



*Revista de Fomento Social*, 58 (2003), 625-641

# La Constitución española en su veinticinco aniversario

---

**Antonio J. PORRAS NADALES<sup>1</sup>**

---

*(PALABRAS CLAVE: CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, PODERES DEL ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
KEY WORDS: SPANISH CONSTITUTION, STATE POWERS, AUTONOMOUS REGIONS)*

## **Introducción**

Una venerable tradición no escrita del derecho constitucional sugiere que las mejores constituciones son aquellas que más duran en el tiempo: siempre y cuando se trate, como es lógico, de auténticas constituciones efectivamente aplicadas y no de meros textos nominales sin ninguna relación con la realidad política existente. Desde esta perspectiva, la celebración del 25 aniversario de la Constitución de 1978 constituye un acontecimiento de trascendental relevancia en la medida en que la tortuosa historia constitucional española, progresivamente degradada a lo largo del siglo XIX hasta culminar en la tragedia de la guerra civil, parece haber

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

recuperado una trayectoria normalizada, hasta el punto de permitir finalmente una homologación del sistema político español con las democracias de nuestro entorno.

Esta difícil recuperación de nuestro sistema democrático, fruto del generoso y complejo esfuerzo colectivo de la transición, se traduce en un modelo que podemos situar en las coordenadas de los denominados sistemas constitucionales “de posguerra”, o en general constitucionalismo contemporáneo; dando lugar a un tipo de modelo político que, tras sus paradigmas más conocidos (alemán, italiano o francés), se continúa con posterioridad en las constituciones portuguesa, española y griega. Se trata pues de una especie de “segunda oleada” histórica que dio lugar a textos constitucionales relativamente tardíos, es decir, que hacen su aparición cuando el resto de las democracias occidentales experimentaban ya algunos síntomas de crisis y transformación, tras una larga etapa de estabilidad: mayo del 68, o la crisis petrolera de 1973, son algunas de las fechas símbolo que se manejan para reflejar unas exigencias de renovación democrática que se agudizaron posteriormente en la recta final de siglo tras el tratado de Maastricht, encontrando su más espectacular manifestación en la crisis de la república italiana.

En este marco geopolítico, el diseño de la Constitución Española de 1978 no presenta en principio excesivas originalidades, inspirándose sin ambages en los modelos parlamentarios más prestigiosos del constitucionalismo europeo (el alemán y el italiano), e incorporando tan sólo algunos elementos relativamente innovadores tomados de la Constitución Portuguesa en su declaración de derechos.

Así pues, pese a las dificultades históricas que en teoría deberían suponerse tras una larga dictadura, la razonable claridad con que se enfrentó en su recta final el proceso de la transición democrática bajo el mandato de Adolfo Suárez, permitió la puesta en marcha de un proceso constituyente de resultados satisfactorios, dando lugar a un posterior desarrollo constitucional que, salvo algunos retrasos puntuales, ha permitido a los españoles disponer de un marco de convivencia civilizada de carácter plenamente democrático.

## **1. Los derechos fundamentales como sistema básico de valores para la convivencia**

Se suele aceptar que, más allá de la tarea de configurar un sistema político basado en la soberanía popular y en el principio de división de poderes, toda constitución ha de definir en primer lugar el sistema de valores que deben presidir las reglas básicas de juego para asegurar una convivencia social pacífica. Esta fundamental tarea es la que, junto a algunas definiciones genéricas contenidas en el Título Preliminar, se concreta en el Título I del texto español, el más extenso y seguramente el más valioso de nuestra Constitución.

Naturalmente debe aclararse que no todos los derechos tienen el mismo grado de prioridad o de garantía en un sistema constitucional. Pese a que una difusa y generalizada ideología preconiza una visión universalista y expansiva de “todos” los derechos humanos, en la realidad de los ordenamientos constitucionales vigentes existe siempre algún tipo de prelación que, entre otras cosas, sirve para resolver operativamente el más característico de los problemas que afectan a su aplicación práctica: el de la colisión en el ejercicio legítimo de unos derechos frente a otros. Pensemos, por ejemplo, en el más clásico y paradigmático de todos ellos, el que suele enfrentar al derecho a informar (artículo 20) con el que tutela la intimidad personal (artículo 18).

Nuestra Constitución establece un triple circuito de prioridades: en primer lugar, los derechos fundamentales recogidos en la sección 1ª del Capítulo 2º del Título I, donde se integran las figuras más clásicas de derechos individuales y libertades públicas. En segundo lugar, el resto del Capítulo segundo de este Título I, donde se recogen por ejemplo la propiedad privada o la libertad de empresa, así como algunos deberes de los ciudadanos. Y finalmente el Capítulo III del Título I donde se integran los llamados derechos sociales o de bienestar, bajo el epígrafe de “principios rectores de la política social y económica”.

Esta ordenación responde en general a la propia experiencia histórica del constitucionalismo y no debe interpretarse como un intento más o menos arbitrario de preterir o dejar sin eficacia a ciertos valores: todos ellos son, al fin y al cabo, derechos constitucionales. Pero sólo el primer bloque permite a los ciudadanos acceder al más privilegiado de los mecanismos de garantía constitucional, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Una tarea donde el supremo órgano de control ha venido desplegando toda una amplia labor jurisprudencial que, en general, ha servido para ensanchar y

desarrollar los criterios de vigencia efectiva de los derechos y libertades fundamentales. En cambio, la eficacia real de los derechos de bienestar o de prestación (del Capítulo III) derivan siempre de la correspondiente mediación legal: o sea, requieren la puesta en práctica de las correspondientes medidas legales y políticas que aseguren su vigencia, lo que da lugar lógicamente a resultados heterogéneos, donde algunas figuras, como el derecho a la vivienda (artículo 45), presentan al cabo del tiempo una vigencia bastante precaria.

No siempre el desarrollo legal y la vigencia efectiva de tales derechos se produce de forma armónica y sin conflictos: pensemos por ejemplo que el derecho a la huelga (artículo 28,2) carece aún de un desarrollo legal específico. Aunque probablemente la figura que ha venido suscitando mayores dificultades en cuanto a su desarrollo legal sea el derecho a la educación, del artículo 27, cuya elaboración en el proceso de redacción constituyente fue de las más tortuosas, sin alcanzarse una redacción de síntesis suficientemente consensuada: subsiste aquí la dualidad entre la concepción laica y pública de la enseñanza (que se expresa como un “derecho a la educación” imponiendo una obligación activa por parte del estado) frente a su consideración como una “libertad” que, por lo tanto, puede ejercitarse privadamente, implicando determinados contenidos ideológicos o religiosos (y que se recoge en el mismo precepto bajo la rúbrica “libertad de enseñanza”). Pese a que argumentativamente el Tribunal Constitucional ha insistido en el intento de integrar o armonizar ambas nociones, todo el desarrollo legislativo de la enseñanza ha suscitado reiteradas tensiones y recursos, así como periódicas movilizaciones ciudadanas, sin alcanzarse hasta ahora una solución estable en la exigencia de “formación religiosa y moral” que establece el artículo 27,3, especialmente tras la aparición de nuevas minorías religiosas como consecuencia de los movimientos migratorios.

En cambio, otro tipo de figuras como la libertad de expresión y de información (artículo 20), donde igualmente se hacen presentes los legítimos intereses de empresarios privados, ha tenido un desarrollo algo más pacífico, al aceptarse la concesión de canales de televisión privada; pese a que, legalmente, la televisión sigue siendo considerada como un “servicio público”. Aunque en la actualidad son más bien las directivas europeas las que marcan los criterios de regulación en este sector.

Sin embargo, en términos cuantitativos, el derecho que mayor número de supuestos ha desencadenado ante el Tribunal Constitucional es el de la tutela

judicial efectiva, del artículo 24, a través del cual se canaliza todo un amplio y difuso conjunto de valores, con una jurisprudencia constitucional que ha debido hacer frente, sobre todo en los primeros años de vigencia de la Constitución, a diversas lacras y disfunciones heredadas del pasado por nuestro sistema judicial.

En todo caso, debe recordarse que el recurso de amparo constitucional (de origen mexicano) tiene siempre un carácter subsidiario, o sea, exige el agotamiento previo de la vía judicial ordinaria, lo que ha supuesto una lenta y compleja transformación de la judicatura en un circuito de defensa de los derechos constitucionales: aunque a veces no sin ciertas tensiones entre el Tribunal Supremo y el Constitucional.

Pero junto al circuito jurisdiccional, una institución históricamente nueva, el Defensor del Pueblo, recogida en el artículo 54 de la Constitución, ha conquistado al cabo del tiempo un creciente éxito como circuito complementario de defensa de derechos humanos, debido a su carácter informal y gratuito así como a su réplica posterior en casi todas las Comunidades Autónomas: pese a que el Defensor carece de facultades ejecutivas para intervenir ante la administración en supuestos de lesiones de derechos, en la práctica opera como un circuito de transmisión de quejas ciudadanas, con una importante capacidad de mediación en numerosos ámbitos problemáticos.

En resumen, puede aceptarse que la primera y fundamental labor de toda constitución, la de definir y garantizar un sistema de derechos y libertades, ha sido ampliamente cumplida por los propios instrumentos de garantía diseñados en nuestro texto de 1978, con un gran protagonismo activo tanto del Tribunal Constitucional en sus numerosas sentencias, como del Defensor del Pueblo en la tramitación de miles de quejas ciudadanas.

Incluso tal garantía ha afectado a algunas de las principales leyes (orgánicas) que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales, a través de los recursos de inconstitucionalidad: recordemos por ejemplo que la ley de seguridad ciudadana de 1992 (también llamada “Ley Corcuera”), tuvo que eliminar de su articulado la autorización de entrada policial en domicilios ante ciertos supuestos de hecho (la llamada “patada en la puerta”) al ser declarada inconstitucional. En términos generales, sólo cabe pues afirmar que los mecanismos de garantía constitucional han actuado en todo momento a favor de una interpretación expansiva de los derechos fundamentales.

## **2. Un circuito de representación relativamente rígido y predominantemente partidocrático**

Si los derechos fundamentales determinan el marco de configuración originaria de la sociedad civil, el siguiente elemento del sistema es el que establece el circuito representativo, a través del cual la propia sociedad civil se incorpora a la esfera pública a través del sufragio.

Parece claro que, frente a cualquier tipo de interpretaciones alternativas, nuestro sistema constitucional ha diseñado los perfiles propios de un auténtico *Estado de Partidos*, donde la presencia de los ciudadanos en la esfera de lo público se opera predominantemente a través del mecanismo representativo expresado en el sufragio, a través de un proceso que, en la práctica, viene controlado por un sistema de partidos relativamente estable. La alternativa de la participación “directa” de ciudadanos o grupos tiene hasta ahora una proyección minoritaria, pese al pronunciamiento tan generoso que recoge el artículo 23 de la Constitución (“*Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes...*”).

Este apogeo partidocrático depende no sólo de la definición de su papel en el artículo 7 de la Constitución sino sobre todo del diseño de un sistema electoral que en rigor se formuló con anterioridad a la propia Constitución, para las primeras elecciones de 1977, y que con ligeras variantes y retoques sigue vigente hasta nuestros días.

Suele decirse que el diseño de los modelos electorales no constituye una actividad políticamente “neutral”, sino que generalmente responde a ciertas pautas susceptibles de ser manejadas por la mayoría política que los establece. Desde esta perspectiva, y pese a ser calificado formalmente como un sistema proporcional, nuestro sistema electoral, combinando el tamaño de las circunscripciones computado en número de escaños con el sistema de escrutinio, refleja claras tendencias mayoritarias, con una sobrerrepresentación de las áreas rurales interiores de la península frente a las provincias más pobladas, generalmente de la periferia. Lo que al cabo del tiempo ha acabado generando un emergente bipartidismo que, sin embargo, se complementa con la presencia de algunos partidos nacionalistas que, pese a tener un electorado concentrado en ciertas zonas, carecen de asentamiento en el conjunto del territorio. Esto significa pues que, en la práctica, los equilibrios parlamentarios deben integrar normalmente, junto a un gran partido nacional, a algunas minorías de representación territorial o autonómica, dando

lugar así a un proceso donde la cuestión territorial se convierte en un elemento estratégico central para asegurar la gobernabilidad: con frecuencia incluso en períodos de clara mayoría absoluta.

Esta dinámica ha venido acompañada por un creciente apogeo del estado de partidos que a veces llega a afectar a la pretendida neutralidad que deben ostentar algunos órganos constitucionales: así, con excesiva frecuencia tanto los magistrados del Tribunal Constitucional como los miembros del Consejo General del Poder Judicial responden en sus sistemas de nombramientos a un criterio de reparto de cuotas tras el que se pueden ocultar fidelidades implícitas, plasmándose así en determinadas votaciones ante asuntos de especial relevancia política. Por no hablar de otros posibles órganos de menor relevancia constitucional, como los Consejos de Radiotelevisión, las Juntas electorales, etc. La lógica de las “administraciones independientes”, que debería cumplir un papel más relevante en la configuración de ciertos órganos constitucionales garantizando su absoluta neutralidad, parece tener todavía un proceso insuficiente de aprendizaje en España.

Por otra parte, este apogeo de la lógica partidocrática se contradice con el reducido nivel de democracia interna que, en la práctica, siguen presentando los propios partidos, cuyas cuotas de afiliación no parecen ser muy elevadas y cuyos sistemas de financiación siguen presentando numerosas opacidades. Su impacto sobre el proceso político general se traduce con frecuencia en una excesiva simplificación de los debates y propuestas, y en una constante dinámica competitivo–electoralista que suele contar con el apoyo más o menos explícito de las grandes cadenas de medios de comunicación: lo que algún autor ha denominado como “videopolítica”. Todo lo cual redundará finalmente en un cierto enrarecimiento y falta de calidad de nuestra vida democrática que, como ha sucedido en otros países, ha tenido que hacer frente a toda una oleada de corrupción en la recta final de siglo; sin que podamos llegar a afirmar que se trate de un riesgo definitivamente superado.

### **3. Un sistema parlamentario estable con predominio del ejecutivo**

Pese a las razonables dudas que al inicio del proceso constituyente podía suscitar el establecimiento de un sistema de monarquía parlamentaria, el paso del tiempo ha venido sin embargo a confirmar el papel estabilizador de la Corona, reforzando su prestigio en el ámbito de la política exterior, sin que se detecten ningún tipo de interferencias del Jefe del Estado sobre el normal

desenvolvimiento de la vida política. En parte tal consolidación se debe a que, hasta ahora, las funciones de la Jefatura del Estado se han limitado a su papel constitucional de mera representación simbólica, sin ninguna interferencia operativa sobre el sistema político, que se ha configurado según el más clásico modelo del denominado “parlamentarismo racionalizado”: es decir, un sistema de inspiración alemana, donde los instrumentos encargados de asegurar la estabilidad del ejecutivo acaban produciendo en la práctica una cierta rigidez en las relaciones con el legislativo, de tal modo que los procesos de cambio o alternancia dependen finalmente de los resultados electorales y no del mecanismo de la moción de censura constructiva, cuyo uso hasta ahora ha sido puramente residual. La primacía del ejecutivo se confirma adicionalmente con el uso libre por parte del Presidente del instrumento de la disolución parlamentaria, confirmando así un alto grado de estabilidad gubernamental.

Por supuesto, la primacía de los ejecutivos constituye una característica histórica común de los modernos estados intervencionistas, dando lugar a una relativa degradación de la ancestral centralidad institucional de que disfrutaron los parlamentos durante el siglo XIX. La fuerte disciplina interna de los grupos parlamentarios (sólo alterada esporádicamente en España por sonoros casos de transfuguismo) contribuye a estabilizar las relaciones entre mayoría y minoría, haciendo de la vida parlamentaria un proceso previsible y de bajo nivel de incertidumbre: algo que indirectamente contribuye a alejar los focos de atención de los *media* de la actividad de las cámaras, dando lugar a veces a visiones algo deformadas y simplistas de la vida política.

Lógicamente, en un sistema parlamentario el protagonismo del parlamento en su fundamental labor legislativa depende siempre del impulso gubernamental apoyado en la mayoría: lo que significa que la agenda legislativa está en la práctica más condicionada por las iniciativas del propio ejecutivo que por las de la oposición, que se ve limitada en consecuencia al desarrollo de su función de control.

Por lo que respecta al balance de la actividad legislativa, tras una primera etapa centrada en las tareas de desarrollo de la propia Constitución y la renovación general de un ordenamiento inspirado en pautas históricamente desfasadas, al cabo del tiempo viene siendo el propio impacto europeo y las políticas procedentes de Bruselas el auténtico eje impulsor de la actividad normativa. La primacía del ejecutivo se detecta igualmente en el abundante

uso de la figura de los Decretos-Leyes que, aunque definidos en la Constitución como normas que responden a supuestos de “extraordinaria y urgente necesidad”, en la práctica se han convertido en instrumentos de uso casi habitual.

En cuanto a las iniciativas de control parlamentario de uso más frecuente por la oposición, que se sustancian a través de los instrumentos “ordinarios” (es decir, instrumentos políticamente inocuos como las preguntas, las interpelaciones o las proposiciones no de ley), han venido experimentando un considerable incremento a lo largo de las distintas legislaturas, poniendo así de manifiesto un rendimiento institucional creciente. Particular éxito al cabo del tiempo vienen presentando las sesiones semanales de control al Presidente del Gobierno en preguntas con respuesta oral, que suscitan generalmente una amplia cobertura desde los medios de comunicación.

Sin embargo hay una deficiencia en el diseño orgánico de los poderes centrales del Estado que se puso de manifiesto prácticamente desde el mismo momento de la aprobación de la Constitución, sin que hasta ahora se haya encontrado una clave para superarla: se trata de la configuración de la segunda cámara, el Senado, definido teóricamente como cámara de representación territorial, pero convertida en la práctica en una simple cámara de segunda lectura, sin haber logrado consolidar un protagonismo diferenciado en relación con sus estrictas funciones de representación territorial. Es cierto que la incorporación de los senadores de designación autonómica constituía teóricamente un elemento complementario al servicio de esta función original: pero la dinámica autonómica y la propia lógica partidista no han acabado por encontrar en el Senado su potencial sede de encuentro, dejando pendientes numerosas tareas de cooperación y coordinación que teóricamente deberían haber hecho más funcional el proceso autonómico. Ni siquiera la sustancial reforma reglamentaria que se puso en marcha a lo largo de la década de los noventa, mediante la creación de una comisión especial, ha servido para dinamizar esta función específica. Carente de funciones significativas en los mecanismos claves de la confianza parlamentaria (pues tanto la investidura como la moción de censura se tramitan exclusivamente en el Congreso de los Diputados) el Senado se ha limitado a cumplir hasta ahora las funciones de una simple segunda cámara de reflexión.

Pero junto a esta deficiencia orgánica, otros aspectos referidos al funcionamiento de los poderes centrales del Estado también presentan un balance ambivalente: a veces se trata de notorios retrasos en el desarrollo legislativo

de ciertas materias, como la ley del Gobierno (de 1997), la del Consejo Económico y Social (1991), o incluso la normativa de procedimiento administrativo (1992) y de jurisdicción contencioso-administrativa (1998). Pero en otras ocasiones se trata de auténticas derivaciones perversas desde el punto de vista de la estricta técnica legislativa, como el apogeo creciente de las llamadas “leyes de acompañamiento” de los presupuestos, que en la práctica suelen operar reformas dispersas y puntuales del ordenamiento al margen de criterios de estricta seguridad jurídica y en contra de los argumentos reiteradamente desarrollados por los tribunales.

Hay finalmente aspectos relativamente ineficientes en el desarrollo de las relaciones entre ejecutivo y legislativo que requerirían acaso la introducción de algunas innovaciones puntuales por vía reglamentaria: por ejemplo, el funcionamiento de las comisiones de investigación viene suscitando, tanto en lo que respecta a los requisitos de su creación como a sus pronunciamientos finales, una reiterada insatisfacción en la doctrina y en la propia opinión pública. Igualmente cabría sugerir la conveniencia de admitir reprobaciones individualizadas de ministros (o de consejeros en la esfera autonómica) ante deficiencias notorias en sus respectivos ámbitos de responsabilidad gestora.

En resumen, el desarrollo efectivo del modelo constitucional al cabo de veinticinco años de funcionamiento dibuja un sistema parlamentario claramente influido por una consistente impronta presidencial, conforme a una pauta de evolución característica de las democracias de nuestro entorno. Y es aquí donde debería destacarse la original innovación introducida por José María Aznar al limitar voluntariamente su mandato a dos legislaturas, lo que puede convertirse acaso en una singular costumbre constitucional con una importante proyección en el futuro de nuestro sistema parlamentario.

#### **4. La difícil configuración del “gobierno” del poder judicial**

Una de las originalidades del modelo constitucional de 1978 consistía en la introducción por primera vez en España de la figura del Consejo General del Poder Judicial, entendido como un órgano orientado a asegurar la autonomía del poder judicial frente a la tradicional posición del Ministerio de Justicia: se incorporaba así a nuestro sistema un instrumento procedente del constitucionalismo contemporáneo, que venía a asegurar la vigencia efectiva del principio de división de poderes. Sin embargo, los aspectos relativos al modo de designación de sus miembros quedaban algo incompletos en el

artículo 122,3 de la Constitución, donde se establece que, de los veinte miembros del mismo, doce de ellos serán elegidos entre jueces y magistrados en los términos establecidos por una ley orgánica. Quedaba así sin definir un aspecto esencial de la composición de este órgano, lo que ha dado lugar a una sucesión de modelos: en primer lugar, la Ley Orgánica 1/1980 establecía que estos doce consejeros de procedencia judicial serían elegidos *por todos los Jueces y Magistrados en activo*.

En apariencia se había resuelto así pacíficamente una cuestión pendiente de desarrollo de la Constitución, dándole al Consejo una composición predominantemente profesional que en principio parecía plenamente acorde con lo previsto en la propia norma fundamental (pues los restantes ocho miembros son designados conforme establece la propia Constitución por el Congreso y el Senado entre profesionales del derecho, o sea, mediante una vía más “política”).

Sin embargo, cuando se debatía la posterior Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, encargada de la regulación general del sector, una enmienda aparentemente imprevista produjo un espectacular vuelco al introducir un sistema de designación claramente “politizado”: la designación de *todos* los vocales del Consejo se realizaría *por las Cortes Generales*; aunque en esta ley las facultades del Consejo se definían más nítidamente, atribuyendo una facultad de informe sobre proyectos de disposiciones generales y también una potestad reglamentaria en aspectos internos, la radical reacción de los partidos políticos representados en el Parlamento parecía responder seguramente a algunos desencuentros con el poder judicial, dando lugar a una configuración predominantemente política de un órgano cuya función esencial debe ser la salvaguardia de la autonomía del poder judicial. Finalmente, algún tiempo después, la Ley Orgánica 2/2001 vino a establecer un tercer modelo de carácter mixto, donde los doce miembros pertenecientes a la carrera judicial serían nombrados por Congreso y Senado por mayoría de tres quintos, pero dentro de unas propuestas que formulan las asociaciones profesionales de jueces y magistrados (o jueces no asociados), que en total ascienden a 36 candidatos distribuidos proporcionalmente al número de afiliados.

En el transcurso de este amplio lapso de tiempo, la judicatura ha tenido que hacer frente no sólo a un amplio proceso de actualización general y de adecuación a la Constitución, sino a complejos y sonados casos de corrupción política que, sin duda, ponían en juego el fundamental postulado de la

neutralidad y de la independencia judicial. Probablemente, al cabo del tiempo, son más bien factores de relevo generacional los que vienen incidiendo en la modernización general de la judicatura, aunque la tendencia general a la sobrecarga produce periódicamente cuellos de botella que bloquean las exigencias ciudadanas a favor de una justicia más rápida.

### **5. Una tarea siempre pendiente: la reforma de la administración**

Si la Constitución ha establecido todo un diseño renovado del organigrama central del Estado, en cambio, el resto de los aparatos públicos ha experimentado procesos transformadores de carácter algo más heterogéneo. El principal impacto transformador de las administraciones públicas ha dependido en la práctica del proceso autonómico, en la medida en que numerosas competencias gestoras, más propias del intervencionismo característico del Estado de bienestar, han sido finalmente transferidas a las Comunidades Autónomas (pensemos por ejemplo en las áreas más clásicas como sanidad, educación o asistencia social). Han surgido así diecisiete nuevas administraciones, encargadas de gestionar sus respectivas competencias, cuya creación se ha basado en un modelo de referencia donde, por lo general, se reproduce un viejo esquema burocrático propio del anterior estado centralista.

La Constitución, aparte de unos pronunciamientos genéricos en el artículo 103, donde se refiere a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, asigna adicionalmente a los poderes públicos –en su fundamental artículo 9,2– todo un conjunto de tareas intervencionistas orientadas a “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”. Se trata de la famosa cláusula intervencionista (inspirada en la Constitución Italiana) que desarrolla la noción de Estado social y democrático de derecho, recogida en el artículo primero de la Constitución. Teóricamente, la administración (junto al resto de los poderes públicos) ha debido adecuarse a estos parámetros, además de a las exigencias de participación que se establecen en el artículo 105.

Tal adecuación ha sido sin embargo relativamente lenta, debido fundamentalmente a que en la práctica ha debido discurrir a través del complejo

proceso autonómico, dando lugar a una pluralidad de administraciones públicas que, de forma genérica y difusa, han tenido que hacer frente a estas exigencias constitucionales, además de a las propias orientaciones políticas de cada ámbito territorial.

Al cabo de veinticinco años, el proceso general de modernización de la administración pública sigue presentando no obstante sustanciales carencias. Pese a que la reforma de la administración se presentó como una prioridad en el discurso de investidura del segundo gobierno González en 1986, los proyectos puestos en marcha por el Ministro Almunia acabaron bloqueados ante la emergencia de los primeros grandes casos de corrupción; los posteriores programas de modernización de las administraciones públicas han avanzado ciertamente en aspectos cosméticos de relación con los ciudadanos, creación de puntos de información, apertura de páginas webs, etc, aunque sin introducir reformas sustanciales en los modelos de organización y funcionamiento interno. Cabría decir, aunque pueda parecer paradójico, que las amenazas de corrupción se han acabado convirtiendo en un obstáculo para enfrenar decididamente una estrategia general de renovación de los aparatos administrativos. Y sin embargo, debería insistirse en que la exigencia de establecer una sociedad democrática avanzada (prevista en el preámbulo de la Constitución), además de los mandatos intervencionistas que establece el artículo 9,2, siguen demandando todo un programa de renovación administrativa, al que hasta ahora sólo se le han dado respuestas parciales o incompletas.

## **6. La gran mutación: emergencia y consolidación del Estado Autonómico**

Pero si hay un sector del Estado donde el impacto constitucional ha generado un proceso transformador de una intensidad imprevista, éste ha sido sin duda el de la organización territorial, ya que al fin y al cabo las previsiones del Título VIII de la Constitución se limitaban en principio a disponer la apertura de un “proceso” autonómico, diseñando sus líneas básicas de ordenación y las reglas de distribución de competencias.

La efectiva puesta en marcha de tal proceso ha generado todo un impacto transformador de enorme intensidad, haciendo su aparición una nueva esfera institucional dedicada a gestionar las competencias públicas que afectan al ámbito vital más próximo a los ciudadanos. Pese a que en su percepción dominante el sistema autonómico parece ofrecer la imagen de un

modelo esencialmente conflictivo, hay sin embargo todo un conjunto de elementos de cooperación y coordinación cuyo escaso desarrollo hasta ahora impiden seguramente una comprensión suficientemente clarificadora de la realidad resultante: una realidad que, pese a su evidente complejidad, ha contribuido sin embargo a hacer más funcional la distribución pluralista del poder político.

Bien es cierto que, hasta ahora, las nuevas esferas territoriales no parecen haber sido excesivamente originales o innovadoras ni en el diseño de sus sistemas institucionales ni en el desarrollo de su actuación y la puesta en práctica de sus políticas intervencionistas. Más bien da la impresión contraria de que, a la hora de la verdad, se han empeñado en imitar a escala reducida los modelos estatales preexistentes, en lugar de buscar nuevos modelos más adecuados a sus funciones y sus competencias. Téngase en cuenta que el proceso español coincide con una tendencia general en Europa, dando lugar a una recomposición a escala regional del propio estado de bienestar e imponiendo en consecuencia una división de funciones y tareas que seguramente no se resuelve con la pura imitación del anterior estado centralista.

En cuanto al déficit estructural de cooperación y coordinación, tanto entre las Comunidades Autónomas y el Estado como entre aquellas entre sí, tiene su primera fuente en el deficiente diseño funcional del Senado (al que ya hemos hecho referencia), así como en el escaso desarrollo que han tenido en la práctica las denominadas Conferencias Sectoriales, donde participan en principio los consejeros autonómicos junto con el ministro del ramo, en materias de su respectiva competencia. Aunque también es cierto que, en la práctica, un difuso fenómeno de imitación y de emulación entre unas Comunidades y otras viene operando un efecto imprevisto de homogenización de experiencias y modelos, preludiando una cierta aproximación hacia un emergente sistema de red.

En todo caso parece que desde finales de siglo la dinámica autonómica estaría entrando en una nueva etapa, donde teóricamente deberían darse por superados los intensos conflictos competenciales que acompañaron al largo proceso de transferencias de competencias, y donde el principal impacto transformador dependería ahora de un eje exterior de impulso: el que procede de la Unión Europea, imponiendo un desarrollo adicional del principio de subsidiariedad que se viene intentando proyectar en España más allá de la escala autonómica a través del denominado Pacto Local.

Las dificultades del proceso autonómico deberían sin embargo servir de

pauta de aprendizaje para enfrentar de forma más eficiente la gestión de sistemas institucionales complejos, especialmente cuando se constata que la lógica partitocrática no siempre ha demostrado su funcionalidad en este campo.

## **7. El vaciamiento hacia fuera: el impacto de la Unión Europea**

Finalmente, y como venimos sugiriendo, cabría aludir a un fenómeno de tipo externo que ha condicionado el desarrollo constitucional, al menos desde la década final de siglo: y es que el impacto europeo no sólo ha producido en la práctica una reordenación del sistema territorial de competencias, sino que al mismo tiempo se viene configurando como el principal foco de innovación de nuestro ordenamiento a través de la recepción del derecho emanado de Bruselas. Sin embargo, parece que con frecuencia la percepción de este fenómeno es bastante deficiente: para la opinión pública española, tanto los poderes centrales como los autonómicos enfrentan a menudo iniciativas que en apariencia responden a un impulso político propio, cuando en la práctica son simples desarrollos de programas europeos. De tal modo que muchos de los aparentes conflictos territoriales que se sustancian entre Madrid y las Comunidades Autónomas sólo adquieren su verdadero sentido cuando se interpretan desde la perspectiva de Bruselas y el proceso de recomposición del territorio de la Unión. Es cierto, no obstante, que la centralidad de Madrid como eje de interlocución con Bruselas ha producido un efecto indirecto de “recentralización” del sistema en la medida en que se afectan a competencias autonómicas que son reguladas por políticas europeas, como sucede singularmente con la política agraria común o con el sector medioambiental. Lo que obliga a crecientes esfuerzos de cooperación, demandados explícitamente en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001.

Sin embargo, desde la perspectiva de la doctrina constitucional la creciente centralidad del Tratado de la Unión ha sido mirada a veces con un cierto escepticismo: al menos en la medida en que, hasta ahora, Europa carecía tanto de un auténtico sistema de derechos fundamentales garantizados, como de una verdadera “Constitución” escrita, con capacidad para generar un compromiso efectivo de todos los ciudadanos de la Unión que debería ir más allá del estricto compromiso internacional entre estados. Tales recelos parecen sin embargo condenados a irse superando progresivamente en paralelo al emergente desarrollo de una conciencia de ciudadanía europea,

y los sustanciales avances hacia una auténtica Constitución europea en sentido formal.

### **8. ¿Reformar la Constitución?**

Cuando se celebra el veinticinco aniversario de nuestra norma suprema, algunas propuestas difusas parecen presentar un renovado interés en proceder a la reforma constitucional, entendiéndose que al fin y al cabo se ha completado ya una etapa histórica en la que nuestro sistema democrático ha accedido a niveles de consolidación más que suficientes: procedería en consecuencia encarar una tarea de actualización o modificación de nuestro organigrama institucional en algunos aspectos.

Sin embargo, desde la perspectiva de la doctrina constitucional suelen abundar notables reticencias ante la perspectiva de modificar unas reglas fundamentales de juego que, hasta ahora, se han demostrado razonablemente funcionales. Se recuerda en este sentido que la reforma constituye en rigor una “garantía” de la propia Constitución, impidiendo su adecuación a las oscilantes mayorías que puedan existir en cada momento, y exigiendo en consecuencia un alto grado de consenso, lo que se refleja en las mayorías cualificadas y en la dificultad procesual que establecen al respecto los artículos 167 y 168 de la propia Constitución.

Por supuesto, debe recordarse en primer lugar que, como consecuencia del Tratado de Maastricht, se aprobó ya una reforma del artículo 13,2 de la Constitución, introduciendo la posibilidad de que ciudadanos extranjeros pudieran no sólo disponer de derecho de voto, sino también de la posibilidad de ser elegibles, en las elecciones municipales: se trataba de una exigencia del propio proceso de integración europea. Más allá de esta reforma puntual, se nos aparecería el tópico (por tan reiterado) de la reforma del Senado: una cuestión sobre la que subsiste un interminable debate y sobre la que se han discutido abundantes iniciativas, aunque no todas ellas encaminadas a reformar la propia Constitución, sino susceptibles también de introducirse por vía de reforma del propio Reglamento del Senado.

En rigor, no parecen existir otras propuestas sustanciales, más allá de la mera retórica sobre la necesidad de actualizar una norma fundamental que cumple ahora dignamente su veinticinco aniversario. En relación con el Senado, cabría afirmar que se ha acabado por convertir en la típica propuesta que formulan aquellos políticos que no tienen otra cosa que proponer: el

debate se ha envejecido y presenta ya hasta síntomas de agotamiento al nivel científico o doctrinal. Por otra parte, se recuerda siempre que sería posible ajustar de un modo más funcional el propio Título VIII de la Constitución, ya sea para adecuarlo a la propia realidad existente tras al desarrollo del proceso autonómico, o bien para ajustarlo a las nuevas exigencias del proceso de unión europea, pero resulta difícil formular un “nuevo” modelo capaz de conquistar el grado de consenso necesario para ir a una reforma de la propia Constitución.. En realidad la auténtica modificación de nuestra Constitución se está produciendo ya, por una vía indirecta, a través del proceso constituyente europeo, que inexorablemente condicionará el futuro de nuestro propio ordenamiento estatal.