

# 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 varias 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 sólo 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 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.



Después de más de un cuarto de siglo de vigencia de nuestra Constitución, parece haber llegado el momento de introducir en ella algunas modificaciones que, cumpliendo con esas premisas, permitan situarla en disposición de servir a la España del siglo XXI.

Porque nuestra realidad ha cambiado desde 1978, y resulta muy aconsejable que, para preservar la vitalidad normativa del texto, 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; a la recepción constitucional de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas; y a la reforma del Senado, para hacer de esta 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 comporta, 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 período 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 de 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, se quiere abordarlas conjuntamente y con igual grado de consenso.