

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA AYER Y HOY

Por el Académico de Número

Exmo. Sr. D. Gregorio Peces-Barba Martínez*

1. Jeremías Bentham distinguía, para analizar cualquier realidad jurídica, entre el punto de vista del expositor y el del censor, que podríamos identificar con una perspectiva interna y otra externa. Siempre que reflexiono sobre la Constitución, y ya lo he hecho extensamente en dos ocasiones¹, me encuentro en ese dilema de ser al mismo tiempo expositor-autor, y crítico, como profesor que analiza un objeto, una realidad jurídica que ha contribuido a crear. A veces esa dualidad puede producir una cierta esquizofrenia, aunque intento explicar lo que hicimos y por qué lo hicimos y después sopesar y valorar los resultados obtenidos. Este doble momento, esta diacronía, entre el ayer de la producción normativa y el hoy de la validez, la eficacia y la justicia de una Carta Magna que cumple veinte años, permite atenuar la dificultad. Sobre lo sucedido hace veinte años, el relato de la elaboración lo hace un legislador, y hoy la valoración, desde la distancia que aleja los afectos y potencia el análisis de la realidad y el espíritu crítico, lo hace un profesor que ofrece la posible neutralidad que cabe en las ciencias sociales. En todo caso, no me son de aplicación las primeras líneas con las que Juan Jacobo Rousseau inicia el «Contrato Social»:

* Sesión del día 17 de febrero de 1998.

¹ Vid. «La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política», con la colaboración de Luis Prieto Sanchís. Fernando Torres. Valencia, 1981; «La elaboración de la Constitución de 1978». Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988.

«Si se me preguntara si soy príncipe o legislador para escribir sobre política, contestaría que no y que precisamente por no serlo, lo hago: si lo fuera no perdería mi tiempo en decir lo que es necesario hacer; lo haría o guardaría silencio...»².

2. Para el momento de la elaboración me parece sustancial destacar una serie de rasgos que caracterizaron la transición española y el contenido de la misma Constitución. Entre ellos destacaría los siguientes:

A) El proceso constituyente es posible por la conjunción de la opinión pública y de la oposición democrática y la voluntad de Su Majestad el Rey, y de su gobierno presidido por Adolfo Suárez. La disolución del Movimiento y los sindicatos verticales, la amnistía, la legalización de todos los partidos políticos, y la Ley para la Reforma Política, son las manifestaciones de ese reencuentro entre vencedores y vencidos en la Guerra Civil, y de las nuevas generaciones que no habíamos intervenido en la contienda.

B) Después de las elecciones del 15 de junio y de la constitución de las Cámaras resultantes, los ponentes constitucionales, primero, y luego todos los parlamentarios, nos encontramos con un proceso constituyente lleno de dificultades y de obstáculos, pero también abierto a la esperanza. Las dificultades venían de la existencia de un régimen autoritario, represivo de las libertades y que había impedido la libre expresión del pluralismo político y, en general, sustituido la realidad compleja de la sociedad española por una construcción impuesta desde una ideología única, vaciada poco a poco por el pragmatismo de un desarrollismo economicista. La voluntad del Rey y del Gobierno, y el apoyo de la sociedad evitaron las reacciones que hubieran impedido llegar a las elecciones, y las resistencias sólo se expresaron más tarde con el golpe del 23 de febrero de 1981.

Por otra parte, incluso si se trascendían los cuarenta años de la dictadura, el panorama de la historia constitucional española desde principios del siglo XIX era desolador. La inestabilidad y la falta de continuidad constitucional marcaban todo el período. Así, a cada Constitución liberal le sustituía siempre una moderada o conservadora y viceversa. Nunca el mantenimiento de la coherencia ideológica entre dos constituciones sucesivas fue posible. Las dos últimas,

² Juan Jacobo Rousseau, «El contrato social...», edición castellana de Daniel Moreno. Porrúa. México. 8ª ed., 1987, p. 3.

la de 1876 y la de 1931, eran el último signo del desencuentro y la Guerra Civil la última etapa de la incomunicación entre las dos Españas, que alcanzaba un tenor sangriento.

Las consecuencias de esa situación eran una serie de problemas pendientes, que nunca se habían resuelto de manera mayoritariamente satisfactoria, que habían dividido a la sociedad española, y que habían impedido una convivencia estable. Después de las revoluciones liberales en los siglos XIX y XX, la historia de España no había sido precisamente una historia aburrida como propugnaba Montesquieu para los pueblos grandes. Así, la cuestión de la forma de Estado, la cuestión regional, la cuestión religiosa o la cuestión social, habían enfrentado a media España contra la otra media, y no se había encontrado en ningún caso una salida satisfactoria.

C) Se trataba pues de buscar un método y alcanzar unos objetivos que superasen la inestabilidad y que propusieran soluciones adecuadas para evitar los conflictos sociales y políticos en el ámbito constitucional. En definitiva, el esfuerzo que hicimos pretendió establecer unas reglas de juego válidas para todos o para la gran mayoría que asegurasen la paz, la libertad y la democracia e hicieran posible el pluralismo y la alternancia política. Parece que todos coincidíamos con aquellas palabras de Azaña, pronunciadas en Barcelona el 18 de julio de 1938, dirigidas a las generaciones futuras, para que si a los españoles de nuevo les impulsaba su sangre iracunda, que recordasen el mensaje de los muertos que desde la tranquila lejanía de las estrellas les transmitían el mensaje de la patria eterna: paz, piedad y perdón.

D) Desde el método que se llamó el consenso, buscando los acuerdos más amplios posibles, desde un núcleo inicial entre UCD y PSOE, que se extiende inmediatamente a los nacionalistas catalanes y a los comunistas, y algo más tarde a la AP de Manuel Fraga, se redactó, no sin dificultades, el texto constitucional en los diversos trámites que siguió hasta la votación de totalidad el 31 de octubre de 1978, en ambas Cámaras. Las dificultades mayores, externas a los grupos parlamentarios, al propio debate, e incluso a la sociedad española real que seguía con esperanza el proceso, venían entonces de los ataques de los terroristas, especialmente de ETA, que acompañaron todos los trámites con horribles y sangrientos atentados, que afectaban casi exclusivamente a militares y a miembros de los cuerpos de seguridad del Estado. Era evidente que para la acción de los terroristas una Constitución sólidamente asentada era muy inconveniente para sus intereses. El paso del tiempo ha demostrado lo acertado de aquella intuición. La Constitución y sus valores son un punto de referencia para los demócratas, y en momentos recientes de gran tensión y dureza han servido de

aglutinante de los ciudadanos. Por otra parte, si se contempla con distancia, y sin la pasión dolorosa que producen los crímenes, que destrozan vidas y familias inútilmente, que no son rutina porque cada caso es irrepetible y trágico para los familiares de las víctimas, el impacto del terrorismo y de sus apoyos intelectuales, políticos y electorales, ha disminuido de una manera constante y notoria. Por otra parte, cuando en diversos momentos se ha intentado desde los aparatos del poder una política de guerra sucia, para acabar con el terrorismo fuera de la ley, el retroceso ha sido tan espectacular, que ni siquiera desde el punto de vista de la utilidad parece disculpable, ni mucho menos desde la ética de la política y del Derecho, porque es una enorme corrupción poner al margen de la ley a quienes tienen que ser sus impulsores y sus protectores.

En este sentido, hay que señalar con firmeza que esta violencia no puede ser utilizada para buscar caminos de salida que supongan ninguna ruptura con el sistema constitucional en su conjunto. Ninguna fuerza política puede obtener beneficios para sus posiciones en relación con las reglas fijadas por la Constitución, a través de la utilización directa o indirecta de las consecuencias dramáticas que produce el terrorismo. Cualquier debate de modificación de los contenidos constitucionales necesita unas condiciones de paz y de sosiego, y un velo de ignorancia que no puede tener en cuenta los efectos del terrorismo porque no sería un debate limpio que cumpliera las condiciones de una situación de comunicación equilibrada y libre. Cualquier debate en ese campo que no cuente con el apoyo de todos los sectores participantes del consenso constitucional debe quedar en suspenso hasta que el abandono de las armas y la pacificación generalizada no permita compromisos adquiridos libremente sin ningún tipo de presión o de coacción. Lo contrario sería una radical violación de las reglas del juego limpio y de la decencia intelectual.

E) El gran acuerdo constitucional que supone el pacto social de la sociedad española desde la entrada en vigor el 29 de diciembre de 1978 de nuestra Carta Magna afrontó los objetivos ordinarios que todo legislador constituyente debe plasmar en el texto y, al mismo tiempo, abordar y resolver los problemas específicos ya señalados que habían impedido la convivencia estable en España.

3. Los objetivos o funciones que debe desarrollar toda Constitución son tres: una función de seguridad, una de justicia y una tercera, consecuencia de las dos anteriores, de legitimidad.

A) Por la función de seguridad, que viene a coincidir con lo que los constitucionalistas llaman parte orgánica, se establece la organización de los

poderes y las instituciones políticas, las reglas de la separación de poderes, tanto funcionales como territoriales, y los diversos tipos de normas, órganos competentes y procedimientos de producción normativa. Mientras que hablar de parte orgánica supone situarse en el punto de vista de la estructura, en éste que adoptamos la aproximación es funcional e importa, sobre todo, para lo que sirven y no cómo son. En esta dimensión, la Constitución limita al poder y le somete a reglas y procedimientos generales, conocidos a priori, por lo que es adecuada la calificación de esta función como función de seguridad. Desde este punto de vista, España se define como un Estado social y democrático de Derecho, Estado de las Autonomías y Monarquía parlamentaria. En ese contexto se configuran las instituciones, los órganos y los procedimientos que hacen posible la realización de los objetivos marcados para la eficacia de la función de seguridad.

B) Dos de los grandes temas pendientes en el constitucionalismo español se sitúan preferentemente en este ámbito, sin perjuicio de que algunas dimensiones se puedan encontrar también en la función de justicia, a la que me referiré más adelante. Se trata de la forma política del Estado y de la otrora llamada cuestión regional. Las soluciones constitucionales en ambos casos son juiciosas y pacificadoras y derivan del gran acuerdo general en que consistió el consenso.

C) La definición del Estado como Monarquía parlamentaria fue el fruto de un acuerdo donde los partidos de izquierdas renunciaban a la posición republicana y apoyaban la Monarquía, a cambio de que ésta se vaciase de prerrogativa y no fuera ni poder ejecutivo, ni legislativo, ni judicial, es decir, perdiera *potestas* para ganar *auctoritas*, como órgano que simbolizaba la unidad y permanencia del Estado. En la práctica que con el transcurso del tiempo se ha venido produciendo, el Rey ha consolidado su legitimidad con el ejercicio de su función. Esa legitimidad ya era en el origen mucho más legitimidad racional que histórica, es decir, mucho más derivada de la inclusión en la Constitución. No solamente en la noche del 23 de febrero de 1981, sino también en el comportamiento diario, siempre respetuoso con sus deberes constitucionales, la legitimidad de ejercicio se ha fortalecido considerablemente.

Por otra parte, una reflexión sobre los efectos de una monarquía sin prerrogativa para el sistema parlamentario y para la representación de la soberanía exclusivamente en el parlamento, contrasta con las dificultades de la soberanía compartida en las repúblicas, cuando tanto el Jefe del Estado como el parlamento son elegidos por sufragio universal, caso portugués o caso francés. El valor de nuestra configuración de la Corona se refuerza con esta comparación, que invierte la relación que existía en el siglo XIX donde las monarquías compartían

prerrogativa con el parlamento. Compartir prerrogativa en las repúblicas crea tensiones por el reparto de competencias y por la lucha por el poder que eso supone. La residencia exclusiva de la representación de la soberanía en el parlamento en las monarquías parlamentarias evita esos conflictos, que existen sobre todo cuando los dos polos donde reside la soberanía en las repúblicas corresponden a posiciones ideológicas diferentes.

D) En relación con el Estado de las Autonomías, la Constitución, frente a muchas opiniones poco fundadas, cierra las dimensiones relevantes para su organización, aunque deja aspectos abiertos para decisiones políticas en ámbitos jerárquicos inferiores, especialmente para los Estatutos de Autonomía y para las demás leyes orgánicas.

A mi juicio, los puntos relevantes del consenso constitucional, del pacto social nuclear de nuestra convivencia en esta materia son los siguientes:

a) Se excluyen de las ideologías compatibles los nacionalismos excluyentes, tanto el nacionalismo español que rechaza la existencia en el interior de hechos diferenciales, de naciones culturales como la catalana, la vasca o la gallega, como el nacionalismo periférico que desde el hecho diferencial niega la existencia de la nación España y la posible inserción de su comunidad en ellas.

b) Desde esa perspectiva, la defensa de España como nación es compatible con el reconocimiento en su interior de naciones y regiones culturales y de sus hechos diferenciales. España es, pues, para la Constitución una nación de naciones y de regiones, aunque la única nación soberana es la nación española.

Los hechos diferenciales reconocidos en la Constitución se refieren a la lengua, a la cultura y al Derecho propio, y no tienen ningún significado constitucional fuera de ese reconocimiento en sus propios términos. Eso supone que no justifican ninguna soberanía originaria de los territorios en que existen, ni que se puedan alegar para obtener diferencias cualitativas respecto de las Comunidades que carecen de hechos diferenciales, al margen, claro está, de esos hechos en sus propios ámbitos lingüísticos, culturales, o de Derecho propio. Murcia, Castilla-León o Madrid, no tienen un hecho diferencial lingüístico respecto al idioma común de todos los españoles, pero esa carencia no puede suponer desventajas en ningún otro tema o materia, o nivel de reconocimiento institucional. La lengua propia no otorga a Cataluña, a Galicia o al País Vasco ninguna posición de diferencia en otras competencias, sólo en el propio ámbito lingüístico por el reconocimiento y protección constitucional del que antes de la Constitución carecían. No puede ser alegado para pretender competencias diferentes y más am-

plías en sanidad, comunicaciones o seguridad social. Esa pretensión carece de cualquier apoyo constitucional.

c) El Estado de las Autonomías es un Estado funcionalmente federal, y es un sinsentido lingüístico y de contenido debatible si el Estado de las Autonomías debe convertirse en un Estado Federal. En lo que es posible ya lo es, en la invención de soberanías originarias en las Comunidades Autónomas o en algunas de ellas no puede serlo, porque la Constitución no puede modificar la realidad hacia atrás, sólo puede pretender hacerlo hacia adelante.

El desarrollo de esta inicial consideración conlleva necesariamente la puesta en marcha, o el fortalecimiento si ya existe, de instituciones de encuentro y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para coordinar las competencias compartidas, por ejemplo en el ámbito de la seguridad, de la protección, de la salud o de la educación.

E) Por la función de justicia, que viene a coincidir con la aproximación estructural que los constitucionalistas llaman parte dogmática, la Constitución marca las grandes líneas de la ética pública positivizada, en forma de valores superiores, de principios y de derechos. Estos contenidos materiales, junto con los formales delimitados desde la función de seguridad, identifican las normas jurídicas inferiores a la Constitución y, asimismo, suponen un límite para las mismas. Las formulaciones de los valores superiores como ética pública comunican al poder político y al Derecho en nuestra Constitución. La distribución de principios de organización, de producción normativa y de interpretación contribuyen al funcionamiento adecuado del Ordenamiento y a la creación y aplicación del Derecho. Finalmente, el sistema de derechos fundamentales y las garantías específicas, y en concreto el recurso de amparo, extienden dimensiones de moralidad pública como pretensiones individuales, disponibles y activables por los individuos.

De todas formas, aquí sólo nos interesa señalar el acuerdo en los otros dos temas históricamente conflictivos y sin resolver, que se sitúan más bien en la función de justicia: la cuestión religiosa y la cuestión social.

F) Para acabar con un conflicto muy doloroso que a lo largo de toda la historia moderna produjo un cierre de España a cualquier religión disidente con la persecución de los heterodoxos, con el establecimiento de la confesionalidad del Estado durante largos periodos, y que generó como antítesis un profundo anticlericalismo, la Constitución organiza las relaciones Iglesia-Estado desde nuevas perspectivas. Se tuvo muy en cuenta esas circunstancias históricas, que en la Guerra Civil habían desembocado en la declaración del conflicto como

Cruzada por la Iglesia y que había concentrado un gran número de asesinatos entre sacerdotes y religiosas, especialmente en la zona republicana. Así, las grandes líneas del acuerdo constitucional son las siguientes:

- a) Principio de laicidad del Estado desde la separación, puesto que ninguna confesión tendrá carácter estatal.
- b) Libertad ideológica, religiosa y de culto como derecho fundamental.
- c) Privacidad de las creencias como garantía de esa libertad, puesto que nadie está obligado a declarar sobre ellas.
- d) Cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones en el marco del principio de laicidad del Estado. Eso significa que no puede utilizarse la cooperación para recuperar una confesionalidad encubierta.

Es importante señalar que otras dimensiones, en este caso de las relaciones específicas con la Iglesia católica, se resuelven en los Acuerdos entre el Reino de España y la Santa Sede, que son preconstitucionales. Por el contrario, los acuerdos existentes con otras Iglesias y confesiones son todos posteriores a la Constitución.

G) Respecto a la cuestión social, modificada ya respecto a sus dimensiones tradicionales, que persistían, sin embargo, cuando entró en vigor la Constitución republicana de 1931, la Constitución de 1978 adopta un punto de vista muy claro ya a partir de la identificación del poder como Estado social y democrático de Derecho.

En ese sentido se pueden señalar los siguientes rasgos constitucionales:

- a) Reconocimiento del papel relevante de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones de empresarios (art. 7).
- b) Obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (art. 9.2).
- c) Se vincula la dignidad de la persona a la paz social. (art. 10.2).
- d) Se reconoce el derecho a la educación, cuya dimensión básica será obligatoria y gratuita. (art. 27.1 y 4).

- e) Se reconoce el derecho de sindicación y de huelga (art. 28).
- f) Equilibrio entre sostenimiento de los gastos públicos y capacidad económica (art. 31).
- g) Función social de la propiedad, (art. 33).
- h) Garantía del derecho a la negociación colectiva laboral y de la fuerza vinculante de los convenios (art. 37).
- i) Protección social de la familia (art. 39).
- j) Régimen público de seguridad social (art. 41).
- k) Protección de la salud como derecho (art. 43).
- l) Política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los minusválidos (art. 49).
- m) Derecho a la pensión desde la jubilación.
- n) Subordinación de toda la riqueza del país al interés general.

Es evidente que todos estos rasgos permiten concluir que la Constitución española ha abordado este tema desde la búsqueda de la homogeneidad social mínima, en la perspectiva que desde Hermann Heller se ha venido llamando Estado social, y que Fernando de los Ríos, en «El sentido humanista del socialismo», denomina constitucionalismo social.

Sin duda, esta dimensión de la Constitución es un freno importante para las ideologías ultraliberales, economicistas o del Estado mínimo, que son hoy una fe militante, como tantas otras que han existido a lo largo de la historia.

H) Como consecuencia de las funciones de seguridad y de justicia aparece la función de legitimidad. Por la función de seguridad el constituyente responde a dos preguntas claves: ¿quién manda? y ¿cómo se manda?, identificando a las instituciones y a los poderes, y al Derecho que emana de ellos; por la función de justicia el constituyente responde a la pregunta ¿qué se manda?, expresando los grandes valores, los principios y los derechos que permiten identificar la moralidad política y jurídica del sistema español. La función de legitimidad de la Constitución tiene en cuenta esas respuestas y a partir de ellas elabora

la respuesta a otras dos preguntas: ¿por qué se manda? y ¿por qué se obedece?, es decir da cuenta de los elementos constitucionales que permiten evaluar el origen del poder y su ejercicio, y el origen del Derecho y su interpretación-aplicación. El gran consenso constitucional, el pacto que subyace al texto de 1978, y las múltiples y periódicas manifestaciones electorales, de participación política, de ejercicio de los derechos y libertades y de los recursos que en garantía de la Constitución y de los derechos se activan todos los días son un signo evidente de que el espacio público, y las personas que lo componen, valoran positivamente al sistema y lo consideran legítimo. Por otra parte, como existe una posición radicalmente opuesta al modelo constitucional, expresado por la violencia terrorista de ETA, la reacción clamorosa de la inmensa mayoría de los ciudadanos contra sus crímenes no solamente expresa un rechazo de esa forma irracional y brutal de afrontar los problemas políticos, sino también, a *sensu contrario*, un signo de la legitimidad de la Constitución. En efecto, en las grandes concentraciones de repulsa, los aspectos positivos que producen la unidad y la integración de los ciudadanos giran fundamentalmente en torno a los valores constitucionales. Es muy significativo el rechazo mayoritario en las concentraciones multitudinarias de eventuales expresiones en favor de la pena de muerte. Ni siquiera la rabia u otros sentimientos próximos hacen cambiar el criterio en ese campo, en la línea de la abolición de la pena de muerte establecida en el artículo 15.

Se puede decir sin ninguna reserva que la Constitución, como consecuencia de la realización de las funciones de seguridad y de justicia, expresa con eficacia la función de legitimidad.

4. El balance a los veinte años constata la existencia de dificultades en dos de los temas planteados como claves: la cuestión religiosa y la cuestión regional, sobre todo por la acción de los nacionalismos periféricos. Esto nos lleva a preguntarnos por el sentido de aquel pacto social y por su expresión como consenso. Creo que en el análisis del valor profundo de ese consenso está la clave para encontrar las respuestas que necesitamos. Está, por supuesto, lejos de aquéllos que lo consideran casi como un simple intercambio de intereses mutuos en equilibrio inestable, como una especie de «do ut des», y que se puede modificar a la carta para recomponer esos intereses alterados por el transcurso del tiempo. También está lejos de ser, como algunos aparentemente entienden, un acuerdo para un momento del que se puede salir unilateralmente, sin que esa toma de postura parcial de un grupo ideológico o nacional, que participó en el consenso, deje de tener consecuencias para las demás partes. No es irrelevante, y quienes se quieren saltar el acuerdo originario no pueden pretender que el resto de los partícipes en el consenso permanezcan mudos y sigan manifestándose en favor

del mismo, mutado o modificado unilateralmente. Cuando los nacionalistas catalanes introducen nuevos elementos no contemplados hace 20 años en la Constitución, no pueden pretender que esos movimientos no produzcan desasosiego, ni posiciones discrepantes, ni, por supuesto, pueden considerar que esas posiciones son ataques o desprecios hacia Cataluña. Tampoco puede el consenso estar al albur de coyunturales opciones mayoritarias de la opinión pública cambiante, al modo en que cambian los gustos de los consumidores, que dejan de interesarse por un producto para entusiasmarse por otro. Así, la abolición de la pena de muerte no puede depender del mayor o menor número de atentados terroristas, o el valor del jurado, de una sentencia poco afortunada que la gran mayoría desapruueba. Desde otro punto de vista, no puede ese consenso ser interpretado al gusto de las mayorías coyunturales, de las necesidades inmediatas de apoyos parlamentarios, de los datos de un sondeo de opinión o de los intereses de los grupos de presión que sostienen a unos gobernantes o a otros. Así, un cambio en la financiación de las Autonomías no puede derivar de un acuerdo de gobierno entre unos socios si todos los participantes en el consenso constitucional no están de acuerdo, porque se trata de un tema que afecta al bloque de Constitucionalidad. Finalmente, no puede sostenerse en puestos públicos de relevancia, ni tampoco nombrar para los mismos, a personas que han manifestado desprecio por los valores protegidos por el consenso u opiniones que abiertamente lo contradicen, sea un militar, sea un Fiscal General del Estado o un Gobernador del Banco de España.

Por el contrario, el respeto al consenso constitucional deriva tanto del panorama histórico que supera, como de la toma de conciencia para todos de su indeclinable necesidad para una convivencia en paz. Ni se puede olvidar la historia, ni se puede irresponsablemente pretender modificarla unilateralmente, pensando que no traerá consecuencias. Los nacionalistas deben abandonar ese recurso a los agravios ficticios y a las reivindicaciones indeclinables que van colocando sucesivamente sobre la mesa, y la Iglesia no debe pretender recuperar espacios de influencia incompatibles con la laicidad del Estado, ni alegar verdades indiscutibles frente al principio de las mayorías y a las demás reglas del juego democrático. No solamente son indeseables esos comportamientos excesivos porque avivan a sus contrarios dormidos o desaparecidos, que renacen así de sus cenizas, como un nacionalismo español excluyente, o un anticlericalismo igualmente injustificado. También lo son porque inciden en descalificar el diagnóstico de los males históricos que el consenso constitucional, con la participación de la inmensa mayoría de las plurales concepciones ideológicas y de intereses, quiso eliminar, con buen juicio.

El consenso que cerró nuestro proceso constituyente no supuso el triunfo de ninguna filosofía comprehensiva, ni de ninguna concepción del bien,

sino un acuerdo entre concepciones plurales que se declararon compatibles con la regla de juego que la Constitución supuso, y que legítimamente no quieren compartir los intentos de mutaciones unilaterales.

Entonces, la gran mayoría, en todo caso una mayoría suficiente para considerar legítimas a aquellas reglas de juego, ajustó unas concepciones de ética pública, unos valores políticos y jurídicos, una organización del Estado, y una distribución de competencias entre los órganos públicos y las instituciones, que se consideraron razonables y que supusieron una base mínima de acuerdo en una sociedad pluralista donde coexisten posiciones divergentes. Se reconoció entonces públicamente por todos los participantes en aquel consenso que las reglas constitucionales satisfacían la protección de los derechos de los individuos, las reivindicaciones de los hechos diferenciales existentes en España, y el máximo de seguridad, de libertad, de igualdad y de cooperación posibles para cada uno, respetando los derechos de los demás. Esa expresión pública, apoyada en el voto parlamentario y en el consenso popular, supone un compromiso moral y político del que ningún participante puede desligarse sin consecuencias para su respetabilidad, y también sin consecuencias para la estabilidad política, cuya afectación debería serles reprochada en exclusiva. Todos los participantes en el contrato social y político que se expresó en la Constitución de 1978 deben fidelidad y lealtad a su reglas, que constituyen un pacto de convivencia que armoniza intereses diferentes y a veces contrapuestos, para que no se destruyan mutuamente. No son fruto de la imposición sino de la aceptación voluntaria que asumió las limitaciones de los programas máximos de todos. No se puede decir que con la Constitución se impusiera ninguna ideología como hegemónica. Fueron restricciones libremente asumidas, como expresión de una voluntad de vivir en común, basadas en principios no autoritarios. Todos los participantes deben integrar en sus respectivas formas de ver la realidad social y política que están comprometidos con aquel consenso, que no es una obligación de la que se pueden retirar, sin graves consecuencias para todos y para la convivencia pacífica, y que deben restringir la búsqueda de sus fines máximos, si estos no son compatibles con los compromisos que adquirieron en el consenso en relación con los demás. Solamente el mantenimiento del acuerdo básico que la Constitución representa, que es aceptable para los demás, es garantía de que los valores e intereses que en su día les hicieron aceptar dicho acuerdo van a seguir estando protegidos y seguros de forma duradera y estable.

No es que aquel acuerdo sea inmodificable, pero debe hacerse cualquier cambio con el acuerdo de todos, con la convicción de que es beneficioso para todos y que supone el mantenimiento del equilibrio inicial. En todo caso, la violencia terrorista no puede ser motor ni motivo para una revisión constitucio-

nal. Toda revisión debe tener unas causas racionales y justificadas, y no puede derivar del temor, ni del deseo, por otra parte justificado, de acabar con él. La Constitución no se puede cambiar para que cese la violencia porque no hay una correlación lógica, ni tampoco moral, entre ambos objetivos. Sería una concesión al peor de los utilitarismos, que nunca defenderían autores ilustrados como J. Bentham. Tiene que ser fruto de un diálogo, y éste siempre necesita unas condiciones incompatibles con la violencia para el intercambio de razones y de argumentos, y para llegar a conclusiones libres. Son dos condiciones fundadas en una tolerancia esclarecida incompatible con el terrorismo. La dignidad del acuerdo constituyente y el respeto que el pueblo español merece exigen unas bases más firmes y más racionales para justificar cualquier modificación del consenso constitucional, en las mismas condiciones procedimentales en que se produjo el inicial. Cualquier objetivo de pacificación o de reconciliación se produjo con el consenso constitucional, y cualquier ampliación sólo se puede producir, como dice Habermas, por el uso público de la razón. Podemos concluir que, el consenso constitucional supone un pacto y un acuerdo que parece razonable que unos ciudadanos libres e iguales suscribirían tanto en abstracto como teniendo en cuenta las circunstancias históricas en que se produjo, porque contiene unos principios de convivencia que cualquier razón humana común puede aceptar.