

El Gobierno ha decidido enviar al Consejo de Estado una petición de informe sobre la reforma constitucional y pide a este órgano consultivo que defina la forma de plasmar cada una de las cuatro modificaciones propuestas. El texto contiene un total de 11 preguntas que deberán ser respondidas antes de 2006.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La Constitución Española de 1978 es la culminación y el símbolo más representativo de un éxito colectivo. Consagra la recuperación de la libertad, y ofrece el marco apropiado para la consolidación definitiva y el continuo perfeccionamiento de nuestra democracia, por medio del modelo de sociedad que perfila, de los valores, derechos y deberes fundamentales que reconoce, promueve y protege, de los poderes del Estado que instituye y de la estructura territorial que diseña.

El proceso y el método seguido para su aprobación la convierten, además, en un éxito compartido. Elaborada con la intervención de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, bajo el signo del diálogo y la búsqueda del consenso, el texto de 1978 es realmente una Constitución de todos.

La votación en las Cámaras así lo avaló. El amplísimo *apoyo* mostrado después por los ciudadanos en el referéndum aprobatorio reflejó con claridad que el acuerdo político alcanzado contaba con un claro aliento social.

En contraste con otras muchas de nuestra historia constitucional, vinculadas a una determinada posición política o a las preferencias de una sola parte de la sociedad, la de 1978 es una Constitución comúnmente aceptada, una norma colectiva que, por pertenecer a todos, nadie puede reclamar en propiedad. No es de extrañar, en consecuencia, que sea la que más estabilidad auténticamente democrática haya proporcionado a la España de los dos últimos siglos.

Los ciudadanos así lo han entendido, y así lo valoran. De ahí que, desde su aprobación, haya sido aceptada como marco regulador de nuestra convivencia.

La Constitución afrontó sin complejos los retos históricos que pervivían irresueltos al iniciarse la Transición y acertó con claridad en la determinación de las grandes opciones que conforman sus contenidos fundamentales: Estado social y democrático de Derecho, Monarquía parlamentaria, democracia representativa, Estado de las Autonomías, justicia constitucional...

Bajo el amparo de la Constitución, la España del último cuarto del siglo XX y principios del XXI ha conocido un periodo prolongado de normalidad democrática en el que se han sucedido vahes alternancias en el gobierno, y en el que han podido desarrollar sus programas respectivos las fuerzas políticas que han obtenido, sucesivamente, el apoyo mayoritario de los españoles.

Todas las opciones con apoyo ciudadano han obtenido representación y han encontrado acomodo en las instituciones, sin que haya resultado excluida ninguna que respetara los principios democráticos y las reglas básicas de convivencia.

En los veintiséis años de vigencia de la Constitución se han consolidado y fortalecido los diversos poderes públicos e instancias institucionales. Nuestra sociedad ha experimentado un continuo e intenso proceso de modernización, desarrollando los distintos pilares de un Estado del Bienestar. Se ha avanzado en la equidad social y territorial, se ha promovido la igualdad entre hombre y mujer y, por último, se ha abordado con ambición la protección social y la solidaridad.

España se ha integrado activamente en el proceso de construcción europea, ha superado décadas de aislamiento y siglos de nociva singularidad, recuperando así un papel internacional acorde con su historia y su cultura, y proyectando una nueva imagen de nación moderna, comprometida en la persecución de la paz y activa en la cooperación.

Las Constituciones, también la nuestra, nacen siempre con vocación de continuidad y permanencia. El progreso de las sociedades requiere de la seguridad y confianza que solo los países institucionalmente estables son capaces de proyectar.

Ninguna sociedad madura pone en duda la vigencia de sus valores fundamentales. Ninguna somete a cambios frecuentes o poco reflexivos el marco general en el que quiere desenvolverse, ni altera las reglas del juego para operar en el mismo. Tampoco lo ha hecho la sociedad española, que sigue considerando a su Constitución como marco estable para su convivencia futura.

Sin embargo, los textos constitucionales no pueden pretender ser textos definitivos, ni aspirar a permanecer intangibles, si se quiere que continúen sirviendo con fidelidad a los objetivos que se han marcado desde su origen. Las generaciones posteriores a la constituyente tienen también el derecho de revisar sus formulaciones, manteniendo el hilo de continuidad que reside en sus valores, en sus principios y en sus opciones fundamentales.

En tanto que fundamento de la convivencia colectiva, las Constituciones no pueden ser indiferentes ni insensibles a los cambios relevantes que se producen en la comunidad. Normalmente la respuesta o adaptación a esos cambios procede del legislador democrático o viene propiciada por la interpretación constitucional. Sin embargo, a veces, el mantenimiento del vigor normativo de la Constitución hace inevitable modificar el texto de la misma.

De hecho, como enseña el Derecho Constitucional comparado, la adaptabilidad de las constituciones es un valor positivo para su pervivencia. Las más duraderas y estables, las que obtienen un indiscutido aprecio ciudadano, son las que han sido capaces de introducir reformas parciales. Por ello mismo, no son nada infrecuentes las reformas constitucionales en muchos de los países que, junto a nosotros, forman parte de la Unión.

Ahora bien, el acierto en los procesos de revisión constitucional depende de la conjunción de varios factores, a saber:

- a) que los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas.
- b) que sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional.

- c) que las alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y con la sociedad.
- d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar,

Y, en fin, como no puede ser de otro modo, es condición imprescindible que las reformas se lleven a cabo respetando escrupulosamente los mecanismos establecidos en la Constitución, pues el respeto a las reglas y a los procedimientos prefigurados forma parte de la esencia misma de la democracia.

Estamos ahora en un momento apropiado para introducir algunas modificaciones que, cumpliendo esas premisas, sitúen a nuestra Constitución en disposición de servir a la España del siglo XXI. Con ellas, la Carta Magna acogerá mejor las innovaciones de distinto tipo que se han producido en la estructura política y en la sociedad española en los últimos veintiséis años.

Nuestra realidad ha cambiado desde 1978, y resulta conveniente que algunas de las disposiciones de nuestra Constitución se acomoden a ese cambio.

El debate sobre qué ha cambiado y en qué sería conveniente, en consecuencia, reformar la Constitución, podría ser objeto de interpretaciones distintas. Pero es generalizada la idea de que los cambios deben ser restringidos, y han de limitarse a aquellos aspectos sobre cuya oportunidad y necesidad exista una muy amplia coincidencia.

En el Discurso de Investidura el Presidente del Gobierno expuso las razones por las que, en este tiempo nuevo del siglo XXI, consideraba oportuno introducir determinadas reformas en nuestra Constitución. Las concretó y delimitó con claridad, y ofreció diálogo y consenso a las fuerzas políticas para impulsarlas y llevarlas a cabo.

Tales reformas se ciñen a la modificación, sin alterar las previsiones que afectan al Príncipe de Asturias, de las normas que regulan el orden de sucesión en la Corona, con el fin de adaptarlas al principio de no discriminación de la mujer que, con carácter general, consagra la propia Constitución; a la incorporación del compromiso asumido por los ciudadanos españoles con el proceso de construcción política de Europa; la recepción constitucional de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas; la reforma del Senado para hacer de la Cámara lo que la propia Constitución define y proyecta para la misma, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y la colaboración en una tarea común.

En el último tercio del siglo XX ha avanzado poderosamente el valor y la demanda de superación de todas las discriminaciones, en particular las existentes entre hombres y mujeres, una superación que no tiene por qué detenerse ante ninguna esfera, y menos aún si esta última reviste carácter público.

La integración europea, producida casi ocho años después de elaborado el texto constitucional, ha

actuado como factor estructurante de la identidad política española y, además, ha incidido en el ejercicio real de las competencias atribuidas a los diferentes poderes y órganos del Estado. Aun cuando la única reforma constitucional llevada a cabo hasta ahora se origina en la adecuación al Tratado de Maastricht del reconocimiento del derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en elecciones municipales, el hecho mismo de la integración, nuestra propia pertenencia a la Unión y lo que ésta entraña, no ha sido incorporado a la Constitución y carece de reflejo en la misma.

Asimismo, el Estado de las Autonomías, inacabado en su diseño constitucional, se ha articulado, desarrollado, consolidado y convertido en una realidad. Ha arraigado en la conciencia colectiva, que ha asumido con naturalidad la intensa transformación de un Estado centralizado en otro profundamente descentralizado, en un proceso llevado a cabo en un breve periodo de tiempo y con un grado de consenso realmente ejemplares. Los ciudadanos han avalado ese cambio, apreciando las ventajas de la cercanía de los poderes y de la Administración,

Algunos de los desfases producidos por el hecho de que la Constitución anunciara el Estado de las Autonomías, pero sólo lo regulara en sus piezas fundamentales, han sido en parte resueltos por la adaptación e integración realizada interpretativamente por el Tribunal Constitucional. Pero estos cambios, asentados ya en la realidad, incluida la denominación de las Comunidades y Ciudades autónomas, no encuentran todavía reflejo en la letra de la Constitución.

El avance armónico del Estado de las Autonomías exige que la definición del Senado contenida en la Constitución se corresponda eficazmente con la composición y funciones propias de una genuina Cámara territorial. Sólo una reforma del Senado de alcance constitucional puede conformarlo como una Cámara con identidad propia, representativa de la diversidad, cuya actividad no constituya una reiteración corregida del proceso parlamentario ya transitado en el Congreso de los Diputados.

El Gobierno considera que todas las propuestas que integran esta reforma de la Constitución precisan el concurso de todos, con el objeto de alcanzar un gran acuerdo político y social que la respalde. En efecto, si bien las constituciones para durar tienen que adaptarse a las transformaciones sociales, no debe caerse en el error de abrir sucesivos procesos de revisión constitucional, pues la norma que recoge los fundamentos de la convivencia requiere la estabilidad necesaria para que la cultura política de la comunidad no se vea sacudida por un continuo replanteamiento de los principios y valores sobre los que descansa.

Las cuatro modificaciones que integran la reforma que propone el Gobierno, a pesar de su aparente heterogeneidad, obedecen a una misma razón de ser. Ninguna de ellas pretende rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente. Antes bien, tienen en común su voluntad de completar y culminar en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978.

Por ello mismo, desea abordarlas conjuntamente y con igual grado de consenso.

## II. MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES

### 1. *La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono.*

La Constitución de 1978 establece en su artículo 1.3 que la "forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria", y dedica el Título II ("De la Corona") a la regulación, entre otros aspectos, del estatuto jurídico del Jefe del Estado, de sus funciones, y del orden de sucesión al trono, a partir, en este último caso, de la declaración, con la que se abre el artículo 57.1, de que la Corona "es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica".

El precepto al que se acaba de aludir prevé que la referida sucesión "seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos".

Instituyendo de este modo, como una de las reglas "siempre" aplicables a la sucesión, la preferencia del varón, y restringiendo en consecuencia la posibilidad de que las mujeres de la dinastía reinante accedan a la Corona a la hipótesis de la ausencia de hermanos varones, el Constituyente introducía una excepción a la general e inequívoca interdicción ("sin que pueda prevalecer discriminación alguna...") de la discriminación "por razón de sexo" prevista en el artículo 14.

Esta relación de regla-excepción explica que, cuando el Estado español ratificó, el 16 de diciembre de 1983, la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, suscrita en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, lo hiciese bajo la reserva de que dicha ratificación "no afectará a las disposiciones constitucionales en materia de sucesión a la Corona española". Y hay que tener en cuenta, a este respecto, que en el artículo 1 de este Tratado internacional se caracteriza la *discriminación contra la mujer* como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera".

El mantenimiento de la preferencia del varón en la sucesión al trono responde a una tradición histórica que, lejos de ser consustancial a una monarquía consagrada constitucionalmente en el seno de la forma de gobierno parlamentaria, como lo es la española actual, comporta la pervivencia cierta de una discriminación de la mujer, concreta, sin duda, en su alcance, pero que posee un innegable valor simbólico al estar inscrita en la órbita constitucional de la Jefatura del Estado.

En el momento de aprobarse la vigente Constitución, la pretensión de erradicar, con carácter general, las discriminaciones por razón de sexo era ya asumida por la mayoría de la sociedad española. Hoy, transcurridos más de veinticinco años, la propia aplicación de la Constitución, la

tarea legislativa que se ha desarrollado en congruencia con ella y los cambios producidos en los patrones culturales, han llevado a la conciencia colectiva la convicción de que las discriminaciones por razón de sexo, cualesquiera de ellas, resultan, como tales, inaceptables.

La supresión de la preferencia masculina en el acceso a la Corona respondería, entonces, al sentir muy ampliamente mayoritario del pueblo español, y nos situaría en la senda de otras monarquías europeas, con un perfil constitucional y sociológico análogo al de la nuestra, que nos han precedido a la hora de llevar a cabo esa supresión, instaurando la plena igualdad por razón de sexo en la sucesión al trono.

Así ha ocurrido, en efecto, en Suecia, desde 1980 (art. 1 de la Ley de Sucesión), en Holanda, desde 1983 (arts. 24 y 25 de la Constitución), en Noruega, desde 1990 (art. 6 de la Constitución) y en Bélgica, desde 1991 (art. 85 de la Constitución); previéndose, además, en estos dos últimos casos, la expresa salvaguarda de la posición jurídica que habían adquirido los príncipes herederos al amparo de las previsiones sucesorias anteriormente vigentes.

En consecuencia, y en relación con esta propuesta de reforma, constitucional, se solicita del Consejo de Estado que se pronuncie acerca del modo de delimitar la preferencia del varón en el acceso al trono, establecida en el artículo 57.1 de la Constitución, salvaguardando expresamente los derechos del actual Príncipe de Asturias en relación con la sucesión a la Corona de España.

## ***2. La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea.***

La recuperación de la Democracia española, durante la segunda mitad de los años 70, apareció ligada, casi indisolublemente, al anhelo sentido por una muy amplia mayoría de ciudadanos, de que España *retomara* a Europa, a lo que ésta representaba en los ámbitos político, económico y cultural.

Posteriormente y hasta el momento actual, con mayorías políticas de uno y otro signo, nuestro país ha venido participando activamente en el proceso de institucionalización de lo que hoy se conoce como *Unión Europea*.

La Constitución española de 1978 muestra una vocación u orientación *internacionalista*, que se refleja en diversas partes de la misma (en el Preámbulo, en los artículos 10.2 y 96-1) y con particular intensidad en su artículo 93, cuyo primer párrafo dispone que "mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución".

Es sabido que con este precepto el constituyente quería legitimar una eventual incorporación de nuestro país al proceso de institucionalización de las *Comunidades Europeas* (España había presentado su solicitud formal de adhesión el 28 de julio de 1977). Y, en efecto, a su amparo, esa adhesión se produjo (Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de Autorización para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas), procediéndose a ratificar en 1986 el Acta Única Europea (autorizada mediante Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre).

Bajo la cobertura del artículo 93, España ha ido recorriendo las sucesivas etapas de la construcción

europea, si bien con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht (Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre) se pusieron de relieve sus posibles limitaciones cuando el Tribunal Constitucional, requerido por el Gobierno en aplicación del art 95 2, declaró que, como condición previa a esa ratificación, debía abordarse la reforma del art. 13.2 CE, que impedía extender a los extranjeros el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales (Declaración de 1 de julio de 1992), procediéndose consecuentemente a llevarla a cabo (28 de agosto de 1992).

En dicha Declaración, el supremo intérprete de la Constitución sostuvo que el artículo 93, puesto en conexión con el 95, faculta a las Cortes Generales "para ceder o atribuir el ejercicio de 'competencias derivadas de la Constitución'<sup>1</sup>", pero no para "disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar sus determinaciones, pues, ni el poder de revisión constitucional es una 'competencia' cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto" (f. jco. 2º).

Con posterioridad al Tratado de Maastricht, España ha ratificado el Tratado de Adhesión de Noruega, Austria, Finlandia y Suecia (Ley Orgánica 20/1994, de 29 de diciembre), el Tratado de Ámsterdam (Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre), el de Niza (Ley orgánica 3/2001, de 6 de noviembre), y el Tratado de adhesión a la Unión Europea de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y República Eslovaca (Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre).

Al día de hoy -resulta obvio hacer esta constatación- son ya muchas y de indudable relevancia política las competencias cuyo ejercicio se ha cedido a los órganos comunitarios. Hemos renunciado, para compartirlas con nuestros socios europeos, a las grandes decisiones sobre la política económica, al núcleo de la política monetaria, pero también a cuestiones que afectan nada menos que a la ciudadanía, a la seguridad, a la justicia, a la inmigración, a la política exterior...

Aunque no es fácil hacer un pronóstico sobre el ritmo y el punto de llegada del proceso de construcción europea, parece razonable vaticinar que ese proceso no se va a detener, y es apenas imaginable que pueda invertirse.

El último jalón del referido proceso podría ser la entrada en vigor, tras la oportuna ratificación por los Estados miembros de la Unión, del *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma el 29 de octubre de 2004.

Como es de sobra conocido, porque es una circunstancia reciente, el Gobierno, siguiendo la recomendación del Consejo de Estado, formulada en el Dictamen de 21 de octubre de 2004, hizo uso, de nuevo, de la facultad prevista en el artículo 95.2, requiriendo al Tribunal Constitucional para que se pronunciase sobre si existía o no contradicción entre el Tratado y la Constitución española.

En respuesta al requerimiento, el Tribunal no consideró que fuera necesaria, en esta oportunidad, la reforma constitucional para ratificar el "Tratado objeto de análisis", al no apreciar contradicción

entre la Constitución y los preceptos de aquél en los que el Gobierno había concretado sus dudas de compatibilidad.

Para el Tribunal, "la proclamación de la primacía del Derecho de la Unión por el art. 1-6 del Tratado no contradice la supremacía de la Constitución" (f. jcos. 3º y 4º), como tampoco la contravienen los arts. 11-111 y 11-112, relativos a la Carta de derechos, "a la vista de lo establecido en el art. 10.2 CE" (f. jcos. 5º y 6º). En consecuencia, juzga "suficiente" el artículo 93 "para la integración del Tratado en el Derecho español" (f. jco. 7º).

La Constitución española de 1978 no se limita a consagrar un sistema de fuentes, y el nuestro, al día de hoy -así lo ha dicho el TC- no resulta en principio inconciliable con la primacía del Derecho Comunitario; ni tampoco a establecer una determinada atribución de competencias en favor de los órganos del Estado, cuyo ejercicio, según proclama el artículo 93, puede cederse o transferirse, con los límites a los que el propio Tribunal se ha referido, a organizaciones supranacionales.

La Constitución es, ante todo, una norma de integración política y, como tal, ha de recoger las decisiones básicas del pueblo soberano sobre el modelo de convivencia. Premisa esencial que, por sí sola, justifica la conveniencia de plasmar en nuestra Norma Fundamental algo políticamente tan relevante, tan crucial, como es la voluntad del pueblo español, expresada a lo largo de éstos últimos años de diversos modos y en diversas ocasiones, de compartir su destino con las demás democracias europeas.

Esta voluntad ya era diáfana cuando la Constitución fue aprobada, pero entonces España no formaba parte aún de las Comunidades Europeas y éstas representaban poco más que un mercado común. Años después se produjo la adhesión y, desde entonces, renovando día a día nuestro compromiso con el proceso de construcción europea, hemos participado activamente en él hasta llegar al momento de intensa y creciente integración política en el que Europa se encuentra hoy.

El último hito de este proceso, quizá el más claro y significativo por ser expresión no sólo del respaldo de los ciudadanos españoles a la integración en la Unión Europea sino también del deseo de que ésta sea cada vez "más perfecta", ha sido el amplio apoyo que ha recibido la *Constitución europea* en el referéndum consultivo celebrado el pasado 20 de febrero.

El Consejo de Estado, en el Dictamen antes citado, se refería a la conveniencia de "'europeizar' en alguna medida la Constitución española", constatando a efectos dialécticos, a renglón seguido, y en términos bien elocuentes, que la ausencia de mención expresa a la Unión Europea, ("producto, sin duda, de las circunstancias del periodo constituyente") implica que no hay "referencia alguna al fenómeno de la integración europea ni en el plano teleológico (como objetivo de la Nación española), ni en el plano estructural (España como Estado miembro), ni en el ámbito normativo-ordinamental (sin perjuicio de la referencia implícita del artículo 93), ni en cuanto a las implicaciones competenciales que la pertenencia a la Unión supone para la organización política (tanto respecto de poderes del Estado y órganos constitucionales como en cuanto a la estructura territorial)".

La recepción de *Europa* en la Constitución, así planteada, trascendería los avalares propios de una



determinada reforma de los Tratados, porque sería la manifestación de un compromiso querido por los españoles de vivir democráticamente en Europa y con Europa.

La reforma ofrecería también la oportunidad de prever -y citamos de nuevo al Consejo de Estado- el planteamiento "*pro futuro* (de) eventuales problemas de compatibilidad entre la Constitución y el Derecho comunitario", A tal efecto, podría ser conveniente introducir en la Constitución, "una cláusula de integración que incorpore un mecanismo que por sí solo y en sí mismo permita -con los límites de intangibilidad que se estimen irrenunciables, con los objetivos o con los requisitos formales agravados que se consideren necesarios- una apertura general del ordenamiento español al Derecho comunitario y, en su virtud, se reconozca apriorísticamente la constitucionalidad -la compatibilidad con la Constitución- de dicho ordenamiento-".

En definitiva, y por todas las razones apuntadas, no debería demorarse más el momento de que España se sume al grupo, ya claramente mayoritario, de los Estados miembros de la Unión, que, bajo modalidades y fórmulas diversas, incluyen en sus textos constitucionales cláusulas específicas de integración en la misma.

Con este fin, el Gobierno recaba del Consejo de Estado que, en el marco del informe sobre la reforma constitucional, se pronuncie concretamente sobre las siguientes cuestiones:

- 1) Sobre el modo de plasmar la manifiesta voluntad del pueblo español de participar, junto con las democracias europeas, en el proceso de construcción de la Unión.
- 2) Sobre la formulación de una cláusula expresa de integración del Derecha europeo en el sistema de fuentes.
- 3) Sobre la eventual conveniencia de diseñar un procedimiento específico para la ratificación de los Tratados de la Unión Europea, pronunciándose en tal caso, sobre los requisitos, cauce procedimental y posibles límites de la misma.

### ***3. La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas.***

La transición política española fue algo más que el tránsito pacífico y ordenado de un régimen autoritario a otro democrático. También fue el período en el que se esbozó el itinerario de un Estado fuertemente centralizado a otro políticamente descentralizado.

De la relevancia política de esta cuestión da cuenta el hecho de que fuese tenida presente en el Mensaje de la Corona de 22 de noviembre de 1975, o que, en su declaración programática de 5 de julio de 1975, el Gobierno del Presidente Suárez señalase, como uno de sus objetivos prioritarios, la institucionalización para las regiones de un régimen de autonomía política.

Hay que recordar, asimismo, cómo antes de aprobarse la Constitución se restableció la Generalidad de Cataluña y se aprobaron sucesivamente las entonces denominadas preautonomías, cuya generalización obligó a buscar fórmulas de ordenación territorial aplicables, en su esencia, a todo el Estado. Además, la política de consenso llevada a cabo para concitar, en este punto, posturas muy diversas y, a menudo, controvertidas, condujo, con naturalidad, al acogimiento de soluciones

jurídicas muy flexibles y abiertas a la negociación.

Se comprende, así, por qué las Cortes constituyentes, aún incorporando al proyecto constitucional los pactos y acuerdos hasta entonces alcanzados, prefirieron no agotar de modo conclusivo y definitivo el diseño territorial del Estado. En efecto, la falta de referencia a un concreto mapa autonómico permitía mantener la dosis necesaria de abstracción que la búsqueda del consenso exigía.

De este modo y de forma muy excepcional, en lo concerniente a la organización territorial del Estado, la Constitución de 1978 más que un punto de llegada, quiso ser un punto de partida. Una guía normativa con la que encauzar un complejo proceso de descentralización política que, con estricta observancia del principio de unidad del Estado, debía discurrir de la centralidad al reconocimiento de ámbitos territoriales de autogobierno. La deliberada apertura de esta solución constitucional, ha hecho que, académicamente, se haya llegado a decir que la Constitución de 1978 ha "desconstitucionalizado" la forma de Estado, difiriendo a los poderes constituidos una tarea, la de consolidar normativamente la constitución territorial.

Ciertamente, la Constitución de 1978, en su decidida voluntad de ofrecer soluciones a la diversidad de situaciones políticas existentes, hizo suyo el denominado principio dispositivo de acceso a la autonomía política, en virtud del cual los sujetos territoriales constitucionalmente legitimados podían iniciar alguno de los dos procedimientos establecidos para constituirse en Comunidad Autónoma. Por esta razón, la Constitución no predeterminó ni el número de Comunidades Autónomas que se podían constituir, ni las competencias que a cada una exactamente debían corresponderle, ni dispuso, en último término, con carácter imperativo, cuál de los dos procedimientos de acceso deberían seguir para adquirir aquella condición.

La decisión sobre esas cuestiones se dejó en manos de los titulares territoriales de la iniciativa, aunque, para ser precisos, el constituyente quiso orientarla mediante ciertas condiciones normativas que obedecían, en esencia, a la idea de ofrecer una fórmula de reconocimiento más inmediata para las comunidades con mayor tradición histórica, lo que motivó que, en su despliegue inicial, se estableciesen dos niveles o grados de autonomía política, con la posibilidad de que, transcurridos cinco años y clarificado el mapa autonómico, las Comunidades Autónomas de menor nivel pudiesen equipararse en competencias a las que contaban *ab initio* con otro mayor.

El tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 nos permite, al día de hoy, subrayar los hitos principales que, desde entonces, jalonan ese proceso de prolongación del poder constituyente en la ordenación territorial del Estado.

La primera etapa o período de establecimiento del Estado de las Autonomías puede situarse entre los años 1979, fecha de celebración de las elecciones generales ganadas por la UCD de Adolfo Suárez, y el año 1983, en el que se aprobaron los últimos Estatutos de Autonomía y se dictó la Sentencia 76/1983 en la que el Tribunal Constitucional, tras clarificar que autonomía política y uniformidad eran términos incompatibles, precisó que los Estatutos de Autonomía eran normas directamente ordenadas a la Constitución, cuyos contenidos ninguna ley del Estado podía limitar.

Fue éste un período en el que se celebraron las primeras elecciones autonómicas, se constituyeron los Parlamentos y Gobiernos autonómicos y se dictaron los primeros decretos de transferencias. La normalidad institucional con que se desarrolló este proceso no debe hacernos olvidar los conflictos políticos habidos en relación con las autonomías de Galicia y Andalucía. Dificultades políticas que, unidas a otras de carácter más general, motivaron que los entonces dos partidos políticos con mayor presencia parlamentaria (UCD y PSOE) suscribiesen los Acuerdos de 31 de julio de 1981, que permitieron consensuar políticamente la aprobación de los futuros Estatutos de Autonomía, si bien la ley orgánica que pretendía armonizar jurídicamente este proceso (LOAPA) sería declarada inconstitucional.

Hasta los primeros años de la década de los noventa, el proceso de implantación del Estado de las Autonomías gravitó, prioritariamente, sobre la cuestión del reparto competencial, dada la complejidad de entendimiento del sistema de doble lista establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

Se promovieron una gran cantidad de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, cuya doctrina fue definitiva para dotar de consistencia jurídica al armazón diseñado por el constituyente. Conceptos como el de "legislación básica", "intereses respectivos" o "bloque de la constitucionalidad" tuvieron su origen en Sentencias del Tribunal Constitucional quien, para muchos autores, se convirtió en un verdadero intérprete-creador del actual Estado de las Autonomías.

Transcurrido el plazo de cinco años que impedía a las Comunidades Autónomas de menor grado de autonomía acceder al máximo nivel, comenzaron a presentarse diversas propuestas e iniciativas de reforma estatutaria, lo que entonces planteó un profundo debate acerca de la asimetría del modelo y la conveniencia de proceder a esa equiparación competencial. El eje de la discusión consistía en determinar si la distinta gradación de la autonomía política sólo era una exigencia transitoria o si, por el contrario, era un elemento inherente a la constitución territorial del Estado.

Esta preocupación está en la base de los denominados Pactos Autonómicos de 1992, que tuvieron su principal plasmación normativa en la LO 9/1992, de Transferencias y en las sucesivas Leyes orgánicas de modificación de los Estatutos, que apostaron decididamente por la ampliación competencial, acercando estas Comunidades Autónomas al nivel más alto de autonomía y garantizando, al mismo tiempo, que esa ampliación se produciría de forma sustancialmente igual para todas ellas.

El camino de consolidación entonces iniciado tuvo su primer reflejo en las iniciativas de reforma estatutaria que fructificaron, fundamentalmente, entre los años 1996 y 1999, aunque muchas de sus ramificaciones se han prolongado hasta nuestros días.

También fue en el marco de aquellos acuerdos de 1992 donde se propició el acertamiento sobre las hasta entonces posturas irreconciliables en torno a la aprobación de los Estatutos de Ceuta y Melilla. Los proyectos de ley orgánica aprobados por las Cortes Generales en febrero de 1995, expresaron claramente el consenso alcanzado: por un lado, se utilizó el cauce del artículo 144 de la Constitución y ambas ciudades se configuraron como entes locales con un régimen jurídico especial próximo ejecutivamente al de las Comunidades Autónomas; por otro lado, si bien no se había

seguido el cauce previsto en la Disposición Transitoria 5ª de la CE, se les concedía un Estatuto de Autonomía, lo que les aseguraba un adecuado nivel de competencias.

Pero lo verdaderamente significativo de este apretado relato de nuestra historia más reciente es que pone inequívocamente de manifiesto cómo los poderes constituidos -especialmente, los Parlamentos territoriales, las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional-, asumiendo la tarea que el constituyente les había encomendado y haciendo suya su misma voluntad de consenso, han ido asentando, ordenando y racionalizando un modelo propio y específico de descentralización política que acostumbra a resumirse bajo la expresión "Estado de las Autonomías".

Como todo Estado complejo, el de las Autonomías es un compromiso entre unidad y pluralidad. Un compromiso fraguado entre todos, día a día, que ha favorecido el autogobierno y mejorado las condiciones de vida de los ciudadanos porque, dentro de un proyecto común, ha permitido atender razonablemente las diferencias culturales, lingüísticas, políticas, económicas y sociales de las diversas comunidades que integran España.

Ante esta realidad, es tiempo de consolidar los logros alcanzados, reconociendo de forma expresa en nuestra Constitución a los sujetos institucionales que han protagonizado todo ese proceso. Hoy no sólo sabemos cuántas Comunidades Autónomas vertebran España y cómo se denomina cada una de ellas, sino que, además, todos tenemos la sólida convicción de que las Comunidades Autónomas han llegado para quedarse y que ya son un elemento irrenunciable de la estructura territorial del Estado.

Designar por su nombre a todas y cada una de las Comunidades Autónomas que integran España no es un innecesario ejercicio de estilo, Por el contrario, significa superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecido por el constituyente. Las Comunidades Autónomas ya no serán una posibilidad constitucional, sino sujetos políticos pertenecientes a la Constitución misma.

En su discurso de investidura, el Presidente del Gobierno manifestó su deseo de reformar la Constitución para incluir en la misma una referencia expresa a todas y cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas. El Gobierno, en consonancia con ese compromiso solicita del Consejo de Estado que informe sobre esta cuestión, precisando, en todo caso, los siguientes extremos:

- 1) Qué artículo o artículos de la Constitución son los más idóneos para llevar a cabo esa mención expresa e individualizada de las Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas.
- 2) Qué criterio o criterios considera el Consejo de Estado más adecuados para ordenar su enumeración.
- 3) Las eventuales consecuencias jurídicas que de la mención expresa de las Comunidades Autónomas en la Constitución se pudieran derivar en relación con otros preceptos constitucionales.

#### 4. La reforma del Senado

La Constitución de 1978 ha mantenido la estructura bicameral de las Cortes Generales que, desde 1834, con la excepción del período de la II República, ha marcado la ordenación del poder legislativo en España. En la economía organizativa del diseño institucional de nuestra Constitución, todo órgano constitucional aporta un específico valor en la realización y actualización cotidiana del Estado social y democrático de Derecho.

El Congreso de los Diputados y el Senado representan al pueblo español, tal y como proclama el artículo 66.1 de la Constitución. Más allá de ese común carácter representativo, el constituyente quiso atribuir a la Cámara alta un *quid alius*, un valor añadido frente al Congreso, al definirla en el artículo 69 como la "Cámara de representación territorial". La especificación de este principio en el texto fue objeto, como es sabido, de intenso debate. A lo largo del proceso constituyente se pasó de un modelo de Senado de impronta federal, integrado mayoritariamente por representantes elegidos por las Asambleas de los "Territorios Autónomos" de entre sus miembros (art. 60 del Anteproyecto de Constitución, a una Cámara mayoritariamente de elección directa en circunscripciones provinciales.

El tránsito del modelo inicialmente proyectado al vigente se explica, en buena parte, por la incertidumbre sobre el desarrollo del proceso autonómico y la inconveniencia de remitir a un momento futuro la configuración final de la segunda Cámara de las Cortes Generales.

Desde un punto de vista orgánico, el Senado tiene una composición dual. Por mandato constitucional, la mayoría de los senadores son elegidos por sufragio universal y directo (art. 69.2, 3 y 4 CE), en tanto que aproximadamente una quinta parte del total sus miembros son designados por los parlamentos autonómicos (art. 69,5 CE).

Entre las funciones asignadas al Senado, priman las propias de una segunda Cámara legislativa. Es cierto que la Constitución confiere cierto grado de relevancia a la participación del Senado en asuntos de carácter territorial como es el caso de la apreciación de la necesidad de armonizar disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (art. 150.3 CE), la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2.c en relación con el art. 158.2 CE), la autorización de convenios entre Comunidades Autónomas (art. 74.2.b en relación con el art. 145.2 CE) o la autorización de las medidas previstas en el artículo 155 CE.

Pero, en esencia, el Senado es más bien una cámara de segunda lectura con una intervención restringida en el ejercicio de la potestad legislativa. Tal y como se articula constitucionalmente el procedimiento legislativo, las posibilidades de participación del Senado se limitan a la incorporación de enmiendas o la adopción de un veto, a reserva de que el Congreso las acepte o lo levante. Y ello, además, en un plazo temporal limitado, pues uno de los fines a los que responde el artículo 90 CE es el logro de una cierta celeridad en la tramitación senatorial.

El constituyente ha conformado, de este modo, un bicameralismo imperfecto, descompensado en favor del Congreso, que ha sido descrito por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos: "Frente al sistema tradicional de nuestro bicameralismo -Comisión Mixta de Diputados y

Senadores- el artículo 90.2 atribuye un destacado protagonismo al Congreso, que tiene la decisión final sobre las discrepancias del Senado respecto de los textos remitidos por aquél" (STC 97/2002, FJ 4).

La primacía del Congreso se manifiesta, también, en el ejercicio de las funciones referidas en el artículo 74.2 CE, así como en la función de control del Gobierno, en la que tanto el establecimiento de la relación de confianza como la exigencia de responsabilidad política le corresponde a la Cámara baja en exclusiva. La posición del Senado sólo se equipara con la del Congreso en el procedimiento agravado de reforma constitucional (art. 168 CE) y en la apreciación de la necesidad previa a la elaboración y aprobación de una Ley de armonización (art. 150.3 CE). Y el único supuesto de participación exclusiva y excluyente del Senado es el previsto en el artículo 155 CE.

Esta configuración constitucional del Senado ha merecido desde el primer momento una valoración crítica por parte de la doctrina que ha puesto de manifiesto sus incoherencias y la escasa funcionalidad de la Cámara. Son numerosísimos los estudios publicados a lo largo de estos años que coinciden en la necesidad de proceder a la reforma del Senado. Pero también en foros políticos y en sedes institucionales se ha venido abogando insistentemente por la reforma.

En efecto, el dato más relevante acerca de la insatisfacción producida por la regulación constitucional es el hecho de que la necesidad de reforma ha sido sentida y promovida por la propia Cámara. En un primer momento, la vía que se consideró más conveniente fue la modificación del Reglamento con el fin de potenciar la dimensión territorial de la institución en el ejercicio de sus funciones. Así, en la sesión plenaria del 2 de diciembre de 1987 se aprobó una moción por la cual "el Pleno del Senado, en su voluntad de afirmar su naturaleza constitucional, como Cámara de representación territorial, acuerda iniciar el trámite pertinente para la modificación del vigente Reglamento de la Cámara".

Esa voluntad de reforma se reiteró en el Pleno del Senado del 20 de diciembre de 1989 en el que se aprobó una nueva moción por la que se instaba "la formulación de una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la Cámara, en orden a potenciar de manera más satisfactoria sus funciones de representación territorial". Los trabajos de la Cámara dieron como fruto la Reforma del Reglamento del Senado, aprobada por el Pleno el 11 de enero de 1994, por la que se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Si bien la reforma reglamentaria dio algunos resultados positivos, la limitación que la configuración constitucional de la institución supone ha impedido profundizar en la potenciación del carácter territorial de la representación y las funciones de la Cámara. El propio Senado fue consciente de ello por cuanto el mismo año de la entrada vigor de la reforma del Reglamento, tras el debate general sobre el Estado de las Autonomías celebrado el 28 de septiembre de 1994, aprobó una moción mediante la que acordó "constituir, antes de terminar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución Española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, recabando la colaboración del Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos

en la materia".

La reforma constitucional ha sido desde entonces objeto de iniciativas de impulso por parte de la propia Cámara en la VI Legislatura (Acuerdo unánime del Pleno del Senado de 6 de noviembre de 1996 de creación de una Comisión Especial para el Estudio de la Reforma Constitucional del Senado) y en la VII (Moción aprobada el 16 de mayo de 2000 por la que se propone la creación de una Ponencia en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas "para reformar aquellos aspectos de la Cámara para que mejoren su eficacia en el ejercicio de las funciones que, como foro de representación territorial, le otorga la Constitución y como Cámara que ha de expresar la realidad plural de España").

Tras 26 años de experiencia constitucional, y aún siendo muy notable la contribución realizada por el Senado al desarrollo y la consolidación de nuestro Estado -gracias al esfuerzo y al buen hacer de quienes en él han ejercido a lo largo de estos años su mandato representativo dentro de los estrechos márgenes de la regulación constitucional-, el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías hace inaplazable emprender su reforma.

Ya se ha expuesto en otro apartado de este escrito cómo las inseguridades e incertidumbres del momento constituyente a la hora de establecer el diseño de la Cámara han ido despejándose durante el período de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía y la progresiva creación y puesta en funcionamiento del Estado autonómico.

En todo Estado políticamente descentralizado es necesario un órgano de vertebración de los niveles de gobierno en los que se articula el poder público, un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad.

Hoy, además, existe un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas sobre la necesidad de potenciar la función territorial del Senado. De hecho, aunque con distinto alcance y con diversos énfasis, todos los grupos políticos -con representación parlamentaria realizaban propuestas de reforma del Senado en los programas con los que concurrieron a las pasadas elecciones de marzo del 2004.

El Presidente del Gobierno, por su parte, se comprometió en el debate de investidura a impulsar un proceso consensuado de reforma parcial de la Constitución para lograr que el Senado sea el espacio en el que reforzar la cohesión y la vertebración de España y defender la identidad, el autogobierno y la participación en un foro común de debate y acuerdo.

A la hora de diseñar la propuesta de reforma que pueda generar un consenso a la altura de la importancia de la materia, se considera conveniente contar con el criterio del Consejo de Estado acerca del modelo de configuración del Senado que mejor se ajuste a las peculiaridades del sistema español de distribución territorial del poder político.

Por todo ello, el Gobierno solicita del Consejo de Estado, en el marco del informe sobre la reforma constitucional, su pronunciamiento sobre las siguientes cuestiones:

- 1) Las funciones que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial y, en particular, el ámbito material y el grado de participación en el ejercicio de la potestad legislativa, las tareas que le correspondería desempeñar como espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, y las atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales.
- 2) La composición más adecuada para ejercer esas funciones y expresar la representación de los intereses territoriales, así como su articulación efectiva.
- 3) La posición institucional del Senado en el seno de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones como Cámara de representación territorial.
- 4) Las consecuencias sistemáticas que comportaría en el conjunto de la estructura constitucional la adopción del correspondiente modelo de configuración del Senado.

### **III. PROCEDIMIENTO Y PLAZO**

La Ley Orgánica del Consejo de Estado, reformada en este punto por la LO 3/2004, de 28 de diciembre, dispone en su art. 2.3 que "El Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende", añadiéndose a continuación que "En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las estimaciones que estime pertinentes acerca de ellos".

Con apoyo en estos preceptos legales, el Gobierno solicita del Alto órgano consultivo que emita, antes de finalizar 2005, un informe sobre la reforma propuesta, con las cuatro modificaciones constitucionales que se enuncian en el presente escrito, atendiendo a las cuestiones que expresamente se formulan, y sin perjuicio de que pueda abordar aquellos otros aspectos que, por estar relacionados con ellas, sea conveniente tener en cuenta para completarlas o mejorar su calidad técnica.