

## PRÓLOGO

MIQUEL ROCA JUNYENT\*

Ponente de la Constitución Española

Me es muy grato prologar este libro, dedicado a un tema de crucial importancia para las sociedades occidentales en general, y la española en particular. Desde ángulos diversos, un selecto grupo de historiadores y juristas, españoles y extranjeros, reflexionan en él sobre aspectos centrales del consenso constituyente. Sin renunciar a valorar críticamente cuestiones que podrían mejorarse, han hecho un esfuerzo encomiable por poner en valor el logro colectivo que supuso, en 1978, la aprobación de nuestra Constitución vigente. Como he indicado, se trata de una labor necesaria, un punto del que deberán partir las generaciones llamadas a escribir las próximas páginas de la historia de nuestro país.

Si la concordia fue posible en 1978, ello se debió a que los llamados a engendrarla supieron acercarse con la actitud idónea para lograrla. Aquel proyecto, en el que tuve el honor de participar en una posición privilegiada, no era un designio político particular de ningún partido, sino un verdadero encuentro colectivo. Quienes lo vivimos de cerca en la ponencia constitucional teníamos claro que, después de más de un siglo de enfrentamientos entre españoles, esta vez tenía que salir bien. Es falso atribuir el éxito a los supuestos vientos propicios, porque el hecho es que la situación no era fácil, y vivíamos en precario. Los obstáculos se superaron porque hubo voluntad. No se trataba, sin más, de superar el franquismo, sino de superar un enfrentamiento entre españoles que se retrotraía mucho más atrás. No se quería tan solo tolerar al distinto, sino que

---

\* El presente texto recoge parcialmente la conferencia inaugural del Congreso Internacional: *Constitución y Concordia*, auspiciado por la Universidad de Navarra. La lección fue pronunciada en el campus de dicha Universidad en Madrid, el 17 de octubre de 2024.

se quería que el distinto existiera, y que pudiera existir. El artículo 9.2 de la Constitución es muy elocuente sobre lo que se buscaba: «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».

Estoy convencido, y no me causa ningún rubor afirmarlo, de que la Constitución se hizo muy bien, entre otras cosas, porque hubo renunciadas de todos cuantos en ella participaron. El progreso se produce en las zonas intermedias, y descansa en el debate. Encontrarse en esas zonas intermedias no es signo de debilidad ideológica, sino de fortaleza. Solo la debilidad produce desconfianza y miedo al diálogo. La fortaleza reside, por el contrario, en salir de los desencuentros con magnanimidad y realismo. No hay ningún problema de relevancia en nuestro país, ni probablemente en el mundo, que pueda solucionarse sin un amplio consenso. El consenso, a su vez, es imposible sin sacrificios, y los distintos actores del 78 supimos asumirlos como precio de un bien mayor: una Constitución para todos los españoles, la primera de nuestra historia moderna con esa virtualidad. Así lo prueba el referéndum nacional en que se ratificó, con su altísima participación y sus abrumadores resultados favorables.

Francamente, no creo que el actual sea un momento adecuado para emprender la reforma constitucional. Las circunstancias políticas no son las propicias para modificar la Norma Fundamental, porque hace falta una amplia base coincidente que en estos momentos no existe. Lo que procede es cumplirla, y contribuir a restañar la concordia que fue capaz de alumbrarla. En cuanto a su redacción textual, pienso que sigue teniendo un enorme potencial para ordenar nuestra vida social. En el apartado de los derechos, por ejemplo, la Constitución fue muy detallada, a la altura de las principales democracias de nuestro entorno.

En lo tocante a la forma de Estado, los artífices políticos del consenso supimos que la continuidad del sistema pasaba por la Corona. No puede sorprender que afirme, por tanto, que hablar de consenso y de concordia exige hoy, ante todo, destacar el papel desarrollado durante la Transición por el Rey. El Jefe del Estado no vaciló en adaptar la institución que encarnaba, en la que reposa la posibilidad misma de la convivencia entre los españoles, a las exigencias de la democracia constitucional.

En cuanto al orden territorial, tal vez el asunto más complicado en la forja de un consenso integrador, tan solo señalaré que la Constitución quería descen-

tralizar el poder del Estado, no destruirlo. Me resisto a pensar que, en nuestros días, no podamos seguir compartiendo fórmulas de convivencia, estabilidad y progreso. Para encontrar soluciones, algunas divergencias requieren que se reduzca la desconfianza, y muchos debates parecen desconocer que, en un mundo sumamente complejo y globalizado, la gente necesita estabilidad política y un contexto pacífico en el que poder desarrollar su existencia.

En la parte orgánica se llevó a cabo una articulación perfectible, como todo lo humano, pero equilibrada. Se crearon órganos estatales de gran importancia que eran desconocidos en nuestro país, y se coronó el edificio institucional con la figura del Tribunal Constitucional. Los problemas que se han suscitado después en torno a este órgano no proceden de su diseño, sino de otro género de comportamientos. En lo tocante al gobierno parlamentario, se introdujeron mecanismos de control homologables a los de las más prestigiosas democracias europeas, pero ninguna institución es inmune a las malas prácticas políticas. El Poder Judicial, finalmente, fue objeto de regulación en un Título de la Constitución, el Sexto, técnicamente muy bueno, que ha contribuido a la consolidación de una judicatura sumamente independiente. Las dudas que se pretenden sembrar sobre el Poder Judicial son completamente inaceptables.

Quisiera referirme también a dos desafíos políticos contemporáneos que tienden a obstaculizar la formación de consensos, y frente a los que tenemos que estar alerta. Uno de ellos es la errónea exaltación de la «hipertransparencia» como valor incuestionable. Para pactar hace falta discreción, un clima de confianza desde el que poder proponer y discutir sin temor. El momento de la transparencia ha de venir después, con la publicidad de la discusión parlamentaria o de los acuerdos sellados. La deliberación en la que germina el pacto no puede darse siempre con luz y taquígrafos.

Otro problema, más general todavía, es la simplificación de la complejidad en la «era de la información». Los desafíos de la sociedad tecnológica global son crecientemente complejos, y la adopción de decisiones políticas viene precedida por procesos y criterios de gran sofisticación técnica. Las dificultades de explicar la complejidad de lo real, sin embargo, incentivan la lógica simplificada del populismo. Se trata de una tentación que acucia especialmente a las sociedades complejas, dada la dificultad que, de suyo, encierra la complejidad. En nuestro contexto social el reto consiste, del lado del público, en no dejarse llevar por los cantos de sirena del populismo; y del lado de la política, en saber explicar la complejidad a los ciudadanos.

Quisiera felicitar a los autores de esta obra por la perspicacia en no haberse centrado exclusivamente en cuestiones orgánicas; y en haber dedicado un capítulo específico a la crucial cuestión del consenso educativo. Se trata de una muestra de la amplitud de miras con que estas páginas, que tengo el gusto de prologar, han querido servir al espíritu que, hace casi medio siglo, hizo posible la concordia en nuestro país. Para mantener nuestra convivencia se requiere justamente esa amplitud de miras, porque es más difícil vivir en libertad que ganarla.

## PRESENTACIÓN DE LOS DIRECTORES

ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Navarra

FERNANDO SIMÓN YARZA

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Navarra

El libro que el lector tiene entre manos es fruto de un proyecto de investigación colectivo, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, que comenzó su andadura el 1 de septiembre de 2022. Empezó a gestarse, sin embargo, aproximadamente un año antes, en conversaciones mantenidas por quienes suscribimos esta presentación. Nos planteábamos entonces la conveniencia de impulsar un proyecto relacionado con la urgente necesidad de restaurar la concordia constituyente, de poner en valor un espíritu de reconocimiento recíproco entre españoles que vuelva a dar frutos de convivencia.

Entendíamos que eran muchas las razones que avalaban la importancia social del tema del proyecto. Desde hace más de una década, agentes políticos y sociales, así como figuras relevantes del Constitucionalismo, vienen reclamando la reedición de un consenso constituyente que, arduamente conseguido, resultó esencial para la aprobación de nuestra Constitución vigente. Semejante acuerdo supuso —según se ha afirmado— «el gran activo de nuestra historia política en el siglo xx»<sup>1</sup>, y ha hecho posible la convivencia democrática en nuestro país durante casi medio siglo. En los últimos tiempos, sin embargo, puede constatarse una creciente agudización de las tensiones políticas que pone en riesgo el equilibrio logrado con el pacto constitucional. Se han podido verificar obstáculos evidentes en el normal funcionamiento del Parlamento o el Poder Judicial, y la Corona ha sido objeto de cuestionamiento. La cohesión territorial se ha visto conmocionada en sus mismos cimientos como consecuencia, principalmente, de la sustitución de los pactos de Estado por la transacción parti-

---

<sup>1</sup> ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Trotta, Madrid, 2011, p. 12.

distas; y el acuerdo educativo articulado a través del complejo artículo 27 de la Constitución parece haber entrado también en crisis. En un contexto de polarización difícilmente negable, el acercamiento de posiciones se antoja una prioridad inaplazable, también para los académicos.

La reivindicación del consenso de la Transición no se contradice, sin embargo, con la tesis de que conviene reformar algunos elementos de nuestro edificio constitucional. En este sentido, el planteamiento del proyecto que presentamos hace cuatro años buscaba articular una síntesis entre la visión retrospectiva, dispuesta a aprender del consenso del 78, y la visión prospectiva de carácter reformista, atenta a las necesidades actuales. Desde este espíritu, hemos querido hacer un balance del estado de salud de las áreas nucleares de la Constitución, poniendo en valor los logros de nuestra Carta Magna y, simultáneamente, indicando aspectos en que sería deseable una mejora. En relación con esto último no se nos oculta que, como afirmó hace dos décadas Francisco Rubio Llorente, «si la reforma ha de hacerse, ha de estar respaldada no solo por aquellos partidos cuyo concurso es matemáticamente imprescindible»<sup>2</sup>, sino por una amplia mayoría cívica. La renovación del espíritu de concordia, pues, constituye un *prius* de cara a plantearse, posteriormente, eventuales reformas.

Entrando ya, de manera sintética, en los distintos capítulos de la obra, se abre el libro con la introducción del profesor Aragón Reyes, en la que el catedrático y exmagistrado reflexiona sobre las actitudes necesarias para conservar nuestra democracia constitucional. A continuación, en el capítulo primero, los profesores de Historia contemporánea, Pablo Pérez López y Gema Pérez Herrera, hacen un brillante esfuerzo de síntesis para explicar las líneas maestras de los acuerdos y desacuerdos que caracterizaron el momento constituyente. Su trabajo va seguido de dos capítulos redactados por el hispanista francés Benoît Pellistrandi y por el hispanista checo Jan Mlčoch, en los que uno y otro hacen sendos recorridos por la historiografía extranjera —en especial, aunque no solo, la francesa y la de Europa Central— sobre la Transición española. El presidente del Senado e historiador, Juan José Laborda, dedica el cuarto capítulo a situar el espíritu constituyente de 1978 en el marco de la cultura del consenso propiciada por el Acta de Helsinki, de 1975. El autor subraya lo que supuso la fortaleza de la monarquía parlamentaria para consolidar esa cultura, y reivindica su potencial único como factor de integración en nuestra sociedad pluralista.

<sup>2</sup> RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, «La necesidad de la reforma constitucional», en VV.AA., *La reforma constitucional*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, p. 25.

También a la Corona está dedicado el capítulo quinto, en el que el profesor Enrique Belda, juntamente con la reafirmación del valor de la monarquía parlamentaria, se posiciona a favor de una interpretación no absoluta de la inviolabilidad y de la introducción del principio de igualdad en la sucesión a la Corona. De la evolución del consenso autonómico se ocupa el profesor Josu de Miguel en un original trabajo, que refleja hasta qué punto nuestro modelo territorial se asienta en un equilibrio inestable, necesitado de una renovación permanente del consenso. En un detallado estudio, Piedad García-Escudero hace un diagnóstico de la salud de nuestras instituciones parlamentarias nacionales, y propone aquellas reformas que, de existir voluntad política, deberían suscitar un consenso. Las reflexiones y propuestas relacionadas con las Cortes son completadas en el capítulo octavo por la profesora Isabel Giménez Sánchez, que examina las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, en especial en lo relativo a la confianza parlamentaria. El profesor Fernando Simón Yarza dedica el capítulo noveno a diagnosticar los problemas que aquejan al gobierno del Poder Judicial. Tras recorrer las vicisitudes que ha atravesado el CGPJ y examinar algunos de los principales sistemas comparados, el autor se inclina por el retorno al tipo de Consejo pensado por el Constituyente. En fin, el profesor Ángel J. Gómez Montoro dedica el décimo y último capítulo a la recuperación del gran pacto educativo, exhaustivo e integrador, establecido en la Constitución. Aunque el objeto de este último estudio no sea una cuestión territorial ni orgánica —a diferencia de los trabajos jurídicos que le preceden—, desde el principio consideramos fundamental dedicar un capítulo al consenso educativo, tanto por ser indispensable para la viabilidad de cualquier proyecto político de vida en común como por haber sido y seguir siendo uno de los ámbitos donde ha habido más controversias.

Como se desprende tanto de la lista de capítulos como de la identidad de sus autores, un aspecto importante de nuestro proyecto ha sido el de su interdisciplinariedad. Desde el principio, quisimos integrar en el equipo de investigación académicos de diversas procedencias y especializaciones: expertos en las distintas áreas del Derecho Constitucional, de un lado; e historiadores contemporáneos, de otro. A lo largo del camino, además, hemos incorporado al equipo de trabajo, como colaboradores, al gran hispanista francés, Benoît Pellistrandi, y a otro excelente investigador extranjero, Jan Mlčoch. Estamos convencidos de que el equipo confeccionado ha sido uno de los mayores activos del trabajo, y es por ello que quisiéramos dar las gracias a los investigadores que, de diversas maneras, han contribuido al resultado final. Podemos hablar, con todo rigor, de

un proyecto colectivo, en el que los miembros del equipo de investigación hemos preparado las ponencias poco a poco, discutiéndolas en sucesivas reuniones de trabajo presenciales, celebradas en el campus de la Universidad de Navarra en Madrid. Así pues, aunque la responsabilidad sobre las tesis de cada ponente es, obviamente, suya; y aunque no puede hablarse de una homogeneidad plena de planteamientos, el trabajo elaborado ha hecho realidad, a pequeña escala, el espíritu de concordia que reivindicamos para el conjunto de nuestro país.

Al cabo de tres años de colaboración, la obra colectiva que el lector tiene entre manos es el resultado principal —no el único, ciertamente, pero sí el principal— del proyecto al que nos estamos refiriendo. Los trabajos fueron objeto de presentación y discusión en el Congreso Internacional: *Constitución y Concordia*, celebrado en el campus de Madrid de la Universidad de Navarra y en la Sala Constitucional del Congreso de los Diputados, los días 17 y 18 de octubre de 2024. En aquella ocasión, tuvimos la fortuna de contar con la disertación inaugural de Miquel Roca, prologuista de esta obra; con la conferencia de clausura de Manuel Aragón, autor del capítulo introductorio; y con la aguda ponencia de Juan José Laborda, también convertida en capítulo, sobre la Corona. Es lógico que les dediquemos un agradecimiento especial por su compromiso y su apoyo al proyecto. Esperamos que los españoles sepamos transitar por la senda de reconocimiento recíproco que nos marcan con sus palabras, imprescindibles para que la concordia constitucional siga siendo posible.

## LOS AUTORES

**Manuel Aragón Reyes** es catedrático emérito de Derecho Constitucional y magistrado emérito del Tribunal Constitucional. Considerado como uno de los principales referentes intelectuales del Derecho constitucional español, bajo su magisterio se han formado muchos profesores y magistrados de altos tribunales, en España e Hispanoamérica. Ha sido director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y miembro del Consejo de Estado. Su extensa actividad docente e investigadora le ha valido numerosos reconocimientos académicos e institucionales, en España y el extranjero. Es Académico de número de la Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación y miembro del Ilustre Colegio Libre de Eméritos Universitarios. Está en posesión de la medalla de la Orden del Mérito Constitucional y la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort.

**Enrique Belda Pérez-Pedrero** es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-la Mancha y Diputado. A lo largo de su carrera, ha publicado numerosas monografías y artículos en revistas científicas especializadas, entre las que se cuentan varios trabajos sobre la Monarquía parlamentaria, la representación política, la organización del Estado autonómico o la reforma constitucional. Ha impartido ponencias y seminarios en varios países, y ha participado en diversos proyectos de investigación. Asimismo, ha colaborado con instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, y en la última década ha impulsado una cátedra para el estudio del derecho de las personas con discapacidad en España y América Latina. Entre 2006 y 2019, fue Vocal del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

**Piedad García-Escudero Márquez** es catedrática emérita de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid y una de las mayores especialistas españolas en Derecho parlamentario. Letrada de las Cortes Generales desde 1981, ha sido Secretaria General del Congreso de los Diputados y Letrada Mayor de las Cortes Generales, así como Secretaria de la Junta Electoral Central. Entre 2005 y 2023, fue Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos en la Secretaría General del Congreso de los Diputados. Es autora de una vasta obra en Derecho electoral y parlamentario, tema sobre el que ha disertado ampliamente en diversos foros universitarios e institucionales, nacionales y extranjeros. Ha editado la versión española de la obra de Gierke, *Teorías políticas de la Edad Media* (CEC, 1995), y de la *Vindiciae contra Tyrannos* (Tecnos, 2008).

**Isabel Giménez Sánchez** es profesora titular de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid, y ha sido Asesora del Gabinete del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales. Ha realizado estancias de investigación en las Universidades de Siena, Aix-Marsella, Edimburgo, Berkeley, Berlín, Florencia y Boston College. Ha sido miembro de varios proyectos de investigación, y fue investigadora principal del proyecto: «Las reformas de los sistemas descentralizados», del Plan Nacional de Investigación. Es autora de numerosos estudios sobre el Parlamento y las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, entre los que se incluyen *Las competencias presupuestarias del Parlamento* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007), por el que recibió el Premio Manuel Giménez Abad, y *Las prerrogativas parlamentarias* (Marcial Pons, 2022).

**Ángel J. Gómez Montoro** es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Navarra, de la que fue Rector entre 2005 y 2012. Antes de incorporarse a esta institución, fue profesor en la Universidad Autónoma de Madrid y Letrado del Tribunal Constitucional. En 2003 recibió el Premio Francisco Tomás y Valiente. Es autor de una amplia obra investigadora, especialmente en el campo de los derechos fundamentales y la Justicia Constitucional. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Münster, donde fue becario de la Fundación Alexander von Humboldt, y en la Universidad de Columbia. Es director de la Revista General de Derecho Constitucional y miembro de honor de Jakiunde (Academia Vasca de las Ciencias, Artes y Letras). Está en posesión de la Cruz de Honor de San Raimundo de Peñafort.

**Juan José Laborda Martín** fue Senador en las Cortes Constituyentes y Presidente del Senado entre 1989 y 1996. Asimismo, fue miembro del Consejo de Europa entre 1979 (fecha de la incorporación de España) y 1982. A su labor política ha unido la actividad investigadora en el ámbito de la Historia moderna, disciplina de la que es doctor. Actualmente, dirige la Cátedra de Monarquía Parlamentaria de la Universidad de Burgos (desde 2015) y es Presidente de la Red de Estudio de las Monarquías Contemporáneas. Es autor de varias publicaciones relacionadas con la Jefatura del Estado. Pertenece, como miembro correspondiente, a la Real Academia de la Historia, y es doctor *honoris causa* por la Universidad de Burgos. Es Consejero electivo del Consejo de Estado.

**Josu de Miguel Bárcena** es profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Cantabria. También lo ha sido en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad del País Vasco, donde se licenció y doctoró en Ciencias Políticas y Derecho. Ha realizado estancias de investigación en centros de prestigio de Italia y Estados Unidos, y es autor de una amplia obra investigadora en el ámbito del federalismo y el Estado autonómico, el Derecho público global, y la aplicación de la fenomenología a la Teoría de la Constitución. Ha impartido conferencias y ponencias en numerosos centros nacionales y extranjeros, y sus trabajos se han publicado en algunas de las principales revistas y editoriales académicas de su disciplina. Colabora habitualmente con el diario *El Mundo*, donde tiene una columna semanal.

**Jan Mlčoch** es doctor en Literaturas Hispanoamericanas por la Universidad Adam Mickiewicz de Poznań, en Polonia, y dirige el Departamento de Estudios Románicos de la Universidad de Ostrava, en la República Checa. Imparte cursos de Literatura Española, Literatura Hispanoamericana e Historia de la Lengua Española en dicha Universidad, y ha dedicado buena parte de sus estudios a la influencia de las ideologías en las obras literarias. Asimismo, ha investigado sobre la resignificación de acontecimientos clave en la historia contemporánea, en particular sobre el papel de la Transición en la reformulación de la identidad española actual. Es miembro de varios grupos de investigación internacionales, y ha sido ponente y coordinador de numerosos congresos científicos, tanto en Europa como en América Latina.

**Benoît Pellistrandi** es catedrático de Historia en el Lycée Condorcet de París, así como uno de los hispanistas contemporáneos más prestigiosos. Es autor de,

entre otros libros, *Histoire de l'Espagne. Des guerres napoléoniennes à nos jours* (Perrin, 2013), y ha dirigido obras como *L'Histoire religieuse en France et en Espagne* (Casa de Velázquez, 2001); o *La historiografía francesa del siglo XX y su acogida en España* (Casa de Velázquez, 2002). Fue Director de estudios de la Casa de Velázquez entre 1997 y 2005, cargo desde el que organizó más de ochenta coloquios e invitó a más de un millar de investigadores. Desde 2013, es académico correspondiente de la Real Academia de Historia. Es invitado regularmente a comentar la actualidad política española en los medios de comunicación franceses.

**Gema Pérez Herrera** es profesora permanente de Historia contemporánea en la Universidad de Valladolid. Se doctoró en 2017 con una tesis sobre la figura de José Pedro Pérez Llorca, la investigación de cuyo archivo personal le ha sido confiada por la familia del jurista y ponente constitucional. Su tesis fue publicada en 2020 con el título: *José Pedro Pérez-Llorca. Una biografía política* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020). Desde los inicios de su actividad académica, combina su tarea docente con la investigación en la historia política y cultural del mundo reciente. Es miembro del Grupo de Investigación en Historia Reciente (GIHRE) de la Universidad de Navarra, y ha formado parte del proyecto: «Perfiles del Centro Político: los protagonistas».

**Pablo Pérez López** es catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Navarra, tras serlo en la de Valladolid hasta 2013. Es autor de una amplia obra académica en su disciplina, en la que cabe destacar *Consolidar la democracia. El Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, 1981-1982* (Marcial Pons, 2025). En la Universidad de Navarra, es director científico del Instituto Cultura y Sociedad (ICS). Autor de más de un centenar de publicaciones en editoriales y revistas científicas de referencia, ha supervisado más de veinte tesis doctorales, algunas de ellas relacionadas con figuras centrales del período constituyente y los primeros años de la democracia. Ha escrito y disertado ampliamente sobre la historia española reciente, tanto en España como en el extranjero. Es miembro de la comisión académica de la Fundación Transición Española.

**Fernando Simón Yarza** es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Navarra. En 2011, fue galardonado con el Premio Francisco Tomás y Valiente. Ha desarrollado una amplia actividad investigadora en Derecho

Constitucional y Filosofía del Derecho, tanto en el campo de los derechos fundamentales como en el de las instituciones políticas y la fundamentación jurídica. Sus trabajos han sido publicados en algunas de las principales revistas y editoriales de la disciplina. Ha impartido conferencias y seminarios en diversos países, y ha sido investigador visitante en las Universidades de Münster, Boston, Princeton y Oxford. Desde 2015 es miembro de la James Madison Society, de Princeton. Ha traducido varios libros del filósofo alemán Robert Spaemann, entre ellos: *Rousseau: ciudadano sin patria* (CEPC, 2013).



# INTRODUCCIÓN

## LEALTAD INSTITUCIONAL Y CONCORDIA CONSTITUCIONAL

MANUEL ARAGÓN REYES

Catedrático emérito de Derecho Constitucional

Magistrado emérito del Tribunal Constitucional

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación\*

Mis primeras palabras son para agradecer a los profesores Fernando Simón y Ángel Gómez Montoro, organizadores de este espléndido congreso auspiciado por la Universidad de Navarra, por haberme honrado pidiéndome que pronuncie la conferencia de clausura sobre el tema: *Lealtad institucional y concordia constitucional*. Por cierto, qué mejor lugar que el Congreso de los Diputados, donde esta tarde nos reunimos, para hablar de ello.

### I. La democracia constitucional

Dicho lo anterior, iniciaré el desarrollo de la conferencia explicando en qué consiste la democracia constitucional, que me parece el punto de partida necesario para tratar del asunto que se me ha pedido. Lo que obliga, en primer lugar, a referirse al concepto de constitución. Un concepto que alberga dos significados indisolubles: uno formal (norma suprema del ordenamiento jurídico) y otro material (norma que está al servicio de una determinada finalidad, limitar el poder para asegurar la libertad de los ciudadanos, lo que le impone también un determinado contenido).

De ahí que la constitución no solo ha de ser norma fundamental, esto es, supralegal, y que por eso limita la acción del legislador, sino que también ha de establecer un conjunto de reglas que garanticen aquella limitación, de modo

---

\* El presente texto recoge la conferencia de clausura del Congreso Internacional: *Constitución y Concordia*, auspiciado por la Universidad de Navarra. La lección fue pronunciada en la Sala Constitucional del Congreso de los Diputados el día 18 de octubre de 2024.

que sin ellas no cabría hablar de constitución. Así lo expresó con claridad el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789: sin la división de poderes y la garantía de los derechos de los ciudadanos «no hay constitución». Así nació el concepto de constitución, y ese y no otro es el significado del constitucionalismo como construcción intelectual y del Estado constitucional como forma política histórica que, desde entonces, se extendió en varios lugares del mundo, con algunas interrupciones, hasta hoy.

Su primera manifestación práctica fue la del Estado constitucional liberal, propio del siglo XIX, caracterizado porque la libertad política estaba restringida, la libertad de unos pocos, para transformarse después, en el siglo XX, en el Estado constitucional democrático, con el que la libertad política pasó a ser la libertad de todos, más exactamente, la libertad de todos los ciudadanos, no solo política, sino también civil, objetivo que ya, primigeniamente, había sido enunciado como presupuesto de la constitución desde su origen, aunque hasta un siglo después no se hubiera logrado. Y digo como presupuesto porque, también desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX la base de la constitución descansaba en la soberanía nacional, y para que la nación fuese soberana, esto es, libre, los ciudadanos que la integran han de ser libres e iguales en su libertad, en sus derechos (así lo reconocía también la Declaración de Derechos de 1789).

La unión entre constitución y libertad resulta, pues, inseparable, como también la unión entre constitución y democracia (solo puede ser soberano un pueblo libre) y por eso hay que considerar como un oxímoron el término «democracia iliberal» que hoy a veces, tan erróneamente, suele usarse. No hay, en consecuencia, democracia sin libertad ni es posible hoy concebir a la constitución sin la democracia. De ahí que solo pueda ser tenida como auténtica la constitución democrática, «ya que todo lo demás [como sostenía con vigor el profesor Rubio Llorente] es mero despotismo de apariencia constitucional».

La constitución, hoy, no es otra cosa que la juridificación de la democracia, el modo de garantizarla jurídicamente, puesto que establece determinado principios y reglas de Derecho que impiden a los poderes constituidos destruirla o falsearla, o lo que es igual, porque la fusión entre constitución y democracia debe impedir la destrucción o el falseamiento de la propia constitución.

Ello obliga a todas las instituciones del Estado a ser leales a la constitución, esto es, a cumplir sus mandatos y no tergiversarlos. Y por supuesto, esa obligación se impone incluso sobre el poder constituido más alto, el del parlamento, que no es, en modo alguno, soberano (como tampoco lo son los demás poderes

del Estado). Soberana es solo la nación, que se expresa a través de la voluntad del pueblo, de manera que la mayoría parlamentaria carece de un poder omnímodo, ya que solo puede hacer lo que la constitución le permite. Si no fuera así, la democracia se habría transformado en despotismo, que no dejaría de serlo porque fuese el despotismo de la mayoría.

Esas son las condiciones normativas que mantienen a la constitución y, por ello, a la democracia constitucional: el deber, jurídico, y negativo, de las instituciones de no infringir la constitución, acompañado (es su otra cara) del deber, jurídico, y positivo, de cumplir sus prescripciones.

Pero la democracia constitucional descansa también en unas reglas políticas sin las cuales no puede correctamente funcionar, y que consisten en el deber, político, y positivo, de que las instituciones se comporten con ejemplaridad, para obtener el respeto de los ciudadanos. Esa ejemplaridad no es solo una condición para mantener la legitimidad social de las mismas, sino también para dotar de eficacia al propio sistema democrático.

A este respecto resulta oportuno recordar una cita de Isaiah Berlin, cuando al final de una conferencia pronunciada en el Instituto Nexus, hace treinta años, una persona del público le preguntó si podía explicarle, en pocas palabras, qué era y cómo se mantenía la democracia. Él le contestó: «la democracia, es como el césped de los jardines, que recibe su vitalidad de abajo arriba (a través de la tierra y las raíces), pero cuyo mantenimiento proviene de arriba abajo, mediante cuidados y riegos continuados. Así es la democracia, cuya vitalidad, esto es, su legitimidad, la recibe igualmente de abajo arriba, a través de la voluntad popular, pero cuyo mantenimiento se produce, igualmente, de arriba abajo, mediante la educación ciudadana y la ejemplaridad, por término medio, de los políticos y las instituciones. Si durante algún tiempo el riego y los cuidados no se prestan, el césped, que es una construcción artificial, se seca, y su reposición puede ser una operación larga y difícil. Lo mismo sucede con la democracia: si durante algún tiempo la educación ciudadana y la ejemplaridad de los dirigentes desaparecen, la democracia, que como el césped, es también una construcción artificial, muere y resulta muy difícil, si es que se logra, resucitarla».

Nunca debe olvidarse que, a diferencia de la dictadura, que se sustenta en la fuerza, la democracia se sustenta, en última instancia, en el consentimiento de los ciudadanos. Aunque a veces también la dictadura subsiste porque los ciudadanos, abjurando de su libertad, esto es, abrazando la servidumbre voluntaria, también la aceptan. Por ello la democracia, la única democracia auténtica,

la democracia constitucional, es un sistema frágil, cuyo mantenimiento exige una labor institucional permanente de atenciones y cuidados, mediante la educación y el magisterio de costumbres producto de la ejemplaridad. Por emplear una distinción clásica: la democracia, para sostener su legitimidad de origen, tiene que complementarla, necesariamente, con su legitimidad de ejercicio.

## II. Concordia y consenso

Dicho todo ello, tampoco debe olvidarse que la democracia constitucional requiere de la existencia de un sustrato espiritual compartido que no es otro que la «concordia», es decir, una disposición del ánimo que debe conducir a respetar al adversario político y que, por ello, debiera impedir que se le considere como a un enemigo al que hay que expulsar del sistema o destruir. Esa «concordia» es la que exige huir del sectarismo y la extrema polarización política, que hoy son, de manera lamentable, un auténtico peligro para la democracia constitucional, no solo en España, sino en otros países (pensemos en la actual situación política de los Estados Unidos de América). Nada hay más alejado de la democracia constitucional que el «frentismo», la creación de muros infranqueables entre las fuerzas políticas desterrando la posibilidad de entender como «regular» y «normal» la lícita y pacífica posibilidad de alternancia en el gobierno y en las mayorías parlamentarias.

Pero la concordia no solo ha de ser practicada por los políticos y las instituciones, sino también por la sociedad. Sin concordia social resulta muy difícil mantener la democracia constitucional. Lo que sucede es que si la ausencia de concordia «desde arriba» (en la llamada clase política) se acentúa y mantiene, se corre el riesgo de que la «discordia» acabe proyectándose «abajo», esto es, en la propia sociedad. Ese es hoy un riesgo patente en las democracias constitucionales, y en particular en España. De ahí la importancia del «consenso», como modo de adopción de las decisiones fundamentales del Estado que afectan a la generalidad de los ciudadanos.

Por ello debe distinguirse entre la democracia de consenso y la democracia de mayoría. La primera es la democracia «de» la constitución (la que estableció a la constitución y la mantiene), la segunda es la democracia «en» la constitución (la democracia como modo de adopción de las decisiones ordinarias del Estado). La primera fundamenta el poder constituyente y de reforma constitucional, la segunda fundamenta la acción de los poderes constituidos. Una y otra

son distintas, pero necesariamente compatibles, pues si la primera está al servicio de lo «común» (lo que es de todos y no de una parte), la segunda está al servicio de los «particular», esto es, del pluralismo político sin el cual tampoco podría existir la democracia constitucional. De ahí que en la vida de la constitución (y en la función de los tribunales constitucionales) lo decisivo es que la democracia de consenso, necesaria, no suplante a la democracia de mayoría dotando a la constitución de un único sentido sea cual sea el resultado de las elecciones ciudadanas, pero también que la democracia de mayoría no suplante a la democracia de consenso decidiendo sobre lo que solo compete decidir a la propia constitución y a sus reformas.

No obstante, hablando del «consenso», este, si bien, jurídicamente, se reduce al necesario para la reforma constitucional, no acaba ahí su campo de acción, y no solo porque para determinadas leyes (las orgánicas, en España) se requiera de mayorías absolutas (que ello no es más que una modulación de grado de la democracia de mayoría), sino porque, políticamente, incluso cuando se requiera de mayoría absoluta, resulta conveniente el consenso para las decisiones relativas a los asuntos fundamentales del Estado (política exterior, modelo autonómico, educación, sanidad, régimen electoral, etc.) que, jurídicamente podrían adoptarse por mayorías (relativas o absolutas) pero que debieran serlo por mayorías más amplias, transversales, esto es, por consenso. Y ello porque ahí el consenso, aunque jurídicamente no fuera exigible en esos casos, descansa, sin embargo, en dos potentes razones políticas: su relevancia para la legitimación del sistema y su importancia para la estabilidad del mismo.

Más todavía, en aquellas cuestiones para las que la Constitución ha previsto mayorías más cualificadas que la absoluta, así los tres quintos para la designación de determinados cargos del Estado, el consenso no consiste solo en una regla de procedimiento, sino también en una cuestión de fondo: en un acuerdo pleno en lo fundamental, no en un reparto del contenido de la decisión según cuotas de partido. Se consensúan decisiones porque se está de acuerdo en el objeto y contenido de las mismas.

### III. Consenso y pluralismo: la democracia militante

Dicho todo lo anterior, hay que tratar, inevitablemente, de algo que antes solo fue meramente aludido: la relación entre el consenso y el pluralismo político. A estos efectos hay que hacer una distinción: en el plano de la democracia

«de» la constitución y sus reformas, el consenso consiste en la coincidencia en determinados valores y principios que se imponen al pluralismo político y que, por ello, el pluralismo ha de respetar; en cambio, en el plano de la democracia «en» la constitución (esto es, en el desarrollo y aplicación de la constitución), el consenso no elimina la acción del pluralismo, pero sí exige de transacciones y compromisos entre las diversas fuerzas políticas para llegar a acuerdos transversales, pero con dos condiciones, que esos acuerdos sean coherentes para que puedan ser eficaces, y que solo lo sean para los asuntos más fundamentales, de manera que quede espacio suficiente en los asuntos ordinarios para el ejercicio efectivo de la oposición, sin la cual el sistema carecería de uno de sus principales instrumentos de control.

En este punto acerca del pluralismo debe aclararse que, si bien la diversidad territorial, política y social es siempre necesaria, ello no debe conducir a la destrucción de la igualdad, simplemente porque sin igualdad de derechos no hay democracia posible. Una igualdad que el propio pluralismo no puede destruir. En tal sentido, la promoción de medidas públicas protectoras de las personas o grupos sociales desfavorecidos (como dispone el art. 9.2 de nuestra Constitución) que es, precisamente, lo que el Estado social exige, resulta incompatible con el establecimiento de privilegios que, en lugar de hacer posible la igualdad, la reducirían. En suma, la igualdad ha de garantizarse sin poner en peligro la libertad, y por ello el Estado social no puede sobreponerse al Estado democrático y de Derecho. Ese es el equilibrio que la Constitución demanda, pues si no se cumple, en lugar de fomentarse la «concordia», se acentuaría la «discordia».

De ahí que la cuestión principal que el pluralismo político plantea no sea otra que los límites al pluralismo en el plano de la democracia «de» la constitución, a lo que ya aludí, pero que requiere de mayor desarrollo puesto que aquí reside la polémica acerca de la «democracia militante».

Para tratar de ese problema debe partirse de algo que ya he sostenido en el comienzo de esta conferencia y en lo que, desde hace años vengo insistiendo: que toda constitución auténtica, esto es, toda constitución democrática, se basa en unos principios de los que no puede separarse: la división de poderes, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. Ellos son los que le dan el «ser» a la constitución como norma suprema cuya finalidad es la limitación efectiva del poder en beneficio de la libertad. Y ellos imponen, necesariamente, unos límites no solo al legislador, sino también al poder de reforma constitucional. De manera que, toda constitución, lo tenga o no reconocido expresamente en su texto, tiene unos límites para su reforma. Tales límites no son

únicamente los procedimentales, propios de las constituciones escritas y rígidas, que, en realidad más que límites son el presupuesto de la regularidad de las reformas, sino los materiales, que ni siquiera siguiendo el procedimiento previsto deben ser transgredidos. Tales límites materiales son, por un lado, la unidad de la nación, que es presupuesto de la constitución misma y, por otro, aquellos principios más atrás aludidos que caracterizan a la democracia frente a la dictadura.

La consecuencia no puede ser otra, en un Estado constitucional de Derecho, que la del control jurisdiccional de las reformas constitucionales que vulneren la unidad de la nación o los principios democráticos, pues la reforma constitucional está para adaptar la constitución a nuevas necesidades, para mantenerla, en definitiva, pero no para destruirla o abandonarla. Mediante la reforma, se pueden introducir cambios parciales en el texto constitucional o incluso revisarlo enteramente (la «revisión total» a la que se refiere el art. 168.1 CE), pero nunca establecer una «no constitución». Eso está admitido hoy por la mejor doctrina e incluso reconocido, en el caso de las constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea, por lo dispuesto en el art. 2 del Tratado de la Unión.

No hay, pues, una constitución enteramente neutral frente a los principios democráticos, como así lo entiende, por cierto, la Comisión de Venecia. Por ello, como ya he dicho en otras ocasiones, la democracia constitucional ha de ser una democracia «militante», no en el sentido de ilegalizar ideologías contrarias a la constitución, opinión que no comparto, pero sí en el de combatir, jurídicamente, todo intento institucional de destruirla. La jurisprudencia constitucional española, que reiteradamente ha declarado que la nuestra «no es una democracia militante», debe ser matizada, porque, literalmente entendida, conduciría al absurdo de entender como válida la destrucción institucional de la propia constitución.

Los tribunales constitucionales, en el modelo europeo de control concentrado, o los tribunales supremos, en el modelo de control difuso, han de tener (expresa o implícitamente) competencia para declarar inconstitucional una reforma constitucional que, abandonando la necesaria unidad nacional (sin la que es imposible la constitución) o la democracia (por destrucción del Estado de Derecho, de la división del poder o de los derechos fundamentales), establezca una dictadura. Se podría decir, en contra de ello, que, si la voluntad nacional es la que decidiera en última instancia ese tipo de reforma, no debería haber entonces un poder del Estado capaz de anular esa decisión. Un razona-

miento así sería inaceptable, porque supondría hacer prevalecer una situación de «facto» al «deber ser» del Derecho. Es cierto, como se ha dicho autorizadamente, que a veces las naciones (y sus libertades) no mueren por débiles, sino por viles, pero esa realidad política lo que no puede es convertir en lícito lo que, en Derecho, sería ilícito.

Como el tiempo limitado de una conferencia impide que me extienda en este punto, voy a reducir mi análisis sobre los límites materiales de la reforma a uno de ellos, la democracia (aunque en realidad están íntimamente relacionados, pues la unidad de la nación es presupuesto de la democracia misma).

Por lo que a la democracia se refiere, el caso, por ejemplo, de la Constitución de Colombia retrata bien el problema. Allí, aunque la Constitución prevé el control por el Tribunal Constitucional de la reforma constitucional solo por razones de procedimiento, ese Tribunal ha reconocido que también le correspondería el control por razones de fondo, esto es, si mediante la reforma se abandona la democracia. Es cierto que la existencia de cláusulas de intangibilidad en el texto constitucional (Alemania, Francia, Italia, Portugal, entre otros ejemplos) facilita ese control de la reforma por razones de fondo, pero también lo es que, aunque no existan dichas cláusulas de intangibilidad de manera expresa (caso de España o de otros países), cabe deducirlas del texto constitucional de manera implícita y, en todo caso, deducirlas del propio concepto de constitución democrática, que no permite tener por constitución a la que establezca una dictadura.

En el presente estamos asistiendo en muchos casos a la destrucción de la democracia constitucional, no mediante su toma al asalto por la fuerza (aunque algún ejemplo haya), sino a través de su inaplicación o falseamiento por los propios órganos estatales. También, por supuesto, mediante la propia reforma de la constitución. Denunciar ese deslizamiento ilícito hacia la dictadura es, creo, obligación de todos los juristas que se tomen en serio lo que la constitución significa.

#### IV. Democracia y populismo

Ese deslizamiento al que acabo de referirme, es el peligro que hoy están fomentando las corrientes «populistas», que pretenden destruir una de los principales logros que, a partir de las ideas ilustradas, la civilización ha experimentado acerca de la organización del poder: la democracia constitucional, que

puede estar necesitada de reformas, pero no de abandono, sencillamente porque es el sistema que mejor protege la dignidad de las personas, el que ha garantizado, de la mejor manera, una convivencia ciudadana en paz, igualdad, progreso y libertad.

En la democracia constitucional es una auténtica falacia contraponer «democracia» a «Estado de Derecho», puesto que en ese sistema ambas realidades son indisociables. En el fondo, esa contraposición es la que postulan las ideas «populistas», que hacen prevalecer la voluntad política sobre las normas jurídicas, desprecian los controles jurisdiccionales del poder, impugnan la independencia judicial, sitúan al pueblo por encima de la ley y propugnan el despotismo, que no dejaría de serlo porque lo ejerza la mayoría parlamentaria.

Establecer un sistema mediante el cual no existen límites materiales a la reforma constitucional, prohibiendo el control jurisdiccional de esa reforma, no solo significaría la destrucción del concepto de constitución como norma jurídica suprema que vincula a todos los poderes públicos (incluido el poder de reforma), sino también la destrucción del concepto de constitución como «forma jurídica» de la democracia. Los dos entendimientos de la constitución (el formal y el material) son indisociables hasta el punto de que la destrucción del uno supone, inevitablemente, la destrucción también del otro. Esa es la enseñanza que no debemos olvidar, puesto que la experiencia histórica del último siglo nos previene sobradamente de las consecuencias nefastas que ese olvido ha tenido.

En España, hasta ahora, la infección «populista» no ha llegado a ese extremo. Nuestros problemas de deterioro institucional no han cruzado la línea de una reforma constitucional inconstitucional, pero sí pueden estar cruzando la línea de la desvirtuación de la Constitución por la acción de algunos poderes constituidos, mediante medidas legales o actuaciones políticas escasamente respetuosas con la letra y el espíritu de nuestra Norma Fundamental.

## V. Reivindicación del significado y valor de la Constitución

Tomarse en serio la constitución es, creo, la única manera de salir de la ingrata situación política que ahora tenemos. Y ello significa no solo practicar la concordia y el consenso constitucional ahora tan abandonados, sino también contar con órganos de control político y, sobre todo, de control jurisdiccional que ejerzan eficazmente sus funciones para evitar que la constitución se falsee.

En definitiva, para que sean una realidad la democracia y el Estado de Derecho establecidos por la constitución.

Pero no se trata solo de buscar soluciones «arriba», sino también «abajo», para que el control social del poder, que es el último reducto para evitar la descomposición del sistema, sea efectivo. Al fin y al cabo, en la existencia de una comunidad de ciudadanos celosos vigilantes de sus libertades radica el mejor soporte para preservar el sistema político que, afortunadamente, nos dimos los españoles mediante la Transición política y la Constitución. La educación cívica y la ejemplaridad por término medio de los políticos y las instituciones son condiciones necesarias para que la democracia constitucional se mantenga.

Propugnar que la constitución tiene un significado que no puede abandonarse ni desvirtuarse, y que por ello incluso la reforma constitucional tiene, necesariamente, unos límites materiales (y no solo procedimentales), es lo que he pretendido sostener en esta parte de mi conferencia, con una referencia muy particular a la penosa situación política que hoy, en España, estamos sufriendo. Hace dos años un grupo de profesores, preocupados por esa situación, publicamos un libro que tenía por título «España: democracia menguante». Ojalá que esa mengua, que después se ha acentuado, termine pronto y podamos recuperar la democracia «creciente» que celebramos hace más de cuarenta años y que hoy, tanto en España como fuera de ella, se necesita.

## VI. La «concordia» como sustento y objetivo de la Transición política y la Constitución

A tales efectos, debemos recordar, valorar y no olvidar el ejemplo que supuso en España la Transición de la dictadura a la democracia: que fue un gran pacto de concordia entre los españoles, de cerrar las heridas que, aunque pasados tantos años, aún subsistían de nuestra guerra civil, e incluso de pacificar enfrentamientos que venían desde mucho más atrás (sobre monarquía y república, iglesia y Estado, la llamada «cuestión social», etc.). El epitafio de la tumba, en Ávila, de Adolfo Suárez expresa bien aquel significado: «fue posible la concordia».

La Transición fue una operación político-jurídica extraordinaria. Su sustrato espiritual residió en la concordia, que fue su sustento y finalidad. Al servicio de esa concordia, se utilizó un doble método: el gradualismo y el consenso,

como ya señalé en un viejo artículo que publiqué, en 1985, en la Revista de Occidente (hoy incorporado en mi libro *Estudios de Derecho Constitucional*), sobre la articulación jurídica de la transición como camino a la Constitución. Allí señalé las características esenciales de aquella transición: su objetivo no era otro que pasar de una dictadura a una democracia, esto es, convertir al Estado franquista en un Estado democrático. Su forma, pacífica y regular, sin violencia y sin revolución: obtener la ruptura por la vía de la reforma (Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977). Su método: el consenso y el gradualismo.

El consenso consistió en el acuerdo transversal entre las fuerzas políticas a lo largo de todo el proceso a partir de la Ley para la Reforma Política, una exigencia fundamental para el objetivo que se quería alcanzar: una democracia de todos, y no de un partido o de una ideología. Un estado democrático para todos los españoles.

El gradualismo consistió en seguir una vía evolutiva, unos pasos sucesivos, entre finales de 1976 y finales de 1978, para producir el cambio que se quería realizar. La democracia fue surgiendo de modo gradual durante la Transición: Decreto-ley de Amnistía de julio de 1976; sufragio universal, ya en la Ley para la Reforma Política de enero de 1977 (previamente aprobada en referéndum en diciembre de 1976); reforma de la Ley de asociaciones políticas y ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos, a lo largo de 1977; impecable Decreto-ley de marzo de 1977 sobre el régimen electoral; legalización de todos los partidos (incluido el comunista) en la primavera de 1977; primeras elecciones democráticas en junio de 1977, que pudieron serlo, democráticas, porque ya la democracia, de modo sustancial aunque incompleto, se había establecido; Ley de Amnistía de octubre de 1977. La autonomía territorial también se prefiguró (Decretos-leyes de 1978 sobre los regímenes provisionales autonómicos). Y lo mismo sucedió con la Monarquía parlamentaria (traspaso, en mayo de 1977, por D. Juan de Borbón, de los derechos dinásticos a su hijo, el rey D. Juan Carlos, por lo que este, de ser el sucesor de Franco, pasó a ser el «legítimo heredero de la monarquía histórica» como reconocería después la Constitución en su art. 57.1; seguimiento en la práctica, por el propio rey, a partir de las elecciones de 1977, de las funciones que caracterizan al rey en una Monarquía parlamentaria; Ley provisional, en septiembre de 1977, sobre las relaciones entre el Gobierno y el parlamento.

La democracia como forma jurídica del Estado, la autonomía como forma de organización territorial, y la Monarquía parlamentaria, como forma de gobierno, pero también como forma política del Estado, que serían los pilares

institucionales definidos después en la propia Constitución, se habían venido adelantando, poco a poco, durante la Transición, de manera que, al final, la Constitución de 27 de diciembre de 1978, no vendría a establecer una realidad política enteramente nueva, sino a consolidar y desarrollar una realidad sobre la forma del Estado y sobre la forma de gobierno que ya se había venido adelantando en sus líneas esenciales a lo largo de la transición política. Pido disculpas por remitirme a lo que expuse en aquel viejo trabajo mío, pero creo que en él se contuvo un análisis con el que sigo estando de acuerdo.

La elaboración de la Constitución se hizo, además, con el mismo método del consenso (una Constitución de todos y para todos), e incluso llamando, en parte (en lo relativo a la concreción de la autonomía territorial), a una continuación del gradualismo en el futuro (en el posterior desarrollo autonómico por medio de los Estatutos de Autonomía).

La transición y la Constitución fueron así un gran pacto político y social que ponía fin a las consecuencias de la guerra civil, un pacto de paz, un pacto de esperanza colectiva en una España democrática basada en la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, valores que rigieron la Transición y que, después, la Constitución reconocería en su art. 1. Y ese gran pacto político, que sirvió de manera eficaz para articular el cambio de la dictadura a la democracia, además de haber sido una obra colectiva, de los partidos, y de la sociedad civil, tuvo también unos protagonistas personales (no voy a citarlos a todos pues lo conocemos bien). Aunque sí han de destacarse, de manera principal, además de a Torcuato Fernández-Miranda, por su importante actuación inicial en el proceso de cambio, a dos personas decisivas: el Rey y el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez. Por ello, la intervención que ellos tuvieron ha dejado una impronta ejemplar, y creo que permanente, en la historia de España.

Es posible que en la Transición se hubieran cometido algunos errores, normales en toda obra humana, pero el balance que puede hacerse de ella es enteramente positivo, como los observadores e historiadores imparciales, tanto en España como fuera de ella, han reconocido. Tampoco la Constitución fue perfecta (ninguna lo es), pero, en sus líneas generales, hay que considerarla ejemplar.

En los últimos tiempos (desde 2005, pero sobre todo desde 2018 y más aún desde las elecciones generales de julio de 2023) se ha intentado, por diversas fuerzas políticas, abjurar de la Transición y de la Constitución (del «régimen de 1978», como despectivamente se le ha llamado), con el objetivo de destruir aquel gran pacto político de concordia y esperanza que sentó las bases de nues-

tro sistema constitucional democrático, y retroceder al cainismo, a la polarización política, a la intolerancia que supone entender al adversario político como un enemigo al que, en la vida política, hay expulsar o destruir. Y esa labor destructiva la han pretendido realizar, tanto desde ideologías de extrema izquierda, como de extrema derecha. Desde ambos lados se ha denunciado, que, por el consenso, la izquierda y la derecha de la Transición traicionaron sus principios. Esa denuncia, lamentablemente, aún se mantiene por algunos. Craso error, primero, porque parte de desconocer lo que realmente la democracia significa y, segundo, porque tales ideas conducirían otra vez, en la historia de España, a un régimen político de bandería o de partido, origen de nuestros viejos enfrentamientos civiles.

Por ello, en el presente hay que reivindicar la gran obra histórica de la Transición. Porque hacerlo es reivindicar también la vigencia de nuestra Constitución, que fue, precisamente, la última pieza de aquella Transición. Una Constitución que quizás, en algunos aspectos (la organización concreta de la autonomía territorial) convendría reformar, pero que, de ninguna manera, se debería destruir. Más aún, que antes de reformarla, lo que resulta necesario es cumplirla de manera adecuada, porque, en realidad, muchos de los graves problemas actuales que tienen el funcionamiento de nuestra democracia, nuestro régimen parlamentario y nuestro sistema autonómico no se deben tanto a defectos de nuestra Constitución, cuanto a su inaplicación o su falseamiento.

Nuestra «Constitución material», esto es, el sustrato político sobre el que descansa nuestra Constitución formal, consiste en el acuerdo entre los dos grandes partidos de centro derecha y centro izquierda. Ese gran pacto es el que hizo posible la Transición y la Constitución. Si ese gran pacto político desaparece, nuestro sistema constitucional sufrirá, sin duda, un alto riesgo para su mantenimiento. Eso es lo que, desgraciadamente, hoy está sucediendo.

Por ello, rememorar la Transición política y la Constitución significa no solo recordar el valor innegable que tuvieron, sino también exigir que su espíritu no se abandone, y por ello reclamar la necesidad de consensos transversales para los asuntos fundamentales del Estado, de recuperar la concordia como base fundamental de la democracia, de distinguir entre la lícita y necesaria contienda entre la oposición y el Gobierno o su mayoría parlamentaria, y la ilícita deslegitimación de la oposición o de las minorías parlamentarias.

Nuestra democracia, ninguna democracia constitucional, puede abjurar del consenso político como sustrato en el que la Constitución (la nuestra y toda constitución democrática) se apoya. Es a partir de él, sobre la base de él, donde

sí tiene sentido la democracia de mayoría, que puede decidir, en función del pluralismo, políticas legislativas diversas, pero nunca (porque la mayoría parlamentaria no es soberana) actuar quebrantando los valores, los principios y las reglas que la Constitución ha establecido.

Esa necesidad de concordia, de consenso, y de respeto y garantía acerca de los principios fundamentales de la democracia, fue la gran lección que nos dieron los políticos y las instituciones hace ya cuarenta años, y que nunca deberíamos olvidar.

## VII. La lealtad institucional

En la España del presente, como antes dije, se están produciendo determinadas actuaciones públicas de deslealtad constitucional por parte de algunas de las instituciones del Estado, que tienen su principal origen en el deficiente funcionamiento de los partidos políticos, cuya única pretensión es la ocupación del poder y no la defensa de unos programas de gobierno al servicio de los intereses generales, de manera que, cuando acceden al poder, su principal preocupación no es gobernar, sino estar y mantenerse en esa posición de dominio.

Lo que ha conducido a la atonía del parlamento como institución de control, a la perversión del procedimiento legislativo parlamentario y, en suma, a la degradación de la ley; al abuso por el Gobierno de los decretos-leyes, hasta el punto de que se han convertido en un medio ordinario de legislar; a la transformación de nuestro régimen parlamentario de presidente del Gobierno en un régimen parlamentario presidencialista, que es cosa bien distinta y contraria a la Constitución; a la presión política sobre el Poder Judicial, con riesgo grave para su necesaria independencia; y en fin, a la pretensión de falsear nuestro Estado autonómico buscando, no en una mejor federación (completando lo que ya es), sino en una especie de confederación constitucionalmente inaceptable. Todo ello acompañado del establecimiento oficial de una «memoria histórica» para la tergiversación sectaria del pasado como arma divisiva en el presente.

Todo ello origina que, hoy, en España, por la ausencia de concordia y de lealtad institucional, nuestra Constitución esté perdiendo su valor, adoptándose decisiones políticas muy alejadas de ella. Y aquí debo decir que, para tomarse la Constitución en serio, para garantizar su observancia, para salir de una democracia «menguante» (que es el título que un grupo de profesores eméritos

dimos a un libro que publicamos a finales de 2022 sobre la situación española) y recuperar una democracia «creciente», no bastan los controles jurisdiccionales, propios del Estado de Derecho, ejercidos, como debe ser, por un Poder Judicial y un Tribunal Constitucional absolutamente independientes. Se requieren también los controles políticos y sociales, propios del Estado democrático, en la actualidad especialmente decaídos, lo que genera un desequilibrio preocupante. En una democracia constitucional no resulta aconsejable que el «desapego» político a la Constitución por parte de algunas instituciones solo tenga como único remedio el control jurisdiccional.

Esto no tiene nada que ver con la desafortunada expresión de la «judicialización de la política», torticeramente entendida, pues sin Estado de Derecho no hay democracia constitucional. El control jurisdiccional de los actos del poder es legítimo y necesario, en cuanto que la democracia constitucional, insisto, es inseparable del Estado de Derecho, lo que, entre otras cosas, significa que no puede haber ámbitos personales o materiales del poder inmunes al control de los jueces y tribunales.

Ello es claro, pero también lo es que el Derecho no lo puede todo, aunque sin él tampoco pueda obtenerse nada justo y permanente. De ahí la necesidad de una «política constitucional» que conduzca a que, de ordinario, y para eso deben estar el control político y el control social, los poderes públicos actúen de conformidad con la Constitución, y solo de manera excepcional actúen en contra de ella.

No creo que pueda funcionar debidamente un sistema constitucional si, por ausencia de lealtad política a sus reglas, principios y valores, se convierte en ordinaria o habitual, y no, como debiera ser, en extraordinaria y excepcional, la actuación del control jurisdiccional, y a su cabeza del Tribunal Constitucional, para garantizar la vigencia de las leyes y, por supuesto, de la Constitución. Ello, claro está, sobre la base de que ni la jurisdicción ordinaria ni la constitucional estén políticamente colonizadas, pues, de lo contrario, el control jurisdiccional, imprescindible, aunque no suficiente, habría dejado, en realidad, de existir y, con él, el Estado constitucional de Derecho.

Necesitamos, por supuesto, de determinadas reformas jurídicas para recuperar un funcionamiento ordenado y eficaz de la democracia constitucional, pero también, sin duda, de cambios sustanciales y urgentes en la práctica política, puesto que, en el fondo, ese es nuestro principal problema.

## VIII. Consideraciones finales

Termino esta conferencia insistiendo en que, a mi juicio, lo que más necesitamos en España para salir de la penosa situación institucional actual, no es solo reforzar normativamente nuestro Estado de Derecho (sin el cual la propia Constitución desaparecería) frente a las amenazas que sufre, sino también recuperar, políticamente, la «lealtad institucional y la concordia constitucional» hoy quebrantadas, pues sin ellas es muy difícil mantener el sistema de democracia, libertad e igualdad que, desde la Transición y la Constitución, nos dimos y que nos ha proporcionado uno de los periodos más fecundos de nuestra Historia contemporánea.