

¿UNA CONSTITUCIÓN PERMANENTE E INALTERABLE?

LA NECESIDAD Y BENEFICIOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

GERMÁN GÓMEZ ORFANEL*

I

Mi aportación tiene el objetivo, entre otros, de contribuir a rechazar la idea de que plantear la posibilidad de reformar la Constitución de 1978, pueda ser considerado como la actuación de un aguafiestas en el marco de la celebración de los XXV años del texto constitucional.

Por todo ello debe conjurarse el temor o la negativa a posibles modificaciones constitucionales, elemento caracterizador de nuestra evolución constitucional, y que en la actualidad** impregna la posición del Gobierno, del partido que le sustenta (PP), y de relevantes sectores de la sociedad española¹.

Aún reconociendo la relevancia de problemas graves como el soberanismo vasco, y en menor medida el catalán, que se situarían fuera del actual marco constitucional, y cuya aceptación exigiría una radical reforma constitucional, no deseada por la mayoría de los ciudadanos del Estado, y de resultado dudoso si atendiéramos exclusivamente a los electores de los respectivos ámbitos territoriales mencionados, es conveniente aludir a otras cuestiones menos dramáticas que deberían ser objeto de modificación constitucional. Me refiero a la reforma del Senado, a los efectos de la *constitucionalización* de la Unión Europea, y al empleo de instrumentos jurídicos y políticos que contribuyan a la regeneración democrática de nuestro país.

El Derecho constitucional, es un Derecho *abierto*, y que se sirve de principios que admiten interpretaciones evolutivas, diferenciadas e incluso contrapuestas, condicionadas a que no violenten el texto normativo. Los intérpretes más cualificados de las constituciones, como los Tribunales constitucionales o similares tienen aquí un espacio privilegiado, actuando a través de su jurisprudencia pueden aportar interpretaciones que sirvan como alternativa a eventuales reformas constitucionales.

La labor del Tribunal Supremo de Estados Unidos interpretando una de las más estables constituciones del mundo, es objeto de reconocimiento general. Sin embargo no hay que olvidar, que el texto constitucional ha experimentado diversas

* Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

** (Octubre de 2003)

1. Javier Pérez Royo: «Una anomalía española. La aversión a la reforma constitucional», en *Claves de razón práctica*, nº. 138, diciembre 2003.

enmiendas e incluso rectificaciones. Como ejemplo recordemos que en enero de 1919, la enmienda XVIII estableció la llamada *Ley seca*², ejemplo poco recomendable de política prohibicionista, y que generó un notable aumento de la corrupción y de la delincuencia organizada, con la consecuencia de que fue preciso deshacer el camino, y el 5 de diciembre de 1933, mediante la enmienda XXI, quedó derogada la reforma anterior (enmienda XVIII).

Por otro lado, las constituciones son un conjunto de normas, que hay que tomar en *serio*, derecho vivo que aspira a regular la convivencia social y el proceso político, teniendo en cuenta la realidad. En caso contrario pueden convertirse en una simple hoja de papel, o de papel mojado, algo totalmente inservible. Recordemos la aportación de Loewenstein³, clasificando las constituciones, según su grado de eficacia, en normativas, nominales y meramente semánticas.

También puede suceder que se mantenga el texto constitucional, pero que éste quede vaciado por interpretaciones que poco tienen que ver con su sentido. Estaríamos entonces en presencia de las denominadas *mutaciones constitucionales*, auténtico peligro para la normatividad jurídica de los textos constitucionales. Se trataría de una alternativa a la reforma, consistente en una modificación constitucional al margen del procedimiento formal de reforma. «Una mutación constitucional modifica de la manera que sea el contenido de las normas constitucionales, de modo que la norma, aún manteniendo el mismo texto, recibe una significación diferente»⁴

No se pueden poner límites jurídicos al poder constituyente, aunque sí al constituyente constituido, o poder de revisión o reforma constitucional.

Tales límites pueden ser temporales como los contenidos en nuestra Constitución de Cádiz, en su artículo 375⁵, estableciendo además un procedimiento rígido de reforma.

Pero los más significativos, son los límites materiales expresos o *cláusulas de intangibilidad*, inexistentes, por cierto, en nuestra historia constitucional, aunque el franquismo a su manera, es decir, bajo la denominación de Leyes Fundamentales, estableció en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958, que éstos, «síntesis de los que inspiran las Leyes Fundamentales, son por su propia naturaleza, *permanentes e inalterables*»⁶.

Afortunadamente no fue así, y, ya en la propia Ley para la Reforma Política, se incluía un primer artículo de connotaciones *roussonianas* y ajeno al sistema fran-

2. «Un año después de la ratificación de este artículo, quedará prohibida por el presente, la fabricación, venta o transporte de licores embriagantes dentro de los Estados Unidos y de todos los territorios sometidos a su jurisdicción, así como su importación a los mismos o su exportación con el propósito de usarlos como bebidas».

3. Karl Loewenstein: *Teoría de la Constitución*, editorial Ariel, Barcelona, 1968.

4. Konrad Hesse: *Escritos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 91. Véase además, P. de Vega: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, editorial Tecnos, Madrid, 1985, pág. 179 y ss.

5. «Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición, ni reforma en ninguno de sus artículos».

6. Art. 3 de la Ley de Principios.....Expresión repetida en el art. 6 de la Ley Orgánica del Estado, de 1966. Asimismo se decretaba la nulidad de las leyes y disposiciones que vulneraran o menoscabaran dichos Principios, a través del llamado recurso de contrafuero. (Art. 4)

quista, que fundamentaba la democracia en la supremacía de la ley, *expresión de la voluntad soberana del Pueblo*, junto con la referencia a la inviolabilidad y obligatoriedad de los derechos fundamentales. La mencionada ley, calificada por algunos como *octava Ley Fundamental*⁷, establecía unas Cortes bicamerales (Congreso y Senado), elegidas por sufragio universal⁸ (salvo los senadores de designación real) y con potestades legislativas y de reforma constitucional.

II

Las Constituciones vigentes de Alemania, Francia e Italia, entre otras, incluyen expresamente en su texto límites materiales a la reforma constitucional.

La Ley Fundamental de Bonn, que supone un ejemplo paradigmático, prohíbe en su artículo 79.3, las modificaciones que afecten a la organización de la Federación en *Länder*; a la participación de éstos en la legislación a través del Consejo Federal, y a los principios enunciados en los artículos 1 (dignidad de la persona, derechos humanos), y 20 (Estado federal, democrático y social, soberanía popular, vinculación de los poderes a la Constitución y a las leyes y derecho de resistencia). Por otro lado, el ordenamiento constitucional de los *Länder* deberá ajustarse también a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social y a los derechos fundamentales. (Art. 28).

De este modo se crea un doble nivel de constitucionalidad, abriéndose la posibilidad de la existencia de *normas constitucionales anticonstitucionales*, según la expresión de O. Bachof⁹, correspondiendo al Tribunal Constitucional Federal el control de las mismas.

Las Constituciones de Italia (art. 139) y Francia (art. 89) incluyen una cláusula casi idéntica, *la forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de revisión constitucional*, si bien el texto francés rechaza además las posibles reformas que atenten *contra la integridad del territorio*.

Centrándonos en nuestro sistema constitucional vigente, la regulación de la reforma se caracteriza por lo siguiente:

- No inclusión de cláusulas de intangibilidad
- Protección fortalecida de la reforma total o revisión, y de determinados contenidos (Título preliminar, Derechos fundamentales y Corona), mediante un procedimiento superrígido y en gran medida disuasorio (mayoría de dos tercios de

7. Pablo Lucas Verdú: *La octava Ley Fundamental .Crítica jurídico- política de la Reforma Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976.

8. Al establecerse una forma de representación inorgánica, se generaba un conflicto con el contenido del Principio VIII del Movimiento Nacional :

«La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general, se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades con representación orgánica. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerada ilegal.»

9. Otto Bachof: *Vefassungswidrige Verfassungsnormen?*, Tübingen, 1951.

ambas cámaras + disolución y nuevas elecciones + ratificación de la decisión y aprobación del nuevo texto, por mayoría de dos tercios de cada cámara + ratificación mediante referéndum). Incluso cabe la posibilidad de un cambio total, que no se excluye *de iure*, pero que *de facto* se configura como francamente difícil.

El procedimiento de reforma de los restantes contenidos constitucionales, dentro de su notable rigidez, resulta algo más simplificado (aprobación por mayoría de tres quintos de cada cámara + intervención de una comisión paritaria de senadores y diputados, en el supuesto de no haber acuerdo, y si persisten las diferencias, bastaría la aprobación por mayoría absoluta del Senado y de dos tercios del Congreso + referéndum, en el caso de solicitarlo al menos una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras).

En el momento constituyente no hubo acuerdo para incorporar dentro del texto constitucional, un núcleo irreformable, aunque sí para garantizar determinados contenidos sustanciales del orden constitucional (Título preliminar, derechos fundamentales), o que se consideraban necesitados de sobreprotección ante su alejamiento de la evolución histórica española reciente (Corona).

Recordemos que el PSOE se negó a que la institución monárquica fuese irreformable,¹⁰ y que el grupo parlamentario de Alianza Popular propuso otorgar tal carácter a la unidad del Estado.

III

Como es bien sabido la única reforma que ha experimentado nuestro texto constitucional, y que afectó al artículo 13.2: «derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales», (Ley de reforma de 27 de agosto de 1992), fue consecuencia de la necesidad de hacer compatible el artículo 8.B.1 del Tratado de Maastricht con el mencionado artículo de nuestra Constitución.

La Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 había subrayado la incompatibilidad existente, si no se reformaba la Constitución a través de la vía establecida en el artículo 167.

Lo que merece destacarse de dicha declaración, es que se opuso a la posibilidad de reformas tácitas de la Constitución al interpretar el artículo 93 en el sentido de que

«las Cortes Generales pueden en suma ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, pero no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar sus determinaciones, pues ni el poder de revisión constitucional es una competencia cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X, esto es a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto».

(F. J. 4)

Precisamente el artículo 95.1 pretende evitar la aceptación de tratados *contra*

10. En un voto particular al primer proyecto de Constitución, se aludía a que «la Jefatura del Estado la ostentará el Presidente de la República».

constitutionem, y otra cosa distinta es que mediante el artículo 93 de la Constitución, pueda producirse una alteración de la atribución constitucional de competencias, desde los órganos estatales a los comunitarios.¹¹

Hay que tener presente que las autoridades españolas deben observar la Constitución cuando actúen *ad extram* participando en la elaboración de tratados y convenios internacionales, y no solo *ad intram*.

Alemania y Francia efectuaron en su momento, importantes reformas constitucionales para adaptarse al Tratado de Maastricht, llegando a mencionar expresamente a la Unión Europea.¹²

De la lectura del texto de la Ley Fundamental, cabe pensar que sólo el núcleo esencial de la Constitución se halla a salvo de no quedar desplazado por las competencias comunitarias, en cuanto se considera irrenunciable, y es más sólo se podrá efectuar una cesión de soberanía si la Unión Europea garantiza el respeto a tales contenidos, correspondiendo al Tribunal Constitucional alemán interpretar la observancia de tal requisito, lo cual no deja de dificultar sin duda el principio de la primacía y efecto directo del Derecho comunitario.¹³

Respecto a nuestra Constitución, sería conveniente la inclusión de un precepto, que hiciese referencia expresa a la Unión Europea y a la correspondiente cesión de competencias.

La situación actual caracterizada por el deseo mayoritario de aprobar una Constitución Europea, incide en las relaciones entre nuestro Derecho constitucional y el de la Unión Europea, planteándose la cuestión de si la entrada en vigor de la Constitución Europea obligaría a reformar nuestro texto constitucional, o al menos haría aconsejable determinadas reformas.

Nos hallamos ante la previsible aprobación de un Tratado por el que se instituye la Constitución Europea,¹⁴ «a la que los Estados miembros confieren compe-

11. Véase: M. Aragón Reyes: «La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución», REDC, nº, 42, septiembre-diciembre 1994, pp. 9-27.

12. «En orden a la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania coopera en el desarrollo de la Unión Europea, que deberá ajustarse a los principios del Estado democrático, de derecho, social y federal así como al principio de subsidiariedad y garantizar una tutela de los derechos fundamentales equivalente en sus líneas esenciales a la dispensada por esta Ley Fundamental. A tal efecto la Federación podrá transferir derechos de soberanía por la vía de una ley de las que requieren la aprobación del Consejo Federal. Lo establecido en los apartados segundo y tercero del artículo 79, será de aplicación en lo relativo a la fundación de la Unión Europea así como a las modificaciones de los tratados constitutivos y demás normativas equiparables que supongan en sí mismas una alteración o complemento de los contenidos de esta Ley Fundamental o posibiliten que ello se lleve a cabo.» (art.23.1 de la Ley Fundamental)

«La república participa en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea, constituidas por Estados que han optado libremente, en virtud de los tratados que las han instituido, por ejercer en común algunas de sus competencias.» (art. 88-1 de la Constitución francesa).

Véase: *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Traducción y edición de Germán Gómez Orfanel, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

13. J. C. Cano Monteijano: *La integración europea desde el Tribunal Constitucional alemán*, CEPC, Madrid, 2001, p.332.

14. Sobre la distinción entre ambas categorías, resulta de gran utilidad la consulta del texto de Luis M^º. Díez Picazo: «¿Que diferencia hay entre un tratado y una constitución?», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 13, (2001)

tencias para alcanzar sus objetivos comunes» (art. 1.1 del Proyecto de Tratado de la Unión Europea). La Unión Europea se ha ido transformando desde un orden jurídico internacional hacia un orden jurídico constitucional, y a ello ha contribuido notablemente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁵. Aunque se hable de Constitución, ésta no tendrá que ser la de un superestado o Estado federal.

La Unión Europea sigue formada por Estados, es en realidad lo que podríamos denominar, una *Unión de Estados*; basada en unos principios comunes: libertad, democracia, respeto a los derechos humanos, y Estado de derecho...(art. 6 del Proyecto de TUE, cuya violación puede generar la suspensión de determinados derechos del Estado infractor. (art. 7).

Por otro lado seguirá vigente el principio de autonomía institucional de los Estados miembros, así como su identidad nacional. (art.6.3). La aplicación del Derecho comunitario corresponde a los Estados miembros,¹⁶ que tienen libertad para realizar tal cometido con la organización y procedimientos que les parezcan oportunos. Pero son el Gobierno Central y el Parlamento quienes se relacionan con la Unión Europea, y en los países descentralizados, como el nuestro, corresponde a las Comunidades Autónomas aplicar determinadas normas comunitarias, cosa que sucede también respecto a actuaciones de jueces nacionales dotados de independencia, aunque es el Estado en su conjunto quien es responsable ante la Unión Europea, del incumplimiento de tales obligaciones.

Pertenecer a la Unión Europea no condiciona, ni altera las opciones constitucionales concretas de los Estados miembros, pero éstos no pueden alegar sus vinculaciones constitucionales para justificar el incumplimiento de sus deberes comunitarios.

Los Estados, aún con grandes limitaciones, siguen siendo Estados, pudiendo adoptar el modelo político que consideren más conveniente, y delimitar su propio territorio (exclusión de secesiones), y solo ellos ejercen fuerza coactiva.¹⁷

Lo anterior es compatible con la situación predominante en Estados descentralizados, tanto federales como regionales, caracterizada por el malestar de los Estados miembros o las Comunidades Autónomas en el caso español, respecto a su participación en la creación del Derecho comunitario y la aplicación del mismo, sobre todo cuando afecta a sus competencias y no pueden decidir o participar en las decisiones comunitarias, teniendo que soportar sus consecuencias.

En esta perspectiva se sitúa el artículo 23 (párrafo 2 y siguientes) de la Ley Fundamental alemana que considera al Consejo Federal (*Bundesrat*), como repre-

15. Paul Craig: «Constituciones, constitucionalismo y la Unión Europea», en R. Alonso y E. García de Enterría: *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.

16. Luis M^a. Díez Picazo: «¿Que significa ser Estado dentro de la Unión Europea?», en R. Alonso y E. García de Enterría, op. Cit. pp. 267-283.

17. Díez Picazo, op. Cit. p.283.

«La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior». (art. 5.1 del Proyecto de Constitución).

sentante y cauce de expresión de los Länder en la formación de la voluntad del Estado alemán respecto a la Unión Europea.

Por ahora carecemos en nuestro texto constitucional de un artículo semejante al mencionado, pero va aumentando el número de quienes proponen incluir alguna mención expresa a la pertenencia a la Unión Europea, e incluso a la previsible Constitución de Europa, sobre todo si tenemos en cuenta los posibles conflictos entre diferentes niveles constitucionales. En esta perspectiva, Cruz Villalón, anterior presidente del Tribunal Constitucional, ha aludido a un *continuum* constitucional en el que el constitucionalismo estatal seguirá ocupando el centro de gravedad, prolongándose hacia arriba en un constitucionalismo de la Unión y hacia abajo en un constitucionalismo autonómico.¹⁸ Por otro lado, en el proyecto de Tratado sobre una Constitución para Europa, se indica que el Derecho de la Unión primará sobre el de los Estados miembros¹⁹, y en caso de conflicto con el Derecho constitucional de un Estado miembro, prevalecerá el Derecho comunitario, *constitucional* o no.

IV

Respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de la política de la Unión Europea, cuando se vean afectadas competencias de las mismas, el artículo 23 alemán, y de modo semejante el 23d y 23e de la Constitución austríaca vigente, ofrecen también sustanciosos puntos de referencia que comentaré mas adelante al analizar las reformas aconsejables de nuestro Senado.

Sin embargo, aunque no hayan tenido reflejo en el texto constitucional, es conveniente mencionar algunas iniciativas adoptadas en el ámbito de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la Unión Europea.

Aunque existen diversos antecedentes, destacaría el Acuerdo de 29 de octubre de 1992, suscrito entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que institucionalizó la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). Cinco años después fue objeto de regulación legislativa, por la Ley 2/1997 en cuyo artículo segundo se indicaba que la «Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario». Dicha ley fue consecuencia del Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad firmado por el Partido Popular y Convergencia i Unió tras las elecciones de 1996, y a su vez incorporaba el contenido del Acuerdo para la participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales, aprobado el 30 de noviembre de 1994.²⁰

18. P.Cruz Villalón, «El espacio constitucional europeo», en, *EL PAÍS* (La Constitución del XXI), de 6 de diciembre de 2003, p. 19.

19. « La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas primarán sobre el Derecho de los Estados miembros». (art. 10.1).

20. Véase el trabajo de Javier Corcuera Atienza: «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación autonómica», en, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº. 8, pp.197-223.

Así pues, existen diversos instrumentos que permiten una cierta participación en la toma de decisiones relacionadas con las competencias comunitarias, aunque sería conveniente, si se alcanzara un consenso razonable, el dotarles de rango constitucional.

Como ha escrito Pérez Calvo, nuestra Constitución ignora prácticamente las relaciones internas que se generan en el Estado autonómico como consecuencia de la pertenencia a la Unión Europea, mientras que la constitucionalización de los principios de participación de las autonomías en la formación de la voluntad estatal contribuiría notablemente al incremento de la capacidad de integración del Estado.²¹

Ahora bien, tal iniciativa debería desarrollarse en el marco de un Senado configurado como auténtica Cámara de representación territorial, y ello supone una reforma constitucional del mismo, y en este aspecto, aunque no sea el único, nos pueden ser de utilidad las aludidas innovaciones constitucionales de Alemania y Austria, sobre todo en lo que afecta a la organización y competencias de sus segundas cámaras, en las que los Estados (Länder), se hallan representados teniendo en cuenta su población y su extensión geográfica y sin que ello haya dado lugar al reconocimiento de «hechos diferenciales», mientras que en España existen opiniones divergentes sobre la mayor relevancia que puedan conseguir algunas Comunidades, frente al criterio favorable a la igualdad básica entre todas ellas.

A partir de la mitad de la década de los ochenta se han multiplicado las opiniones que tanto desde una perspectiva política como doctrinal reclamaban la reforma del Senado. En 1987 y 1989 se aprobaron mociones para modificar el Reglamento de la Cámara en el sentido de favorecer la participación de las autonomías en la misma. Esta tendencia se concretó en 1994 con el establecimiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que en una sesión celebrada a fines de 1994, se pronunció a favor de la reforma constitucional del Senado, creándose una comisión especial para el estudio de la misma. Sin embargo el interés del Partido Popular fue disminuyendo, hasta que en 1999 abandonó tal proyecto.

La mayoría de quienes defienden la reforma se inclinan porque su alcance se limite a los correspondientes artículos del Título III, lo que permitiría un procedimiento más simplificado. En lo tocante a su contenido, señalaría entre otras las siguientes alternativas:

a). Mantener al Senado como Cámara parlamentaria, representativa del pueblo español, con prohibición del mandato imperativo y facultades de control del Gobierno, si bien convirtiéndole en cámara de primera lectura en leyes de contenido autonómico, incrementando la influencia de las Comunidades Autónomas en la composición del Senado, y escenario de su participación en cuestiones relacionadas con la Unión Europea, y excluyendo a la Cámara de la disolución salvo en supuestos de reforma constitucional (art.168).²²

b). Elección de los senadores por las Asambleas autonómicas, mediante escrutinio mayoritario sin limitación de voto, lo que facilitaría una actuación unitaria.

21. A. Pérez Calvo: «España es un Estado autonómico y comunitario», en *Anuario Jurídico...* op. Cit. pp. 39-72, (p. 41).

22. J. A. Alonso de Antonio. *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, 1999, p. 52 y ss.

Cada Comunidad Autónoma designaría cuatro senadores por provincia, mas otro por cada millón de habitantes, y exclusión de la prohibición de mandato imperativo.²³

c). Imitación del modelo alemán (Bundesrat). Los senadores representarían a los Gobiernos autonómicos, con un número de votos proporcional a la población.

Este Senado, participaría decisivamente en la legislación estatal que afectara a las Comunidades Autónomas.²⁴

La reforma del Senado se presenta pués, junto con los efectos que pueda generar la aprobación de la Constitución europea, como problemas políticos y constitucionales a los que habrá que dar una respuesta que no debe retrasarse. La organización de un nuevo modelo de Estado, en sentido federal o incluso confederal, no parece suscitar el consenso necesario y conveniente, aunque en realidad somos y probablemente seremos cada vez mas, un Estado cuasifederal. El eventual reconocimiento de los denominados *hechos diferenciales*, o la opción por una descentralización igualitaria, suponen problemas que deberán ser resueltos.

Otras posibles reformas constitucionales como la de acabar con la preferencia del varón, respecto al orden sucesorio a la Corona, aunque tiene un importante carácter pedagógico, no me parece tan relevante y urgente en la medida en que no afectaría al actual Príncipe heredero, sino a sus posibles descendientes.

En contraste, se presta menor atención a las reformas tendentes a lograr una mayor democratización de nuestros procesos políticos, en el sentido de aumentar la participación de los ciudadanos, mejorando los mecanismos de representación y la actuación del Parlamento,²⁵ y combatiendo en suma la apatía y la despolitización de la gran mayoría de los españoles, no excesivamente proclives a cultivar las virtudes *republicanas* asociadas con el interés por lo que es público, es decir, común a todos.

23. R. Punset: *Estudios parlamentarios*, CEPC, Madrid, 2001, p. 89 y ss.

24. Esta posición se corresponde con la de Eliseo Aja, véase: 'Igualdad competencial y hecho diferencial', en, *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995.

25. Resulta recomendable la lectura del libro de Ramón Soriano y Luis de la Rasilla, *Democracia vertiginosa y ciudadanos de perfil*, editorial Comares, Granada , 2002.

