores, aunque de mayor relevancia práctica, de la estructura del ordenamiento jurídico y de la organización del poder.

El problema fundamental es, claro está, el de determinar cuál es el límite infranqueable, si existe, más allá del cual no cabe ir sin que el Estado deje de existir como tal.

Los otros problemas que, sólo por relación con él se pueden decir menores, vienen de las exigencias de la práctica y están muy estrechamente conectados entre sí.

El que plantea la primacía del Derecho europeo sobre el Derecho interno, y la alteración profunda que la integración en la Unión produce en el equilibrio constitucional entre los distintos poderes del Estado: el equilibrio entre Gobierno y Parlamento, e incluso entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria, de una parte; el equilibrio entre los poderes centrales y los poderes territoriales, de la otra.

El problema fundamental es un problema político; el problema político central de la integración, cabría decir, no un problema estrictamente jurídico. Pese a ello, no cabe ignorar el esfuerzo que en algunos Estados se ha hecho para subrayar la existencia de límites infranqueables de las cesiones de soberanía, sea incorporando la idea al propio texto constitucional, sea por vía interpretativa, de la que ofrecen buen ejemplo algunas decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán o del Consejo Constitucional francés.

En España, como en el resto de los países miembros, la integración europea comporta una reducción de la libertad de acción del Estado, pero esa reducción se proyecta de manera muy desigual sobre los distintos órganos y componentes de éste. Afecta más a las Cortes que al Gobierno y más a las Comunidades Autónomas que a las instancias centrales.

El Gobierno participa en la elaboración de Reglamentos y Directivas comunitarias, en tanto que las Cortes, que hoy día no tienen intervención alguna en la creación de esas normas, han de aceptar que sus propias leyes se vean desplazadas por los Reglamentos y se ven forzadas a transponer unas Directivas, que cada vez dejan menor margen de libertad al legislador estatal. Las Comunidades Autónomas, de otra parte, titulares en muchas ocasiones de la competencia exclusiva sobre las materias que caen dentro del ámbito de la Comunidad Europea, carecen de facultades para contribuir a fijar la posición del Estado español en las negociaciones de las que resultan decisiones, que sin embargo han de poner en práctica, aunque, de otra parte, no sean ellas, sino el Estado en su conjunto el que responde del eventual incumplimiento de esta obligación.

Formalmente, como el Tribunal Constitucional ha dicho muchas veces, la integración en Europa no altera el orden interno de competencias; materialmente, en la práctica, no cabe ignorar que se ha producido una alteración, que hasta el presente, se ha intentado corregir con medidas reglamentarias o legales de efectos muy limitados.

No es seguro, en modo alguno, que baste con dotar de base constitucional a estas medidas, o a otras muchas que cabría añadir, para eliminar las distorsiones que trae aparejadas la integración en Europa, pero tampoco cabe negar que esas medidas serán más eficaces y más inexcusables si se inscriben en la Constitución los principios que las inspiran y los objetivos que han de perseguir y porque, además, hay medidas que

sólo en el plano constitucional cabe adoptar.

Existen otros asuntos cuya regulación constitucional, en opinión de quien les habla, sería conveniente modificar, y valga como ejemplo la definitiva abolición, en el artículo 15 de la Carta Magna, de la pena de muerte bajo cualquier circunstancia, o bien directamente suprimir por obsoletos, como aquellos artículos del Título VIII referentes a la iniciativa autonómica.

Pero dado que son asuntos que no están en la agenda política del actual Gobierno y puesto que llevan soportándose más tiempo del que el buen sentido y la debida prudencia recomiendan, los dejaré en el tintero para una mejor ocasión.

Concluyo, pues, reiterando que la Constitución fue el resultado de un compromiso, de un pacto entre las distintas fuerzas sociales políticamente operativas, y que, una vez alcanzado ese consenso, la reforma de la Carta Magna no puede estar a merced de cualquier mayoría parlamentaria, sino que para introducir cambios se ha de reproducir el grado de acuerdo existente en el momento de la firma del pacto constituyente.

Como dije anteriormente, la reforma constitucional no es la respuesta a una situación patológica, sino un hecho fisiológico: el niño ha crecido y hay que sacarle el dobladillo a los bajos del pantalón. Pero esa tarea, que aquí, como auditorio cualificado bien pueden colegir, es de alta confección, necesita del consenso, del acuerdo, del pacto.

Necesidad objetiva existe, en mi opinión, de retocar la Constitución. La conveniencia de la misma va a estar en función del grado de consenso que se consiga. Y ojalá que así sea.