

II.
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

**“LA RESISTENCIA DE LA
CONSTITUCIÓN”. UNA REFLEXIÓN
EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE**

ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREJO

“LA RESISTENCIA DE LA CONSTITUCIÓN”. UNA REFLEXIÓN EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREJO¹

“No hay que considerar insignificante ninguna empresa cuando está en sus comienzos, porque no hay ninguna a la que la continuidad no haga pronto grande cuando, a consecuencia del desprecio que se siente por ella, se aprovecha de que no se le impide el progreso” (PLUTARCO, “Vidas Paralelas”. Julio César)

§ I. A MODO DE PRESENTACIÓN.

Nuestra Constitución de 1978, fruto del espíritu de concordia que presidió la Transición política, es una buena Constitución. Sin embargo, una de las piezas capitales de su arquitectura política es un factor de inestabilidad: el Título VIII en conexión con la dicotomía “*nacionalidades y regiones*” del Título I, art. 2 CE.; dada la *carencia de un diseño previamente compartido o imaginado* (ya no digo acabado) de la organización territorial del Estado y hasta dónde se quería llegar con el proceso de descentralización política.

Alexis de TOCQUEVILLE, en “*La Democracia en América*” [Vol. I, cap. VIII], dice que “*el sistema federal se basa, hágase lo que se haga, en una teoría complicada cuya aplicación exige de los gobernados el uso diario de las luces de la razón*”. ¡Y tanto más de las *luces del sentido común de los gobernantes!* añadiría yo, vista nuestra ya larga experiencia constitucional.

De una parte, la complejidad endiablada del esquema de reparto de competencias que resulta de los arts. 148 y 149 CE y de los Estatutos de Autonomía, con un doble listado de competencias estatales y autonómicas “*exclusivas, compartidas y concurrentes*” que se entrecruzan intrincadamente sin que la Constitución defina con claridad *el quién hace qué* característico de toda estructura federal. A la postre, el resultado es que *todos hacen de todo*, como hemos podido constatar a lo largo de estos 40 años de Estado constitucional y de manera especial en los años caóticos de la pandemia del Covid 19.

¹ Presidente emérito del Tribunal Constitucional de España. Catedrático Emérito de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Autónoma de Madrid.

Virgilio ZAPATERO² en su reciente libro - excelente, por demás - de memoria de aquellos años de Gobierno, escribe:

“Nos equivocamos al no definir claramente en tres listas las competencias exclusivas del Estado, exclusivas de las Comunidades Autónomas y las compartidas. Nos equivocamos al subirnos todos alegremente a un vehículo sin piloto y sin un plan de viaje. Nos equivocamos al aprobar los Estatutos [de Autonomía] sin que el Parlamento hubiera aprobado previamente las normas básicas necesarias. Nos equivocamos al no cerrar el principio dispositivo. Nos equivocamos al no fijar los mecanismos de coordinación efectivos a través de un Senado de nueva planta. Nos equivocamos al convertir en ordinario un procedimiento extraordinario de transferencia de competencias, como el previsto en el art. 150.2 de la Constitución. Y nos equivocamos cuando no mantuvimos desde el primer momento el espíritu constituyente al que inexorablemente obliga la textura abierta de nuestra Constitución. [...] El resultado ha merecido la pena. Pero pudo ser mejor si hubiéramos suplido nuestras ignorancias con la misma prudencia con la que habíamos pactado la Constitución”

El desafío de partidos políticos secesionistas en Cataluña de septiembre-octubre de 2017 - un auténtico golpe de Estado, promovido desde el Gobierno y el Parlamento catalanes - constituye *una advertencia constante que nos previene contra la presunción de que contar con una “Constitución escrita” equivale a ser una unidad política constituida.*

A ello ha de añadirse la singularidad constitucional de la dicotomía de *“nacionalidades y regiones”* del art. 2 CE y la dificultad de asentar una estructura política federal, como es nuestro caso, cuando existen partidos políticos separatistas que propugnan la secesión de partes del territorio nacional; visto *“el silencio”* de la propia Constitución respecto de la significación y alcance jurídico-político de tal distinción, como precisaré más adelante.

El Tribunal Constitucional es, en este contexto, una pieza capital de la arquitectura política del Estado que requiere el mayor cuidado y atención.

La *relativa* ductilidad del texto de nuestra Constitución – que lo es sobre todo respecto de la organización territorial del Estado y de la compleja articulación del reparto competencial - sitúa al Tribunal Constitucional en *una posición necesariamente fuerte dentro de la arquitectura política del Estado*, al descargar sobre él –acaso en mayor medida de lo políticamente exigible, como ya se puso de manifiesto con ocasión del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010)–, la tarea de definir los límites constitucionales de un proceso de *profundización de la descentralización política* que, un tanto irreflexivamente, se ha impulsado incluso desde el Gobierno de la Nación y de los Ejecutivos autonómicos a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía y que amenaza con una verdadera *centrifugación del Estado*.

² Cfr. Virgilio ZAPATERO, *“Aquel PSOE. Los Sueños de una Generación”*, con Prólogo de Alfonso Guerra, Edit. Almuzara, 2023, págs. 144-145.

§ II. LA CONSTITUCIÓN Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hoy, después de cuarenta años de Estado Constitucional, nos encontramos ante una verdadera *encrucijada*. La rigidez del texto constitucional en los procedimientos previstos para su reforma y las dificultades políticas para un consenso en torno a dicha reforma, al menos tan amplio como el pacto constitucional originario de 1978, vistos los mimbres políticos con que hoy contamos, hacen muy difícil cuando no imposible una reforma de la Constitución.

El verdadero desafío de la Constitución y del Estado por ella alumbrado es *cómo prevenir no ya los riesgos de la fragmentación política, sino la ruptura de la unidad territorial del Estado*. Una tarea que acaso excede de la propia capacidad evolutiva del texto de la Constitución.

En todo caso, ello requiere de un Tribunal Constitucional reconocido y respetado por todos, por su *auctoritas*, como alta institución política del Estado y una jurisprudencia constitucional clara y firme en la fijación de los límites constitucionales de un Estado tan peligrosamente abierto a la dinámica política como es nuestro Estado Autónomico.

Sin embargo, ninguna de ambas condiciones para la pervivencia y estabilidad de nuestra Constitución parecen fáciles de lograr en el presente momento político.

La función del Tribunal Constitucional es el *control de normas*, lo que significa *medir una norma legal con la vara de otra de mayor rango*.

Para ello, el Tribunal debe emplear la *autoridad de la Constitución*, adquirida a lo largo del tiempo, para *hacerla eficaz*; esto es, para *asegurar su permanencia* a lo largo del tiempo (adaptaciones y aún mutaciones) y evitar que la ineficacia de sus normas deje espacio a la Política y por ello a las fuerzas productivas del Derecho más allá del Derecho positivo, es decir que van *más allá de la propia Constitución*.

Pero el Tribunal debe precaverse, al propio tiempo, del riesgo de las *“mutaciones constitucionales”* por la vía de una interpretación jurisprudencial *“creativa”* de la Constitución más allá de lo que resulta del texto en su conjunto. La relativa ductilidad de la Constitución y su apertura a las mutaciones constitucionales no significan, en modo alguno, que tal ductilidad sea ilimitada de modo que permita sustituir o escamotear el momento de su reforma (arts. 168 y 169 CE).

El poder del Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes es, todavía hoy, *“una de las más poderosas barreras ante la tiranía de las asambleas políticas”*, como decía Alexis de TOCQUEVILLE.

Esa es la tarea y la enorme responsabilidad que recae sobre esta institución capital de nuestro Estado constitucional, y lo que hace tan importante y delicado el cuidado que merece por parte de todos, poderes públicos, agentes políticos y ciudadanos y desde luego, también por parte del propio Tribunal Constitucional.

Cabe preguntarse *¿cómo es posible que una institución vital para la suerte de la Constitución vea progresivamente menoscabado su estimación y prestigio ante la opinión pública?*. Una respuesta podría encontrarse en las palabras que dejó escritas Francisco

TOMÁS Y VALIENTE , cuyo sentido parece haberse olvidado, “*el Tribunal gana o pierde prestigio por lo que hace, pero también por lo que con él se hace*”. Porque el Gobierno y los partidos políticos no han vacilado en instrumentalizar el Tribunal Constitucional, convirtiéndolo en el tablero de su particular contienda política, con olvido, y aún desprecio, de su alta función de Estado. Y también porque el propio Tribunal parece haber olvidado las consecuencias de su propia posición, dejándose arrastrar a un alineamiento y a una pugna político-partidaria que no es y nunca debe ser la del Tribunal Constitucional.

§ III. LA CONSTITUCIÓN ABIERTA Y SU INTERPRETACIÓN

La Constitución, como ordenación jurídica del Estado, está necesariamente abierta a la dinámica política y al pluralismo social propio de una sociedad libre y democrática; lo que significa, entre otras cosas, una función integradora de la Constitución a través del tiempo y a la renovación del consenso político en torno a ella. Esa eficacia integradora, como dice SMEND, “no es fruto de la Constitución, entendida como un momento estático y permanente de la vida del Estado, sino más bien de la continua creación y renovación de la dinámica constitucional”. Se plantea así el viejo problema de la tensión entre la unidad del Estado y su orden constitucional y la dinámica de las fuerzas sociales y políticas en cuyo seno se desenvuelve la vida del Estado.

El carácter *abierto* de la Constitución a la dinámica política significa su capacidad para integrar en ella a las fuerzas políticas e instituciones del Estado sin sustraerlas “del margen de maniobra para las decisiones que son de su responsabilidad” (Klaus STERN), haciéndola *resistente* en el tiempo. Esa apertura, sin embargo, *no puede entenderse como un poder implícito para disponer discrecionalmente sobre el Derecho de la Constitución*.

Es verdad que la Constitución debe tener capacidad para dar respuesta a los cambios sociales y políticos surgidos del desarrollo de la vida constitucional y que afectan al Derecho de la Constitución; asumiendo, en consecuencia, cambios interpretativos de la jurisprudencia y aún *mutaciones constitucionales*, dentro de los límites del desarrollo permisible de la Constitución. Pero la elasticidad y la apertura a los cambios y/o mutaciones de la Constitución no debe y no puede ser a costa de socavar su fuerza normativa o de *escamotear y sustituir* el momento de su reforma por los cauces expresamente previstos en la propia Constitución (arts. 167 y 168 CE).

Y este límite vale también para el ejercicio de la función interpretativa del Tribunal Constitucional y a la apelación de su jurisprudencia a los valores superiores del ordenamiento jurídico (la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político). Jurisprudencia que es *política* únicamente porque política es la materia sobre la que se pronuncia, pero no que actúe libremente sin plena sujeción al Derecho de la

Constitución. “El límite de lo jurídico se traspasa cuando fines [políticos] predeterminados se constituyen en el *leit motiv* decisional”³.

Francisco TOMÁS Y VALIENTE⁴ en su último trabajo antes de su vil asesinato por la banda terrorista ETA, reflexionaba sobre la duración en el tiempo de la Constitución y su capacidad para asimilar los cambios y transformaciones inherentes a ello en toda sociedad regida por el Derecho: el problema político del conflicto entre la Constitución, como poder constituyente objetivado, y la voluntad democrática de cambio respecto del contenido de la Constitución. Es decir, su vigencia efectiva como ordenación positiva de la sociedad política.

“Resistencia – escribía – no equivale a la mera duración, ni a resistir el paso del tiempo; la “*resistencia*” de la Constitución – a diferencia de la “*rigidez*” – significa la adaptabilidad al cambio y a la dinámica política, permitiendo que las diversas opciones políticas puedan convertir en Derecho del Estado las distintas expectativas programáticas ofrecidas a los ciudadanos. La *resistencia constitucional* ha de ser elástica y asimilar, sin dejarlas fuera, las distintas alternativas políticas “no formalmente opuestas a su texto y a su sentido sistemático, es decir a la Constitución como un todo”⁵, de modo que haga innecesaria su reforma.

TOMÁS Y VALIENTE proponía “*una interpretación creativa*” para resolver *desde y según* la Constitución y *con argumentos jurídicos* – entre los que se incluyen invocaciones a los valores positivizados por ella – problemas políticos a cuyo embate o desafío la Constitución ha de ser resistente y cumplir una función integradora”.

Pero el carácter abierto y dinámico de la Constitución no significa necesariamente la ductilidad ilimitada de su texto y de sus decisiones políticas fundamentales a manos de una interpretación “*creativa*” de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶.

³ Cfr. Enrique ALONSO GARCÍA, “*La interpretación de la Constitución*”, CEC, Madrid, 1984, págs. 524 y 532.

⁴ Cfr. Francisco TOMÁS Y VALIENTE, “*La resistencia constitucional y los valores*”, en la Revista DOXA, núm. 15-16, 1994 recogido ahora en sus “*Obras Completas*”, CEPC, Madrid, 1997, Tomo V, págs. 4435 y sigs.

⁵ Francisco TOMÁS Y VALIENTE, loc cit. pág. 4440 la concretaba así: “tiene que hacer servible la Constitución, proteger el poder constituyente objetivado en ella, lograr que dé respuesta a problemas no previstos expresamente, resolver ambigüedades y aún aparentes contradicciones acudiendo a una interpretación sistemática y a la noción de la Constitución como un todo”.

Y pone como ejemplo de las virtualidades de una interpretación “creativa” la STC 119/1990 sobre el juramento de la Constitución por los diputados de Herri Batasuna establecido en el Reglamento de la Cámara. Aunque visto lo acontecido a día de hoy, tal vez no sea el mejor de los posibles, vista la trivialización por los estrambotes y ocurrencias de que se han servido muchos de los miembros del Congreso de los Diputados para desvirtuar el sentido del precepto hasta vaciarlo por completo de sentido normativo alguno.

⁶ Cfr. Manuel GARCÍA PELAYO, “*Derecho Constitucional comparado*”, Alianza Editorial, Madrid, 1984 reedición de la de 1961, págs. 128-139. Resume las cuatro posibilidades jurídicas de las “mutaciones constitucionales”: “A) Mutación debida a una práctica política que no se opone formalmente a la Constitución escrita y para cuya regulación no existe ninguna norma constitucional

Desde luego, la “*resistencia*” de la Constitución, su vitalidad y capacidad para asimilar mutaciones coloca al Tribunal Constitucional, en tanto supremo intérprete de la Constitución, en una posición privilegiada y necesariamente fuerte en su tarea de defensa del orden constitucional. Lo que lleva a advertir sobre los riesgos de una interpretación jurisprudencial *creativa* de la Constitución; especialmente cuando el desafío al contenido material de la Constitución surge *a impulsos rupturistas y/o se-paratistas* de una dinámica política con fundamento y cierto apoyo social, pero que afectan a preceptos básicos, esenciales, del texto de la Constitución y de la estructura política descentralizada del Estado, como sería el caso de los artículos 1 y 2 CE. cuya alteración cambiaría por completo su naturaleza⁷.

La Constitución de 1978 es *abierta* a la dinámica política sobre todo en lo que respecta a su Título VIII y a la organización territorial del Estado. Hoy el verdadero desafío frente a la centrifugación del Estado es la vertebración del Estado compuesto en sentido federal, a fin de preservar su unidad y operatividad eficaz de manera que su pluralidad constitutiva no sea una rémora en un contexto internacional globalizado

B) mutación por imposibilidad de ejercicio o por desuso de las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución, de manera que los preceptos que las establecen dejen de ser derecho vigente [Un ejemplo de ello podría ser el de algunas previsiones constitucionales de reserva al sector público de recursos y servicios esenciales del art. 128. 2 CE respecto de la Constitución económica]

C) Mutación por una práctica en oposición a los preceptos de la Constitución.

D) Mutación a través de la interpretación de los términos de la Constitución de tal modo que los preceptos obtienen un contenido distinto de aquél para el que fueron pensados”.

Cfr. también Rudolf SMEND, “*Constitución y Derecho Constitucional*”, CEC, Madrid, 1985, págs. 129 y sigs.

El Tribunal Constitucional en la STC 198/2012, F.J. 9º, sobre la constitucionalidad del matrimonio de personas del mismo sexo, ha establecido el concepto de “*la Constitución viva*” para explicar (y justificar) como la interpretación evolutiva o creativa puede dar cabida a “mutaciones constitucionales” en su texto: “La Constitución es un “*árbol vivo*” que, a través de una interpretación evolutiva, se acomoda a las realidades de la vida moderna como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad, y no sólo porque se trate de un texto cuyos grandes principios son de aplicación a supuestos que sus redactores no imaginaron, sino porque los poderes públicos y particularmente el legislador, van actualizando esos principios paulatinamente y porque el Tribunal, cuando controla el ajuste constitucional de esas actualizaciones, dota a las normas de un contenido que permita leer el texto constitucional a la luz de los problemas contemporáneos, y de las exigencias de la sociedad actual a que debe dar respuesta la norma fundamental del ordenamiento jurídico a riesgo, en caso contrario, de convertirse en letra muerta”.

⁷ Konrad HESSE, “*Escritos de Derecho Constitucional*”, CEC, Madrid, 1983, págs. 87-112, ha puesto de relieve los límites de las mutaciones de la Constitución mediante su interpretación jurisprudencial: “la mutación constitucional y sus límites sólo se alcanza a entender con claridad como cambio “en el interior” de la norma constitucional misma y no como una consecuencia de desarrollos producidos fuera de la normatividad de la Constitución”. “Por ello, el límite y justificación de la mutación constitucional no puede encontrarse en la invocación genérica a la “fuerza normativa de lo fáctico” (JELLINEK) o a “las necesidades vitales del Estado” (HSÜ DAU-LIN, SMEND) sino en el texto de la Constitución”. Todo lo que se sitúa más allá, como dice HESSE, “no será ya mutación constitucional, sino quiebra constitucional o anulación de la Constitución”.

y cada vez más integrado. “El todo por encima de las partes” como gustaba decir a Tomás y Valiente⁸.

“La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional”, declaró con énfasis el Tribunal Constitucional en temprana sentencia STC 47/1981, F.J. 3º. “La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, la autonomía no es soberanía – y aún este poder tiene sus límites – y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución”, se afirmó en la STC 100/1984, F.J. 3º.

No cabe, por tanto, abrir a *la dinámica política* - mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y prescindiendo del procedimiento de reforma constitucional - una interpretación “creativa” de la forma política del Estado del Art. 1 CE o de la dicotomía “nacionalidades y regiones” de su Art. 2 CE. que fraccione la soberanía del pueblo español en una suerte de “soberanías compartidas”, transformando la estructura política del Estado en una suerte de “*Nación de naciones*” de sentido confederal. Convirtiendo, así, al Tribunal Constitucional de legislador negativo en *legislador positivo del Derecho de la Constitución*.

La estabilidad jurídico-política sólo puede alcanzarse si, junto a la *apertura* de la Constitución a través de la interpretación jurisdiccional, se asegura al mismo tiempo el *carácter normativo vinculante en el tiempo de la propia Constitución*. El adecuado funcionamiento del sistema de partidos políticos es, en este sentido, vital para la permanencia en el tiempo de la vigencia de la propia Constitución. Pues, como advierte Manuel GARCÍA PELAYO⁹, “la eficacia y la actualización del sistema constitucional normativo depende de sus relaciones con el sistema político, en particular del grado

⁸ Un desarrollo más amplio en Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO, “*La Constitución en su XXX Aniversario*”, en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 86, 2009, págs. 11 y sigs.

⁹ Cfr. Manuel GARCÍA PELAYO, Dictamen “*Consideraciones sobre la Constitución política de España*”, recogido ahora en el libro “*El Rey*”, Colección Clásicos del Pensamiento, Director Eloy García, Editorial Tecnos, Madrid, 2024, pág. 11-12

Una reflexión muy semejante, a propósito de la vigencia en el tiempo de las Constituciones pluralistas y abiertas, fruto de un compromiso entre las diferentes fuerzas políticas en presencia, en Gustavo ZAGREBELSKY, “*Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la Política*”, trad. española, Edit. Trotta, Madrid, 2008, donde escribe: “lo que no se dice explícitamente en la Constitución, es un punto decisivo para comprender si el compromiso debe interpretarse como un simple armisticio, destinado a romperse en cuanto se presente una ocasión favorable para alguna de las partes implicadas, o como un pacto duradero, un auténtico tratado de paz sobre el cual construir un futuro común. En el primer caso, las partes omiten – renunciando temporalmente, en vista del acuerdo del momento – a dar valor a lo que “no se dice” en la Constitución. En el segundo caso, “no se dice” porque se abandonó, se olvidó, porque las partes, los partidos que entraron en el proceso constituyente armados de sus identidades históricas e ideológicas, salieron de él transformados por la Constitución. En el primer caso, la Constitución es un acuerdo transitorio condenado a no durar; en el segundo, el acuerdo se convertirá en un terreno común que forjará la propia identidad de las partes en sentido constitucional”.

de consenso o de antagonismo entre los partidos políticos y de los valores e intereses que representan: en un caso, la Constitución será considerada como un orden vinculatorio y válido por sí mismo; en el otro como un puro instrumento para la eficacia de objetivos e intereses parcializados, que en su desarrollo dialéctico (las tendencias centrífugas) puede conducir a un deterioro y, finalmente, a la destrucción de la misma Constitución”.

El objetivo de integrar en la Constitución, mediante una interpretación jurisprudencial *evolutiva o creativa*, arriesga el peligro de suplantar al poder del legislador constituyente (la reforma constitucional) y la pérdida de la normatividad de la Constitución.

En las Constituciones pluralistas como la nuestra de 1978, fruto de la singularidad de una transición pacífica de la dictadura franquista a la democracia, hay determinaciones, contenidos constitucionales, que no se dicen explícitamente y que sin embargo encierran *decisiones fundamentales* de los constituyentes.

Me refiero concretamente a su *silencio* respecto de la distinción, a la que me he referido al comienzo de esta exposición, entre “*nacionalidades y regiones*” dentro de “*la unidad indisoluble de la Nación española*” del Título I y a su secuela: la apertura y relativa indefinición del Título VIII respecto de una organización territorial del Estado acabada. Silencio que late en el fondo de la pulsión separatista del nacionalismo catalán y vasco.

Porque la Constitución de 1978, tras nombrarlas en el art. 2º, no define las “*nacionalidades*”, ni dice cuáles son los rasgos o cualidades que las especifican, ni tampoco señala ningún criterio que las distinga de las “*regiones*”. Y lo que es todavía más importante, *no atribuye a esa denominación efecto jurídico alguno* (ni siquiera a efectos de las vías de acceso a la autonomía de la Disposición Transitoria 2ª) y mucho menos un *estatus jurídico* especial diferenciado dentro de la organización territorial del Estado. La incorporación del término “nacionalidad” o “nacionalidad histórica” a algunas Comunidades Autónomas en las reformas de sus Estatutos en los años noventa, así como la tendencia a la igualación del techo competencial en estos 40 años de Constitución, no ha hecho más que añadir mayor indeterminación y confusión a aquel significante constitucional y a la dicotomía del art. 2º.

En modo alguno se trata de una laguna o vacío normativo que pueda ser llenado por el legislador o por la vía de la interpretación constitucional; bien al contrario, es *una decisión fundamental, consciente y deliberadamente querida, del constituyente de 1978*. Es un “*silencio*” de la Constitución que encierra un “*compromiso apócrifo*”, en la conocida expresión de Carl SCHMITT, pues mediante esa fórmula los constituyentes dejaban indeciso en el pacto constitucional de 1978 precisamente aquello que era objeto de controversia: el significado mismo y el alcance jurídico-político de aquel término “*nacionalidades*”. El “compromiso” permite creer y hacer creer que se ha obtenido un consenso entre posiciones contradictorias, pero un acuerdo que no afecta al fondo de la cuestión, porque sólo consiste en aplazar la decisión mediante una aproximación meramente verbal de contenidos objetivos inconciliables.

La función del art. 2º de la Constitución y su dicotomía “*nacionalidades y regiones*” encierra, a mi modo de ver, *una decisión fundamental*: reafirmar la unidad de la Nación española en su pluralidad constitutiva (*Et pluribus unus*) ante los nacionalismos periféricos y su pulsión separatista, evitando posibles equívocos que pudieran suscitarse respecto de la inclusión del término “*nacionalidades*” que la integran. España, para la Constitución, *no es una Nación de naciones ni tampoco un Estado plurinacional*. Desde el punto de vista jurídico-político no hay en la Constitución otra Nación que España.

Nación, Pueblo y Soberanía son conceptos jurídicos fundamentales, íntimamente enlazados entre sí, sobre los que se asienta todo el entramado jurídico-político de nuestra Constitución. No son únicamente meras palabras de sentido polisémico, “*discutido y discutible*”, como alguno ha pretendido.

Y en la medida en que no se trata de una “*laguna*” u omisión del texto que pueda ser llenada mediante las técnicas de interpretación constitucional, eso no puede ser alterado sino por la vía de otra decisión constitucional; esto es, de la reforma de la Constitución.

La conclusión es que hemos de estar prevenidos ante la *pérdida de normatividad de la Constitución*, por la vía de su interpretación creativa, en lo que respecta a la estructura territorial del Estado; el riesgo es convertirse en la “*boja de papel*” de que hablaba Ferdinand Lassalle en su famosa conferencia de Berlín en 1862 sobre “¿Qué es una Constitución?”. Porque “*cuando la eficacia de la Constitución disminuye porque se atenúan las razones constitucionales materiales que la sustentan, vuelve a ganar espacio la Política como un espacio para las fuerzas productoras del Derecho que van más allá del derecho positivo; es decir, que van más allá, antes que nada, de la propia Constitución*” (G. ZAGREBELSKY). O lo que es lo mismo: el riesgo de la sustitución del Derecho de la Constitución por la *Política y la fuerza normativa de lo fáctico*, como solían decir los iuspublicistas alemanes del siglo XIX. Y eso es inherentemente peligroso.

