

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva*

1. EL CENTENARIO AL QUE NOS ACERCAMOS

Las Constituciones de Austria y Checoslovaquia de 1920, bajo la inspiración de Hans Kelsen, introdujeron en Europa el que acabaría llamándose control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, encomendado a un órgano de nuevo cuño: el Tribunal Constitucional¹. El Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Político celebrado en Viena el 23 y 24 de abril de 1928, en el que expuso Hans Kelsen su trabajo «Esencia y desarrollo de la jurisdicción constitucional»² afirmó que la jurisdicción constitucional, tal como se había establecido en Checoslovaquia y en Austria, era la forma adecuada de defenderla³.

Desde el primer momento se entendió que la construcción de esta Justicia Constitucional era una suerte de transposición a los ordenamientos de tipo continental europeo de la *judicial review* de la constitucionalidad de las leyes federales creada por la jurisprudencia norteamericana a partir de la célebre sentencia *Marbury versus Madison* de 1803⁴.

* Sesión del día 25 de marzo de 2025.

¹ CRUZ VILLALÓN, P., *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad de las leyes (1918-1938)*. (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988).

² KELSEN, H., «Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtbarkeit». *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer*. Heft 5, Berlin y Leipzig, 1929, pp. 30 y ss.

³ STOLLEIS, M., *El derecho y sus reveses. Hacia una historia jurídica contemporánea del siglo xx* (traducción de Alfons Aragoneses, Federico Fernández-Crehuet e Ignacio Gutiérrez Gutiérrez). UAM Ediciones, Madrid, 2024, p. 58.

⁴ Es inabordable la bibliografía al respecto. Por eso, me limitaré a recordar la intervención de uno de nuestros Académicos ilustres, don Nicolás Pérez Serrano, en la junta pública del 25 de octubre de 1955

Pues bien, en 1928 la *Revue Française du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger* dio relieve internacional al instituto al publicar el artículo de Hans Kelsen «La garantía jurisdiccional de la Constitución. (La justicia constitucional)» en el que explica en qué consiste y cómo opera, además de resaltar su necesidad para que la Constitución sea completamente obligatoria y de poner de manifiesto su importancia absolutamente primaria para el Estado –República, dice– democrático en la medida en que las instituciones de control son esenciales y en que ofrece un medio de protección eficaz de las minorías frente a los abusos de la mayoría. Explica Kelsen que, si la esencia de la democracia reside, no ya en la omnipotencia de la mayoría, sino en el constante compromiso entre los grupos que la mayoría y las minorías representan en el Parlamento y, por tanto, en la paz social, la jurisdicción constitucional parece ser el instrumento idóneo para realizar esta idea. Por lo demás, subraya su necesidad en el Estado federal⁵.

Poco después, en marzo de 1929, un año más tarde de la aparición de su *Teoría de la Constitución*⁶, presentada y traducida por Francisco Ayala, Carl Schmitt publicó su no menos conocido trabajo *El defensor de la Constitución*⁷ sobre el que volvería, ampliándolo, en 1930. En España se tradujo por Manuel Sánchez Sarto como *La defensa de la Constitución*, libro publicado por la Editorial Labor en 1931 y en 1983 la Editorial Tecnos volvió a publicar esta misma traducción, precedida por un prólogo de Pedro de Vega García.

Schmitt se pregunta ¿por qué es menester defender la Constitución? Y ¿quién debe defenderla?

La primera pregunta, dice, tiene una respuesta clara. Es preciso defender la Constitución porque está en la naturaleza humana incumplir las normas, cualquier norma, y, si se trata de la norma fundamental, está también en la naturaleza del poder político escapar a las constricciones a las que sujeta su organización y ejercicio. No se deben descartar tampoco, advierte, las simples disfunciones. Estas son, precisa, razones inmanentes, intrínsecas a toda forma de organización social. Además, prosigue, no todos comparten los valores en los que se sustentan las Constituciones, ni todos aceptan las reglas que establecen y siempre hay quienes propugnan un cambio de régimen político no necesariamente por los

para inaugurar el curso académico, después publicada con el título «La noble obra política de un Gran Juez, John Marshall». Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1955. Pablo Lucas Verdú recensionó este discurso en el *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca*, núm. 6/1955, pp. 118-120.

⁵ Kelsen, H., «La garantie juridictionnelle de la Constitution (Justice Constitutionnelle)» (traducción de Charles Einsele). *Revue française du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger*, Tomo XV, núm. 2. 35.º Año. Abril-mayo-junio de 1928, pp. 197 y ss.

⁶ Schmitt, C., *Teoría de la Constitución* (presentación y traducción de Francisco Ayala). Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1934.

⁷ Schmitt, C., «Der Hüter der Verfassung» en *Archiv des öffentlichen Rechts. Neue Folge*, XVI, 1929, pp. 161-237.

cauces de la reforma constitucional. Incluso, cabe que los peligros para la Constitución vengan de injerencias externas, asociadas o no a agentes internos. En estos últimos casos, la amenaza no es sólo a la Constitución sino al Estado mismo.

Por tanto, concluye, es evidente la necesidad de defender la Constitución. La siguiente pregunta se refiere a quién ha de encargarse de su defensa.

Hemos visto que Kelsen propugnó la defensa jurídica de la Constitución. La preservación de su posición como norma fundamental frente al poder legislativo por entender que era del parlamento de donde podían provenir los ataques que debían ser conjurados, pues para los demás ya había remedio, en especial, el control ejercido sobre el Poder ejecutivo por la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, frente al peligro que podía provenir del legislador, propuso la creación del tribunal constitucional y encomendarle la defensa de la Constitución contra las leyes. Así el tribunal constitucional nace como juez de las leyes⁸ y ésta se ha considerado desde entonces su genuina función, aunque la experiencia comparada muestra que desempeñan también otros cometidos, principalmente, la resolución de los conflictos de competencias en los Estados descentralizados territorialmente, a menudo mezclada con el control de constitucionalidad de las leyes, y los que surgen entre los poderes constitucionales, así como la de los recursos de amparo o quejas constitucionales⁹.

En cambio, Schmitt sostuvo que un tribunal no es el adecuado para defender la Constitución en todos aquellos supuestos en que el contraste que con ella plantee una ley no sea una contradicción manifiesta con prescripciones constitucionales concretas, sino que surja respecto de los abundantes conceptos indeterminados y cláusulas susceptibles de varias interpretaciones, incluso contradictorias, presentes en la Constitución de Weimar. Controversias de esta última naturaleza, explicaba, no pueden ser resueltas por un tribunal porque la decisión que adopte necesariamente será política, no jurídica.

De ahí que venga a mantener que la defensa de la Constitución ha de encomendarse a un órgano neutral, legitimado democráticamente y, en el contexto de la República de Weimar, sostuvo que era el Presidente el llamado a ejercerla: no en vano era elegido por sufragio universal y, además, tenía a su disposición los poderes de emergencia que le ofrecía el artículo 48 de la Constitución de 1919.

Antonio La Pergola, al presentar la traducción italiana del artículo de Kelsen antes mencionado¹⁰ califica el texto de Schmitt como una flecha al flanco de las tesis kelsenianas.

⁸ ZAGREBELSKY, G., *Il giudice delle leggi artefice del diritto*. Editoriale Scientifica, Nápoles, 2007.

⁹ Ya se ha visto que Kelsen destacó desde el principio su necesidad en el Estado federal.

¹⁰ Presentación a los escritos de Hans Kelsen reunidos en el libro titulado *La giustizia costituzionale, a cura di Carmelo Geraci*. Giuffrè, Milán, 1981, p. IX.

Es evidente que Schmitt, aunque se refiriera a él, no pensaba en el poder moderador que propugnó Benjamin Constant¹¹ sino en un jefe del Estado activo. Así lo pone de manifiesto el propio Kelsen en la crítica que escribe sobre la obra de Schmitt. Le reconoce el valor político de exigir para determinadas situaciones la máxima expansión del poder del Presidente del Reich, pero considera que supone una apoteosis del artículo 48 de la Constitución de Weimar y le reprocha que, en vez de una interpretación de esta última en términos de Derecho positivo, se quedara en una transposición del mito de Ormuz y Arimán al Derecho Público¹².

Sabemos que, tras la Segunda Guerra Mundial, la Justicia Constitucional encarnada por los Tribunales Constitucionales, tras su aparición en 1920, en Checoslovaquia y Austria y su recepción por nuestra Constitución de 1931, se difundió en Europa: en Italia y en Alemania, primero, en Portugal y en España en los años setenta del pasado siglo. En Francia se optó por una solución diferente, la que descansa en el Consejo Constitucional que se caracterizaba inicialmente por consistir en un control de constitucionalidad preventivo y no sucesivo a la entrada en vigor de las leyes, aunque la fiscalización que ejerce ha ido convergiendo materialmente con la que llevan a cabo los tribunales¹³. La Ley Constitucional de 23 de julio de 2008 modificó la Constitución para atribuirle la competencia de conocer y resolver la cuestión de inconstitucionalidad ahora ya sobre preceptos legales en vigor que lesionen los derechos y libertades garantizados constitucionalmente¹⁴.

Y se afirmó que la Justicia Constitucional realizada por los Tribunales Constitucionales es la coronación del Estado de Derecho. Así, si antes de su aparición se consideró que el control judicial de la Administración era la cláusula regia del Estado de Derecho¹⁵, la Justicia Constitucional profundizó en ella y se ha visto como su culminación necesaria¹⁶.

Parecería, pues, que se ha impuesto la solución kelseniana, que ha prevalecido la propuesta de defensa jurídica frente a la propuesta de defensa

¹¹ CONSTANT, B., *Curso de Política Constitucional*, traducido libremente al español por Marcial Antonio López. Imprenta de la Compañía, Madrid, 1820, tomo I, pp. 40 y ss.

¹² KELSEN, H., *Wer soll der Verfassung sein?*, en *Die Justiz*, 1930-1931. Traducido al italiano como «Chi deve essere il custode della Costituzione?», en *La giustizia costituzionale*, cit. pp. 227 y ss.

¹³ PARDO FALCÓN, J., *El Consejo Constitucional Francés*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990. Es un completo estudio de su configuración inicial. En la obra creada por Louis Favoreu y Loïc Philip, y ahora a cargo de Patrick Gaia, Laurent Domingo, Marc Guerrin, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Eric Oliva y André Roux, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*²⁰. Dalloz, París, 2022, se recogen las principales aportaciones de este órgano a la interpretación de la Constitución de la V República.

¹⁴ GUILLAUME, M., *Question prioritaire de constitutionnalité*. Dalloz, París, 2019.

¹⁵ Es el caso de Hugo Preuss, tal como recuerda José Luis Cascajo Castro, «La jurisdicción constitucional de la libertad». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 199/1975, p. 156.

¹⁶ Así lo subraya la jurisprudencia constitucional como recuerda Jesús Leguina Villa, «Jurisprudencia constitucional el artículo 106.1 CE», en *Revista de Administración Pública*, núm. 177/2008, p. 233, con cita de sentencias.

política de la Constitución. La racionalización del poder político que caracterizó el desenvolvimiento del Derecho Constitucional tras la Primera Guerra Mundial y su continuación, perfeccionada y completada en la postguerra de 1945 por el constitucionalismo democrático y social, extendido al Este de Europa después de la caída del Muro de Berlín en 1989 y de la desintegración de la Unión Soviética en 1991, parecen confirmarlo. Ese proceso de refinamiento de la técnica constitucional tuvo, desde el primer momento, en el control de constitucionalidad de las leyes una de sus manifestaciones principales¹⁷.

2. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN ANTES DE LA GENERALIZACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La necesidad de defender la Constitución comparte en grado superlativo la exigencia inherente a toda norma jurídica, de asegurar, incluso coactivamente, su cumplimiento. Sin embargo, ha habido y hay diferentes formas de entenderla y organizarla y la que hoy llamamos Justicia Constitucional, la que ejercen los Tribunales Constitucionales, ni es la única forma de defensa conocida en la experiencia europea, que es la nuestra, ni, tal como se ha visto, existió desde el primer momento en que se implanta el régimen constitucional¹⁸.

En efecto, aunque se tuvo conciencia clara de su superioridad política, no se llegó a entender la fuerza normativa de la Constitución del mismo modo en que la consideramos hoy y las preocupaciones principales sobre su vigencia y respeto no venían tanto del temor a que las desconocieran los parlamentos, sino el Poder ejecutivo y de las amenazas a la propia supervivencia de la forma estatal que constituía.

Posteriormente, cuando se fue asentando el régimen constitucional conforme desaparecían los riesgos de involución absolutista, siguió sin apreciarse la fuerza normativa de la Constitución en todo aquello que no fuera organización y no se establecieron mecanismos jurisdiccionales específicos para protegerla jurídicamente. Sí se contemplaron, en cambio, otras formas de defensa de naturaleza política e incluso ideológica.

No es casual que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, que explica muy bien en sus artículos 1 y 16, en qué consiste la Constitución, es decir cuál es su esencia, la garantía de los de-

¹⁷ MIRKINE-GUETZEVICHT, B., *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. R. Pichon, París, 1931. Obra traducida e introducida por Sabino Álvarez Gendín, *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*. Reus, Madrid, 1934, p. 31.

¹⁸ Véase la síntesis de VERGOTTINI, G. de, *Diritto costituzionale comparato*^{11*} CEDAM, Padua, pp. 291 y ss. Además ZAGREBELSKY, G., *La legge e la sua giustizia*. Il Mulino, Bolonia, 2008, pp. 311 y ss.

rechos y la separación de poderes, se preocupara por enunciar entre esos derechos, el de resistencia a la opresión (art. 2). En otro plano, la Constitución de 1791, la primera francesa, llamó a establecer «fiestas nacionales para conservar la memoria de la Revolución francesa, mantener la fraternidad entre los ciudadanos y vincularlas a la Constitución, a la Patria y las leyes» (Título primero). Y exigió para adquirir la ciudadanía activa [Título III. Capítulo primero. Sección II, art. 2] la prestación del juramento cívico con esta fórmula: «Juro ser fiel a la Nación a la ley y al rey y mantener con todo mi poder la Constitución del Reino, decretada por la Asamblea nacional» [Título II, art. 5].

Asimismo, comprometió al Rey a mantener la Constitución [Título II. Capítulo II. Sección Primera, artículo 4]. Dispuso la tipificación de delitos contra ella [Título II. Capítulo II. Sección IV, artículo 5 y Capítulo III, Sección Primera, artículo primero 10.⁹] y completó su diseño protector con la previsión de la rigidez constitucional [Título VII].

Después, son significativas, las previsiones de la Constitución de 1795 sobre la facultad del Consejo de los Ancianos de rechazar las resoluciones del Consejo de los Quinientos que no hubieran sido adoptadas según las formas previstas por la Constitución [artículos 88 y 97]. Y, sobre todo, las de la Constitución de 1799 sobre el Senado Conservador [artículos 15 a 24], competente para mantener o anular los actos que le fueran sometidos como inconstitucionales por el Tribunado o por el Gobierno. Se debe señalar, por lo demás, que el artículo 24 designó expresamente a los cónsules salientes Sieyès y Roger-Ducos miembros de este Senado Conservador.

3. LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

En España la Constitución de Cádiz previó el derecho de los españoles a representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución (art. 373) y antes previó (art. 372) que las Cortes tomaran las infracciones a la Constitución que se les hubieran hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella¹⁹.

Hubo representaciones de infracciones a la Constitución desde que entró en vigor, durante el trienio y aun después de la Rebelión de La Granja, pues se restauró su vigencia el 13 de agosto de 1836 y la mantuvo hasta el 18 de junio de 1837 en que pasó a regir la Constitución de este año. No obstante,

¹⁹ LORENTE SARIÑENA, M., *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, estudia con detalle los procedimientos que incoaron las Cortes del trienio por estas infracciones.

fue en el trienio cuando, conforme a la Ley de 17 de abril de 1821, cobró más consistencia este mecanismo²⁰. Los objetos de esas representaciones fueron, sobre todo, la acción popular, la libertad de imprenta, la libertad de comercio, el derecho de propiedad, la inviolabilidad del domicilio y las garantías jurisdiccionales y penales²¹. Y las Cortes, al adoptar sus resoluciones, afirmaron la supremacía de la Constitución y anularon los actos que retuvieron inconstitucionales²². Se convirtieron así en un tribunal que defendió la Constitución²³.

Tampoco era ajeno a su cumplimiento su artículo 368 que disponía que se enseñara en todas las Universidades y establecimientos literarios en que se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

La conciencia de la necesidad y superioridad de la Constitución que reflejan estas previsiones muestran bien el espíritu de los constituyentes gaditanos y enlazan con el de los que quisieron mantenerla. Es significativo, en este sentido, cómo termina Ramón Salas sus *Lecciones de Derecho Público Constitucional para las Escuelas de España*, de 1821²⁴: llama a los «españoles fuertes y generosos» a amar su «Constitución santa» y les dice: «defendedla vigorosamente contra sus enemigos de toda especie»²⁵.

Fuera de estos precedentes, hay que esperar al proyecto de Constitución federal de 1873²⁶ y, naturalmente, a la Constitución de 1931 que instauró el Tribunal de Garantías Constitucionales. La Ley Orgánica de 14 de junio de 1933 precisó su régimen jurídico y se constituyó el 21 de octubre de 1933. Entre otros, conoció de recursos de inconstitucionalidad y de conflictos de competencia entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, así como recursos de amparo y la exigencia de responsabilidad penal al Presidente y a los miembros del Gobierno. Solamente funcionó con cierta normalidad durante dos años –1934 y 1935– y celebró su última sesión el 23 de enero de 1939 en Barcelona²⁷.

²⁰ LORENTE SARIÑENA, M., cit., pp. 57 y ss.

²¹ LORENTE SARIÑENA, M., cit. pp. 187 y ss.

²² LORENTE SARIÑENA, M., cit. p. 364.

²³ *Ibidem*, p. 366.

²⁴ SALAS, R., *Lecciones de Derecho Público Constitucional para las Escuelas de España*. Imprenta del Censor, Madrid, 1821.

²⁵ SALAS, R., *Lecciones de Derecho Público Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales, introducida por José Luis Bermejo. Madrid, 1982, p. 319.

²⁶ TRUJILLO, G., *El federalismo español*. Edicusa, Madrid, 1967, pp. 167 y ss.

²⁷ En la web del Tribunal Constitucional <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/historia/paginas/tribunal-de-garantias-constitucionales.aspx> se puede acceder al *Libro de actas del pleno* y al *Libro de actas de la Junta de Gobierno* del Tribunal de Garantías Constitucionales. Por lo demás, sobre el mismo, véase REYES, R., *La defensa constitucional*. Espasa-Calpe, Madrid, 1934; RUIZ LAPENA, R., *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*. Bosch, Barcelona, 1982; BASSOLS COMA, M., *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; ROURA GÓMEZ, S., *La defensa de la Constitución en la Historia Constitucional Española*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

Desde 1978 en España ha sucedido lo mismo que en los países europeos con los que compartimos cultura política.

De hecho, la opción por la Justicia Constitucional concentrada fue defendida desde años antes de la transición en sede política por la oposición democrática y en sede académica por los universitarios que propugnaron el Estado de Derecho²⁸. Por eso, no fue sorpresa que los constituyentes, desde el primer momento optaran por crear el que acabó siendo nuestro Tribunal Constitucional.

El contexto normativo en el que la Constitución encuadra a este nuevo órgano es el siguiente.

El apartado 1 de su artículo 9 sujeta a los ciudadanos y a los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Este sometimiento es expresión de su fuerza normativa. La Constitución es Derecho, norma jurídica escribió Eduardo García de Enterría²⁹. Y expresa a la vez su supremacía. Después, leyes orgánicas vertebradoras sacaron las consecuencias debidas. Así, el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial nos recuerda que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y que nos vincula a todos los jueces y tribunales en los términos en que la interpreta el Tribunal Constitucional, que según el artículo 1 de su Ley Orgánica es el intérprete supremo del texto constitucional y, de acuerdo con su artículo 27, debe garantizar su primacía³⁰.

La supremacía de la Constitución deriva de su ratificación por el pueblo español que, tal como señala su preámbulo y determina el artículo 1.2, es el soberano. Es, por tanto, expresión democrática y, al mismo, tiempo, manifestación del Estado de Derecho en que España se constituyó.

Dicha supremacía se proyecta desde luego sobre el legislador y sobre la ley, precisamente porque, mientras la Constitución la ratificamos los españoles el 6 de diciembre de 1978, las leyes, aunque expresen, de nuevo acudimos al preámbulo, la voluntad popular, no son obra de los ciudadanos sino de quienes nos representan. Y los representantes no son titulares de la soberanía, ejercen un poder limitado, justamente, por la Constitución. Para hacer efectiva su supremacía frente al legislador ha dispuesto la creación del Tribunal Constitucional y le ha apoderado para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, lo que supone, por regla general, su nulidad, según precisa el artículo 39 de su Ley Orgánica.

²⁸ Es el caso de LUCAS VERDÚ, P., *La lucha por el Estado de Derecho*. Publicaciones del Colegio de España, Bolonia, 1975.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*. Civitas, Madrid, 1980.

³⁰ El apartado 1 de este artículo 27 dice así: «Uno. Mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en este título, el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados».

Así, pues, el Tribunal Constitucional defiende la supremacía de la Constitución frente al legislador y frente a los demás poderes públicos.

De este modo, afirmado el Estado social y democrático de Derecho en que nos constituimos en 1978 y sentada la supremacía de la Constitución se trata de que todos, autoridades y particulares, gobernantes y gobernados, la cumplamos. Y los medios de hacer efectivas sus prescripciones son, de un lado, los tribunales de justicia que tutelan los derechos e intereses de todos y controlan el sometimiento a la ley y al Derecho del Poder Ejecutivo y, de otro, el Tribunal Constitucional, que preserva la propia Constitución frente al legislador, pero también la separación de poderes horizontal, su distribución territorial y, en último término, los derechos fundamentales que no hayan recibido amparo por los jueces.

La defensa de la Constitución se completa, ciertamente, con los mecanismos de los artículos 55 y 116, con el ofrecido por el artículo 155 y con la disposición de las Fuerzas Armadas, todo ello bajo la dirección del Gobierno, a quien el artículo 97 encomienda la defensa del Estado con la advertencia de que el recurso a medios excepcionales no modifica el principio de responsabilidad del propio Gobierno y de sus agentes. Se trata de instrumentos para situaciones extraordinarias, aunque lamentablemente ha sido necesario utilizarlos, frente al terrorismo el artículo 55, frente a la pandemia el artículo 116 y frente al intento de secesión de Cataluña el artículo 155. Ahora bien, importa destacar que en todos los casos en que se ha recurrido a las medidas que ofrecen estos preceptos, al final ha sido el Tribunal Constitucional el que ha dicho la última palabra. Ya sea respecto de las disposiciones y actuaciones contra el terrorismo, de la declaración del estado de alarma o de la intentada secesión.

En otro plano se encuentran el Defensor del Pueblo y los procedimientos de reforma constitucional. El primero contribuye a la garantía de la Constitución promoviendo mediante sus informes y recomendaciones que las Administraciones Públicas se comporten de forma respetuosa con ella y con la interposición del recurso de inconstitucionalidad y del recurso de amparo promueve la intervención del Tribunal Constitucional. Los procedimientos de su reforma, por su parte, preservan el texto fundamental al exigir un amplio acuerdo para modificarlo.

Además, la defensa de la Constitución no termina propiamente dentro de las fronteras pues también concurren a ella el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Estos últimos se pronuncian a partir de marcos normativos específicos –el que resulta Convenio de Roma y el que ofrece el Derecho de la Unión Europea– y lo hacen desde perspectivas distintas –la salvaguardia de los derechos de particulares concretos y la respuesta a las preguntas de los tribunales nacionales– pero ambos convergen en hacer efectivos los principios y valores que informan las Constituciones estatales, entre ellas, obviamente, la española.

No en vano el artículo 10.2 de la Constitución llama a interpretar las normas sobre derechos y libertades de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España en la materia, lo que incluye la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. En lo que respecta al Tribunal de Luxemburgo, su entendimiento de los Tratados y, en especial, de la Carta de los Derechos Fundamentales y del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea³¹ ha de ser seguido por los tribunales españoles en virtud de las prescripciones de los propios Tratados y de su interpretación por el Tribunal de Justicia.

4. LA DISCUSIÓN SOBRE EL CARÁCTER ANTIMAYORITARIO DEL CONTROL JUDICIAL

La defensa de la Constitución por los jueces, entre otros, plantea el problema de su legitimidad para rechazar leyes de parlamentos elegidos por los ciudadanos o decisiones del poder ejecutivo investido por el parlamento. Y abre el camino a debates sobre el carácter antimayoritario de estos mecanismos³².

Debate que acrecienta la extensión del escrutinio judicial a prácticamente todas las esferas de actuación de los poderes públicos. Cuestiones sobre las que existe una vasta literatura. No obstante, en realidad, en la medida en que el control judicial se limita a hacer valer una fuente de rango superior, la Constitución o la ley, o el Derecho de la Unión Europea, ese reproche se desvanece siempre que los tribunales se mantengan en el marco propio de su jurisdicción. Aquí, el sistema de recursos y la autocontención, es decir, la prudencia de los que son los últimos en hablar, son válvulas eficaces para depurar posibles excesos o errores.

En cualquier caso, el funcionamiento regular del sistema de garantías que culmina en el Tribunal Constitucional procura, en último extremo hacer valer la Constitución frente al poder político. Y, en la medida en que la Constitución es expresión de la soberanía, no preserva la voluntad de los jueces que declaran la inconstitucionalidad de una ley, sino la voluntad del constituyente. O sea, del propio pueblo, no de sus representantes, con lo que el posible conflicto se superaría. En este sentido, sí se puede recordar a Montesquieu cuando dice que el juez es la

³¹ El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea dice: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

³² BICKEL, A., *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Yale University Press, 1986; JOHN HART ELY, *Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review*. Harvard University Press, 1981.

boca que pronuncia las palabras de la ley³³, aunque no cabe compartir, como dice a continuación, que el juez sea un ser inanimado, incapaz de moderar la fuerza y rigor. Por el contrario, sabemos que la sumisión del juez a la ley, su obediencia a la misma, no es plana o literal sino pensante en expresión de Philipp Heck.

5. LA INSUFICIENCIA DE LOS REMEDIOS JUDICIALES

No son suficientes, sin embargo, los remedios que están en manos de los jueces –el sistema de recursos, su prudencia– para el buen funcionamiento del sistema. Uno de los rasgos que definen su posición es que, salvo casos excepcionales, no pueden actuar de oficio, por propia iniciativa. Sólo pueden intervenir a instancia de parte legitimada. Pero en el proceso penal, a diferencia de lo que sucede en el contencioso-administrativo, en que sólo se reconoce en algunos supuestos excepcionales, existe en España, que no en otros países, la acción pública³⁴.

Y así nos encontramos con que se tiende a prolongar la confrontación política en el proceso penal y, si se encuentra la ocasión, esto es, legitimación activa, en el proceso contencioso-administrativo. Incluso, vemos que se ha empezado a utilizar el procedimiento de protección civil de los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, para dirimir enfrentamientos políticos.

Va más la política a la justicia de lo que la justicia se pueda interferir en la política y esto último no sucede por iniciativa de los tribunales³⁵.

Son igualmente notorios los enfrentamientos a la hora de la designación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, lo que favorece la difusión de la imagen de que unos y otros actuarán en el sentido que interesa a quienes propugnan sus candidaturas, dando por supuesto que carecen de criterio propio y de autonomía a la hora de

³³ LOUIS DE SECONDAT, C., barón de la Brede y señor de Montesquieu, *Esprit des lois* (1748), Libro Undécimo, Capítulo VI, dedicado a la Constitución de Inglaterra. Hay traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega: *El espíritu de las leyes*. Prólogo de Enrique Tierno Galván). Tecnos, Madrid, 1972, p. 371.

³⁴ El artículo 125 de la Constitución reconoce a los ciudadanos la acción popular en los procedimientos penales que la ley determine. Y el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que la acción penal es pública y pueden ejercitarla todos los ciudadanos españoles con arreglo a las prescripciones de la ley.

³⁵ Sobre estos aspectos, MURILLO DE LA CUEVA, P. L., «Sobre política y justicia en la actualidad», en el monográfico sobre *El estado de la justicia. El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 117/118, mayo-junio de 2025, pp. 26-31. Antes, «Estado de Derecho e instituciones democráticas en el actual contexto socio-político. El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional», en XXIX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. *Estado de Derecho e instituciones democráticas*. Gema Díez-Picazo Giménez y Gemma Sala Galvañ (coord.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2024, pp. 41-64.

ejercer sus responsabilidades. Se sigue, incluso, de esta atribución en el caso del Consejo General del Poder Judicial que los jueces que nombra discrecionalmente responderán a esos mismos patrones y ejercerán la jurisdicción en el sentido que se presume favorable a los intereses de quienes propiciaron su nombramiento. Esto, naturalmente, no es cierto, pero es muy difícil de eliminar de la percepción de amplios sectores de la sociedad. Y no ayudan a impedirla los alineamientos que vemos en esos órganos constitucionales en determinados asuntos.

Nada de lo anterior favorece a las instituciones y tampoco a la defensa de la Constitución. De un lado, porque lleva a cuestionarlas en sí mismas y, de otro, porque, en todo caso, mina la credibilidad de sus actuaciones. La Constitución, el conjunto del Estado social y democrático de Derecho, se resiente. Por eso, me parece imprescindible llegar una convención para despolitizar las instituciones de garantía, para separarlas de la confrontación partidista³⁶.

Se me dirá que soy un ingenuo pero si es posible reformar la Constitución para proteger mejor y promover a los discapacitados³⁷, si se puede aprobar la Ley Orgánica del Derecho de Defensa con el consenso general³⁸, si lo mismo sucede con leyes que protegen a quienes padecen gravísimas enfermedades³⁹, todo ello en medio de un clima político de exacerbada polarización, no debería ser difícil extender ese entendimiento a elementos propios del núcleo de la Constitución, como lo son esos órganos constitucionales o de relevancia constitucional que están llamados a garantizar los derechos e intereses de todos. Convertirlos en objeto de apetencia política partidaria debilita su respectiva posición y termina perjudicando a todos, incluso a quienes se afanan por determinar su composición, porque, antes o después, necesitarán de su protección y para que puedan recibirla debidamente les conviene no cuestionar su credibilidad.

De igual modo, es menester recuperar el respeto a las formas que imponen las disposiciones normativas. Seguir los procedimientos, respetar los principios que los inspiran y no dejarse llevar por la idea de que lo importante es acertar en las decisiones. Lo es, desde luego, tomar las correctas, pero lo es igualmente llegar a ellas cumpliendo los requisitos y los trámites previstos por la Constitución y las leyes. Parece propio del Estado de Derecho en que estamos constituidos actuar conforme a Derecho en el fondo, pero también en las formas, porque, en definitiva, estas son garantías y, entre ellas, son esenciales

³⁶ Así lo defendí en mi discurso de ingreso cuya versión ampliada publiqué como *La independencia y el gobierno del Poder Judicial. Un debate constitucional*. Reus, Madrid, 2018, pp. 153 y ss.

³⁷ El artículo 49 de la Constitución fue modificado en la reforma de 15 de enero de 2024.

³⁸ Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del derecho de defensa.

³⁹ Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible.

las que resguardan a las minorías y, en particular, a las oposiciones. La democracia, ha explicado Giuseppe de Vergottini⁴⁰, es un régimen político que garantiza la oposición. Esto supone evitar trabas a su actuación, como estamos viendo que sucede en las experiencias a las que los politólogos han venido en llamar iliberales⁴¹.

La idea de que, no ya la ley, sino la Constitución no obliga, latente en las actitudes que se apartan en mayor o menor medida de algunas de sus prescripciones, es demoledora. Ignorar o mediatizar su fuerza vinculante desarma frente a las amenazas a que se tiene que enfrentar, porque difícilmente se puede apelar a los preceptos constitucionales en unos casos cuando no se aplican en otros. Tales comportamientos, cuando afectan a órganos constitucionales, que ocupan una posición central en la arquitectura del Estado de Derecho son una patología sumamente grave que puede acabar extendiéndose a todo el edificio. Y otro tanto puede decirse de aquellas actuaciones que llevan al límite los preceptos constitucionales al anteponer en ocasiones las formas al fondo o prescindir del equilibrio que ha de mantenerse entre los principios que informan a las instituciones.

Seguramente, la prolongada etapa democrática transcurrida desde 1977, la desaparición de los fenómenos terroristas internos y de las amenazas golpistas y la consolidación del ordenamiento constitucional democrático han propiciado cierta relajación en la observancia de reglas formales y matizado mucho la respuesta a sus incumplimientos, siempre a partir de la idea de que esas actitudes no tienen consecuencias negativas de relieve y, por tanto, no afectan a los fundamentos del Estado social y democrático de Derecho que no estaría amenazado por ningún peligro.

Sin discutir que el mejor cumplimiento de las leyes exige a menudo la flexibilidad suficiente para evitar los efectos desproporcionados y contraproducentes que podrían seguirse de su aplicación estricta, rigurosa, ajena a las circunstancias realmente concurrentes, me parece que, cuando de la Constitución se trata, ha de evitarse toda separación de sus mandatos, incluso de los meramente formales. Su observancia en todo momento redunda en su preservación y en el fortalecimiento de su imprescindible supremacía y evita que, so pretexto de la aceptación de desviaciones respecto de sus determinaciones en lo accidental, se pretenda alterar, cuestionar o ignorar las de carácter sustancial. Y, si siempre es importante preservar su posición, mucho más lo es cuando existen fuerzas políticas y movimientos que, aún minoritarios, la discuten o rechazan.

⁴⁰ VERGOTTINI, G. de, «La forma de gobierno de oposición garantizada», en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9/1979, pp. 5 y ss.

⁴¹ Noción de ZAKARIA, F., *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. WW Norton & Co. Inc. Nueva York, 2003. Traducido *El futuro de la libertad. Las democracias «iliberales» en el mundo*. Taurus, Madrid, 2003.

6. LA VUELTA A LA EDUCACIÓN

Estoy convencido de que a medio y largo plazo, la mejor defensa de la Constitución está en la educación constitucional, en la formación desde las escuelas en los valores y principios en que descansa el Estado social y democrático de Derecho.

Uno de los factores que más contribuyó al gran acuerdo nacional en que consistió la Constitución de 1978 fue la llamada entonces memoria histórica que compartían las generaciones españolas de aquel momento. Las que habían vivido la Guerra Civil y las demás que habían conocido la dictadura de Franco. Era muy fácil saber lo que no se quería: enfrentamiento, conflicto. Y era igualmente fácil saber qué se quería: libertad, paz, concordia, prosperidad. La experiencia vital y la conciencia de que era posible la regresión estuvieron presentes y condujeron a esas actitudes generalizadas. Las generaciones de hoy en día, la gran mayoría de la sociedad, carecen de esa experiencia vital. No saben en qué consistió el franquismo ni qué significa vivir en un régimen que no asegura los derechos fundamentales de todos, sino que los violenta.

La única forma de compensar esa carencia es la formación, la educación, y me temo que no se imparte en la medida necesaria en las escuelas. Los constituyentes de Cádiz tuvieron clara la importancia de la educación constitucional y nosotros debemos insistir en ello y, desde luego, evitar conflictos como los que hará pronto veinte años se plantearon en torno a la enseñanza de la disciplina llamada Educación para la Ciudadanía, polémica a cuya pacificación contribuyó en gran medida el Tribunal Supremo mediante las sentencias del pleno de su Sala Tercera de 11 de febrero de 2009⁴².

Por el contrario, se trata de fomentar el conocimiento no sólo de la Constitución sino también de los fundamentos de la convivencia o, como dice el artículo 10.1 de la Constitución, del orden político y de la paz social. No son otros que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

Se trata, en definitiva, de forjar una cultura democrática que descansen en estos elementos y, para ello, la educación desempeña un papel esencial.

⁴² Dictadas en los recursos de casación núm. 905, 948, 949 y 1013/2008, respectivamente, son fácilmente accesibles, además de en la web del Consejo General del Poder Judicial en *Diario del Derecho* de 18 de febrero de 2009. Véase el comentario de Antonio Embid Irujo, «Educar a ciudadanos: reflexiones en torno a las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009 sobre la “Educación para la Ciudadanía”», en *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 4/ abril de 2009, pp. 40-49.

7. LAS NUEVAS AMENAZAS

La defensa de la Constitución también requiere responder a las nuevas amenazas derivadas de las formas actuales de relación y comunicación social y del aprovechamiento de la tecnología y de las características de la sociedad digital para alterar el normal funcionamiento democrático del país. Aprovechamiento que puede provenir de otros Estados, de poderes privados o de ambos.

Es sabido el peso que han adquirido las redes sociales en la formación de la opinión pública, de la que decimos que es un componente esencial de la democracia representativa que establece la Constitución. De la opinión pública se ha hablado como la esfera en que se debaten ideas y se forman criterios de actuación. Es el espacio en que opera el que se llamó mercado de las ideas⁴³, esto es la confrontación racional de los diversos planteamientos que emergen de las relaciones sociales libres y de la que resultan las orientaciones de los electores.

Esa forma de concebir a la opinión pública libre no se puede mantener hoy de la misma manera en que se ha entendido hasta hace no muchos años. La irracionalidad que campa en las redes sociales, amparada en el anonimato que permiten, se une a la desinformación que se propaga conscientemente a través de ellas por diversos sujetos desde dentro y fuera de las fronteras con propósitos desestabilizadores.

Es menester, por tanto, extremar las cautelas, educar también en este aspecto y profundizar en el camino abierto por el Reglamento de Servicios Digitales de la Unión Europea⁴⁴ de obligar a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, entre ellos a los motores de búsqueda y a todos los que facilitan las comunicaciones, a impedir que se hagan portadores, no sólo de mensajes de odio, sino de todos los contenidos contrarios a los derechos fundamentales, que es lo mismo que decir, contrarios a la esencia de la Constitución.

Es verdad que el establecimiento de límites de esa naturaleza puede entrañar peligros si se cometen excesos en su definición o en la aplicación de

⁴³ La expresión procede de un voto particular del juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos Oliver Wendell Holmes a la sentencia dictada en el caso *Abrams v. United States* [250 U. S.:616 (1919)], en el que, en un pleito en que se discutía de la libertad de expresión, explicó: «Persecution for the expression of opinions seems to me perfectly logical. If you have no doubt of your premises or your power, and want a certain result with all your heart, you naturally express your wishes in law, and sweep away all opposition. To allow opposition by speech seems to indicate that you think the speech impotent, as when a man says that he has squared the circle, or that you do not care wholeheartedly for the result, or that you doubt either your power or your premises. But when men have realized that time has upset many fighting faiths, they may come to believe even more than they believe the very foundations of their own conduct that the ultimate good desired is better reached by free trade in ideas --that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market, and that truth is the only ground upon which their wishes safely can be carried out. That, at any rate, is the theory of our Constitution». Sobre la libertad de expresión y sus límites a partir de esta premisa, véase Pablo Salvador Coderch (dir.), *El mercado de las ideas* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990).

⁴⁴ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

los previstos. No obstante, velar para que no se produzcan será tarea de los tribunales de justicia y, en última instancia, de los que ejercen la Justicia constitucional y de la que podríamos llamar Justicia europea, ya sea en el marco del Convenio de Roma y de sus Protocolos o en el de la Unión Europea.

8. LA VOLUNTAD DE CONSTITUCIÓN

Para terminar, a la pregunta de quién debe defender la Constitución, se debe responder que todos. No ha prevalecido la tesis de Schmitt y tampoco se ha visto desautorizada la de Kelsen. Y se han incorporado nuevos sujetos al sistema al abrirse distintos niveles de protección constitucional. El ofrecido por el Tribunal Constitucional, que lo cierra en el Derecho interno, y los que brindan el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus respectivas esferas.

Las garantías técnico-jurídicas han alcanzado, pues, un elevado grado de complejidad, operan en varios niveles y tienen una clara efectividad.

Sin embargo, según se ha dicho, no son suficientes. Es menester acompañarlas con las otras de tipo institucional, político e ideológico antes mencionadas para lograr el debido respeto a la Constitución.

Ahora bien, para ello, hace falta recuperar el presupuesto de su cumplimiento leal. Esto es, la que Konrad Hesse, siguiendo al comentarista de la Constitución suiza Walter Burkhardt, llamó voluntad de Constitución⁴⁵. Si no existe ese compromiso, si decae el propósito de regirse por ella, de poco servirán los mejores textos normativos y las más depuradas técnicas de protección.

Recordemos lo que dice Hesse:

«Cualesquiera objetivos coyunturales, incluso en el supuesto de que sean conseguidos, son incapaces de compensar la inmensa ganancia que conlleva el respeto a la Constitución incluso cuando ello resulta incómodo. Lo que se reconoce como voluntad suya debe ser, en frase de Walter Burkhardt «respetado incluso en el caso de que deban ser sacrificadas algunas ventajas, ventajas lícitas. Quien conscientemente sacrifique algún interés a un mandato constitucional refuerza el respeto a la Constitución, cuidando así de un bien imprescindible para todo Estado y en particular para el democrático». Quien

⁴⁵ HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional (Selección)*. Introducción y traducción de Pedro Cruz Villalón. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 71 y ss. y posterior edición ampliada del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y de la Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

rehúye este sacrificio «dilapida en calderilla un capital que supera todas las ventajas alcanzables y que, una vez dilapidado, resulta irrecuperable».

Estas consideraciones se nos pueden aplicar.

En España pudimos ver cómo una Constitución abierta a las nuevas tendencias del Derecho Constitucional, plena de garantías, innovadora en muchos aspectos por los que influyó en las experiencias constitucionales de otros países, no fue capaz de encauzar la vida política de la II República. Más que a los defectos que se le achacaron⁴⁶ se debió a que no existió un verdadero consenso sobre el régimen político que expresaba a que no hubo, una voluntad de Constitución compartida. Carencias obviamente debidas a las condiciones económicas, sociales y políticas de entonces.

Está claro que no es comparable aquella situación con la actual desde ningún punto de vista. La fragmentación y la polarización políticas actuales no han dado lugar a un enfrentamiento de carácter existencial como el que hubo entonces. La sociedad de hoy en día no está aquejada de la desigualdad extrema que existía hace cien años y sus conflictos no son de la naturaleza de los que atravesaban España y Europa en aquel tiempo. No obstante, salvadas las distancias y, situados en sus justos términos la contraposición política y el debate ideológico presentes, no muy diferentes de los que se dan en otros países europeos, me parece que sí se puede apreciar, falta de voluntad de Constitución en aspectos determinados pero muy importantes, además de la tendencia ya apuntada a relativizar el carácter prescriptivo, vinculante, de muchas normas jurídicas, incluidas las constitucionales.

Por otra parte, vistas las diferencias que han aflorado en los últimos tiempos entre los partidos políticos que se identifican con la Constitución y la manera estruendosa en que se manifiestan, sería bueno que intentaran reconstruir sus relaciones a partir de acuerdos sociales, económicos y políticos básicos. Sobre ellos, restablecida una comunicación fluida y permanente desde las respectivas diferencias, no debería ser difícil poner al día en lo que resulte imprescindible la Constitución o sus desarrollos, ya sea en los aspectos orgánicos y funcionales, ya sea en los de tipo material.

Y, en especial, permitiría afrontar con seriedad los problemas derivados de la expansión exponencial de la tecnología digital, entre ellos el control de las grandes corporaciones tecnológicas⁴⁷, y el establecimiento de garantías

⁴⁶ Por ejemplo, por ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES, N., *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Civitas, Madrid, 1981.

⁴⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., *La Constitución del algoritmo*. Fundación Manuel Giménez Abad. Madrid 2023, propugna la constitucionalización del algoritmo y la digitalización de la Constitución para hacer frente a los problemas derivados del control por unas pocas empresas tecnológicas situadas fuera de la Unión Europea de las redes a través de las cuales discurre cada vez más la vida social, económica y política.

efectivas en la utilización de inteligencia artificial en los procedimientos políticos y administrativos.

Asimismo, la normalización, junto a los efectos estabilizadores de la vida política que le resulta inherente, seguramente brindaría la posibilidad de atraer a sectores sociales hoy fuera del consenso constitucional y así ampliarlo de nuevo. Objetivos unos y otro del constitucionalismo actual.

Servirá recordar que en 1977, antes de que hubiera ni siquiera un anteproyecto de Constitución, se alcanzaron los llamados Pactos de La Moncloa: fueron amplios acuerdos políticos, económicos y sociales en los que se comprometieron los partidos representados en las primeras Cortes Generales democráticas y las principales organizaciones empresariales y sindicales⁴⁸.

Esos pactos se lograron en un contexto económico muy adverso, nada que ver con el de hoy, en un país más pobre, con altas tasas de inflación y de desempleo, y bajo la amenaza del terrorismo de varios signos y de la involución. A pesar de las dificultades, fue posible identificar entonces los puntos de acuerdo, levantar sobre ellos el Estado social y democrático de Derecho y descentralizar intensamente el poder político. Sobre esos acuerdos se forjó la voluntad constituyente y, una vez fructificada, la voluntad de Constitución.

Hoy no tendría que ser más arduo porque el punto de partida es mucho más amplio y sólido, aunque es verdad que no contamos en la actualidad con lo que sí sabían por propia experiencia los protagonistas de entonces: qué es lo que supone carecer de democracia y de Estado de Derecho, inseparables tal como nos lo dice el artículo 1.1 de la Constitución⁴⁹. Aquí está el reto principal: explicar la diferencia. Ejemplos no faltan en el panorama internacional próximo para mostrarla.

Volvamos a Ramón Salas recordemos con él que la Constitución es la paz y debe ser protegida. Y la historia enseña que cuando no se la protege, todos perdemos.

⁴⁸ *Los Pactos de La Moncloa. Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político. Madrid, 8-27 de octubre de 1977.* Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977. Sobre ellos, véase Mercedes Cabrera; «Los Pactos de La Moncloa: acuerdos políticos frente a la crisis», en *Historia y Política*, núm. 26/2011, pp. 81 y ss.

⁴⁹ MILLER, L., *Polarizados. La política que nos divide*. Ediciones Deusto, Barcelona 2023, pp. 64 y ss., concluye que la polarización existente en la actualidad, cuyas causas profundas sitúa en la desigualdad económica y en la precariedad laboral, no hace imposible el entendimiento entre las fuerzas políticas, siempre que no pretendan partir de imposiciones disfrazadas de consenso. Deben reconocer las diferencias que les separan y negocien con disposición a hacer renuncias.