

¿Qué es una Constitución?

Pues bien, habitualmente llamamos Constitución a **dos cosas** diferentes, aunque una y otra sean en realidad inseparables. La Constitución es, en primer lugar, una **cosa inmaterial** : la ley fundamental por la que se rige el sistema de gobierno de un país; pero es también, al mismo tiempo, una **cosa material** : el librito donde se contiene el texto articulado de esa ley fundamental. Si entramos en una librería y pedimos que nos vendan una Constitución (la española de 1978, por ejemplo) estamos hablando de esa referida cosa material. Pero si, ya en nuestras manos, abrimos el librito que acabamos de comprar y comenzamos a leerlo, veremos que en sus páginas, ordenadas por artículos, se contienen toda una serie de reglas, normas y principios que son los que conforman la ley fundamental que hemos dado en denominar Constitución.

Además, por lo tanto, del libro donde se publica su concreto contenido material (lo cual, salvo su precio, si se diera el caso de que no dispongamos de dinero, no ofrece ningún tipo de problemas) la Constitución es, en consecuencia, una ley fundamental. Es una **ley** porque su aprobación corresponde, como ocurre con todas las otras de un país, a los representantes del pueblo reunidos en una asamblea que solemos conocer por parlamento. Pero es también una **ley fundamental** , es decir, una ley que se refiere a un conjunto de materias que tienen una importancia decisiva para la libertad y la seguridad de las personas. La Constitución es, así, la ley que establece quién y cómo se ejerce el poder público (el que se ejerce en nombre de todos por los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado) y regula las relaciones que tal poder debe mantener con los ciudadanos de ese Estado (los particulares, es decir, todos nosotros) para asegurar que su actuación no lesionará los derechos que las propias Constituciones proclaman como el fundamento de nuestra convivencia en paz y libertad.

Hace ya muchos años –más de doscientos– los revolucionarios franceses, autores de la primera Constitución escrita diga de tal nombre adoptada en Europa, la francesa de 1791, aprobaron una declaración, la **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano** de 1789, en la que dejaron constancia del contenido básico de cualquier Constitución que quisiera serlo de verdad. Según el artículo 16 de esa famosísima **Declaración**, todo lugar en donde la separación de poderes no estuviese garantizada y los derechos de las personas no quedasen preservados no disponía en realidad de Constitución. ¡Tenían toda la razón aquellos audaces franceses que tomaron la Bastilla! ¡Vaya si la tenían!. Pues eso es, en esencia, cualquier Constitución: una ley fundamental que, fruto de un gran pacto fundador (el llamado pacto constituyente) protege la libertad y la seguridad de todos mediante el cumplimiento de una doble condición: el establecimiento, por un lado, de una organización de los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) que garantiza su separación y su mutuo control y contrapeso; y la proclamación, y la consiguiente garantía, por otro lado, de toda una serie de derechos y libertades de los particulares que esos mencionados poderes no pueden, mediante su actuación, lesionar en modo alguno.

¿Para qué sirven las Constituciones?

Las Constituciones sirven, sobre todo, para dar estabilidad a las reglas que determinan la forma en que se ejerce el poder público por parte de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado que están autorizados para ello. Sí, ya sé que ese asunto de la estabilidad os parecerá quizá, así al pronto, un poco extraño, pero veréis que la cosa tiene una lógica sencilla y resulta, por tanto, bastante fácil de explicar. Imaginaos que esas reglas mencionadas se contuvieran en una de las muchas leyes **ordinarias** que cada año aprueban los parlamentos de todos los países democráticos ¿Qué sucedería en ese caso? Pues que las reglas podrían cambiarse con la misma facilidad con que se cambian esas leyes ordinarias: mediante la aprobación por mayoría simple (más votos a favor que votos en contra) de una ley posterior a aquella que va a modificarse. Porque ese, y no otro, es el principio que determina la relación existente entre las leyes ordinarias de un país: que cualquier ley posterior puede cambiar lo previsto en las aprobadas previamente.

Si las reglas constitucionales estuviesen también sometidas a esa relación no podrían tener la estabilidad (es decir, la permanencia en el tiempo) que necesitan para cumplir su primordial finalidad de garantizar la libertad y seguridad...o, en todo caso, tendrían muchos más problemas para garantizar tal libertad y seguridad de un modo efectivo. Y ello porque sería suficiente con cambiar los contenidos de la Constitución (cambiando por mayoría simple la ley ordinaria a través de la cual aquélla se aprobó) para no sujetarse a las reglas y principios constitucionalmente establecidos.

Pongamos un ejemplo: las Constituciones (y, entre, ellas la nuestra, desde luego) garantizan, entre otros muchos, el derecho al secreto de las comunicaciones, lo que quiere decir que nadie puede interferir las que mantengamos privadamente con otra persona a través de cualquiera de los medios que hoy pueden utilizarse para la comunicación: una carta, un telegrama, una llamada telefónica, o un mensaje de correo electrónico, por ejemplo. Ese derecho constitucional supone una auténtica garantía de la libertad de los particulares –de la libertad que protege nuestra intimidad– por la sencillísima razón de que para limitarla o recortarla sería necesario proceder a cambiar la Constitución, eliminando o restringiendo el contenido del derecho al secreto de las comunicaciones. Un cambio ese que no podría hacerse, en todo caso, a través del mismo procedimiento que se sigue para modificar las leyes ordinarias (recordad: el de que la ley posterior, aprobada por mayoría simple, deroga o cambia la anterior), sino a través de un procedimiento legislativo especial –el llamado procedimiento de reforma de la Constitución–, que exige, porque así lo establece la propia Constitución para autoprotegerse, el cumplimiento de ciertas condiciones procedimentales especiales.

Son precisamente estas condiciones procedimentales especiales (las mayorías reforzadas y el referéndum sobre todo) las que, según antes os contaba, dan estabilidad a la Constitución, impidiendo así que la misma quede en manos del partido o los partidos que pueda tener ocasionalmente la mayoría simple en el parlamento del país: las mayorías reforzadas (de 2/3 o 3/5, por ejemplo) y el referéndum (que supone convocar a todo el pueblo a pronunciarse sobre la reforma constitucional en una votación realizada con la finalidad de que sea aceptada o rechazada) hacen más difícil la reforma. Es decir, la hacen posible sólo cuando el acuerdo parlamentario sobre la necesidad de la reforma y su sentido es mucho mayor que el que debe existir para la aprobación por mayoría simple de las leyes ordinarias.

Esta es la razón por la que solemos decir que las Constituciones no sólo se caracterizan por sus contenidos materiales (por las importantísimas materias que regulan: todas las relativas al ejercicio del poder público, que debe realizarse de un modo que garantice la libertad y la seguridad de las personas), sino también por sus reglas de elaboración y de reforma, reglas que impide su modificación por procedimientos ordinarios, asegurando así su estabilidad y, con ella, en fin, la propia estabilidad y permanencia de los principios, reglas y valores constitucionalmente proclamados.

¿Qué tiene la Constitución de 1978 que no tuvieron las que la precedieron en la historia política española?

La Constitución de 1978 ha sido la primera en nuestra historia que una parte del país no impuso a la otra parte. Esa – la de la imposición del ganador– había sido nuestra triste historia colectiva hasta que la Constitución ahora en vigor rompió con el pasado.

Un pasado –no debéis olvidarlo si queréis valorar justamente las virtudes y defectos del texto constitucional que hoy rige nuestra vida colectiva– que era, por utilizar una expresión propia de la época, el del **trágala**: los que se alzaban con el poder (fuera por medios legales: las elecciones; o por medios ilegales: los golpes de Estado, los pronunciamientos o las revoluciones) imponían a los perdedores sus reglas de juego, sus principios y valores –es decir, su Constitución–, que los perdedores debían tragarse (de ahí el **trágala**) como quien se ve obligado a comerse a la fuerza un plato que le resulta más o menos repulsivo. Esa práctica de la imposición del ganador acabó convirtiéndose con el tiempo en una práctica política que, a fuerza de ser habitual, acabó pareciendo a todos, completamente natural: el ganador imponía su Constitución a los demás, que esperaban desde entonces su ocasión para imponer la suya por su cuenta, en cuanto cambiasen las tornas y alcanzasen el poder.

La imagen que muchas veces hemos utilizado para explicar tal situación es la del péndulo de un reloj. Nuestra historia política y constitucional sería así una historia pendular, en la que el país habría venido oscilando de derecha a izquierda, y de izquierda a derecha, entre conservadurismo y progresismo, entre avance y retroceso, entre reacción y revolución. Lo cierto es, sin embargo, que en cuanto uno se acerca a esa realidad de nuestra historia con algo más de calma, resulta posible llegar a una conclusión que matiza un poco esa visión pendular de la evolución del constitucionalismo español. Y es que –fijaos– por debajo de esa historia marcada por los gritos opuestos de ¡Viva la Constitución! y ¡Muera la Constitución!, es decir, por debajo de esa sucesión constante de Constituciones y de periodos constituyentes de diferente signo político, de oscilaciones del péndulo de derecha a izquierda y viceversa, la verdad es que a lo largo de nuestra historia colectiva se fueron configurando todo un amplio conjunto de instituciones de poder, y de culturas y prácticas políticas, muy impermeables a las reformas democráticas que, con el tiempo, terminarían haciendo muy difícil la consolidación, a lo largo del siglo XIX, de un Estado constitucional digno de tal nombre; y, ya en el siglo XX, de un Estado democrático.

Basta para comprobar hasta que punto las cosas sucedieron de ese modo con realizar una sencilla operación: sí, basta con hacer cuentas del tiempo en que, por seguir con esa imagen de la España pendular, el péndulo permaneció de un lado y no del otro. De los ciento sesenta y seis años transcurridos entre 1812 (cuando se aprobó nuestra primera Constitución: la de Cádiz) y 1978 (cuando se aprobó la que actualmente rige nuestra vida colectiva) España sufrió sesenta y dos años de negación radical del constitucionalismo (los del sexenio absolutista, la década ominosa, y las dictaduras de Miguel Primo de Rivera y Francisco Franco); y sobrevivió otros sesenta y ocho años de constitucionalismo cerrado y ficticio: los transcurridos mientras estuvieron vigentes el texto constitucional de los moderados (el de 1845) y el de los conservadores (el de 1876). En contraste contundente con esos largos ciento treinta años, bien poco significarán los algo más de treinta en los que, a trancas y barrancas, la vida política española estuvo marcada por Constituciones la vida política española estuvo marcada por Constituciones que, verdaderamente, podían recibir tal nombre: las de 1812, 1837 y 1869, durante el siglo XIX; y la de la II República española, aprobada esta última, en medio de una esperanza y una ilusión popular desconocidas hasta entonces, en 1931.

Pero esa incapacidad a la que me vengo refiriendo no lo fue sólo para construir un régimen político plenamente democrático, capaz de reconocer la creciente pluralidad política, social, territorial, religiosa y cultural existente en España, sino también para imponer unas **reglas de juego** aceptadas por la inmensa mayoría de los españoles con la finalidad de dar una salida civil, y por tanto, civilizada, a la lucha de partidos a través de la cual se manifestaba (y, en ocasiones, se azuzaba) el enfrentamiento entre españoles. Esa doble incapacidad acabaría conduciendo finalmente al más terrible drama de nuestra historia común: a una guerra civil devastadora (la de 1936 a 1939), consecuencia directa de un levantamiento militar contra la II República española, guerra que iba a desembocar en una larga y terrible dictadura. Por eso cuando tras la muerte del dictador Francisco Franco España va recuperando poco a poco su libertad, todos los grandes problemas de nuestra experiencia colectiva estaban allí, como congelados, esperándonos, lo que nos obligó a afrontarlos de nuevo para tratar, ahora sí, de darles una solución definitiva.

Ese intento es el que explica el sentido de nuestra actual Constitución, un texto de amplio **consenso**, es decir, de gran acuerdo entre todos los que participaron en su elaboración, con la que se trató de lograr un auténtico pacto nacional para la convivencia en paz y en libertad, mediante un método sencillo, pero no por ello menos meritorio: el consistente en no introducir en la Constitución ninguna norma, regla o principio que resultase absolutamente inaceptable para alguna de las fuerzas políticas que, en representación del pueblo español, redactaron su articulado. El **consenso** frente al **trágala**: ese fue el cambio que introdujo en la historia política española la Constitución de 1978, aprobada, primero, por la inmensa mayoría de los diputados y senadores que participaron en las Cortes Constituyentes; y, después, por la inmensa mayoría de los ciudadanos cuando, tras la aprobación por las Cortes

Generales (que forman el Congreso de los Diputados y el Senado) fue sometida a referéndum nacional del pueblo español.

¿Cómo regula la Constitución de 1978 esa cuestión central de los derechos?

El punto de partida para abordar la cuestión de los derechos en el texto constitucional de 1978 exige hacer una afirmación que a alguno de vosotros quizá os parezca un poco exagerada, pero creedme si os digo que no lo es en absoluto: la de que la Constitución de 1978 es una de las más avanzadas de todas las hoy existentes en el mundo en materia de proclamación y garantía de los derechos y libertades personales.

Veréis que digo –y digo bien– **proclamación** y **garantía** porque nuestra Constitución no se limita sólo a enumerar un amplísimo conjunto de libertades y derechos, sino que procede también a establecer diversos mecanismos destinados a protegerlos de una forma eficaz en el terreno práctico, que es el terreno donde, a fin de cuentas, los derechos y libertades existen (o no existen) de verdad. Los derechos y libertades se proclaman sobre todo (aunque no sólo) en el título primero de la Constitución (que, como los mejor informados ya sabréis, consta de once títulos), lugar en donde se recogen derechos que han ido apareciendo en las tres grandes olas en las que generalmente se clasifican los hoy existentes en el mundo. ¡Que esto de las olas os suena un poco raro! No hay motivo para ello. Enseguida os cuento y ya veréis.

Se habla de **olas** para distinguir el diferente momento histórico en que nacen materialmente y se reconocen constitucional o legalmente los derechos. Se consideran, así, derechos de la primera ola los **derechos liberales**, es decir, aquellos para cuyo cumplimiento y garantía era suficiente con la no actuación (con la abstención) de los poderes o autoridades del Estado, poderes o autoridades que, para que los derechos pudieran ejercerse por los particulares debían limitarse a no entorpecer o limitar –de hecho o de derecho– su ejercicio. Son un claro ejemplo de esa primera ola liberal los derechos que nuestra Constitución reconoce en sus artículos 16 (libertad ideológica y religiosa), 17 (libertad personal), 18 (inviolabilidad del domicilio), 19 (libertades de residencia y circulación), 20 (libertad de expresión), o 21 (derecho de reunión).

Junto a esos derechos liberales, que comenzaron a reconocerse a partir del momento mismo de nacimiento del Estado constitucional a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX (aunque, ciertamente, su práctica real planteó muchos problemas hasta que consiguieron asentarse sin limitaciones constitucionales o legales), la Constitución de 1978 reconoce también un amplio grupo de derechos que deben incluirse dentro de los considerados de la segunda ola, los denominados **derechos sociales**, que al contrario que los liberales no pueden hacerse efectivos mediante la simple abstención de los poderes y autoridades del Estado. Lejos de ello, la efectividad de los derechos sociales exige todo lo contrario: el compromiso activo de los poderes públicos para darles realidad, mediante distintas formas de acción pública. Deben incluirse aquí, entre otros, los derechos de los artículos 24 (tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos por parte de los jueces y tribunales), 25 (derechos de los reclusos), 27 (derecho a la educación), 35 (derecho al trabajo), 39 (protección a la familia y a la infancia), 42 (derecho a las prestaciones de la seguridad social), 43 (protección de la salud) o 44 (acceso a la cultura).

Los derechos de la tercera ola, llamados también **nuevos derechos**, son aquellos que se han formulado como tales en los momentos posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y cuya característica común es que con ellos se pretende hacer frente a algunas nuevas realidades definidoras del mundo actual, o, también, a la nueva conciencia ciudadana surgida sobre realidades ya existentes con anterioridad, pero desconocidas como auténticos problemas sociales. Nuestra Constitución recoge, así, entre otros nuevos derechos, los que se proclaman en los artículos 18 (protección frente al uso de la informática), 45 (protección del medio ambiente), 49 (derechos de los discapacitados), 50 (derechos de la tercera edad) o 51 (derechos de los consumidores).

En todo caso, y como ya antes os decía, la verdad es que esta breve referencia al importante papel que la Constitución asigna a los derechos como fundamento del orden político y de la paz social (por utilizar las propias palabras de que se vale en su artículo 10 nuestra ley fundamental) quedaría coja si no explicase lo que ya antes apuntaba, según recordareis: que la Constitución no se limita a proclamar derechos, sino que establece, además, una amplia gama de mecanismos de diferente naturaleza destinados a protegerlos, para conseguir de esa manera que su ejercicio práctico no se vea limitado o entorpecido por la acción de los poderes públicos e, incluso, por la acción de otros particulares. Esos sistemas de protección y garantía van desde la actuación del poder judicial, que es el protector natural del ejercicio de los derechos, hasta la del Tribunal Constitucional, un tribunal creado, entre otras, con la finalidad de proteger los derechos constitucionalmente proclamados. A ellos se añaden otros mecanismos de garantía, como el Defensor del Pueblo (y los defensores del pueblo que, con diferentes nombres, existen también en las Comunidades Autónomas), que es un alto comisionado de las Cortes para la defensa de los derechos y libertades. No es necesario, sin embargo, que os diga que la efectividad en el ejercicio de esos derechos y libertades no depende sólo (incluso cabría decir que no depende tanto) de los mecanismos jurídicos de garantía previstos en la Constitución y en las leyes. Junto a ellos es igualmente esencial la acción combinada de la propia sociedad que a través de los medios de comunicación; de los partidos, sindicatos y asociaciones empresariales; de las iglesias, o de otros muchos grupos sociales significativos, como las llamadas organizaciones no gubernamentales, puede desarrollar también, llegado el caso –como así, de hecho, lo hace en España– una importante acción protectora y promotora de muchos

derechos y libertades, cuya efectividad está en gran medida en relación con la cultura de los derechos existente en el seno de la propia sociedad.

Porque, dejadme que insista en ello, la situación actual de los derechos y libertades en España, incomparablemente mejor en cualquier ámbito a la vivida en el pasado (salvo en el reducido ámbito territorial del País Vasco, como consecuencia de la brutal violencia terrorista), tiene que ver no sólo con lo que al respecto establecen la Constitución y las leyes, sino también con la consolidación progresiva en nuestro país de una cultura de los derechos, de una cultura del respeto y la protección de los derechos, que ha posibilitado que nuestro sistema de convivencia democrático sea perfectamente equiparable al de cualquiera de las naciones de nuestro entorno más cercano. Es ese un éxito colectivo del que todos cuantos vivimos en España tenemos muchos motivos para sentirnos legítimamente orgullosos. El que vosotros, los jóvenes, consideréis hoy los derechos y libertades no como un anhelo o una meta a conquistar, sino como un parte del paisaje político cotidiano –paisaje político que, al igual el paisaje físico, es necesario cuidar y mejorar– constituye quizá la mejor prueba del avance espectacular que la democracia ha supuesto para España.

¿Cuáles son, cómo se eligen y qué hacen, los poderes que establece nuestra Constitución?

Aunque la Constitución de 1978 es muy parecida a todas las demás constituciones democráticas en esta esfera de la división y la organización de los poderes, debo aclarar desde el principio una cuestión, sin cuyo conocimiento no se puede entender en realidad la auténtica importancia de la citada división: la de que en muchos Estados constitucionales no sólo se prevé una división **horizontal** de los poderes del Estado (es decir, aquella que existe, dentro del Estado central, entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial), sino también una división **vertical** entre el poder de ese mismo Estado central y los de otras entidades territoriales que desarrollan sus funciones no en todo el territorio del Estado, sino sólo en alguna de sus partes. Esto es lo que sucede en España con la división vertical entre el poder central del Estado, el de las llamadas Comunidades Autónomas y el de los entes locales (es decir, los municipios, gobernados cada uno por su respectivo ayuntamiento). Más adelante os hablaré de las Comunidades Autónomas, que han supuesto una verdadera revolución en la tradicional forma de gobernarse este país. Pero de momento debemos ocuparnos sólo de la división horizontal de los poderes.

Fue un filósofo francés, el barón de Montesquieu, quien, ya hace mucho (para ser exactos, en el primer tercio del siglo XVIII), formuló del modo en que ha llegado hasta nosotros el llamado principio de la separación o división de los poderes. Su teoría, expuesta por Montesquieu con genio y precisión en el libro **El espíritu de las leyes**, consistía en esencia en afirmar que para que el poder del Estado no pudiese ser utilizado por quienes en cada caso lo ejerciesen en contra de la libertad de los particulares era necesario dividirlo internamente, de tal modo que fuese el propio poder el que acabase frenando al poder. Las revoluciones liberales hicieron efectivas en la práctica las ideas teorizadas por el Barón de Montesquieu, siendo así que desde el principio los nuevos Estados constitucionales nacidos tras las revoluciones liberales organizaron sus poderes a partir de la división entre poder legislativo, ejecutivo y judicial. Esa es también la división que recoge nuestra actual Constitución. Según ella las Cortes Generales ejercen el poder legislativo, el Gobierno el poder ejecutivo y los jueces y tribunales el poder judicial. Veamos por separado las características de cada uno de los mismos.

El poder legislativo se atribuye, como acabo de apuntar, a las **Cortes Generales**, que, según afirma la propia Constitución, representan al pueblo español y están formadas por dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado. ¿Que por qué dos Cámaras? Bueno, la cuestión no es muy fácil de explicar sin recurrir a la historia del siglo XIX, período en que los Senados tenían una naturaleza aristocrática y las Cámaras bajas una naturaleza más o menos popular. Pero, claro, no podemos aquí y ahora entrar en esa historia. Por lo tanto debemos conformarnos con apuntar la idea más fundamental para explicar la persistencia en la actualidad de dos Cámaras, cuando ya han desaparecido las razones históricas que justificaron el reparto en dos asambleas diferentes del órgano legislativo del Estado. En el sistema establecido en la Constitución de 1978 en tanto el Congreso se concibe como una Cámara de representación popular, el Senado se concibe como una Cámara de representación territorial. Esa es la razón por la cual mientras el número de diputados que elige cada provincia española está en proporción (no exacta, es verdad, pero en proporción) a su población, todas las provincias (con la excepción de las insulares, Baleares y Canarias, y de Ceuta y Melilla) eligen el mismo número de senadores: cuatro cada una.

Pero más allá de esa diferencia, ambas Cámaras se eligen siguiendo una estricta aplicación del principio democrático, según el cual todo el poder público procede del pueblo, pueblo que se expresa políticamente mediante el ejercicio del derecho a votar y a ser votado: el denominado derecho activo y pasivo de sufragio. Por eso tanto el Congreso como el Senado son elegidos mediante sufragio universal (es decir, mediante el voto de todos los ciudadanos españoles mayores de edad e inscritos en el censo electoral), libre (pues los electores tienen la posibilidad de votar o no votar, pudiendo hacerlo, en el primer caso, en favor de la opción política que prefieran), igual (dado que cada ciudadano tiene derecho a un sólo voto), directo (pues las Cámaras son elegidas directamente por el cuerpo electoral y no por compromisarios encargados de llevar a cabo indirectamente esa elección), y secreto (dado que nadie puede descubrir el sentido del voto de cada ciudadano, medio éste a través del cual se contribuye decisivamente a garantizar la libertad de todos a la hora de votar).

Para hacer efectivo ese derecho de sufragio los sistemas democráticos cuentan con unas peculiares instituciones, **los partidos políticos**, que son, podría decirse, las principales instituciones organizadoras de la libertad. La Constitución se refiere a ellos, en su artículo 6º, proclamando que los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. No exagera para nada nuestra ley fundamental: pues, ciertamente, los partidos son una pieza esencial de cualquier Estado democrático. Tanto que sin ellos no es posible que exista democracia. Aunque frecuentemente criticados, pues es a los partidos a los que les toca la difícil e ingrata tarea de gestionar el conflicto y los problemas derivados de la pluralidad política y social, la verdad es que los partidos son tan decisivos para la democracia, que su existencia es condición necesaria, aunque no suficiente, de la misma. Por eso, cuando queráis saber si en un lugar existe o no existe democracia, preguntad si allí hay partidos. Si no los hay, tampoco habrá, en modo alguno, democracia. Es una regla que no falla.

Antes de entrar a hablaros del Gobierno, dejadme, en todo caso, dar respuesta a una cuestión que seguro os ronda ya por la cabeza: ¿Qué funciones tiene el poder legislativo?, os estaréis preguntando muchos de vosotros. O por decirlo de otro modo: ¿Qué es lo que hacen el Congreso y el Senado?. Pues bien, lo que hacen guarda una estrecha relación con la naturaleza representativa de uno y otro: por un lado ejercen la función legislativa (o, lo es que igual, aprueban leyes) y por la otra controlan al Gobierno y a la administración pública que depende del Gobierno. Tanto esa función legislativa (mediante la cual las Cortes expresan la voluntad soberana del pueblo que las ha elegido a través del procedimiento electoral) como la de control (que permite a las Cortes asegurar que el Gobierno no se separe de las funciones que tiene constitucionalmente encomendadas y responda adecuadamente a la voluntad mayoritaria de los ciudadanos) convierten a las Cortes en el poder central del Estado democrático, el más importante y decisivo, pues como veremos de inmediato condiciona la naturaleza tanto de los órganos que conforman el poder ejecutivo como de los que conforman el poder judicial.

Vamos, pues, con el Gobierno, que es, según la Constitución, el órgano titular del poder ejecutivo del Estado. Y al que, por serlo, le corresponde dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado, además de ejercer la potestad reglamentaria (es decir la consistente en aprobar normas jurídicas que tienen un rango jerárquico inferior a la ley, porque no pueden contravenir lo establecido en las leyes, normas que en caso de conflicto prevalecen siempre sobre esas otras disposiciones reglamentarias del Gobierno). Del mismo modo que las Cortes, el Gobierno es también un órgano colectivo, aunque, según todos sabéis perfectamente, el número de miembros que lo forman (en torno a una docena o docena y media entre el Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los ministros) es muy inferior al de los que forman el Congreso (350 diputados en la actualidad) y el Senado (259 en el momento presente).

El Gobierno es en España un **Gobierno parlamentario**, lo que significa que no es elegido directamente por el pueblo (como acontece en los llamados sistemas presidencialistas, en los que el cuerpo electoral elige directamente al Presidente del Gobierno quien es, al tiempo, el Presidente del país), sino por medio de una de las dos Cámaras de las Cortes Generales a través de la denominada votación de investidura.

Nuestra Constitución dispone en tal sentido un procedimiento de investidura (que podéis estudiar en profundidad leyendo con calma su artículo 99) que consiste en esencia en lo siguiente: una vez celebradas las nuevas elecciones (o en algunos otros casos en los que deba procederse a elegir nuevo Presidente: por ejemplo cuando fallece o renuncia el que viene desempeñando esas funciones) el Rey consultará con los líderes de los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales para intentar informarse de quien es la persona que, por ser capaz de configurar una mayoría estable de gobierno, debe ser propuesto como candidato a Presidente; después de obtener esta información el Rey, en su calidad de Jefe del Estado, hace una propuesta de candidato y éste presenta su programa al Congreso de los Diputados y solicita la confianza de la Cámara; tras el oportuno debate de investidura, en el que participan los portavoces de los diferentes grupos parlamentarios del Congreso, se procede a la votación del candidato a Presidente, que debe obtener en una primera vuelta el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso (la mitad más uno de sus 350 miembros o, lo que es igual, 176 votos en la actualidad); si celebrada esta primera votación el candidato no obtuviese la mayoría absoluta requerida, se celebrará una segunda en la que será suficiente con la mayoría simple (más votos a favor que votos en contra); por último, si tampoco el candidato propuesto por el Rey obtuviese la mayoría simple en segunda votación, el Rey deberá proponer otro candidato (quien se verá sometido al mismo procedimiento que acabamos de describir), y si éste tampoco obtuviese las mayorías requeridas, la Constitución prevé que se seguirán tramitando sucesivas propuestas –con idénticas exigencias– durante el período de dos meses, transcurridos los cuales sin que el Congreso de los Diputados hubiera elegido Presidente se decretará la disolución de las Cortes.

Aunque ya sé que este procedimiento de investidura os habrá parecido, así al pronto, un poco liosillo, la verdad es que la cosa tiene un intrínquilis fácil de explicar: el Gobierno es en España, obviamente, un Gobierno democrático, pero dado que no es elegido directamente por el pueblo debe establecerse un procedimiento que permita asegurar que será el parlamento el que, en nombre y representación del pueblo español, proceda a elegir el Gobierno. Es lo que se llama técnicamente el **principio parlamentario**: un principio que exige no sólo que el Gobierno sea elegido por el parlamento (en el caso español por el Congreso de los Diputados), sino que cuente de forma permanente con el apoyo de una mayoría parlamentaria que le permita gobernar. Por eso la Constitución de 1978 prevé que cuando esa mayoría se debilita el Presidente del Gobierno puede intentar cohesionarla presentando una cuestión de confianza; prevé también que en el supuesto de que esa mayoría se haya roto y haya aparecido en el Congreso una mayoría alternativa, tal mayoría alternativa pueda sustituir al Presidente existente por otro mediante la presentación de una moción de censura constructiva con candidato alternativo; y prevé, en fin, que cuando el Gobierno ha perdido la mayoría que le permite gobernar y el Congreso es incapaz, sin embargo, de configurar una mayoría alternativa, puede el Presidente del Gobierno disolver las Cámaras anticipadamente, convocando elecciones antes de la fecha prevista para su celebración, con la finalidad de evitar el atolladero político que se produce siempre que el gobierno no puede gobernar y la oposición no está en condiciones de sustituirlo por otro.

Con una brevísima referencia al poder judicial iremos ya cerrando el tratamiento de la división de los poderes, e iremos encaminándonos de forma decidida hacia la etapa final de nuestro viaje al centro de la Constitución. El poder judicial es el encargado de hacer justicia, es decir, el poder encargado de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, en todo tipo de procesos. Hacer justicia significa, por tanto, en este ámbito, aplicar las leyes emanadas del Parlamento del Estado (o de los otros órganos legitimados para la aprobación de normas legales, como los parlamentos autonómicos

o los órganos de la Unión europea), así como las normas reglamentarias adoptadas por cualquier autoridad administrativa (central o autonómica) con poder para aprobarlas. Y todo ello con la finalidad de dar solución, de ese modo, a las múltiples controversias surgidas entre los particulares o entre los particulares y el Estado, y hacer, así, eficaces las previsiones del ordenamiento jurídico en los ámbitos civil, penal, administrativo o laboral.

Una justicia, la mencionada, que –según establece nuestra Constitución– emana del pueblo (¡como veis, en democracia, siempre el pueblo!) y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del poder judicial que serán independientes (pues deberán realizar su función jurisdiccional sin someterse a ninguna orden ni instrucción, pública o privada, salvo a la ley), inamovibles (dado que no podrán ser removidos de sus puestos sino en los casos y con las formas previstas en las leyes), responsables (en la medida en que tendrán que responder según lo previsto en la propia ley que regula sus responsabilidades, en el caso de cumplir inadecuadamente las funciones importantísimas que tienen legalmente atribuidas) y sometidos únicamente al imperio de la ley (pues es el sometimiento a la ley, y solo a la ley, el que legitima su función como un poder del Estado democrático).

¿Qué hace el Rey?

No sólo el Rey no es el titular de un poder del Estado en nuestro sistema constitucional, sino que no podría serlo en caso alguno ningún Rey que aspirase a convivir con un Estado democrático. Sí, ya sé, que esta afirmación os parecerá a la mayoría de vosotros un poco enigmática y que, por tanto, será necesario, explicar el sentido profundo de la misma. A eso voy, pues con tal explicación –enseguida lo veréis– daré respuesta cumplida a la pregunta planteada.

El principio en que se basa la monarquía como forma de gobierno es el de la sucesión hereditaria en la Jefatura del Estado, Jefatura que los reyes tienen atribuida en los regímenes monárquicos. El Jefe del Estado carece, por tanto, en esos regímenes monárquicos de cualquier legitimidad de origen que no sea la que le confiere su pertenencia a la familia real. El principio de legitimidad funciona de una forma muy distinta en los regímenes de tipo democrático, en los cuales, como en diferentes momentos he tenido la ocasión de señalar, todo el poder emana del pueblo: emana del pueblo el poder del parlamento, que es directamente elegido por el propio pueblo; emana también del pueblo el poder del Gobierno que, o bien es elegido directamente por el pueblo (en los sistemas de tipo presidencialista, como el de los Estados Unidos), o bien es elegido indirectamente por el pueblo al serlo por el órgano parlamentario en el que el pueblo está representado (lo que sucede en las democracias parlamentarias, entre las cuales se cuenta la española); y emana en fin del pueblo el poder judicial, pues aunque los jueces y magistrados que lo conforman no son elegidos ni directamente ni indirectamente por el pueblo, todos hacen justicia a partir de lo establecido en las normas aprobadas por órganos (el parlamento o el Gobierno) que sí son el resultado directo o indirecto del proceso electoral.

El problema, claro está, que plantea la monarquía en los regímenes de tipo democrático no ha sido pues otro, al fin y al cabo, que el de cómo hacer compatible la vigencia de dos principios contradictorios entre sí, el principio monárquico-sucesorio y el principio democrático-electivo. La tensión entre esos dos principios recorrió, de hecho, la vida política europea durante prácticamente todo el siglo XIX y, aun en algunos países, durante el primer tercio del siglo XX, pero acabó finalmente resolviéndose de una de estas dos formas: o bien mediante la abolición de las monarquías que se resistieron a adaptarse a los nuevos tiempos democráticos, monarquías que fueron sustituidas por repúblicas; o bien mediante la adaptación de las monarquías a los nuevos tiempos, lo que dio lugar a la aparición de las denominadas monarquías parlamentarias: aquellas que, renunciando al ejercicio por parte del Rey de poderes políticos efectivos, habían conseguido coexistir con la democracia.

En esa línea, nuestra Constitución define a la monarquía española como una monarquía parlamentaria, en la que el Rey, en tanto que Jefe del Estado, es el símbolo de su unidad y permanencia y el árbitro y el moderador del funcionamiento de sus instituciones, asumiendo la más alta representación del Estado español en sus relaciones internacionales. Para ello tiene el Rey atribuidas toda una serie de funciones, que van desde la sanción de las leyes, hasta la propuesta de candidato del Presidente del Gobierno que antes mencionábamos, pasando por la convocatoria o disolución de las Cortes o la convocatoria de elecciones generales. Debéis tener en cuenta, en todo caso, que en realidad las cosas suceden, sin embargo, de un modo bastante diferente al que podría deducirse de una interpretación al pie de la letra de lo que dice literalmente la Constitución. ¿Qué por qué? Pues porque, de hecho, el Rey no ejerce los poderes que podrían considerarse contenidos en las funciones que tiene atribuidas, toda vez que se limita a formalizar (a dar la forma jurídica constitucionalmente prevista en cada caso) al ejercicio de competencias que en realidad pertenecen a otros poderes del Estado.

Lo mejor para explicar este contraste entre lo que establece literalmente la Constitución y la interpretación que debe darse a la misma en este ámbito concreto de las funciones que el Rey tiene atribuidas será poner un ejemplo que me permita explicar con claridad ese juego constante entre ficción jurídica y realidad política que explica el papel del Rey en la monarquías parlamentarias. Pongamos el caso de la facultad real de convocar elecciones. Según la Constitución el Rey convoca elecciones en los términos previstos en la Constitución: sucede, sin embargo, que estos términos suponen el establecimiento de los casos tasados en que procede constitucionalmente la convocatoria de elecciones, de modo tal que en todos ellos el Rey no ejerce poder alguno (pues no toma decisiones que dependan de su libre voluntad) sino que se limita a dar la forma jurídica adecuada a los diferentes supuestos de convocatoria electoral, firmando sencillamente los respectivos Decretos por los que se procede a convocar las elecciones. Es sólo un ejemplo –pues lo mismo cabría decir de la sanción, de la convocatoria de referéndum, o del nombramiento o separación de los miembros del Gobierno–, pero un ejemplo que pone de manifiesto con bastante nitidez lo que el Rey hace y lo que parece que hace, pero hacen otros en su nombre en realidad.

¿Significa todo ello –os preguntareis– que el papel constitucional del Rey es por completo irrelevante y carece de cualquier significación? Nada más lejos de la realidad. Pues lo cierto es que ese apartamiento de la vida política (de sus conflictos, controversias y problemas) es precisamente el que da lugar a que el Rey esté en condiciones de gozar de una gran autoridad, autoridad sin la cual no sería posible que estuviese en condiciones de cumplir con su misión fundamental, que no es otra que la de dar continuidad y permanencia al Estado, por encima de las discontinuidades de Gobiernos y mayorías que siempre lleva consigo la política democrática, y la ser símbolo de su unidad territorial. Una unidad necesitada, sin ningún género de dudas, de refuerzos simbólicos, dada la estructura profundamente

descentralizada del poder Estado que ha acabado estableciéndose en España. Pero esto es cosa ya de la siguiente pregunta...y, claro, de la siguiente respuesta.

¿Cómo nacen, para qué nacen y qué hacen las Comunidades Autónomas en que se articula territorialmente el poder del Estado en España?

Aunque trataré a continuación de contestar a esas preguntas, os ruego que me sigáis antes un ratito, mientras realizo una reflexión introductoria (que pomposo suena eso de «reflexión introductoria», ¿verdad?) que os pueda ayudar a situaros en el centro del problema al que la descentralización trata en España de dar históricamente solución. Os pido –ya lo sé– que confiéis de nuevo en mí, pero os prometo que será ya la última vez en este viaje que estamos a punto de acabar.

La cuestión podría, probablemente, plantearse de este modo: al igual que la mayor parte de los viejos Estados europeos, el Estado español y la nación sobre la que el mismo se asienta –la nación española– fue el resultado final de un largo y complejo proceso histórico, en el que un conjunto de comunidades con lenguas, costumbres y tradiciones diversas acabaron por conformar, al unirse, una comunidad nacional. Aunque la afirmación progresiva de ese Estado-nación se realiza a partir de la diversidad, lo cierto es que tal afirmación va a exigir un proceso, mayor o menor dependiendo de los distintos Estados y los diferentes períodos históricos, de unificación política y cultural. Una unificación, hay que subrayarlo, que no siempre se llevará a cabo respetando las peculiaridades regionales o locales, pues, lejos de ello, en muchos casos, la homogeneización política y cultural se producirá a costa de anular, frecuentemente por la fuerza, la pluralidad regional y local.

Es precisamente este doble proceso histórico de homogeneización de lo diverso y de resistencia frente a esa homogeneización el que dará lugar a que en un determinado momento de nuestra historia (entre el último tercio del siglo XIX y el primero del siglo XX) se produzca la aparición en España de los llamados movimientos regionalistas, que acabarán desembocando en el nacimiento de los partidos nacionalistas. Movimientos y partidos que reivindicarán el respeto a las peculiaridades de todo tipo (lingüísticas, culturales, geográficas o históricas) de los territorios en que se asientan y que exigirán, en consonancia con ello, disponer de instituciones de gobierno autónomas que les permitiesen la defensa de sus propios intereses. Sin tener a la vista la existencia de estas fuerzas nacionalistas, cuyo apoyo social había venido siendo muy notable en Cataluña y en las provincias vascongadas desde finales del siglo XIX, no es posible entender el profundo impulso político que llevó a los diputados y senadores que redactaron la Constitución (los llamados constituyentes) a intentar dar una solución al conocido entonces, en la coyuntura constituyente de 1977, como problema nacional.

¿En qué consistió esa solución? Como hemos de explicarlo de una forma breve y clara, podríamos decir que la solución consistió en reconocer que el nuevo Estado democrático español se basaría, desde el punto de vista de su estructura territorial, en dos principios anudados el uno con el otro: el de unidad de la nación española, y el que las nacionalidades y regiones que la forman tenían derecho a acceder a la autonomía. La **unidad** («indisoluble» e «indivisible», dice algo repetitivamente la Constitución en su artículo 2º) significa, ni más ni menos, que la prohibición constitucional taxativa de que una parte del territorio pueda separarse del conjunto que forma la nación española. La **autonomía**, por su parte, se configuró como un derecho de las provincias que, siendo limítrofes, tuvieran características históricas, culturales o económicas comunes (también de las llamadas provincias con entidad regional histórica y de los territorios insulares), territorios todos que podrían para acceder al autogobierno, con la finalidad de gestionar sus respectivos intereses.

Sentados ambos principios, los de unidad y autonomía, el problema que se planteaba a los constituyentes españoles era el de cómo regular el proceso político que debía conducir de un Estado fuertemente centralizado a uno descentralizado, proceso, dicho sea de paso, del que apenas existían ejemplos en la historia, lo que suponía una dificultad adicional, pues no había un modelo del que echar mano para «copiar» o para imitarlo en lo posible. La solución adoptada finalmente fue audaz, desde el punto de vista de sus objetivos, y prudente, desde el de los procedimientos previstos para llegar a esos objetivos, siendo, de hecho, la combinación de audacia y prudencia la que explica el éxito innegable del resultado final.

Así, lejos de establecer un modelo cerrado sobre la estructura territorial del Estado, lo que hizo la Constitución de 1978 fue fijar con detalle las normas reguladoras del proceso que podría conducir, si lo iban decidiendo democráticamente de ese modo los diferentes territorios españoles, a una nueva estructura descentralizada: la Constitución determinó quienes podrían iniciar el proceso autonómico, es decir, el proceso que conduciría a la autonomía a cada territorio; quien debería elaborar los Estatutos de Autonomía de cada territorio (Estatutos que se concebían como las normas institucionales básicas reguladoras del poder de esos nuevos territorios); qué competencias podrían ejercer las Comunidades autónomas (es decir qué poderes y funciones les corresponderían y en relación con qué tipo de materias); y cómo se organizarían los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas una vez que aquéllas se constituyeran.

Una vez aprobada la Constitución se abrió, por tanto, en España un largo proceso, que permitió poner en práctica las previsiones constitucionales sobre la organización territorial del Estado, proceso que se conoce generalmente con la denominación de **proceso estatuyente**, pues a lo largo del mismo se fueron aprobando los Estatutos de Autonomía

de las Comunidades Autónomas, se fueron poniendo en marcha sus respectivas instituciones de autogobierno, y en ejercicio sus respectivas competencias. Tras el cierre de ese proceso, que tuvo lugar a principios de 1983, cuando entraron en vigor los últimos Estatutos de Autonomía aprobados por las Cortes Generales, en España se habían aprobado un total de 17 Estatutos, lo que daba una idea del enorme camino recorrido en un tiempo brevísimo, pues los dos primeros textos estatutarios (los de Cataluña y el País Vasco) se habían aprobado poco más de 3 años antes, a finales de 1979.

Transcurridos veinticinco años desde la aprobación de la Constitución, el proceso descentralizador ha culminado en la configuración de un Estado de corte federal en que el que, junto a las entidades locales (los municipios y sus ayuntamientos) y a las entidades provinciales (las provincias y sus diputaciones provinciales) existen dos grandes entidades territoriales dotadas de poder político: el Estado central y las Comunidades Autónomas. Estas últimas se han organizado sobre la base de una estructura orgánica muy similar a la del propio Estado central (con parlamentos autonómicos elegidos por sufragio universal, Presidentes de designación parlamentaria, y gobiernos de designación presidencial) y gozan hoy de competencias legislativas y ejecutivas sobre un amplísimo abanico de materias. Las Comunidades Autónomas son, así, una parte fundamental del Estado democrático español, sin cuya participación en nuestro sistema de gobierno no sería ya posible entender la democracia española. Su aparición supuso en su día una auténtica revolución, pero su pujante realidad actual las ha convertido en una parte de nuestro paisaje político cotidiano, muestra irrefutable de su consolidación social y cultural.

¿Cómo se protege la Constitución?

Pues se protege jurídica y políticamente. Jurídicamente a través de dos sistemas de garantía: por un lado, mediante el establecimiento en la propia Constitución de un procedimiento de reforma constitucional, es decir, de un procedimiento especial destinado a introducir reformas en ella. Un procedimiento (algo hemos dicho ya del asunto) cuya finalidad es precisamente hacer difícil y complicada la reforma, para evitar, así, que la Constitución pueda ser cambiada sin que exista un gran acuerdo político y social al respecto, acuerdo al que se considera la única garantía del buen sentido y la necesidad de las reformas. Es evidente, sin embargo, que estas exigencias sobre la reforma (que suponen que la misma solo podrá aprobarse por mayorías reforzadas en el Congreso de los Diputados y en Senado y, en algunos casos, mediante la convocatoria de nuevas elecciones e incluso mediante la consulta a todo el cuerpo electoral a través de referéndum), que estas exigencias sobre la reforma, digo, no servirían de nada si fuese posible modificar la Constitución sin seguir para ello el procedimiento de reforma. O, lo que es lo mismo, si fuera posible modificarla mediante una ley ordinaria (exenta, en tanto que tal, de pasar por todos esos complejos trámites legislativos que acaban de apuntarse) ley que aunque no aprobada como ley de reforma, viniera de hecho, en realidad, a modificar la Constitución.

Nuestros constituyentes, siguiendo aquí el modelo establecido en otras Constituciones con anterioridad, echaron mano del único medio que se ha inventado hasta la fecha para evitar que el parlamento modifique la Constitución (de hecho) por medio de una ley ordinaria, sin reformarla (de derecho) siguiendo los procedimientos constitucionalmente previstos para ello. Este medio se denomina control de la constitucionalidad, control que supone la segunda de las garantías jurídicas antes apuntadas. En virtud del control de la constitucionalidad, un órgano del Estado (en nuestro caso el Tribunal Constitucional) podrá declarar, tras el oportuno proceso, que una ley aprobada por el parlamento mediante el procedimiento legislativo ordinario supone, en realidad, una modificación de la Constitución; modificación que, al haber sido llevada a cabo a través de un procedimiento diferente al constitucionalmente previsto, resulta, por tanto, inconstitucional. En consecuencia, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales, por violar nuestra ley fundamental, determinadas leyes aprobadas por el parlamento, supone un instrumento de protección de la Constitución de gran importancia, por medio del cual se da eficacia práctica a la prohibición de reformarla si no es a través de los procedimientos previstos en la misma.

Termino ya. Os decía antes que, en todo caso, a la Constitución no sólo se la protege a través de instrumentos jurídicos, sino también de instrumentos políticos. ¿Cuáles? Es muy sencillo: el apoyo social a la Constitución, la conciencia de su importancia para la convivencia democrática, la extensión de la cultura del acuerdo frente a la del trágala y a la de la imposición, la defensa de las instituciones democráticas, el respeto a la ley, la participación en las elecciones, la cultura de la solidaridad y de la tolerancia. Todos estos son los medios con los que contamos los ciudadanos normales y corrientes para dar vida y aliento a una Constitución que es, seguro, mejorable, pero que ha sido, desde luego, la mejor que hemos tenido en nuestra historia. Pues es la única que nos ha permitido hacer realidad un anhelo vivido como tal por generaciones y generaciones de españoles: el de convivir en paz y en libertad. El que vosotros, jóvenes de toda procedencia y condición, podáis haber realizado este viaje de estudios virtual al centro de la Constitución en esta cómoda nave que nos ha suministrado las Cortes Generales, legítimas representantes del pueblo español, da una idea de lo bien que, al fin, después de tantos y tan dramáticos fracasos colectivos, nos han salido las cosas. ¡Muchas gracias, mucha suerte, y hasta pronto!.