

ano 15 - n. 62 | outubro/dezembro - 2015  
Belo Horizonte | p. 1-266 | ISSN 1516-3210  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL

# A&C

 EDITORA  
**Fórum**

**IPDA**  
Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2015 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



**Luís Cláudio Rodrigues Ferreira**  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - - Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review). Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral  
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial  
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis  
Daniel Wunder Hachem  
Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial  
Felipe Klein Gussoli

#### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Juarez Freitas (UFRGS)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Nelson Figueiredo (UFG)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clémerson Merlin Clève (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Eros Roberto Grau (USP)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Carlos Abraão (UEL)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Yara Stroppa (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	
Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)	

#### Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

# El Estado compuesto en la Constitución Española de 1978\*

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de A Coruña (A Coruña, España). Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela. Doctor honoris causa por la Universidad Hispanoamericana de Nicaragua. Director del Grupo de Investigación "Derecho Público Global". Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro de la Real Academia Española de Jurisprudencia, de la Academia Iberoamericana de Derecho Electoral, de la Academia Nicaragüense de Jurisprudencia. Presidente honorario de la Asociación Centroamericana de Derecho Administrativo. Miembro fundador de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral. Miembro fundador y miembro del Consejo Directivo de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo. E-mail: <rajaim@gmail.com>.

---

Resumen: El artículo se dedica al análisis del modelo de Estado compuesto diseñado en la Constitución Española de 1978, relacionando dicho modelo con los principios fundamentales que orientan la Administración Pública.

Palabras-clave: Estado compuesto. Modelo de Estado. Constitución Española de 1978. Administración Pública. Principios fundamentales.

Sumario: I Introducción – II Constitución, Administración Pública y modelo de Estado – III El modelo constitucional: un acierto – Referencias

---

## I Introducción

Mariano Baena del Alcazar ocupa por derecho propio un lugar central en la ciencia de la Administración pública española. No sólo porque ha sido uno de los primeros profesores que ha inaugurado el área de conocimiento de ciencia de la Administración, sino porque ha sido, es, y será, uno de los profesores universitarios de nuestro país que más ha contribuido al estudio de la Administración pública desde un enfoque abierto y plural. Por ello, es para mí un gran placer dedicar estas líneas sobre el modelo de Estado compuesto diseñado en la Constitución de 1978 en los últimos tiempos al colega, al amigo, y, por supuesto, al maestro, al que los administrativistas españoles debemos también todo un repertorio de doctrina jurisprudencial en los que Baena del Alcazar ha tratado el programa completo de la asignatura de Derecho Administrativo.

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación fundamental no orientada "Buena Administración y nuevos retos de la contratación pública: una perspectiva internacional y comparada", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, 2014 (ref.: DER2013-42210P).

La Constitución de 1978 es, sin lugar a dudas, uno de los monumentos jurídicos más importantes de la historia de España. No sólo porque ya es la Norma Fundamental más perdurable del universo constitucional español, lo que a juzgar por lo azarosa y movido de nuestra historia constitución es algo muy relevante, sino porque ha permitido un largo período de paz y prosperidad sin precedentes en el que se han abierto espacios de libertad y solidaridad idóneos para construir unas instituciones políticas y administrativas acordes con la centralidad de la posición jurídica de los ciudadanos en el conjunto del sistema político.

Efectivamente, en la historia de cualquier país hay hitos históricos que contribuyen a conformar los rasgos de la ciudadanía política de sus habitantes. Olvidarlos, desvirtuar su sentido, o convertirlos en un tópico inerte, afecta de manera inmediata a nuestra propia identidad nacional y a nuestro destino como Estado. Por eso no es ocioso, sino un saludable ejercicio político, que recordemos la centralidad que entre nosotros ocupa el 6 de diciembre de 1978.

Ese día, se abrió para España, para todos los españoles, un esperanzador panorama de libertad, de justicia, de igualdad y de pluralismo político. Recordar esta fecha es reconsiderar el valor de estos preciados bienes, rememorar el esfuerzo de su consecución y reafirmar nuestro compromiso de preservarlos y enriquecerlos permanentemente.

Como ya se indicaba en el artículo 16 de la declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, “toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes carece de Constitución”. De algún modo están aquí implícitos los que considero los dos fines fundamentales de la Constitución, la libertad de los ciudadanos –expresada en este caso en la garantía de sus derechos– y la participación, expresada aquí –limitadamente– como participación en el poder político.<sup>1</sup>

Precisamente, las bases del concepto liberal y moderno de constitución se fundamentan en el reconocimiento y garantía de la libertad del ciudadano frente al poder público a través de una serie de principios y técnicas, destacando el respeto a los derechos fundamentales y la consagración de la división de poderes.

No podemos olvidar que el espíritu de consenso se puso particularmente de manifiesto en la elaboración de nuestro Acuerdo Constitucional. Algunos de los que han participado en este seminario en esta magnífica universidad italiana fueron testigos directos y artífices de aquella capacidad política, altura de miras y generosidad que presidió todo el proceso de elaboración de nuestra constitución de 1978, hoy lamentablemente ausente de nuestro ruedo político. En aquel entonces, 1978, se cumplió una vez más esa máxima de Dahlmann que debiéramos tener más presente: “en todas las empresas humanas, si existe un acuerdo respecto a su fin, la posibilidad de realizarlas es cosa secundaria...”. Hoy, gracias al tesón y al esfuerzo de aquellos españoles que hicieron posible la Constitución

<sup>1</sup> Ver: NOBRE JÚNIOR, E. P. Uma ideia de Constituição. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 111-145, jan./abr. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40251>>.

de 1978, la consolidación de las libertades y el compromiso con los derechos humanos son una inequívoca realidad entre nosotros. Es verdad, como también es cierto que, sin embargo, la autocontemplación en lo mucho que se ha hecho no nos puede hacer olvidar que vivimos tiempos en los que este espíritu de tolerancia y rebúsqueda del bienestar general de todos los españoles por momentos se oscurece cuanto más brilla esa terrible partidocracia que, poco a poco, se ha ido apoderando de un poder de titularidad ciudadana que estos han abandonado a su suerte ante la seducción del confort, del consumismo insolidario y del individualismo.

Ahora bien, recordar en este momento aquellos tiempos puede ayudarnos a despertar de este sueño y pensar sobre los valores y los principios que hicieron posible aquella gran gesta colectiva.

En efecto, podríamos ahora preguntarnos ¿cuál es la herencia entregada en aquel momento constituyente, cual es el legado constitucional?. Muy fácil: un amplio espacio de acuerdo, de consenso, de superación de posiciones encontradas, de búsqueda de soluciones, de tolerancia, de apertura a la realidad, de capacidad real para el diálogo que, hoy como ayer, siguen y deben seguir fundamentando nuestra convivencia democrática. En otras palabras, el triunfo de las coordenadas del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario al servicio del libre desarrollo de las personas en un contexto socio-económico justo y digno. Algo que, a juzgar por el ambiente reinante en la vida política española, bien podríamos recuperar para volver a una senda de innegable crecimiento y desarrollo, al menos, y no es poco, de las libertades solidarias.

Este espíritu al que me refero –de pacto, de acuerdo, de diálogo, de búsqueda de soluciones a los problemas reales– aparece cuando de verdad se piensa en los problemas de las personas concretas, cuando detrás de las decisiones que hayan de adoptarse aparecen las necesidades, los anhelos y las aspiraciones legítimas de los ciudadanos. Por eso, cuando las personas son la referencia para la solución de los problemas, entonces se dan las condiciones que hicieron posible la Constitución de 1978: la mentalidad dialogante, la atención al contexto, el pensamiento compatible y reflexivo, la búsqueda continua de puntos de confluencia y la capacidad de conciliar y de escuchar a los demás. Y, lo que es más importante, la generosidad para superar las posiciones divergentes y la disposición para comenzar a trabajar juntos por la justicia, la libertad y la seguridad desde un marco de respeto a todas las ideas. Cuando se trabaja teniendo presente la magnitud de la empresa y desde la tolerancia cobra especial relieve el proverbio portugués que reza “el valor crea vencedores, la concordia crea invencibles”. Es anecdótico lo que voy a escribir, pero la misma razón puede encontrarse en aquella cantinela –“el pueblo unido jamás será vencido” – tan repetida en el período constitucional. Podremos disentir en no pocas de las cuestiones que nos afectan a diario. Pero habremos de permanecer unidos en la absoluta prioridad de los valores que nuestra Constitución proclama. Sin embargo, hoy en 2008, el pueblo está dividido, está fraccionado, en mi opinión, porque quien tiene la capacidad de

governar se dedica a abrir heridas y a cerrar puertas, en lugar de a abrir puertas y cerrar heridas.

A estos valores quisiera referirme ahora, antes de entrar en la materia objeto de esta reflexión dedicada al profesor Mariano Baena del Alcazar, porque creo que esa es la sustancia constitucional que nos interesa. Donde reside el espíritu constitucional, el centro de donde procede el dinamismo y las virtualidades de la Constitución, es en ese conjunto de valores o de vectores, recogidos tanto en el preámbulo como en el articulado, que dan sentido a todo el texto constitucional y que deben impregnar el régimen jurídico y el orden social colectivo. Es decir, se trata de las directrices que deben guiar nuestra vida política, no sólo la de los partidos, la de todos los españoles, nuestra vida cívica.

En el preámbulo constitucional, como es bien sabido, se señalan, en primer lugar, la justicia, la libertad y la seguridad como los tres valores constitucionales más importantes.<sup>2</sup> En la idea de justicia late la convicción de que hay algo debido al hombre, a cada hombre. Por encima de consideraciones sociológicas o históricas, más allá de valoraciones económicas o de utilidad, el hombre, el ciudadano, cada vecino, se yergue ante el Estado, ante cualquier poder, con un carácter que me atrevo a calificar de absoluto: esta mujer, este hombre, son lo inviolable; el poder, la ley, el Estado democrático, se derrumbarían si la dignidad de la persona no fuere respetada. En la preeminencia de la libertad se está expresando la dignidad del hombre, constructor de su propia existencia personal solidaria –escribo solidaria porque creo que no es posible concebir la existencia personal de otra manera–. Y finalmente, la seguridad, como condición para un orden de justicia y para el desarrollo de la libertad, y que cuando se encuentra en equilibrio dinámico con ellas, produce el fruto apetecido de la paz.

El segundo de los principios señalados en el preámbulo constitucional, siguiendo una vieja tradición del primer constitucionalismo del siglo diecinueve –una tradición cargada de profundo significado–, es el principio de legalidad. La ley es la expresión de la voluntad popular. La soberanía nacional se manifiesta a través de la ley. El principio de legalidad no significa otra cosa que respeto a la ley, respeto al proceso de su emanación democrática, y sometimiento a la ley, respeto a su mandato, que es el del pueblo.

En virtud del principio de legalidad el Estado de Derecho sustituye definitivamente a un modo arbitrario de entender el poder. El ejercicio de los poderes públicos debe realizarse en el marco de las leyes y del Derecho. Todos, ciudadanos y poderes públicos, están sujetos –así lo explicita el artículo 9 de la Carta Magna– a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. Por eso, el imperio de la Ley supone la lealtad constitucional e institucional, concepto central del Estado de Derecho que hoy también debemos recordar.

No podía ser de otra manera: la justicia, la libertad y la paz son los principios supremos que deben impregnar y orientar nuestro ordenamiento jurídico y político. Respetar

<sup>2</sup> Acerca del preámbulo, ver: NOBRE JÚNIOR, E. P. O preámbulo e seu componente normativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 47-61, jan./mar. 2015.

la ley, la ley democrática, emanada del pueblo y establecida para hacer realidad aquellos grandes principios, es respetar la dignidad de las personas, los derechos inviolables que les son inherentes, el libre desarrollo de sus existencias personales, y en sociedad.

El Estado de Derecho, el principio de legalidad, el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, deben, pues, enmarcarse en el contexto de otros principios superiores que le dan sentido, que le proporcionan su adecuado alcance constitucional. No hacerlo así supondría caer en una interpretación mecánica y ordenancista del sistema jurídico y político, privando a la ley de su capacidad promotora de la dignidad del ciudadano. Y una ley que en su aplicación no respetara ni promoviera efectivamente la condición humana –en todas sus dimensiones– de cada ciudadano, sería una norma desprovista de su principal valor.

En el tercer inciso del preámbulo de la Constitución se plantea la cuestión de los derechos humanos y el reconocimiento de la identidad política y cultural de los pueblos de España, al señalar la necesidad de “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones”.

Este principio general expresado en el preámbulo se ve traducido, en el artículo 2 de Constitución, en el reconocimiento de la identidad política de los pueblos de España, al garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, así como la solidaridad entre todas ellas, lo que se ha concretado, tras treinta y un años de desarrollo constitucional, en un modelo de Estado que goza de una razonable consolidación y estabilidad, como lo prueba la cantidad y calidad de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Y desde luego que, para muchos de nosotros, este respaldo jurídico-político a la realidad plural de España es uno de los principales aciertos de nuestra Constitución y un motor para nuestro progreso cultural y político.

El juego y la relación existentes entre el principio de unidad y el de autonomía, reconocidos constitucionalmente, producen a veces tensiones que deben superarse precisamente a partir del equilibrio que preconozca precisamente la esencia del modelo autonómico.<sup>3</sup> Ante estas tensiones es necesario el sentido común y el acuerdo como metodología para el desarrollo constitucional. Particularmente en este punto –en lo referente al Título VIII–, porque nos encontramos ante una cuestión que afecta esencialmente a la misma concepción del Estado. No se trata de elaborar un nuevo consenso, sino de establecer nuevos consensos sobre la base del consenso constitucional. Y la Constitución ha querido que el derecho al autogobierno se reconozca a la vez que el principio de unidad y la solidaridad entre todas las autonomías. Es cierto que las Comunidades Autónomas, en cuanto que identidades colectivas con una personalidad propia manifiestan sus legítimas

<sup>3</sup> El tema fue desarrollado en otro artículo: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Estado autonómico y los nacionalismos. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 1, n. 3, p. 91-103, set./dez. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i3.40516>>.



particularidades y singularidades. Los usos políticos han denominado a estas particularidades “hechos diferenciales”, denominación adecuada precisamente en la medida en que existen elementos comunes.

Pues bien, la existencia de esas diferencias o singularidades –como se quieran llamar– promueven un enriquecimiento constante y dinámico – que diría Salvador de Madariaga– de ese conjunto que se llama España, vertebrado como un Estado autonómico, y en el que la potenciación y desarrollo de las distintas partes, mejora el conjunto, tal y como señalara acertadamente Ortega y Gasset.

Por otra parte, por lo que se refiere a la segunda de las dimensiones de esta intervención, la Administración pública, el marco constitucional nos ofrece algunos preceptos que ayudan sobremedida a entender el marco de algunas reformas emprendidas. Reformas que cuando se han realizado desde el acuerdo y el entendimiento han dado los frutos apetecidos. Y cuando unos las han impuesto a los otros, como ha ocurrido por ejemplo en la última legislatura en materia de estatuto de la función pública o en el caso de la aprobación del Estatuto de Autonomía, entonces tales iniciativas carecen de la fuerza necesaria para ser mantenidas gobierne quien gobierne.

La reforma administrativa y el desarrollo del modelo de Estado son, insisto, cuestiones que han de quedar al margen de las luchas y banderías partidarias para resolverse a través de los más amplios acuerdos posibles. Porque son cuestiones de Estado, asuntos de interés general.

## II Constitución, Administración Pública y modelo de Estado

La Constitución española de 1978, parafraseando a Zipellius, constituye el ambiente propio en el que deben explicarse, y entenderse, las principales categorías, instituciones y conceptos que componen el entero sistema del Derecho Público y la Ciencia de la Administración pública. Otto Mayer hace muchos sentenció, con su proverbial solemnidad: el Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece. Y el célebre magistrado alemán Werner, refiriéndose a esta cuestión dejó escrito que el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretizado.

Evidentemente, no es este el momento ni el foro adecuado para trazar las relaciones existentes entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Sin embargo, es menester, en mi opinión, recordar que nuestra Norma Fundamental, como fuente de las fuentes del Derecho reconoce todo un conjunto de parámetros, vectores, criterios o principios de Derecho que son expresiones de los valores superiores del Ordenamiento jurídico establecidos en el artículo 9.3 de la propia Constitución. Valores superiores que traducen una idea de Ética jurídica que permite que las propias normas del Ordenamiento encuentren su sentido así como el oxígeno necesario para la búsqueda de los patrones de justicia material que identifica al modelo del Estado de Derecho como sistema político y jurídico general.

En este contexto, es menester analizar con algún detalle el precepto que nuestra

Carta magna dedica a la Administración, que es, como todos saben, el artículo 103: “La Administración pública sirve con objetividad el interés general”. La redacción de este precepto demuestra el profundo significado ético de la función y la esencia de la Administración pública que no es otro que el servicio objetivo al interés general, al bienestar integral y permanente de los ciudadanos. Por tanto, el reconocimiento del sentido ético de la esencia de la función administrativa ha de ser el punto de partida necesario de toda pretensión de reforma administrativa.

En efecto, el entendimiento de la Ética como ciencia social supone el estudio de la conducta humana de acuerdo con los postulados de la recta razón, lo que aplicado al ámbito de la función pública en sentido amplio implica un esfuerzo de comprensión de lo que puede significar, desde este punto de vista, el interés general en un Estado social y democrático de Derecho como el español.<sup>4</sup>

Es bien sabido que uno de los conceptos que más aparecen en la Constitución es precisamente el interés general. Es lógico que sea así puesto que, en esencia, en un modelo de Estado social y democrático de Derecho el Derecho Administrativo, como ha señalado atinadamente mi colega el profesor González Navarro, es el Derecho del poder para la libertad. Esta feliz construcción doctrinal ayuda sobremanera a hacerse una idea del sentido que tiene la función constitucional de la Administración pública tal y como, por ejemplo, aparece caracterizada en los artículos 9.2, 10.1 y 103 de la Constitución, sin contar todas las referencias que el capítulo III de la Carta Magna atribuye a los poderes públicos como promotores de objetivos constitucionales de naturaleza social.

Ciertamente, el artículo 9.2 CE es uno de los preceptos más comentados y glosados del texto constitucional en orden a determinar el sentido y funcionalidad de los poderes públicos. Algún sector de la doctrina ha llegado a sostener que en dicho artículo se construye una auténtica función promocional de los poderes públicos dirigida a promover y facilitar la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran. De esta manera, además de imponer a dichos poderes públicos la obligación de remover los obstáculos que impidan la efectividad de estos objetivos constitucionales, la Constitución afirma que, en efecto, la función esencial de los poderes públicos es una tarea abierta y comprometida con la libertad y la igualdad, lo que implica que toda la producción administrativa debe estar animada de esta relevante tarea. Evidentemente, desde la consideración de la Ética pública como ciencia que estudia el comportamiento de las personas al servicio de los poderes públicos de acuerdo con el interés general, el artículo 9.2 cobra una especial relevancia.

Junto a este capital precepto constitucional nos encontramos, desde la perspectiva objetiva, con el artículo 10.1 CE que, como es sabido, dispone que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad,

<sup>4</sup> La fundamentación constitucional de la ética pública fue explicada en: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. Caracterización constitucional de la ética pública (Especial referencia al marco constitucional español). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 67-80, jan./abr. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40248>>.

el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social". Aquí se encuentra, en mi opinión, la determinación constitucional del alcance del interés general en el estado social y democrático de Derecho. Como ha señalado García de Enterría en un trabajo de 1981 titulado la significación de las libertades públicas, hoy el interés público reside en una labor de promoción de derechos de los ciudadanos superando una versión cerrada y casi patrimonial del interés público. Es más, si estamos de acuerdo en que la finalidad del estado hoy es la garantía de los derechos de los ciudadanos desde la orientación que he denominado de la libertad solidaria, entonces podremos llamar la atención sobre la función que en esta materia corresponde a la Administración pública en general y a sus agentes en particular. Que esto puede ser así se deduce sin dificultad de la cantidad y calidad de pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional en los que, en sede de derechos fundamentales, queda bien claro que los éstos constituyen uno de los objetivos del Estado social y democrático de Derecho y que, por tanto, la Administración cumple su dinamismo constitucional en la medida en que su actuación sigue estos postulados.

Por lo que se refiere al artículo 103.1 de la Constitución, debemos señalar, en este momento, que en este precepto se encuentra a mi juicio el "ethos" constitucional que la Norma Suprema atribuye a la Administración y a los poderes públicos en general. No es casual que el constituyente hubiera querido seleccionar entre las diferentes opciones posibles el término servicio para caracterizar la esencia de su función. En efecto, según dispone el artículo 103.1 la Administración sirve con objetividad el interés general. Es decir la Administración pública está al servicio de los intereses generales que desde esta perspectiva se nos presentan como un concepto jurídico indeterminado que, como señalé antes, en un Estado social y democrático de Derecho aparecen vinculados a la realización efectiva de la libertad solidaria. Si la Administración pública sirve los intereses generales como persona jurídica, los agentes o empleados singularmente considerados deben distinguirse también por el servicio en su trabajo profesional.

En este marco, España constituye un magnífico espacio de solidaridad y convivencia siempre desde la plena aceptación de las diferentes identidades que la integran, en un ejercicio activo de compromiso en el respeto a las diferencias. Por eso, la cooperación al bien de todos y común, parece el mejor bien posible para cada uno. Cooperación que, como he reconocido el propio Tribunal Constitucional, se halla en la esencia del modelo autonómico.

La cooperación implica, necesita la diversidad, la pluralidad, la aportación diversa de los que cooperan y tienen un objetivo común. Además, no se trata de una solidaridad mercantilista, sino de una solidaridad en la que cada identidad se esfuerza para la mejora propia, la de los demás y la del conjunto, en la medida y la forma en que esto sea posible. Por eso hablamos de autonomía y de integración, en un equilibrio que conviene encontrar entre todos, para cada momento. En este sentido, la Constitución se nos presenta como un instrumento jurídico y político adecuado para la consecución de tan fecundo

equilibrio, que tenemos que saber alcanzar y desarrollar inteligente y respetuosamente los unos con los otros.

Hay que observar, sin embargo, que parte de estos conflictos de entendimiento derivan de ciertas deficiencias –ampliamente reconocidas– de nuestro desarrollo constitucional. En concreto me estoy refiriendo a la necesidad de la reconversión del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, a tenor de lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta Magna. Un Senado auténticamente territorial, como Cámara, por ejemplo, de primera lectura para todos los asuntos con trascendencia territorial traería consigo, por su propia lógica, un ambiente de mayor responsabilidad desde las perspectivas particulares en los asuntos generales, y consecuentemente un ambiente de mayor solidaridad y equidad. Por fin tendríamos una Cámara en la que estarían representadas proporcionalmente los entes territoriales, una Cámara que haría posible la institucionalización de una nueva perspectiva autonómica: la multilateralidad, una nueva dimensión que, de seguro, simplificaría enormemente los problemas y aseguraría mayores cotas de solidaridad y equidad en el sistema, y sobre todo de transparencia, al hacer más patente el reflejo institucional de la realidad plural de España. Si de momento no pudiéramos resolverlo, por no encontrar el nivel de acuerdo necesario, habríamos de intentar, por ejemplo, la modificación del Reglamento de la Cámara. Nos lo exige el ejercicio de la convivencia constitucional y el más elemental sentido de la prudencia.

Precisamente, en este marco de equilibrio que es necesario redefinir, se encuadra otro elemento del diseño territorial que requiere de la posición y la dimensión que la Constitución le asigna. Me refiero, claro está, a los Entes locales, que deben disponer efectivamente de la autonomía que constitucionalmente les está garantizada. La libertad y la justicia no se producen en las grandes declaraciones ni en las estructuras jurídicas generales, sino que se dan en los entornos personales de la existencia, o no se dan. Por eso, adecuar la posición institucional y competencial de los Entes locales a las exigencias constitucionales es, a mi juicio, una tarea ya iniciada en la que hay que seguir caminando con paso firme, si tenemos presentes los principios de proximidad y cercanía a la gente que deben guiar las actuaciones de la Administración. Y es urgente también, si queremos dotar a nuestro sistema político y cívico del equilibrio necesario en la distribución territorial del poder.

El vuelco que ha dado España en lo que se refiere a su articulación territorial es verdaderamente impresionante. Los que recuerden los tiempos pasados, serán quienes mejor puedan testimoniar el alcance, la profundidad de esta transformación.

Y esta experiencia, que arranca del mismo acto constituyente, ya que afecta a la misma identidad y concepción de lo que es España, es un acierto que viene avalado por la multitud de beneficios derivados de tal planteamiento. Sobre todo dos, que a mi juicio se perfilan como los fines que sintetizan los objetivos de la descentralización: la libertad y la participación. El Estado autonómico, en efecto, ha facilitado y propiciado un más alto

grado de participación política, habida cuenta del mayor acercamiento y proximidad de la cosa pública al ciudadano. Y mayores cotas de libertad también congruentemente con lo anterior, porque ha supuesto un referendo político para la realidad plural española.

Esto es lo que verdaderamente interesa del proceso autonómico, lo que significa como plataforma para despertar las capacidades creativas de todos los españoles, desde su propio genio, desde su propia condición e identidad libremente asumida. Estoy convencido de que las potencialidades ocultas en esas capacidades aún no plenamente operativas -si sirve la dicción- son de un alcance difícilmente imaginable. Y no lo digo por una ensoñación complaciente, sino por la convicción que se deriva del hecho de estar en los umbrales de una nueva civilización que sólo se podrá construir sobre los supuestos económicos, informativos, relacionales, de la globalización, y sobre los culturales de la autoidentificación.

Hablar de identidad, de cultura, de autoidentificación, no es referirse a una suerte de superestructura, de adorno superfluo o de elemento extraño que no afecta a la vida productiva. Hablar de autoidentificación, de identidad es referirse a factores que son claves para el desarrollo de un mundo cada vez más globalizado y más dominado por estructuras que podríamos denominar integradoras. Problemas tan importantes para el mundo del futuro inmediato como la integración social -o su contrapuesto negativo, la marginación-, o la solidaridad, que no es sino un enunciado más comprensivo que el anterior, sólo podrán resolverse adecuadamente desde el respeto a la diferencia como un valor fundante de la nueva civilización, y desde la aportación diferenciada que la propia identidad permite al conjunto en que nos integramos.

En nuestro proceso constituyente se trata de subrayar la idea de una España integrada por personas vinculadas entre sí por una historia común y por un alto grado de solidaridad recíproca, a pesar de que tengan lenguas, culturas y tradiciones distintas, que todos ellos intentan preservar.

La política democrática tiene así la responsabilidad de dar con la fórmula armonizadora de esas realidades complejas, ofreciendo mecanismos de integración política válidos basados en la práctica de formas significativas de reparto vertical del poder y en la aceptación en profundidad de una cultura política liberal-democrática.

Nuestra Constitución es consciente de la continuidad histórica de una nación española que se abre a la convivencia con nacionalidades de preferente signo cultura.

Me refiero a una concepción que pone por encima de todo las libertades, afirmando la realidad española en la convicción de que ambas conducen a fortalecer nuestra condición social, cultural y política. La primacía del individuo hace que cualquier concepto de nacionalidad o nación sea siempre una riqueza para quien quiera tomarla y nunca una palanca de escisión o de exclusión.

La descentralización política puede interpretarse como una forma de respuesta equilibrada a determinadas tensiones que hacían insostenible el mantenimiento del viejo

estado unitario y centralista. El Estado autonómico intenta así responder a determinadas demandas de autogobierno, junto con la construcción de nuevas bases de participación democrática y de pluralismo cultural.

Una de las notas fundamentales que puede destacarse del Estado autonómico es su carácter dinámico, dinamismo que no sólo ha de entenderse referido a la transformación de nuestro Estado centralista decimonónico en un Estado que se encuentra entre los más descentralizados de Europa, sino también al esfuerzo continuado de mantenimiento de un equilibrio basado en un espíritu de transacción y acomodo y que necesita de un esfuerzo continuado de mantenimiento y una voluntad de colaboración y actuación en común. Dinamismo, equilibrio y entendimiento, son tres características que en 1978 alumbraron ese gran monumento a la generosidad y a la tolerancia que fue la Constitución y que hoy deben ayudar a superar las tensiones lógicas que se producen entre unidad y autonomía.

El Estado autonómico se basa en la aceptación de una estructura política común, esto es, un Estado compartido, y en la permanencia de una misma base sociológica, la existencia de la nación española, como elemento de legitimación de la forma estatal común. Caben pocas dudas acerca del carácter de la nación española como comunidad específica socialmente determinada, que sirve como sustento a la forma política del Estado autonómico basado en una idea de España, no rígida, dogmática o excluyente, sino antes bien, flexible e integradora en razón de su carácter plural.

Es esta nación española la que aparece como titular de la soberanía, cuya atribución se realiza de un modo exclusivo, originario e indivisible; configurándose como una nación compleja integrada, por virtud del artículo 2 de la Constitución española, por nacionalidades y regiones reconociendo la existencia en su seno, pero formando parte de ella, de pueblos diferenciados, por lo que el preámbulo del texto constitucional puede hablar justamente de “pueblos de España”.

Se trataba por lo tanto, en el ánimo constituyente, de afirmar la realidad inequívoca de lo que se ha dado en llamar los hechos diferenciales, particularmente los de aquellas comunidades que se llamaron nacionalidades históricas, a las que se dio tal consideración por tener completado su proceso estatutario en el régimen republicano.

El ánimo constitucional era tan claro a este respecto que no se dudó en utilizar la expresión ‘nacionalidad’ para referirse a las realidades culturalmente diferenciadas que se integraban en España. Significaba esto, a mi entender, que se estaba no sólo en la disposición favorable a acoger todas las reivindicaciones de carácter cultural, histórico y político que desde los diversos territorios autónomos que se fuesen articulando pudieran hacerse, sino que se atendía el proceso positivamente. Es decir, el constituyente afrontaba el proceso autonómico con una actitud constructiva y activa a favor de lo que se consideraba constitucionalmente el derecho legítimo de cada pueblo de los que integran España a entender en la organización y gobierno de los asuntos propios. Y ese proceso había de realizarse, para cada comunidad, en un grado y ámbito que la misma Constitución y el

desarrollo legislativo posterior –en un proceso descentralizador sin parangón– se encargarían de definir.

Pero el límite general que se ponía a semejante proceso, que se engloba dentro del proceso general constituyente –en cuanto se estaba constituyendo una nueva organización territorial del Estado que la misma experiencia histórica se iba a encargar de perfilar, ya que la redacción del título VIII era manifiestamente abierta–, el límite general de ese proceso, digo, venía señalado por el concepto de solidaridad, de notable ambigüedad jurídica, y sobre todo por el claro y preciso concepto de soberanía. Hasta el punto –y es esta una explicación plausible– que al referirse a los territorios culturalmente diferenciados, en su afán de destacar su profunda singularidad, el constituyente habló de “nacionalidad”, pero reservó el título de Nación para el conjunto de España. Se trataba de reservar a España –en su totalidad– el título de Nación, justamente para no dejar lugar a duda alguna respecto al principio de soberanía, se trataba de salvaguardar el principio jurídico que se mencionó: es la nación el sujeto soberano.

La atribución de la soberanía al pueblo español indica que, en la mente del constituyente, España aparece como una verdadera nación o comunidad intrínsecamente diferenciada. Podría aducirse a este respecto que nos estamos encontrando aquí ante un argumento viciado, en el sentido de que se está entendiendo que la nación lo es por su constitución política –“demos” sujeto a la ley que él mismo se da– y afirmando al mismo tiempo que si se da a sí mismo la ley constituyente, lo hace porque es una nación. Desde luego la cuestión no es vana y conviene aclarar la confusión en lo posible, o cuando menos sus términos. En efecto, la proclamación y promulgación de la Ley Fundamental es constituyente porque “constituye” la comunidad política, y en ese sentido España es una nación porque así se define a sí misma. Pero tal definición no se produce de modo arbitrario, caprichoso, aleatorio o casual.

¿Qué razón se puede entonces aducir para justificar el proceso constitucional, su planteamiento, desarrollo y desenlace, cuando se ha llevado a cabo desde el presupuesto de la existencia de España? Veámoslo. El reconocimiento de la pluralidad cultural y lingüística de España, nos impiden acudir a una unidad de esa clase para fundamentar el hecho constitucional. Así mismo se descarta de todo punto el recurso a un mismo origen étnico. Y por otra parte, la pretensión de fundamentarse en un principio territorial se ve gravemente dificultada por no ser España la única entidad política asentada sobre el territorio peninsular.

### III El modelo constitucional: un acierto

Al abordar la cuestión de la articulación territorial de España, desde la moderación y el equilibrio, desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, es preciso poner en ejercicio las cualidades que definen esta forma de aproxi-

marse al modelo territorial diseñado en la Constitución de 1978.

En primer lugar, el sentido realista, que exige un esfuerzo de acercamiento a la realidad y de apreciarla en su complejidad. No es que tal aproximación resulte fácil, o que lo encontrado en ella sea indiscutible, pero sin entrar en la discusión de fondo sobre las posibilidades del conocimiento humano, se puede decir que es necesario ese esfuerzo de objetividad, que no puede ser afrontado sin una mentalidad abierta. La mentalidad abierta, la ausencia de dogmatismos, es necesaria no sólo para comprender la realidad, sino para comprender también que puede ser entendida por diversos sujetos de formas diversas, y que esas diversas versiones forman también parte de la realidad. La complejidad de lo real y su dinamismo deben ser abordados con una actitud adecuada, que en ningún caso pretenda negarla, y que integre igualmente su complejidad, viendo como compatibles todos sus componentes, y su dinamismo.

La realidad plural de España es aceptada por todos prácticamente. Ni desde los esquemas más ultramontanos del unitarismo español deja de reconocerse, con fórmulas más o menos pintorescas, la realidad diversa de los pueblos de España. Pero desde ese planteamiento, tal variedad se aprecia como un adorno, o un accidente, de la unidad esencial española, como una entidad superficial, casi folklórica, podríamos decir, que no haría en todo caso más que resaltar el esplendor de lo que tenemos en común, que sería lo verdaderamente importante. Cuántas veces, en cuántas ocasiones, hemos escuchado retóricas exaltaciones de las literaturas o de las lenguas llamadas regionales, pongamos por caso, como apéndices o curiosas peculiaridades de una realidad cultural española –de fundamento castellano– supuestamente sustantiva y a la que aquellas otras se considera subordinadas. Y además, ante esas identidades culturales que se ven como secundarias o subordinadas, se manifiestan a continuación suspicacias contumaces cuando de ellas se quiere hacer un uso normal en todos los ámbitos de la vida y la actividad pública.

Por eso el acuerdo y mandato constitucional relativo a la defensa de la identidad cultural y política de los pueblos de España, o, por decirlo de un modo más amplio, la estructuración autonómica de España, me parece uno de los aciertos más importantes de nuestros constituyentes. Y también, por eso, porque responde a una realidad, y además una realidad que juzgo positiva, por cuanto realmente –no retóricamente– nos enriquece a todos, es por lo que desde los presupuestos de moderación y equilibrio, no es posible una actitud que no sea de apoyo y potenciación para esas culturas, lejos de los que sienten nostalgia de un integrismo uniformante o de los que propugnan particularismos que consideramos excesivos. Así, por ejemplo, por muy conflictiva o problemática que pueda parecer a muchos la pluralidad cultural de España, en absoluto se puede mirar con nostalgia o como un proyecto de futuro una España culturalmente uniforme, monolingüe, por ejemplo, ya que esta aproximación sería una pérdida irreparable. Expresado positivamente, hay que afirmar que unas lenguas vasca, catalana, gallega o valenciana, pujantes, vigorosas y conformadoras del sentir de cada una de las Comunidades que la hablan en el marco de un proyecto común abierto y de conjunto, constituye un proyecto a potenciar



permanentemente.

Desde el actual modelo autonómico se debe afirmar la condición plural de la realidad española, incluso y sobre todo desde la identidad gallega, vasca, catalana, andaluza, o cualquier otra de las que integran España. Constitucionalmente es incontestable, pero es necesario hacer de la propuesta jurídica algo vivo y real. Es necesario reiterar que la afirmación de la identidad particular de las comunidades de España, en absoluto tiene que suponer la negación de la realidad integradora de España, como los nacionalistas –unos con violencia, otros intelectualmente, no con acierto a mi juicio– constantemente afirman. Y también parece menester repetir, por lo tanto, que la afirmación de España no puede ser ocasión para menoscabo alguno de la identidad particular.

La obligación de las instancias públicas de preservar y promover la cultura de las nacionalidades y regiones no es una concesión graciosa del Estado, sino un reconocimiento constitucional, es decir, constitutivo de nuestro régimen democrático. Por tanto los poderes públicos no deben ser indiferentes ante los hechos culturales diferenciales. Pero igualmente la interpretación de esa obligación debe hacerse tomando en consideración un bien superior que a mi entender fundamenta la construcción constitucional de una España plural, que no es otro que el de la libertad. Sólo en una España de libertades cabe una España plural. Pero las libertades son ante todo libertades individuales, de cada uno. Cualquier otra libertad será una libertad formal, o abstracta. Por eso la promoción de la cultura particular no podemos interpretarla sino como la creación de condiciones favorables para que los ciudadanos, libremente, la desarrollen, nunca como una imposición, ni como un proceso de incapacitación para el uso libre de los medios que cada uno considere oportunos para su expresión.

La solidaridad es otro principio central en la interpretación de la realidad plural de España. Pienso que nadie está legitimado en España para hablar de deuda histórica, porque todos somos deudores de todos, de ahí la pertinencia de España como proyecto histórico de convivencia, que a todos enriquece. Pero hoy, la solidaridad real exige justamente de los más ricos el allegamiento de recursos para atender a las personas y territorios más deficientes en medios, servicios y posibilidades. Sin embargo este planteamiento no puede hacerse con la pretensión de establecer un régimen permanente de economías subsidiadas. La solidaridad es también una exigencia para el que podríamos considerar beneficiado de ella, pues en su virtud le es exigible un esfuerzo mayor para superar su situación de atraso, asumiendo, desde luego, las limitaciones de sus posibilidades reales.

Esta concepción de la realidad española no es nueva, podrá decirse. Efectivamente, nadie podría pretenderlo. Pero se trata de que la sociedad haga una asunción real de su significado. Desde el espacio del centro, lo que se mira es al individuo, en todas las dimensiones de su realidad personal, se afirma el papel de centralidad de la gente, de los individuos reales. Desde ese presupuesto se impulsa y promueve la identidad de cada uno, sin imposiciones ni exclusivismos. Es verdad que buena parte de la desestructuración

cultural que hoy parecen sufrir las sociedades que presentan rasgos culturales más diferenciados se debe a la presión uniformadora del Estado centralista, que en demasiadas ocasiones se ha ejercido incluso con violencia. Pero no es menos cierto que esas mismas entidades han sufrido el acoso general que en todas las partes del mundo sufren las culturas minoritarias, o incluso las culturas mayoritarias en determinados ámbitos. Pensemos, por ejemplo, las “agresiones” que sufren ciertos aspectos de la cultura hispánica por parte de la anglosajona. Pero no es menos cierto que por otra parte, en el mismo seno de esas sociedades con una cultura diferenciada, algunos no han hecho otra cosa que aprovechar las mejores oportunidades que se ofrecían con la integración en ámbitos de intercambio más extensos y protegidos.

Además, el compromiso con los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario, exige también una actitud de moderación y de equilibrio. Se trata de evitar las disyuntivas absolutas y traumáticas que pretenden, sean de un signo o de otro, hacer depender la propia identidad personal y colectiva de una opción política extrema, en este caso la que afecta ni más ni menos que a la soberanía. En los inicios del siglo XXI, en una España plural, solidaria y de libertades, en una perspectiva histórica que parece anunciar situaciones inéditas hasta ahora en el discurrir de la humanidad sobre el planeta, afirmo que no es de la soberanía de lo que depende la pervivencia cultural y política de ningún grupo, ni de ninguna colectividad, y que el camino de futuro, en una sociedad globalizada, abierta, multicultural, sólo podrá recorrerse haciendo reales los procesos de integración que se basen en el respeto a la identidad y a la diversidad individual y colectiva. España abrió en 1978, con su Pacto Constitucional, un proceso que puede indicar el camino de semejante integración, camino que sólo podrá hacerse superando el particularismo nacionalista y el imperialismo nacional. La resistencia mostrenca del segundo parece haberse superado, la del primero es aún asignatura pendiente. Europa, con otras condiciones iniciales y en otras dimensiones, ha emprendido también un difícil camino de integración, que sólo podrá ver el éxito apoyándose en estos mismos presupuestos a que hemos aludido. Desde el espacio político de centro, esté quien esté en él, se puede contribuir muy eficazmente a esa tarea.

Las fórmulas que conjuguen, en el juego político, de manera equilibrada, integración y peculiaridad diferencial, pueden ser muy diversas, y consecuentemente, desde una posición de centro, cualquiera de ellas es aceptable. Ahora bien, la que de hecho tenemos, la que a nosotros mismos nos hemos dado, es perfectamente válida para conjugarlas, y además nos parece la más adecuada precisamente por ser la que tenemos. Cabe, es cierto, el ejercicio intelectual y dialéctico de plantearnos otras fórmulas constitucionales, y cabe también la estrategia política de formularlas. Pero unos y otra no dejan de ser juegos, en uno o en otro sentido, juegos políticos, intelectuales o verbales. Porque de hecho, lo que tenemos –y esto es ser realista– es “esta” constitución de 1978, de la que ya hemos celebrado su veintiséis cumpleaños.

Cierto que ya resuena la cantinela de que esto es sacralizar la Constitución. No, en absoluto. La Constitución no es sagrada. Pero es el Pacto en el que se sustenta la vida y el ejercicio político de los españoles. Es el Pacto de todos, no es cualquier cosa.

Como alguien ha señalado, sería una soberana frivolidad política que de cuando en cuando hubiésemos de plantearnos, desde el principio, las bases de nuestra convivencia política. Y más cuando las que ahora tenemos han demostrado sus virtualidades y, a lo que parece, no las han agotado. Lo que es de todo punto inadmisibile es el razonamiento que algunos hacen: como la Constitución se puede cambiar –no es sagrada– cambiémosla. El problema es que no satisface a los nacionalistas. Bien, pero ese motivo no basta tampoco para cambiarla.

Cataluña debe ser plenamente Cataluña, y no necesita debilitar su integración en España para lograrlo. El País Vasco ha de ser plenamente lo que es, no podría ser de otro modo, pero tal cosa no significa que deba producirse una “euscaldunización” obligada de quienes allí residen, antes bien debe tal proceso –si fuese pertinente– formularse como un proyecto ilusionante, abierto, y ante todo libre, sin que incorporarse a él tenga que significar necesariamente la aceptación de un criterio político único, el nacionalista. La potenciación de la propia cultura, obligada por nuestra Constitución, no puede interpretarse, ni por unos ni por otros, como un corsé que ahogue las libertades políticas. Al final la cuestión de la pluralidad de España se reconduce a la cuestión central de nuestra libertad, a que cada Comunidad Autónoma sea lo que es y como es, o la quieran hacer quienes allí viven.

Sólo desde el supuesto, repito, de la libertad y de la solidaridad es posible construir una España plural. O, expresándolo tal vez mejor, la realidad plural de España sólo puede ser aceptada y afirmada auténticamente desde el fundamento irrenunciable de la libertad y la solidaridad.

Nuestro proceso constituyente, que –inseparablemente unido al proceso que se ha llamado la Transición española– despierta la admiración de la opinión pública en el mundo entero –y no es ocioso recordarlo–, pretendió la promoción de los principios y valores democráticos, por tan largo tiempo preteridos en España, y junto con ellos, o por ello mismo, se propuso la superación tanto del nacionalismo español, del que el régimen franquista hizo bandera, como los nacionalismos particulares que perseguían mediante la independencia la ruptura de la convivencia española.

Se trataba por lo tanto, en el ánimo constituyente, de afirmar la realidad inequívoca encerrada en lo que se ha dado en llamar los hechos diferenciales, particularmente los de aquellas comunidades que se llamaron nacionalidades históricas, a las que se dio tal consideración por tener completado su proceso estatutario en el régimen republicano.

El ánimo constitucional era tan claro a este respecto que no se dudó en utilizar la expresión ‘nacionalidad’ para referirse a las realidades culturalmente diferenciadas que se integraban en España. Significaba esto, a mi entender, que se estaba no sólo en la disposición favorable a acoger todas las reivindicaciones de carácter cultural, histórico y político

que desde los diversos territorios autónomos que se fuesen articulando pudieran hacerse, sino que se atendía el proceso positivamente. Es decir, el constituyente afrontaba el proceso autonómico con una actitud constructiva y activa a favor de lo que se consideraba constitucionalmente el derecho legítimo de cada pueblo de los que integran España a entender en la organización y gobierno de los asuntos propios. Y ese proceso había de realizarse, para cada comunidad, en un grado y ámbito que la misma Constitución y el desarrollo legislativo posterior –en un proceso descentralizador sin parangón– se encargarían de definir.

Pero el límite general que se ponía a semejante proceso, que se engloba dentro del proceso general constituyente –en cuanto se estaba constituyendo una nueva organización territorial del Estado que la misma experiencia histórica se iba a encargar de perfilar, ya que la redacción del título VIII era manifestamente abierta–, el límite general de ese proceso venía señalado por el concepto de solidaridad, de notable ambigüedad jurídica, y sobre todo por el claro y preciso concepto de soberanía. Hasta el punto –y es esta una explicación plausible– que al referirse a los territorios culturalmente diferenciados, en su afán de destacar su profunda singularidad, el constituyente habló de “nacionalidad”, pero reservó el título de nación para el conjunto de España. Se trataba de reservar a España –en su totalidad– el título de nación, justamente para no dejar lugar a duda alguna respecto al principio de soberanía, se trataba de salvaguardar el principio jurídico que se mencionó: es la nación el sujeto soberano.

Es cierto, y no es posible negarlo sin faltar a la verdad, que existe un hecho diferencial de alcance a veces profundísimo. Pero tan exagerado y erróneo como negarlo es maximizarlo hasta convertirlo en un hecho universal homogéneo en el propio territorio, como los nacionalistas pretenden. De tal forma que la condición de vasco, gallego, o catalán no sería derivada de la propia sujeción al estatuto, como actualmente sucede, sino, en el supuesto del cumplimiento de las aspiraciones nacionalistas, sería derivada de la identificación con el proyecto nacional que los propios nacionalistas propugnan, con el detrimento y menoscabo que tal formulación conlleva para las libertades personales, mediatizadas, se quiera o no –en el nacionalismo– por la afirmación, previa a toda consideración política, de la realidad nacional particular propia.

Quienes reafirman su voluntad de apoyo a la España constitucional defienden la Constitución por ser soporte y refrendo de la confluencia democrática de la plural riqueza de la ciudadanía española. Ese todo social, ese conjunto cuya realidad se afirma cada vez que se habla de España ese todo social, digo, es reafirmado en su conjunto –no como un simple agregado– por quienes sostienen la validez y las virtualidades de la realidad histórica denominada España.

Por eso, la visión constitutivamente plural de la nación española, integrada por nacionalidades y regiones, implica ciertamente reconocer un relieve político a la variedad territorial, el reconocimiento de una complejidad territorial con una indudable relevancia

política. Pero este pluralismo político-territorial no pone en cuestión el espacio político común. Porque la clave constitucional está en la rotunda afirmación de ambos –pluralismo político territorial y espacio político común– frente a las expresiones del pensamiento único, estático y cerrado, sea en clave de uniformidad o de disgregación.

La Constitución consagra un modelo nuevo de Estado, inédito en nuestra historia constitucional, que se caracteriza primariamente más que por la distribución territorial del poder, por la afirmación rotunda de la libertad, la participación y el pluralismo, y la convivencia y la solidaridad, como valores superiores sobre los que articular el edificio constitucional.

Treinta y un años son, por una parte muchos y, por otra, pocos. Muchos, si se tiene en cuenta la experiencia histórica de las constituciones en España. Pocos, si se piensa en la gran virtualidad de una Norma que ha sabido regular con amplitud y generosidad, los principales aspectos de la convivencia colectiva de los españoles.

La Constitución de 1978 nos invita a seguir caminando en un marco de libertad, y de respeto a las ideas de los otros en un contexto de serenidad y de mejora que permite, como ocurrió en el proceso constituyente, superar las diferencias, las legítimas diferencias a partir del dialogo, de la concordia, y, sobre todo, a partir de la búsqueda de mayores cotas de bienestar real para todos y cada uno de los españoles.

Aristóteles decía que la estabilidad política dependía, no sólo de la afirmación de los grandes conceptos que jalonan las instituciones políticas, sino del grado de compromiso diario con las cualidades democráticas y del grado en ejercicio efectivo.

---

The Composite State in the Spanish Constitution of 1978

Abstract: The article is devoted to the analysis of the model of composite State designed in the Spanish Constitution of 1978, relating that model with the fundamental principles that guide the Public Administration.

Key words: Composite State. Model of State. Spanish Constitution of 1978. Public Administration. Fundamental principles.

---

## Referencias

AJA, E. El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

ALBERTÍ ROVIRA, E. El régimen de los convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente, en Informe de las Comunidades Autónomas, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1996.

ECHEBARRÍA, K. La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas, en Informe de las Comunidades Autónomas. Barcelona: Instituto de derecho Público, 1995.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico. Madrid: Iustel, 2005.

JIMENEZ BLANCO, A. Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Madrid:

Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

MEILAN GIL, J. L. La ordenación jurídica de las Autonomías. Madrid: Tecnos, 1988.

MUÑOZ MACHADO, S. Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Madrid: Civitas, 2007.

NOBRE JÚNIOR, E. P. Uma ideia de Constituição. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 111-145, jan./abr. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40251>>.

NOBRE JÚNIOR, E. P. O preâmbulo e seu componente normativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 47-61, jan./mar. 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. Caraterización constitucional de la ética pública (Especial referencia al marco constitucional español). Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 67-80, jan./abr. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40248>>.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. El Estado autonómico y los nacionalismos. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 1, n. 3, p. 91-103, set./dez. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i3.40516>>.

SUBIRATS, J.; RAMIÓ, R. Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación. Revista Vasca de Administración Pública, n. 45.

TAJADURA TEJADA, J. El principio de cooperación en el estado autonómico. Granada: Comares, 2000.

VVAA. Gobierno y pacto local. Madrid: BOE-INAP, 1999.

VVAA. Asimetría y cohesión en el Estado autonómico: integración y eficacia. Madrid: INAP, 1997.

VANDELLI, L. El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 1982.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Estado compuesto en la Constitución Española de 1978. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 13-32, out./dez. 2015.

---

Recebido em: 22.05.2015

Aprovado em: 02.07.2015

