"LA CONSTITUCIÓN 25 AÑOS DESPUÉS"

Gregorio Peces-Barba Martínez
Ponente de la Constitución
Rector Magnífico de la Universidad Carlos III

Junta General del Principado de Asturias
AULA PARLAMENTARIA

“LA CONSTITUCIÓN 25 AÑOS DESPUÉS”

Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

Sesión del Aula Parlamentaria
de la Junta General
de 10 de noviembre de 2003

© Junta General del Principado de Asturias
Edita: Junta General del Principado de Asturias
D.L.: AS-491/2005
Imprime: Maguncia, Artes Gráficas

“LA CONSTITUCIÓN 25 AÑOS DESPUÉS”

Gregorio Peces-Barba Martínez
Ponente de la Constitución
Rector Magnífico de la Universidad Carlos III

Presentación

M.ª Jesús Álvarez González
Presidenta de la Junta General del Principado de Asturias

Buenos días, señores y señoras:

La Constitución Española de 1978 está a punto de cumplir 25 años de vigencia. La trascendencia que el texto constitucional ha tenido, y tiene, para la historia de nuestro país es tal que parece lógico que la celebración de este aniversario no pase desapercibida.

La Junta General del Principado de Asturias, que ha venido remarcando, año tras año, la fecha del 6 de diciembre con la organización de diferentes actos institucionales y actividades de diversa índole quiere este 2003 sumarse a la conmemoración de 25 años de Constitución.

Este interés del Parlamento de Asturias por reflexionar sobre la Carta Magna vino a coincidir con el manifestado por el Rector de la Universidad de Oviedo a esta Presidenta de forma que, ambas instituciones, creímos oportuno abrir sendos foros de debate conjuntos bajo dos prismas diferentes aunque complementarios: Se trata de acercarse al texto constitucional desde el ámbito

político, parlamentario para ser más precisa, y también desde el ámbito académico.

Este Aula Parlamentaria es la primera de esas reflexiones y tendrá continuidad en fechas próximas cuando la Universidad acoja la conferencia del profesor González Casanova.

¿Cómo es nuestra Constitución? ¿Cómo la percibimos los españoles 25 años después? ¿Cómo ha evolucionado nuestro país en este cuarto de siglo? ¿Cuál ha sido la aportación del texto constitucional a la consolidación de ese Estado Social y Democrático de Derecho que es nuestro país, según lo define el artículo 1 de la Carta Magna? ¿Qué aspectos están aún por desarrollar? ¿En qué cuestiones el devenir del tiempo ha modificado los presupuestos de los que partíamos y está pendiente una nueva reflexión al respecto? ¿Cómo abordar estas cuestiones desde el necesario y ahora más que nunca preciso consenso?

No cabe duda de que son muchos los interrogantes que podemos poner sobre la mesa si queremos analizar nuestra realidad, la de España y la de Asturias, nuestra Comunidad Autónoma, a la luz de la Constitución.

Para reflexionar sobre todas estas cuestiones tenemos hoy en la Junta General del Principado el orgullo y el honor de contar con uno de los "padres de la Constitución", Don Gregorio Peces-Barba Martínez, actualmente Rector de la Universidad Carlos III de Madrid.

Su figura no necesita presentación. Sin embargo, es obligado para esta Presidenta acercar a todos ustedes una breve semblanza de nuestro ilustre conferenciante.

Don Gregorio Peces-Barba nació en Madrid el 13 de enero de 1938. Es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad

Complutense , así como Doctor en Derecho Comparado por la Universidad de Estrasburgo. Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por la Saint Louis University, por la Universidad de Vigo y por el Middlebury College.

Ha sido abogado en ejercicio, participando en procesos tan importantes para la historia de este país, como el "Proceso de Burgos" y fundó la Revista "Cuadernos para el Diálogo".

Militante del Partido Socialista Obrero Español, fue uno de los ponentes de la Carta Magna, como ya he dicho. Diputado por Valladolid en las tres primeras legislaturas de la democracia, fue Secretario General y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en las dos primeras legislaturas, y ostentó en la tercera legislatura (1982-1986) la Presidencia del Congreso de los Diputados.

Ha sido, igualmente, Presidente de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Social y Secretario General y Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense. Es miembro del Consejo de Redacción de las Revistas "Doxa" y "Ratio Iuris" y Director de la Revista "Derechos y Libertades" del Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" de la Universidad Carlos III, e igualmente, es miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Además de impartir regularmente conferencias, seminarios y cursos, es autor de varios libros y manuales, entre los que destacan "Curso de Derechos Fundamentales" e "Historia de los Derechos Fundamentales".

Está en posesión de varias condecoraciones nacionales y extranjeras como la Legión de Honor Francesa en grado de

Commandeur, la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica y el Collar de la Orden de San Raimundo de Peñafort. Desde el año 1989 es Rector de la Universidad Carlos III de Madrid.

Su intensa trayectoria hace de Don Gregorio Peces-Barba una de las voces más autorizadas para hablar de nuestra Constitución. Estoy segura de que todas ustedes están deseando escuchar sus palabras. Pero antes, cedo la palabra a Don Juan Vázquez García, Rector de la Universidad de Oviedo, a quién quiero agradecer, sinceramente, la colaboración que ha venido prestando a esta Junta General en este objetivo común de nuestras respectivas instituciones de compartir no sólo la reflexión sino también el objetivo de la misma.

Muchas gracias.

INTERVENCIÓN DE

Juan Vázquez

Rector Magnífico de la Universidad de Oviedo

Excma. Sra. Presidenta de la Junta General del Principado,
Excmo. Sr. Rector Magnífico,
Querido Gregorio,
Autoridades,
amigos y amigas:

Intervengo muy brevemente tan sólo para señalar que la Universidad de Oviedo no podía dejar de estar presente en los actos conmemorativos del 25 Aniversario de la Constitución y que se ha sumado a ellos participando en esta conferencia y a través de otra serie de iniciativas que hemos organizado y vamos a desarrollar en estas próximas semanas.

Hemos querido que la participación universitaria en esta celebración del aniversario de la Constitución tuviese lugar, en primer lugar y ante todo, en colaboración con la Junta General del Principado de Asturias. Muchísimas gracias Presidenta por ofrecernos la posibilidad de realizar conjuntamente estos actos conmemorativos y todo lo que ellos significan.

Hemos querido que estos actos se iniciasen con una figura como la de Gregorio Peces-Barba: ponente constitucional, Presidente del Congreso al modo de los mejores speakers británicos, intelectual comprometido en la vida política, con pasión y con ecuanimidad, con militancia y con independencia, un universitario verdadero, íntegro, cabal, que logra esa difícil combinación que le permite hacer ciencia a la vez que hace universidad.

Yo tengo la fortuna de coincidir frecuentemente con Gregorio Peces-Barba como Rector de la Universidad Carlos III, esa universidad magnífica gracias, en gran medida, a su mano y a su obra. Cada vez que participo con él en nuestras reuniones, cada vez que estoy a su lado, encuentro en Gregorio un referente. Gracias Gregorio por trasladarnos hoy aquí ese referente y por haber aceptado estar con nosotros para abrir este ciclo de conferencias.

“LA CONSTITUCIÓN 25 AÑOS DESPUÉS”

Gregorio Peces-Barba Martínez
Ponente de la Constitución
Rector Magnífico de la Universidad Carlos III

Excelentísima Señora Presidenta de la Junta General del Principado de Asturias,
Excelentísimo Señor Rector Magnífico,
Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades,
señoras y señores,
amigas y amigos.

Muchas gracias, en primer lugar, tanto a la Presidenta como al Rector por sus palabras y por la invitación. Realmente el intervenir en Asturias, tierra para mí queridísima, y además con el patrocinio de su Parlamento y de la Universidad de Oviedo, de cuyos maestros tanto he aprendido a lo largo de su historia, la verdad es que lo agradezco muchísimo.

Voy a intentar hacer una conferencia que no se convierta en una crueldad innecesaria para ustedes y, por consiguiente, ya les digo lo que quiero hacer: voy a hacer una caracterización de la Constitución española dentro de la cultura política y

jurídica contemporánea y me voy a referir, porque no puedo referirme a todo, a una de sus dimensiones, que es la del Estado de las autonomías. Primero, porque hacerlo en un Parlamento de una Comunidad Autónoma y en los momentos actuales tiene sentido. Hay un poco la impresión de que el Título Octavo es el menos cerrado, el menos conseguido y el que produce más problemas y no es esa mi opinión. Voy a intentar justificarlo y de ahí saldrá, como consecuencia, la absoluta imposibilidad de aceptar el llamado "Estatuto político de la Comunidad de Euskadi".

En las últimas semanas he dicho a veces, en broma y en serio, que el llamado "Plan Ibarretxe" es el mejor homenaje que se puede hacer a la Constitución Española, porque la insensatez de sus planteamientos contrasta con el sentido común y con el consenso y la pacificación que supone, también en el tema autonómico, nuestra Constitución.

La Constitución de 1978 se sitúa en una línea avanzada del constitucionalismo moderno que forma y organiza la sociedad y el poder, y que establece los principios y los derechos.

La última etapa en la evolución del constitucionalismo supone el paso del constitucionalismo liberal, al que Fernando de los Ríos llama el constitucionalismo social, es decir, aquel que supone un protagonismo de los partidos obreros en la acción política y parlamentaria, que recoge en los textos de las cartas magnas los derechos económicos y sociales, y antes, para llegar a su plenitud, el sufragio universal y el reconocimiento del Derecho de asociación.

Hoy, el constitucionalismo de los Estados convive con la organización de espacios supranacionales como la Unión

Europea, con vocación, ya real en muchos casos, de limitar cada soberanía nacional, con un proyecto muy inmediato de Constitución Europea, que es un híbrido entre Tratado Internacional y Constitución, y que tendrá en gran parte un rango superior a las constituciones como la española de 1978. Es evidente que habrá que coordinar en el futuro estos dos tipos de texto, marcando las conexiones, las materias de competencia y los controles y garantías en la relación. Este es el marco histórico en que se sitúa la Constitución Española de 1978 veinticinco años después, en 2003.

Para concluir con la aportación de elementos que sirvan para situarla conviene apuntar algunas coordenadas intelectuales e ideológicas. Las constituciones marcan el paso del súbdito al ciudadano, tienen como raíz última de su ética pública la dignidad humana y como valores básicos la libertad, la igualdad, la solidaridad y la seguridad, si estamos, como es el caso, en una constitución liberal, democrática y social. Por otra parte, una dicotomía servirá para marcar el terreno del constitucionalismo, y es la que sirve para distinguir entre extremismo y moderación.

Como dice el profesor Bobbio: "...desde el punto de vista de la visión general del mundo y de la historia, en cualquier forma de extremismo político existe una fuerte veta de antiiluminismo. Me refiero no sólo al antiiluminismo de origen historicista, sino, también, y sobre todo, especie de estos tiempos, al antiiluminismo irracionalista, donde se puede distinguir una corriente de inspiración religiosa desde De Maistre a Donoso Cortés...y otra de origen vitalista de Nietzsche a Sorel...". El extremismo, que se distingue "por las virtudes guerreras, heroicas, y el rechazo contra las

virtudes consideradas despectivamente mercantiles de la prudencia, de la tolerancia, de la razón calculadora, de la paciencia en búsqueda de la mediación, necesaria en las relaciones de mercado, y en el más amplio mercado de opiniones, de ideas, de intereses en conflicto que constituyen la esencia de la democracia, para la que es necesaria la práctica del compromiso", es el gran enemigo de la constitución, que se nutre de visiones, de valores y de procedimientos moderados. Por eso, el valor central del constitucionalismo es la libertad, que abarca a las dos posiciones moderadas ante la igualdad, la igualitaria (constitucionalismo social) y la no igualitaria (constitucionalismo liberal). Las posiciones extremas antiliberales (autoritarismo de extrema derecha y totalitarismo de extrema izquierda) y extremistas igualitarias (leninismo) y antiigualitarias (fascismo), no son históricamente posiciones constitucionales.

Por eso, la Constitución como consecuencia de la liberación intelectual que sitúa a la Iglesia Católica y a las Iglesias protestantes, en su ámbito, fuera de las dimensiones de soberanía, de control ideológico y de suministro de criterios de ética pública, basados en su monopolio de la verdad de la razón pública, se plantea en un escenario fundamentalmente laico, donde la ética pública es producto de sucesivas aportaciones racionales que formarán en la historia moderna, un núcleo de sentido común como valores políticos a realizar por el poder a través de su Derecho. La distribución de los espacios ideológicos y sociales entre las Iglesias que persiguen la verdad moral individual y proponen proyectos de virtud, de bien, de felicidad o de salvación, y el Estado, forma moderna de la organización política, que pretende el monopolio de la fuerza legítima, se articula por la

Constitución y desde una perspectiva de respeto mutuo, de laicidad y de tolerancia.

Este primer perfil de las constituciones, que deriva del proceso de liberación ideológica, suministra a la Constitución algunos de sus valores superiores, y también la regulación de las relaciones entre las Iglesias y el Estado.

La secularización supone la ruptura del dualismo medieval entre el poder secular de la Iglesia (en el ámbito cultural europeo), que compartía con el poder religioso, y el poder terreno y temporal. Es la superación de la doctrina de las dos espadas que formuló el Papa Gelasio. Con la afirmación del Estado como poder moderno, que se concreta en el monopolio en el uso de la fuerza legítima, el poder eclesiástico se irá reduciendo, y como dice Dante "el género humano puede ser gobernado por un solo príncipe supremo, por el Monarca.". La constitución aparece como una de las fórmulas del proceso de secularización para una organización racional del poder secular.

De Maistre, y también De Bonald, representan la posición más radical de la filosofía del orden frente a la filosofía de la constitución como origen del orden político y jurídico. Para De Bonald y para otros autores, como también para muchos nacionalistas, existe una constitución natural en cada pueblo que supone un orden tradicional del que el sistema político y jurídico es un simple reflejo. Ese orden se forma por tres dimensiones necesarias: la religión, la Corona y la nobleza, y cuando existen es cuando se puede hablar de sociedad constituida. En su "Teoría del poder político y religioso" se plasmará lo esencial de su pensamiento contrarrevolucionario, el de un aristócrata, de la nobleza de

toga, que no acepta los valores de la Ilustración, ni el pensamiento de Rousseau o de Montesquieu, a los que reprocha la responsabilidad intelectual de la revolución. Ya en la introducción planteará nítidamente el concepto de constitución como orden y rechazará el concepto de constitución como norma o como sistema de normas.

Por su parte, De Maistre, un año más tarde (en 1797), escribirá sus "Consideraciones sobre Francia" en la misma línea, y en su capítulo VI dirá que "El hombre...no crea nada...Ninguna constitución deriva de una deliberación, los derechos de los pueblos no están nunca escritos, o al menos los actos constitutivos o las leyes fundamentales escritas son sólo títulos declarativos de derechos anteriores de los que sólo se puede decir que existen porque existen...Nunca ha existido una nación libre que no tuviese en su constitución natural gérmenes de libertad tan antiguos como ella, y nunca nación alguna ha intentado eficazmente desarrollar, en sus leyes fundamentales escritas, otros derechos que los que existían en su constitución natural...".

¿No recuerda este planteamiento de finales del XVIII los derechos históricos que algunos nacionalismos sitúan como raíz natural de la legitimidad de sus planteamientos?

El modelo "constitucional" del franquismo respondía a esos planteamientos cuando atribuía la representación a organismos "naturales" como la familia, el municipio y el sindicato, y era además de falso y retórico, contrario a las corrientes del constitucionalismo democrático. No se puede, pues, hablar de la transición como reforma, sino como una ruptura, dadas las diferencias conceptuales radicales entre los dos modelos políticos.

Ahora voy ceñirme al tema de las autonomías, porque en un trabajo de este tipo no se puede hacer un análisis sistemático de todos y cada uno de los títulos de la Constitución, vistos en su desarrollo y aplicación en estos veinticinco años de vigencia del texto. Esto lo ha hecho en su excelente trabajo "La Constitución de 1978" el profesor Blanco Valdés, al que ya hemos hecho referencia. Por eso, entre todos los temas posibles, me parece que el Título VIII, en la parte referente al Estado de las Autonomías, sería el más adecuado por varias razones. En primer lugar, porque suscita algunas críticas que, a mi juicio, no son adecuadas o no son relevantes, porque se insiste por algunos en que el Estado de las Autonomías debe convertirse en Estado federal, y ya lo es en lo posible y formalmente, porque recibe una agresión injustificada y antijurídica desde el llamado Plan Ibarretxe, que exige situarle en su sitio y descartar con rotundidad la señalada "reforma". No creo que sea un título incompleto ni fruto de un frágil consenso, ni por supuesto "cogido con alfileres", ni tampoco incorrecto técnicamente. Tampoco creo que se pueda hablar de transformar a España en Estado federal, porque el Estado de las Autonomías es funcionalmente federal, y sólo necesita la reforma del Senado para que sea realmente Cámara de representación territorial. Por eso no se puede entender que existan resistencias para esta reforma en el Gobierno y en el Partido Popular en la actualidad, modificando una postura favorable inicial. Coincido en ese tema con el Académico y Presidente de la Xunta de Galicia, el profesor Fraga Iribarne, en su intervención en esta Academia en la inauguración del curso el martes 7 de octubre. No puede el Estado español ser plenamente federal, sino sólo funcionalmente federal, porque nunca los frag-

mentos que lo componen han sido soberanos. La afirmación de esa condición o es un anacronismo o es una ficción pretendida desde invenciones de la historia sin base real.

Finalmente, conviene explicar, ante el llamado Plan Ibarretxe, en qué consiste y cuáles son los contenidos del Estado de las Autonomías, que otorga a las Comunidades Autónomas unas instituciones políticas propias y unas competencias comparables o superiores a muchos Estados federales. En el País Vasco los nacionalistas han gobernado desde el principio, incluso en una ocasión en que el Partido Socialista ganó las elecciones, porque todos pensábamos que el reconocimiento pleno del hecho diferencial vasco y de la existencia de una nación cultural vasca, con lo que de confianza de todos los demás suponía, garantizaba la lealtad y la recta acción política al servicio de los valores constitucionales y estatutarios. Frente a esa creencia, los nacionalistas no apoyaron y se abstuvieron en la Constitución, y aunque el Estatuto derivaba de ella, como cualquier estudiante de Derecho sabe, por el principio de jerarquía normativa, sí lo apoyaron con entusiasmo, como si fuera su conquista. Preferían creerse, o hacer que se creían, esa pequeña falacia infantil y engañadora. Y después de disfrutar del poder durante más de veinte años, construyendo un gran entramado de relaciones e intereses, se desmarcan del Estado de las Autonomías proponiendo un diálogo para discutir una solución con un procedimiento que se separa y que rompe las reglas del juego constitucionales. Después de utilizar y aprovecharse de los beneficios de un sistema, no sólo no hacen nada para su continuidad, sino que trabajan expresamente para su destrucción, en una operación de simulación, de

doblez y de deslealtad que carece de parangón en la historia contemporánea de nuestro país.

Por eso voy a intentar resumir la filosofía del Estado de las Autonomías tal como se desprende de la Constitución.

Estamos ante una reflexión fundada en la experiencia de ponente constitucional sobre los debates y sobre el resultado final de la redacción del texto constitucional en relación con la organización territorial del Estado de las Autonomías, de sus principios y de sus reglas. Es una interpretación sistemática que valora en su conjunto e intentan explicar el ordenamiento autonómico de una manera que lime o haga desaparecer las contradicciones y también que evite el uso interesado, para obtener ventajas no justificadas. De este modelo se pueden extraer criterios de desarrollo y aplicación y también cotos vedados a iniciativas que le excedan y le sobrepasen. Todo sistema jurídico debe ser interpretado armónicamente, superando las contradicciones y las posibles antinomias. A mi juicio, en nuestra Constitución de 1978, estos son los criterios de compatibilidad que hacen posible una lectura razonable y constructiva si lo que se desea no es el conflicto, sino su solución.

a) El impulso para la descentralización política del Estado se produce para resolver el tema de la existencia de territorios homogéneos con hechos diferenciales culturales, lingüísticos y jurídicos que no compartían la totalidad de los valores unitarios, fundamentalmente de origen castellano leonés y aragonés, y por derivación, andaluz, extremeño, murciano o valenciano que habían ido configurando la idea de España en el mundo moderno y especialmente a partir de los siglos XVIII y XIX.

b) Estos desencuentros empiezan a ser patentes a finales del siglo XIX, ya que antes las diferencias señaladas no habían producido un alejamiento profundo con la idea de España, aunque sí con las políticas centralizadoras del Conde Duque de Olivares y de los Borbones.

c) En la cristalización constitucional del problema, con el establecimiento del Estado de las Autonomías, se evitó dar estado jurídico al tema, e incurrir en confusión entre las comunidades, situadas en el mundo de los sentimientos, de los afectos y de la historia, y las sociedades producto de la razón, como proyectos de organización con fines y objetivos a alcanzar.

Así el fundamento de la autonomía aparece vinculado con el derecho de las nacionalidades o regiones, pero la organización se atribuye a la voluntad actual de los ciudadanos que forman una unidad y que quieren aparecer como tales en la organización territorial del Estado como Estado de las Autonomías.

d) En ese sentido el título en los procedimientos de acceso a la autonomía y en la regulación de los contenidos no tiene que ver con la existencia de esas comunidades nacionales. La recuperación histórica de los derechos forales que se reconoce en la disposición adicional primera arranca de los territorios forales y se completa en el marco de las Comunidades Autónomas una vez constituidas.

Cuando se reconoce el procedimiento rápido para acceder a la autonomía del artículo 151.2 no se vincula con las nacionalidades preexistentes, vasca, catalana y gallega, sino con unos requisitos adicionales a los establecidos en el artículo

143.2: acuerdo de tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias, que representen al menos la mayoría del censo electoral y ratificación mediante referéndum por mayoría absoluta de los electores de cada provincia. En la disposición transitoria segunda se sustituye el procedimiento anterior del referéndum por haber plebiscitado con anterioridad un proyecto de Estatuto, lo que supone reconocer los precedentes existentes durante la Segunda República.

Como vemos se sitúa en una disposición transitoria, es decir, efímera en el tiempo y válida sólo en la puesta en marcha de la Constitución la iniciativa que permite una ventaja, es decir, que evita el referéndum del artículo 151 exigible como procedimiento común para acceder a la vía rápida. Pero esta ventaja no se otorga por ser nacionalidades, sino por haber plebiscitado con anterioridad afirmativamente proyectos de Estatutos y contar con regímenes provisionales de autonomía. Una interpretación de ese conjunto de normas que establecen el procedimiento para acceder a la autonomía por la vía rápida lleva a la conclusión de la voluntad del Constituyente de situar la organización territorial del Estado en el ámbito de las sociedades y no de las comunidades, es decir, en el ámbito de la racionalidad de los sistemas constitucionales y no en el de la afectividad y los sentimientos de los planteamientos del romanticismo historicista.

La distinción entre nacionalidades y regiones del artículo segundo es irrelevante para obtener ventajas en el proceso autonómico, como se desprende de todo la explicación del funcionamiento del sistema. Carecen pues de razón de ser

las argumentaciones nacionalistas para justificar competencias sólo para las llamadas “comunidades históricas” basadas en la distinción entre nacionalidad y región.

e) A sensu contrario, esta misma voluntad de la mayoría de la ponencia constitucional, luego avalada en los diversos trámites de la producción de la Constitución, aparece cuando se rechaza una propuesta de D. Miguel Herrero de Miñón que pretendía derivar la autonomía de los hechos diferenciales de las llamadas comunidades históricas, en concreto Galicia, País Vasco y Cataluña, relegando al resto de los territorios a mancomunidades de Diputaciones. Se distinguía la autonomía política para las primeras y la simple descentralización administrativa para las segundas. El rechazo unánime de la propuesta de Herrero, que ni figura en las actas de la ponencia, es expresión de la voluntad de hacer un planteamiento homogéneo e igualitario, en cuanto a las instituciones autonómicas y el nivel de las competencias, sin perjuicio de las vías de acceso, una más rápida y otra más lenta.

En todo caso, la elección de una u otra vía tiene que ver con la voluntad actual de los ciudadanos que pretenden formar una comunidad autónoma, y no con un ente histórico integrador de un hecho diferencial cultural, lingüístico o jurídico.

La propia terminología de comunidades históricas carece de fundamento, aunque se repite sin una reflexión sobre su sentido y su valor. No cabe duda de que Castilla, León o Aragón tienen títulos suficientes para ser denominadas con más razón comunidades históricas, aunque en la construc-

ción de la idea de España han difuminado sus peculiaridades para volcarlas en la construcción de la idea común.

Por eso más que de comunidades históricas para referirse a Cataluña, el País Vasco y Galicia, sería más exacto hablar de comunidades con hechos diferenciales propios. Esta circunstancia impedirá que el federalismo funcional sea igual y permitirá usar el término de federalismo asimétrico, porque las demás Comunidades no pueden tener competencias referidas a lengua y cultura no castellanas, y lo mismo ocurre con los conciertos económicos vasco y navarro. La asimetría no puede ir más allá, porque esos hechos diferenciales no dan título a esas comunidades para tener más competencias en transportes, en sanidad, en educación, o en cualquier otro ámbito al margen de los hechos diferenciados.

f) El viejo principio de las nacionalidades carece en este contexto de relevancia, puesto que no cabe encajar el sistema español en la idea de que cada nación cultural tiene derecho a constituir un Estado independiente. En el proceso constituyente ni siquiera, a pesar de la definición del artículo segundo, las nacionalidades o regiones son el punto de partida del desarrollo autonómico, sino que lo son los ciudadanos que viven en su territorio y las instituciones representativas y que constituyen una voluntad común para organizarse en un fragmento de Estado, un subsistema dentro del sistema constitucional.

g) La propia terminología “comunidad autónoma” es improcedente y puede inducir a confusión porque una comunidad autónoma pertenece al género de las sociedades, es decir, de las organizaciones racionales y no de las comunidades, aun-

que se denomine comunidad. El lenguaje del Derecho se establece por necesidades prácticas y a veces se aleja de las determinaciones analíticas sobre el sentido de las palabras.

h) Con estas premisas, el sistema del Estado de las Autonomías es un Estado funcionalmente federal con algunas competencias asimétricas que derivan de los hechos diferenciales y de la incidencia de la técnica de los conciertos económicos vasco y navarro en el ámbito fiscal. Por cierto que esta técnica de los conciertos económicos tampoco se puede atribuir a derechos forales históricos, sino que aparece a partir de la Ley de 21 de julio de 1876, que acaba precisamente con los fueros. Es una particularidad que aparece con la derogación del sistema foral de los territorios históricos vascos.

El Estado de las Autonomías no es federal por su origen porque no supone un pacto entre diversas soberanías originarias. En la formación de un Estado tan antiguo como el español el concepto de soberanía no es relevante cuando se produce el matrimonio de los Reyes Católicos y a partir de ahí la monarquía es el elemento unificador de todos los territorios de España, sin excepción, aunque ahora los nacionalistas vascos se hayan inventado el concepto de cosoberanía, para explicar el pacto con la Corona de los territorios históricos.

i) La aceptación de la tesis del federalismo funcional es conveniente porque desactiva la discusión sobre sus diferencias con el Estado de las Autonomías y porque desactiva los argumentos a favor de un reconocimiento de ventajas para las comunidades históricas. Es exactamente lo contrario de

la propuesta de Herrero de Miñón. Supone en términos correctos lo que despectivamente se llama café para todos.

No es un Estado constitucionalmente terminado, sino que le faltan, al menos una reforma del Senado, una organización de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuando las competencias son compartidas, y una organización de la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea. La reforma del Senado tiene que ser, para convertir en real, la afirmación constitucional de que es la Cámara de representación territorial. El actual sistema de elección de la mayoría de los senadores por un sistema mayoritario corregido y teniendo como circunscripción electoral la provincia hace imposible la realización del objetivo constitucional. Los senadores tendrían que ser elegidos en su totalidad por los parlamentos de las Comunidades Autónomas en proporción al número de ciudadanos representados en cada parlamento. A partir de ahí caben diversos desarrollos en materia de competencias, en el procedimiento legislativo y en las demás propias de un parlamento bicameral, que no procede aquí desarrollar. Lo que importa es que este Senado, auténtica cámara de representación territorial, es una condición inexcusable para la plenitud del federalismo funcional.

Igualmente el federalismo funcional exige establecer la técnica de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con el establecimiento de comisiones sectoriales, en el ámbito ejecutivo y de la Administración entre los ministerios del Gobierno del Estado y las consejerías correspondientes de las Comunidades Autónomas. Este rasgo identificador del federalismo, además se refuerza y

trae causa también del principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas reconocido en la Constitución.

Sería muy conveniente para desarrollar, en una ley, este mecanismo de cooperación, señalando los procedimientos y las competencias de esas comisiones de coordinación. Sería una actividad en el marco del desarrollo de las autonomías pero en un sentido distinto de las reclamaciones nacionalistas y sobre todo supone un reforzamiento del federalismo funcional frente a quienes pretenden desbordar el modelo.

Si el movimiento de las comisiones sectoriales es horizontal, en las instituciones europeas hay un movimiento vertical, donde las Comunidades Autónomas deben participar en las instituciones europeas, coordinadas y presididas por la representación del gobierno del Estado, en los ámbitos en los cuales la Unión Europea sea titular o gestione competencias, que en España están transferidas total o parcialmente a las Comunidades Autónomas.

j) El federalismo funcional exige para su correcto funcionamiento una lealtad al sistema constitucional, como cualquier otra forma de organización constitucional, que supone la aceptación de los principios y valores del sistema, y de los procedimientos y reglas del juego que organizan su funcionamiento. La falta de lealtad constatada y proclamada de parte por los nacionalistas vascos impide, hasta que esa situación se corrija o se rectifique, avanzar en competencias atribuibles a esa Comunidad Autónoma (por ejemplo en la presencia y participación en las delegaciones españolas de las instituciones europeas). Sin embargo, no es óbice para avanzar en los aspectos organizativos que identifican al federalismo funcional, porque esas innovaciones no benefi-

cian a quienes no son leales, pero sí mejoran el funcionamiento del sistema. Esta conclusión permite avanzar tanto en la reforma del Senado como en la constitución de las comisiones sectoriales, como hemos visto.

Tampoco es imprescindible paralizar una normativa sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas si se establece como requisito previo el compromiso de lealtad para convertir en efectiva esa participación. Ese compromiso de lealtad se debería concretar en el reconocimiento explícito de la Constitución y del respectivo Estatuto de Autonomía.

k) Se pueden oponer purismos técnicos para objetar la consideración de federalista del sistema español y ya hemos dicho que efectivamente no puede serlo en los fundamentos, pero sí en la función, por lo que parece apropiada la denominación de federalismo funcional para identificar al Estado de las Autonomías regulado en la Constitución.

Se desactiva así la reivindicación de transformar el Estado de las Autonomías en un Estado federal, pues se acepta el principio. También se desactiva la pretensión de dos clases de comunidades autónomas, vinculadas las de primer rango a las llamadas “comunidades históricas”, a través de la diferencia entre nacionalidades y regiones. Todo ello es posible por el carácter esencialmente igualitario del federalismo funcional, no perjudicado por la asimetría derivada de los hechos diferenciales.

l) La Constitución posee otros mecanismos para reforzar el sistema de federalismo funcional del Estado de las Autonomías.

1) En primer lugar se ratifica la unidad de la soberanía, como ha sido siempre en España, cuando ese concepto es relevante en el mundo moderno. El monarca primero y el Estado y el pueblo después han sido los detentadores de la soberanía a partir de los Reyes Católicos. Esa unidad se expresa en el artículo 1.2, con una fórmula muy meditada: "La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado".

Con esta afirmación rotunda y al ratificar la que ha sido una constante en la situación española se impide que el federalismo funcional sea un federalismo pleno porque no existe un pacto entre soberanos. Estamos ante un modelo histórico de Estado unitario anterior que se divide distribuyendo funciones administrativas y también políticas en unos entes que se crean y que se denominan Comunidades Autónomas que se constituyen en el Estado de las Autonomías que se puede considerar funcionalmente federal, tal como lo hemos identificado.

2) De este precepto deriva también la irrelevancia política y jurídica del término nacionalidades para producir consecuencias constitucionales y para ser sede de otras soberanías, puesto que la única nación soberana es la nación española por decisión del poder constituyente.

De ahí también se desprende la imposibilidad del llamado ámbito vasco de decisión para tomar acuerdos que exigen soberanía, como la autodeterminación o la independencia. Sin perjuicio de la gravedad de la ruptura de las reglas de juego procedimentales, al ser ese ámbito vasco de decisión incompatible con las formas de la Constitución, no existe

una base de soberanía para alcanzar acuerdos de tamaña envergadura.

Carece de importancia y no debe rechazarse la identificación entre nacionalidad y nación como sinónimos porque no se corre ningún peligro de que ese reconocimiento tenga consecuencias jurídico constitucionales. Sin embargo, la resistencia que alguno de los sectores más conservadores de nuestro país sostienen, permite mantener viva una reivindicación que se puede aceptar sin consecuencias, y que puede desactivar agravios ficticios.

3) De toda esta configuración se desprende la procedencia de la definición de España como nación de naciones y de regiones, una comunidad grande y soberana que incorpora otras comunidades naciones culturales no soberanas y regiones con elementos históricos comunes que se identifican con la comunidad grande, la nación España, y que carecen de hechos diferenciales.

Esta conclusión permite desvelar el abanico de posibilidades constitucionales de la nación de naciones y de regiones con la que hemos definido a España. No caben en la Constitución los nacionalismos excluyentes, el nacionalismo español que no admite otras naciones culturales en el interior de la nación España, y el nacionalismo separatista periférico, que al afirmar su nación rechaza la integración de la misma en la nación España. La Constitución ampara pues a los nacionalismos español y periférico compatibles e integradores, que aceptan la respectiva existencia de España como comunidad que integra a otras comunidades nacionales.

En ese sentido es rechazable y signo de los nacionalismos excluyentes la afirmación acusadora procedente de sectores nacionalistas radicales vascos, catalanes o gallegos de que la defensa de la Constitución es una forma de nacionalismo español. Es al contrario expresión de ese nacionalismo compatible que, por primera vez en la historia de España ha reconocido los hechos diferenciales nacionales y les ha dado cobertura constitucional.

Personalmente, lo que me parece grave es que quien afirma ser demócrata quiera convertir a muchos de sus vecinos en extranjeros. Y ese es el siniestro designio del separatismo en España.

La racionalidad profunda del sistema se expresa a través de la compatibilidad entre la nación soberana, España, y las naciones culturales, que junto con las regiones, la integran y en la idea de complementariedad y solidaridad que puede encontrarse entre ellas. La soberanía corresponde a la primera, y los derechos de las segundas derivan de la propia Constitución. Esta construcción constitucional tiene una base histórica evidente, representa una realidad, un ser, pero expresa también un deber ser jurídico, que se plasma en unas reglas de juego que marcan el ámbito de funcionamiento de la nación España, y de las naciones culturales y parciales, y de las regiones, entre esa competencia soberana de la primera y las competencias constitucionales de las segundas. Situar a éstas con una soberanía propia es un dislate de la razón, un disparate jurídico. En tanto en cuanto el esquema constitucional representa un ser real, el patriotismo que puede aparecer es el más clásico, el patriotismo de la “communis patria” y de las “propriae patriae” de que

habla el Padre Feijoo y que criticará en el “Teatro crítico universal”.

En el primer caso criticará la pasión nacional, y en los segundos rechaza el desordenado afecto que no es relativo al todo de la república, sino al propio y particular territorio. Pero Feijoo rechazará esa dicotomía, en cuanto ambos conceptos se oponen y se contradicen. Por eso dirá que “...la patria a quien...estimar sobre nuestros particulares intereses, la acreedora a todos los obsequios posibles, es aquel cuerpo de Estado, donde debajo de su gobierno civil estamos unidos bajo la coyunda de unas mismas leyes...”.

¿No es esta la idea ya expresada dos siglos antes del patriotismo constitucional de Stemberger y Habermas y, en nuestro país, de Laborda?

Esta idea coincide con la que deriva de la constitución como deber ser. Así, el patriotismo entendido como este deber ser constitucional, que se plasma en todo el sistema y especialmente en el Título VIII, es el patriotismo societario y racional que entiende la idea de España como nación de naciones y de regiones. En nuestro caso no es contradictorio con el ser, sino que es la forma de acomodar y de hacer compatibles ser y deber ser. No es necesario, como ocurre con Feijoo, descartar uno para establecer el otro. Los incompatibles son esos excesos patológicos que hemos llamado nacionalismos excluyentes y que repudia Feijoo. Nuestro ser, el ser de España, puede convivir y superar sus contradicciones. Es un ser mejorable en el marco de un deber ser, de una racionalidad política y jurídica que representa la Constitución en general, y su Título VIII en particular. No

sé si a esta solución podemos y debemos llamarla patriotismo constitucional; lo que pienso es que es una solución razonable y un cauce para que España sea una sociedad bien ordenada.

* Conferencia basada en la intervención del profesor Peces-Barba en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la Constitución bajo el título *La Constitución veinticinco años después. Reflexiones de un filósofo del Derecho*.

Junta General
del Principado de Asturias