

RACIONALIZACION JURIDICA DEL CAMBIO SOCIAL Y POLITICO

Manuel María Zorrilla Ruiz

Catedrático de la Universidad de Deusto
Profesor Visitante de la Universidad «Montesquieu» de Burdeos
y de la Universidad de Łódz (Polonia)

1. Dimensión conceptual del bien común

La fenomenología del poder que interviene e influye en las distintas *zonas de la vida de relación* presenta aspectos múltiples. Resulta de la coincidencia de las fuerzas o acciones compulsivas —procedentes de centros de agresión o dominio— que afectan a los individuos integrados en las comunidades —producto de la organización de los grupos primarios, si la sociedad se fracciona en unidades intermedias— o a cada una de las personas físicas, si esa sociedad es invertebrada o difusa. La sujeción al poder la exposición a las repercusiones de su impacto son servidumbres inseparables de la movilidad de los individuos y de las comunidades que se someten a su imperio. El ejercicio del poder impone sacrificios —unas veces legítimos y, otras, más o menos condescendientes o forzosos— a cuantos, por inercia psicológica, prefieren secundar el dictamen de su libre albedrío y evadirse de esa cautividad, sobre todo si quieren culminar el proyecto personal que han trazado o cumplir los deberes urgidos por el sentimiento de moralidad individual. El poder sólo tiene sentido si se le utiliza selectivamente y si quienes lo ejercen no cometen el *torpe pecado* —recuérdese que el *gobernante moralmente malo es indefectiblemente un mal gobernante que no conoce ni domina las reglas del oficio*— de agotarlo en la voluptuosidad —que, a veces, degenera en calvario— de su posesión y disfrute. Su naturaleza es la de un *poder-función* que —contrapuesto a la desnudez del *poder-fuerza física*— va en pos de ciertos objetivos morales y sociales, y se caracteriza por la voluntad de servirlos y la perseverancia en la tarea de alcanzarlos.

El *poder de ordenar según razón* —en que reside la verdadera y única noción de *autoridad*— sólo tiene sentido si se constituye y ejercita para garantizar el *bien común*. Es tal la *carga de tradición* y prestigio

que este concepto doctrinal ha logrado y tan intensa su afección éticosocial, que, a la hora de recordarlas y alegar su peso específico, los legisladores huyen de un *literalismo comprometedor* y sustituyen la mención nominal del bien común por la invocación del *interés general* o, con más precisa terminología, por la de la *suma de los intereses generales* (art. 103.1 CE): El bien común resume una idea revestida de las notas que respectivamente muestran *la habitabilidad del espacio social*, *la contribución a su prosperidad y desarrollo*, y *la apropiación de los frutos de esta participación*. El bien común es, ante todo, *certidumbre de que cada habitante de la ciudad terrestre puede y debe coexistir en concordia y en paz con sus iguales*, defendiendo la indemnidad de los derechos cuyo respeto constituye la razón de ser y el soporte de su dignidad individual (art. 10.1 CE). El bien común presupone que la persona debe *compartir activamente la experiencia creadora* de edificar una sociedad sanamente avanzada, contra la tentativa —antisocial y estéril— de quedar, por falta de arrestos o escudándose en falsas excusas autocríticas, fuera de este proceso de renovación. El bien común requiere, en fin, que la persona —comprometida en operaciones tan valiosas y *entregada a la realización del proyecto social*— se beneficie del reparto de unas ventajas que son inaccesibles sin su contribución.

La *concepción intelectualista* del Derecho —que basa la razón y fuerza de obligar de la ley positiva en la *justicia intrínseca* de las decisiones del legislador y no en la voluntad, más o menos versátil, de quienes tratan de llevarla al mejor de los fines— sostiene que la constatación del bien común, tan complejo como socialmente imprescindible, permite apreciar *si la ley merece llevar este nombre*, porque cumplidamente sirve a los *principios de la coexistencia, la colaboración y la participación*, o si es tan sólo una *no ley* o una *apariencia de ley*, cuya incompatibilidad con esos objetivos le arrebatara la naturaleza que le corresponde y le priva de la excelencia que debe acompañarla. La afirmación —indiscutible en los planos de la consideración moral y filosófica del Derecho— no puede generalizarse en la práctica, ni predicarse rotundamente del signo actual de las decisiones del legislador. Son, a veces, irreconocibles y aún espurias las motivaciones que, a causa de los enigmas y encrucijadas de la *negociación parlamentaria*, predeterminan una acción legislativa impermeable a cualesquiera controles —mínimamente continuos y eficaces— con los que el pueblo soberano pueda ejercer su cualidad de tal y demostrar que sigue siéndolo (arts. 67.2, 68.4 y 69.6 CE). La exaltación de la *voluntad política* —prevalente sobre las interdicciones proferidas en nombre de las *ideas de moralidad y de valor*— explica que buena parte del decisionismo legislativo prescinda, lisa y llanamente, de la estimación del bien común, aun cuando el léxico de las normas jurídicas no es-

catime las *protestas testimoniales* de que *se está sirviendo al interés general* que se alega profusa y rutinariamente en tales casos. *Que no quede* —se dirá en lenguaje coloquial— por falta de una invocación tan inerte como ayuna de las reflexiones axiológicas que, para otorgarle un fundamento auténtico, deben asistirle.

2. Edificación gradual del bien común

La consigna de la fidelidad al bien común ha dominado, andando el tiempo, el discurso filosófico de la *generalidad de las leyes*, que no deben dictarse para ordenar casos particulares o infrecuentes, sino para remediar necesidades reiteradas y socialmente significativas. Ha guiado la labor constructiva del *derecho de resistencia popular* frente a los abusos del poder político, pues la *edificación del orden natural* —emprendida en pro de la causa de los desvalidos y débiles— trajo su longevidad y grandeza del empeño en preservar unos valores que luego se han acrecentado y afirmado. Ha provocado los *esfuerzos revolucionarios en defensa de las libertades* que, aun al precio de su simplicidad o formalismo, siguieron al desmoronamiento del sistema monárquico que rehusó a la persona las opciones del protagonismo político más rudimentario y le negó los medios necesarios para colmar sus ansias de emancipación.

Ha caracterizado a la *reacción sindical del mundo del trabajo* y a su denuncia de los abusos de un poder económico ejercitado al amparo de los derechos clásicos —germen de adquisiciones más recientes— de propiedad privada y libertad de comercio. Ha impulsado cuantas tentativas tejieron el recio entramado del *Estado social de Derecho*, para que la igualdad representase la oportunidad, común e indistinta, de entrar en posesión de la libertad material, y de que ambas —igualdad y libertad— no se ciñesen a la ostentación —vacua y simbólica— de quienes nunca estuvieron en condiciones reales de apropiárselas. Ha respaldado la estructura del *modelo de Estado de bienestar*, cuidando de que el futuro de cada persona permanezca indemne y de que —si, en el curso de su existencia individual, sufre algún daño o amenaza— los poderes públicos se encargen de su reparación. Ha animado también el ensayo —en trance de fracaso— de llevar a buen fin el *nuevo orden jurídico internacional* que, basado en la justicia distributiva y la solidaridad, liquide los antagonismos entre bloques y apresure el tránsito a un *modo digno de existir* para los pobladores de la familia humana que nunca supieron de la excelencia de esa vida o que están a punto de perderla.

La convicción —expansiva y tenaz— de la necesidad y utilidad de promover el bien común, deriva de un proceso histórico —de acción y

pensamiento— que ha distendido las fricciones más álgidas de la convivencia. Ha sentado las bases de *una técnica de racionalización* que acelera la conversión de las *colectividades o grupos humanos inorgánicos* —desarticulados y espontáneos— en *comunidades o grupos sociales*, cuya organización reflexiva y propósito armonizador facilitan la *definición* de lo que por *sociedad* —sin el adjetivo superfluo de *civil*— ha de entenderse. El giro —abusivamente manejado— de *sociedad civil* constituye una expresión anacrónica o un pleonasma conexo con una opción doctrinal determinada y un tanto impropio, si se recuerda que la *sociedad* —compuesta de las *comunidades o grupos organizados intermedios* que contienen los sujetos individuales (arts. 9.2 y 20.3 CE)— resulta de la agregación de varios círculos, de los que la persona va formando parte por los títulos de vinculación más varios e inimaginables.

La persecución y adquisición del bien común dependen de un *pacto social de sometimiento* a un poder o sistema de fuerzas capaz de trazar, acatar y concluir, con resultados aceptables, un proyecto sugestivo y honesto. De esta necesidad dan fe la tendencia del hombre a relacionarse —benévola y amistosamente— con sus iguales, y su aversión a la hostilidad y la violencia de las actitudes que degradan a quienes cometen el dislate de incurrir en ellas. El poder es un *factor de racionalización* indispensable para forjar y dirigir las comunidades en que se integra la persona, cuando deja de ser un *átomo disperso* de la colectividad primitiva y se convierte en una *pieza indispensable del pequeño y novedoso mundo* que acoge su existencia y enciende sus esperanzas de futuro. El espiritualismo del *pacto social de integración* sustituye a la vulgaridad mecanicista y la aceptación resignada del *pacto de sometimiento* que, al declarar la *inherencia de la autoridad* a cualquier forma de vida en común, reconoce que la clave de la supervivencia está en la *capacidad de abatir al enemigo* que el hombre intuye y teme o acaso quiere descubrir en todos y cada uno de sus semejantes.

3. Contribución del Derecho al bien común

El pacto de sometimiento y el modo que su filosofía tiene de plantear y resolver el arduo problema de la *obediencia al poder instituido*, no se condicen con el ideal de un bien común, que va más allá de la mera tutela y restauración del orden social estremecido por las tensiones de una incesante hostilidad. La paz social sólo es el presupuesto o etapa primaria del advenimiento a un bien común cuya plenitud depende de la acción positiva de cuantos cooperan a hacerlo posible y comparten los beneficios que su participación va engendrando. El *pacto social de integración*

revela la grandeza y servidumbre de la autoridad que instituye, porque al *elemento material* —representado por la coerción precisa para preservar el mínimo de orden social a que se aspira— se suma un *elemento ideal* o espiritual que consiste en el *propósito de acceder al bien común por las vías que el Derecho establece para conseguirlo*.

Sólo el Derecho permite orientar, con morigeración y rectitud, un ejercicio de la autoridad compatible con la racionalización jurídica de un poder que, a su vez, se somete al Derecho para no reaccionar descabellada o arbitrariamente, ni apartarse de los fines que le justifican (arts. 9.3 y 106.1 CE). Sólo el Derecho idea, con pulcritud y acierto, soluciones aptas para que la sociedad —que ha logrado ser tal en virtud de la equilibrada coexistencia de las comunidades subsumidas en ella— se organice en el Estado y consolide la estructura que cierra —haciéndole perfecto— el ciclo de dicha integración. El Derecho —que, para ordenar y templar el ejercicio de la autoridad, cuenta con mecanismos que disuaden de las tentaciones de omnipotencia, egoísmo y petrificación del poder— se convierte en la *medicina social* por excelencia. Sus técnicas de previsión y coerción seleccionan —previa fijación de *las hipótesis de generalidad* que compendian las exigencias sociales significativas— el mínimo de necesidades atendibles y garantizan el éxito de soluciones que, a causa de lo falible e imperfecto de la condición humana, fracasan si, para asegurarlas, se prescinde de su *complemento coactivo* y se hace un ingenuo *acto de fe* en la escasa eficacia de la persuasión, la sugerencia o el consejo. Es lástima que los moralistas no hayan acertado —ignórase el por qué de las razones— a entablar con los juristas los contactos útiles para obrar con conocimiento de causa en los *temas mixtos* o conexos que afectan a ambos estamentos. Los moralistas conocen los males que aquejan a la sociedad ahora y siempre, se consternan en presencia de ellos y —reaccionando en *términos acromáticos* o intemporalizados— proponen soluciones salvíficas que, con harta frecuencia, revelan la ignorancia más crasa de los aspectos técnicos cuyo dominio es indispensable a la hora de sugerir remedios eficaces. Consta a todos que el pensamiento de la Iglesia católica en materia económica debe buena parte de su esterilidad y escaso crédito a la *inesciencia técnica* de los problemas que denuncia, y a la pretensión de suplirla con generalidades, sin apoyo técnico, y manifestaciones testimoniales que ratifican su inhabilidad en ese campo. No es aventurado afirmar que los moralistas, de una parte, y los juristas y gobernantes, de otra, se empeñan concienzudamente en consumir un *estado de feliz incomunicación* y desentendimiento, como lo prueba el *diálogo de sordos* que le caracteriza y a través del cual unos y otros se complacen en enrarecer y arruinar sus relaciones. Los moralistas cuidan de no excederse y se abstienen escrupulosamente de individualizar y conde-

nar las conductas históricas que originan los males objeto de su reprobación. Los juristas se enfrentan a las limitaciones y dificultades del margen de *decisionismo político* que impide controlar eficazmente —es decir, corrigiéndola conforme a Derecho— la actividad de los poderes públicos. Terminan resignándose a que, aunque el Estado social y democrático de Derecho se compromete a mantener los *niveles razonables de juricidad* que garantiza, el ordenamiento jurídico no llegue a evitar muchas de las acciones abusivas en que incurren aquellos poderes, aunque nadie duda de que, excepción hecha del Derecho, no se dispone de instrumentos más útiles que sustituyan ni le superen en eficacia para conjurarlas. Los moralistas saben que la *fuerza de las razones éticas* ha dejado de ser abrumadora e influyente para muchos que, festiva e indiferentemente, las oyen sin sensibilizarse a su exigente mensaje, y que apenas conmueven a quienes —abanderando su travesía bajo el pabellón de la *voluntad política*— siguen dispuestos a eliminar cuantos obstáculos dificulten la obtención de unos fines que el poder persigue y de los cuales no abdica a ningún precio.

4. Proceso de servicio del Derecho al bien común

Las reacciones surgidas en nombre del orden natural —que, salvo discretos períodos de silencio, revive y retorna, sin cesar, a través de las más variadas reivindicaciones— llaman a la conciencia moral de los responsables públicos y, con menos éxito que lucidez, cuidan de recordarles que la *racionalización ética del ejercicio del poder* requiere la concreción y el respeto a las ejemplificaciones y modelos del *interés general* en que el bien común se va plasmando. La *voluntad política* no tiene necesariamente que desentenderse y eludir las *realidades sociales* que —sin desconocer las dificultades de su definición general y sus peculiaridades de concepto (art. 3.1 C.c.)— tienen que responder a la *demanda social* o aspiración colectiva de que —sin prejuicios permisivos ni transigencias demagógicas— se diagnostiquen con acierto las carencias de la sociedad y se les apliquen los remedios consecuentes con el *sentimiento de moralidad* que los reclama. El Derecho Positivo, fiel y atento a estas influencias, es un Derecho *servido a la comunidad* por los poderes públicos. Emanan, en suma, de un proceso técnico que convierte en normas jurídicas la *materia prima* que se consigue armonizando la satisfacción de las aspiraciones del pluralismo político y la atención de los requerimientos del *bienestar general* (art. 129.1 CE).

La *autoridad* es el poder de acopiar y hacer eficaces las soluciones jurídicas que facilitan la integración de la sociedad —serie de comuni-

dades— en una organización estatal que, si de algo toma su razón de ser, no sólo existe para fortalecer quién sabe qué proyecto político, sino que también se justifica por su validez y suficiencia para ofrecer *formas de vida de mínima excelencia*. Actitud que deriva de *distribuir solidariamente una libertad e igualdad* cuya síntesis —ni *anárquicamente libertaria* ni *mezquinamente igualitaria*— descubre el *verdadero rostro* de la *justicia plena y no desfigurada* que se intuye y persigue. Tampoco es eficaz la autoridad si, a falta del acatamiento reflexivo y crítico de los ciudadanos, usa de la coerción con una frecuencia superior a la que la razonabilidad y discreción de su efecto persuasivo aconsejan. El uso que los gobernantes hacen del Derecho, registra no pocos episodios de reacción que claman contra la insensibilidad con que se aplica y denuncian la injusticia de sus soluciones o la arbitrariedad de su ejercicio. Incluso los modernos textos confesionales dejan de escudarse en la frágil excusa de la separación de lo intemporal y lo mundano, y —*dando un paso al frente*— defienden el *deber de resistir* dialécticamente y de *emitir un juicio autoritario en materia política*, cuando lo exija el bien común (p. 16 GS).

Con todas sus insuficiencias aleccionado por las experiencias históricas de sus fracasos y sus éxitos, el Derecho sigue sirviendo a la promoción del bien común y se ha dado a la ciudad terrestre para su cumplimiento, no para verse denostado ni escarnecido por sistema. La sociedad recela del Derecho porque asocia ciertas de sus manifestaciones al espectáculo de las demasías y atropellos cometidos en nombre de la *razón de Estado* y, en parte, sucumbe a los influjos —que asimila precipitadamente y frente a los cuales quiebran sus oportunidades de reflexión y autodefensa— de una opinión pública sin sensibilidad crítica ni ilustración bastante para desvelar los falsos mensajes y denunciar sus intoxicaciones. También hay que contar, pesar y medir escrupulosamente el sacrificio impuesto por la observancia de las normas jurídicas, y evitar que su *sobredosis de severidad* impida o dificulte demasiado el acatarlas, no tanto por lo injusto de sus prohibiciones y mandatos, cuanto a causa de la dificultad extraordinaria o excesiva onerosidad de sus imperativos. ¿No deben acaso ser suave el yugo y ligera la carga de las leyes humanas? (*Mat.*, 11,30). La exacerbación de este *principio de prudencia* se ha manipulado, desde otra perspectiva, para primar la permisividad y sostener que la intensidad o la fuerza coactiva de la ley debe ceder —dándose, sin un asomo de resistencia, por vencida— ante cualquier rechazo popular cuyo clamor repruebe, aun infundada y gratuitamente, su carga de incomodidad o sacrificio. Reivindicación que sólo se justifica por la salvaguarda de los *intereses generales* que la sociedad o sus grupos propugnan para defender una libertad e igualdad afectadas por lo insufrible de

regulaciones cuya onerosidad debe atenuarse o suprimirse (art. 9.2 CE). La fuente de la reivindicación es, otras veces, la cautividad o flaqueza de espíritu de las inteligencias que capitulan —¿interesada o sólo torpemente?— ante el fuero de la propaganda, de las apelaciones ciegas al catastrofismo y de la calificación indulgente —como si se estuviese ante un *discreto pecado venial*— del *uso profesional de la mentira* en la vida civil, en la actividad comunicativa y en los procesos formativos de la opinión pública. Llega entonces la hora de dos *contradicciones en los términos* que llaman poderosamente la atención; a saber, la *moral disoluta* y el *pensamiento débil*. El legislador emplea toda su sensibilidad y experiencia para trazar la línea de separación de ambos supuestos —lamentablemente natural el uno, perverso y demagógico el otro— y concluye que la presencia de cualquiera de ellos —aun cuando escandalosa y evidente— y el propósito más enérgico de liquidarlos, muy poco o nada pueden contra la terquedad con que, sin freno ni barreras, opera la *voluntad política*. Voluntad presta a demoler cuantos obstáculos —morales, jurídicos o estéticos— se interponen en el camino hacia las metas que el poder persigue en virtud de consignas viciadas de una *desintelectualización fundamentalista*.

La autoridad es el poder de enunciar e imponer, según razón, las decisiones que, para servir al bien común, favorecen y agotan el proceso integrador de la sociedad en el Estado. La autoridad no es eficaz sin el factor de contribución que la obediencia de los ciudadanos representa. El *recto acatamiento* y no tan sólo el *buen obedecer* —huérfano de fines y motivaciones— es una condición del éxito del Derecho, porque las soluciones del ordenamiento jurídico no se ponen a prueba ni ganan en prestigio sin una actitud cooperativa. Gozar del Derecho y tenerlo por soporte y guía de la convivencia es una manifestación de bien común, pero no se disfruta del Derecho si simultáneamente no concurre una actitud de plena aceptación que promueve y afianza el asentamiento de las instituciones jurídicas. La *continuidad de la obediencia* prueba que el Derecho funciona y cumple sus finalidades, pues —con independencia del *por qué* de esa actitud disciplinada— resulta así de constatar la observancia de sus mandatos y prohibiciones.

El Derecho es impensable en sociedades hostiles a su instalación o afectadas de convulsiones que, aunque suceden a la *vuelta de la esquina* del empequeñecido mundo, hacen gala de su inmensa proclividad a la *instalación de la barbarie*. Regresión fomentada por la insuficiencia moral y la falta de arrojo de las acciones de la comunidad internacional, por la ambigüedad y tibieza de su *decisionismo contemporizador*, y por lo *insatisfactorio de sus ejecuciones precarias y tardías*.

5. Concepción original de la soberanía

La soberanía se concibió, en principio, como una noción coyuntural o contingente cuyas transformaciones cooperaron al apoyo jurídico del poder político del Estado. De ahí lo discutible de una idea que se ha puesto en tela de juicio por varias razones. Se la considera, en primer término, una noción desactualizada y obsoleta, que no es de este momento. Se la rechaza, desde una perspectiva jurídica, en nombre de la concepción sociológica del Derecho objetivo. Se le reprocha el ser causa de múltiples dificultades y conflictos en el campo del Derecho y de las relaciones internacionales. Se le tacha, en fin, de absolutamente falsa e inauténtica en el ámbito de la filosofía política.

La concepción primitiva de la soberanía presupuso que, como poder supremo ejercitado sobre las personas y los destinos de los súbditos, sus prerrogativas sólo se detenían ante las barreras de la moralidad y el orden natural. La soberanía era un *poder absoluto y perpetuo*. Lo primero, porque concernía a todas las personas y bienes, sin diferencia ni sujeción a potestad humana que la debilitase o disolviese. Lo segundo, porque duraba lo que la vida del sujeto que encarnaba sus prerrogativas. El soberano no era uno más de los integrantes del pueblo —que tampoco asumía ni actuaba ese poder— e interpretaba el papel de una existencia distinta y separada del mismo. No ocupaba la posición de un vicario o delegado de su comunidad, ni compartía con su *base personal* la titularidad de un derecho devolutivo y divisible, sino que se apropiaba de un valor colectivo a cuya posesión y goce el pueblo había renunciado irrevocablemente, sin voluntad de rescate ni expectativas de recuperación. Ese poder sólo se autolimitaba por obra de la graciosa y libre concesión del soberano. La soberanía —constitutiva de un derecho originario y no adquirido derivativamente por quien la ostentaba— no toleraba graduaciones o cambios de nivel, ni justificaba ninguna experiencia o ensayo de disgregación o ejercicio compartido. El *origen divino* del poder fue uno de los arbitrios ideados para legitimar la sustracción de la titularidad y actuación de la soberanía a la comunidad popular en que, según los *principios del orden natural*, residía, originariamente —es decir, en raíz— la facultad de transferirla a quienes sólo la ejercitaban a título delegado o representativo.

6. Transformaciones de la soberanía

¿Cómo evolucionan la fisonomía y estructura de ese poder político en los sistemas de libertades que apelan a la idea de *soberanía popular* (art. 1.1 CE)?

Las *comunidades* constituyen la serie o conjunto de grupos sociales que, al disponer con acierto sus medios y fines, se integran en el Estado que se propone completar el ciclo de su organización racional y razonable. El poder del Estado se explica por el *acto de sucesión* o transferencia con que, en trances históricamente significativos y fatigosamente localizables en el tiempo, la comunidad popular lo transmite al gobernante, sin desprenderse de él irrevocablemente. De ahí que los enajenantes del poder conserven la facultad de recobrarlo en momentos de especial transcendencia jurídicopolítica, como el del ejercicio del sufragio (arts. 68.1 y 4, y 69.2 y CE), o en la excepcional peripecia de la readquisición y ejercicio inmediato del poder constituyentes (art. 167.3 CE). El pueblo soberano de hoy día —cuyo precipitado es la sociedad estructurada en el Estado— goza de *autonomía interna y externa*. La primera expresa la residencia radical de la soberanía en el pueblo que implanta un sistema de democracia delegada, cediéndola a sus representantes o vicarios, y presupone que —salvo si reivindicán, con algún fundamento y no descabelladamente, un *derecho de autodeterminación* (art. 1.3 PIDCP)— los *pueblos* de las comunidades más reducidas o inferiores nunca ocupan la posición del pueblo soberano, ni suplantán en Derecho su independencia y sus prerrogativas. La *autonomía externa* de la sociedad, que se organiza en el Estado, explica la sustantividad de su postura frente a la *comunidad internacional* —en cuyo seno, sin embargo, sigue siendo interdependiente y solidaria— y la considera una *sociedad perfecta*, cuya afortunada síntesis de medios y fines determina que, aplicando los primeros sin desviaciones morales ni jurídicas, y cumpliendo concienzudamente los segundos, alcance la autosuficiencia necesaria para bastarse a sí misma. De esta noción de autonomía es consecuencia que, en el vasto foro de las tensiones sociales, la *inalienabilidad de la soberanía*, se expone, no obstante, a las manipulaciones e influjos de los poderes de hecho —principalmente de los *grupos de presión económicos*— que la debilitan e intentan secuestrar sus manifestaciones más valiosas, atentando contra la prohibición de retirar al pueblo su cualidad de sujeto activo de ejercicio del poder político. Condición que puede limitarse para facilitar el acceso de la sociedad organizada a modelos de integración o fórmulas de coexistencia más útiles y actuales. Frente a la configuración rígida de la soberanía emanada del poder absoluto, la *idea flexible de la soberanía popular* —razón de ser y fuente de la que proceden todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE)— se compagina con diversos grados y formas de participación en organizaciones o instituciones internacionales (art. 93 CE). Justifica también el empleo de ciertos criterios contextuales —a saber, los que ofrecen las normas escritas del *Derecho de gentes*— para aplicar satisfactoriamente las que pertenecen al Derecho

interno (art. 10.2 CE). Conviene incluso con realidades jurídicas que, cuales la *eficacia directa* y la *primacía normativa* de un *Derecho originario y derivado*, prevalecen inmediatamente sobre el *Derecho inferior* de los Estados miembros de la comunidad supranacional cuyo ordenamiento jurídico así lo ha establecido. No todos los modernos Estados soberanos contribuyen con iguales dosis de solicitud para poner a buen recaudo y no dilapidar el *bien primordial* que constituye la soberanía y que tienen la obligación de defender con algún celo. Sus poderes públicos reaccionan alternativamente —en términos de excesivo rigor o de condescendencia censurable— a la hora de consentir cesiones en pro de instituciones supranacionales, cuyas competencias —sobre todo en materia económica— pueden erosionar, álgidamente y más allá de lo admisible en el plano de lo razonable, el *núcleo invulnerable* de la soberanía estatal. Acceden a desgajar del mismo una parte del *contenido esencial* indispensable para preservar su indemnidad conceptual y no incurrir en una *confiscación federalista* que va cerrando y aminora su *espacio de acción*.

7. Reducciones de la soberanía

La realidad sociopolítica acusa unas *tendencias centrifugadoras de la soberanía* que el Derecho se apresta a constatar y tomar en consideración. Son muestra de su propagación las diferencias, algo más que semánticas, entre *nacionalidad* —¿susceptibilidad de devenir y nación y de adquirir, como pueblo, una soberanía de que no se es todavía titular?— y *región* (art. 2 CE), la apelación a la *naturaleza de las cosas* para justificar las transferencias o delegaciones que mitigan el efecto expansivo del poder estatal (art. 150.1 CE), y la reserva en favor de los *derechos históricos* —¿subjetivos u objetivos?— que, por vía declarativa de comprobación y no constitutiva de transformación de un anterior estado de cosas, obligan a *retroceder* —verbo transitivo que expresa un *deber jurídico de devolución*— las competencias erróneamente atribuidas al sujeto público —gravado con la *carga de restituirlas*— de la soberanía que así se devalúa. Los poderes públicos emanan del pueblo y, a causa de su derivación, la sujeción al ordenamiento jurídico requiere que la soberanía —poder delegado y vicario— corra los riesgos que se siguen de esta peripecia. Las reducciones de la soberanía en la esfera del Derecho Público se asemejan, guardadas las distancias, a las que afectan al derecho de propiedad en el campo del Derecho Privado, cuyo creciente elenco de limitaciones (art. 33.2 y 3 CE) constituye, al final, una regulación más amplia y novedosa que la de la institución principal afectada por su disciplina.

A diferencia del soberano clásico, el moderno Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) no se arroga ni arguye la soberanía en nombre propio y sí como representante del pueblo que se la transmite a condición de que su ejercicio no adolezca de injusticia o arbitrariedad. La tesis de que *el Estado no ha sido ni puede ser nunca absolutamente soberano*, se defendió —con tanto acopio de sabiduría como dosis de fuerza moral— en la coyuntura histórica, difícil y hostil a su propagación, que criticaron y vivieron los teólogos-juristas del siglo XVI, cuyos *atrevimientos especulativos* facilitaron un sano y sólido cuerpo de doctrina sobre el origen y titularidad del poder político. Suya fue la idea de que éste correspondía de Derecho al pueblo y de que su traslación al gobernante, lejos de ser incondicional e irreversible, se caracterizaba por su *retención eminente* y su *conservación en raíz*; la primera por la comunidad y la segunda por quienes cuidaban de su vida en justicia. Si el soberano se conducía en daño de los intereses de quienes le habían apoderado políticamente, la comunidad disponía de un *derecho de resistencia* que le legitimaba para usar de la fuerza, a fin de deponerlo, y revocar dicha delegación. El Estado de Derecho establecerá, como conviene a su *talante de tecnificación* y de progreso, mecanismos de censura bastantes para disipar las tentaciones del ejercicio abusivo o desmesurado del poder —aun cuando esté por demostrarse la óptima solvencia de estos dispositivos— y estrenará medidas de control que sustituyen —mejorándolas— a la reacción elemental y tosca del derecho de resistencia primitivo.

El Estado moderno ya no es rotundamente soberano en el sentido clásico del postulado que así lo proclamaba, porque se le ha privado del *poder absoluto y perpetuo* que le convertía en *titular de la más alta y solemne de las dominaciones que, sin sometimiento ni vinculación a ley alguna, gobernaba el destino colectivo y la existencia diaria de los súbditos*. Esta definición se asocia a la idea de que el *soberano no muere ni puede hacer mal*, de cuya máxima las monarquías parlamentarias tomaron a préstamo el principio de que los reyes no incurrían en la responsabilidad (art. 56.3 CE) que, en cambio, contraen los demás poderes públicos del Estado Social y democrático de Derecho (art. 9.3 CE). También la teoría jurídica-política de los regímenes autoritarios acuñó la *responsabilidad ante Dios y ante la Historia* para dejar franco el camino al ejercicio de los privilegios del *caudillaje o poder de conducción de la comunidad nacional* (art. 2 LSJE). La afirmación del dogma de la residencia de la soberanía nacional en el *pueblo* —no en uno u otro de los *diversos pueblos* que, a causa de sus respectivos *hechos diferenciales*, sólo gozan de una *autonomía limitada* (dec. 3 Pr. CE y art. 1.2 CE)— avala el dato de la *inalienabilidad* que es inseparable de esa condición. Las restricciones de la soberanía resplandecen cuando, entre otros casos, ésta se autolimita

proclamando la sujeción de todos los poderes públicos a un ordenamiento jurídico cuyos mandatos y prohibiciones constituyen sus normas de acción (art. 9.1 CE), profiriendo la interdicción de su ejercicio arbitrario y formulando el principio general de su responsabilidad (art. 9.3 CE). De ahí los mecanismos que, cuales las mociones de censura y el planteamiento de las cuestiones de confianza, moderan y coartan las eventuales demasías del poder ejecutivo (arts. 112 a 114 CE). Análogas razones justifican la prescripción del pleno sometimiento de las Administraciones Públicas *a la vasta juridicidad* de la ley y el Derecho —reprobando una *tendencia endémica* e históricamente demostrada de signo contrario— y el imprescindible control jurisdiccional de sus actividades (arts. 103.1 y 106.1 CE), la garantía de un poder judicial cuyas funciones de protección efectiva de los derechos e intereses legítimos llegan al punto de justificar el reconocimiento de un derecho fundamental a reclamar y obtener dicha tutela (arts. 24.1 y 117.1 CE) y, en fin, la cobertura de un sistema de justicia constitucional que defiende los principios y preceptos de la carta política de las más graves infidelidades con que el legislador puede desatenderlos (arts. 53.1 y 161.1a CE). No así de los *abusos secundarios* o menores que, en un marco de pluralismo político, son defectos de *inconstitucionalidad adyacente* y en modo alguno perjudican la sobrevivencia de la ley viciada, que sin verse frontalmente agredida, sí que se debilita en más o en menos. La admisibilidad y generalización de las cesiones de competencia estatal, en favor de instituciones u organizaciones internacionales (art. 93 CE), y la frecuencia y habitualidad con que, al prestar su consentimiento, el Estado se obliga mediante las relaciones jurídicas constituidas entre potencias soberanas (art. 94.1 CE), demuestran que la actuación de la soberanía popular no se comprende al margen del delicado juego de limitaciones que comprimen su tendencia expansiva. Ello permite calibrar el uso —ordenado o anómalo— que los poderes públicos hacen de su delegación y corregir, si así procede, las consecuencias negativas o hipertróficas de su desordenado ejercicio.

Nadie ignora que el concepto de soberanía no atraviesa actualmente el óptimo momento y que son escasas, por no decir que mínimas, las probabilidades de que *la suerte de su signo decadente se exponga a un cambio mejorable*. El *elemento material* o suma de realidades históricopolíticas —que tenazmente la desautorizan— se expanden e imponen, en todas direcciones, con la fuerza implacable de los acontecimientos y su largo cortejo de razones. La conciencia general en pro de su aceptación y existencia —pues no en vano fue básica para diseñar la teoría jurídicopolítica del Estado moderno— se ve también debilitada por la comprobación de *tantas tentativas de acoso y derribo* como hoy se hacen para po-

ner de manifiesto su inadecuación al irreversible *empequeñecimiento del mundo* y demostrar, en síntesis, que los esfuerzos dirigidos a defenderla no corresponden a la utilidad o a las ventajas que puede reportar su subsistencia.

8. Conversión de las colectividades en comunidades

Las *colectividades o grupos inorgánicos* —resultantes de la adhesión mecánica de las personas físicas que las constituyen y acrecientan— son un producto de la naturaleza, que aparece de modo biológico y que se perpetúa en virtud de una *coexistencia continua y perceptible*. No dimanan de la acción reflexiva ni de la voluntad o el denuedo de quienes, partiendo de este dato, se sumergen en el todo *de su síntesis conflictiva*. Las *comunidades o grupos orgánicos* —llamados a coordinarse dentro de la sociedad en que su proyecto se define y realiza— van formándose por agregación de elementos hereditarios e inconscientes, que les confieren una especial fisonomía en el curso de su evolución y terminan individualizándolas en el momento históricamente decisivo para consolidar su identidad.

Las comunidades son fruto del empeño en forjar un conjunto rigurosamente organizado, ya que, gracias al imperio de la razón y a los llamamientos de la fuerza moral, sus componentes toman conciencia de sus afinidades, de las cargas que llevan consigo, de las expectativas que suscitan y de lo inaplazable de cuidar de estas necesidades con las *normas de organización* que, por obra de la *autonomía* que le caracteriza y pertenece, cada grupo puede y debe darse a sí mismo. *Autonomía* quiere decir tanto como capacidad organizadora o suficiencia para diagnosticar, veraz e inteligiblemente, las leyes históricas del propio destino y ordenar las peripecias de su desarrollo. Entendido, es claro, el concepto de autonomía en la más amplia de sus acepciones, aunque no se ocultan los claroscuros y matices que la delimitación de esta idea —jurídicamente indeterminada y, como tal, harto polémica— adquiere en las variables circunstancias del tiempo y del lugar. Los pobladores de la colectividad —ya en fase de *devenir comunidad*— captan el interés común que ilumina su verdadero rostro y aconseja una convivencia en madurez, hacen balance de sus necesidades y de las posibilidades de atenderlas, reconocen el ímpetu de solidaridad que les anima y, con todo ello, codifican el proyecto de sus aspiraciones. Disponen racionalmente el empleo de los medios personales y reales con que ejecutar el sistema que en dicho interés halla su razón de ser y el todo de sus motivaciones. El paso de la colectividad a la comunidad no sólo depende de dosis oscilantes de entusiasmo

o aventurismo colectivo, sino también de la eficacia o *productividad social* que debe acompañar a las *soluciones de organización* pensadas para que la transformación tenga lugar en condiciones óptimas.

Organizar es aplicar —con la *acción ordenadora del entendimiento* que dimana de la voluntad de las personas físicas agrupadas— *la actividad individual y la posesión de los recursos útiles, a la tarea de fertilizar el interés común* —con el que la visión futura de la comunidad se compromete— *y dedicarse a las operaciones del esfuerzo de transformación y adelanto de la sociedad*. La *conversión de la colectividad en comunidad* mejora la calidad de un interés deficientemente protegido hasta entonces y abre un ciclo de perfeccionamiento indefinido, cuya plenitud no se concibe sin el auxilio de una organización eficaz.

9. Fenomenología de la organización del Estado

Desde los albores del Estado moderno, el despertar de las *conciencias nacionales* se ha caracterizado por el común afán de acceder —que-
mando *etapas* y aceleradamente— a la *condición de comunidad organizada*. Muchas de las expresiones del poder absoluto fueron, en su tiempo, toda una exaltación y testimonio del sentimiento nacional. Las actitudes especulativas y las admoniciones prácticas que, a primera vista, ensalzaban la inmensidad —más, pues, que la limitación— del poder de los gobernantes y comulgaban con la *regla de oro* de su actuación incontrolada, ocultaban un *ejercicio de doctrina política cuyo era el objetivo de defender la imagen y la organización de un Estado imbatible* que, a causa de su fuerza y prestigio glorioso, colmase el anhelo patriótico de los súbditos, alienados, una vez más, en la faena de aclamar masivamente dicho pensamiento. El enunciado del *principio de las nacionalidades* —a saber, *toda Nación tiene derecho a convertirse en Estado independiente*— significa la culminación filosófica y política de ese *acervo de sensibilidades*. El culto al moderno *derecho de autodeterminación de los pueblos* —que, sin el concurso de las condiciones previstas quiere ampliarse a comunidades más civilizadas que las protagonistas de los episodios de liberación colonial (art. 1.3 PIDCP)— sigue mostrando cómo, pese a la proliferación y utilidad de los procesos de integración supranacional, el sentimiento de nacionalidad sigue en pie, registra, en ocasiones, un ritmo galopante de aceleración y acentúa *los valores irreductibles de la personalidad social*. La comunidad, por poco ambiciosos y modestos que sus objetivos parezcan, no se concibe ni puede definirse sin el mínimo de sustantividad y poder de decisión que convienen a la noción de *autonomía*. Por tal se entiende la posibilidad de que la comunidad se

dé a sí misma el *haz sistemático de soluciones* cualificadas por el conocimiento —insustituible y exhaustivo— de sus necesidades propias y por las condiciones —óptimas también— en que se ve para satisfacerlas. La autonomía es un *postulado connatural* a la emergencia de la comunidad y un *requisito de la normalidad dinámica* del proceso racionalizador que la emancipa del *estado primario de colectividad* y le otorga fisonomía propia. El sentimiento nacional o, más exactamente, la conciencia del ciclo de madurez —que se perfecciona y agota en el *acto de la instalación comunitaria*— se alimenta del juego de factores móviles y refractarios a que su funcionamiento quede anulado por cualquier tentativa de represión o disfraz. A semejanza de otras que son parte de la organización jurídica estatal, las *comunidades autónomas* adquieren una identidad dependiente del *mínimo de rasgos definidores* que configuran su concepto y obligan a reconocerlas (arts. 2 y 143.1 CE).

La Nación es una *comunidad de comunidades* o un *proyecto de sociedad capaz de organizarse en el Estado*. Es el *Estado-comunidad* cuya dirección y audiencia corresponden al aparato —dogmático y orgánico— que instituye el *Estado-ordenamiento*. La operación lleva consigo el riesgo de digerir a la Nación y consumir sus energías, si ha surgido con insuficiencias de vertebración y el Estado termina *cautivado* —en la más detestable de las acepciones que este adjetivo admite— por la *tentación totalitaria* que secuestra, para destruirlos, los alicientes éticos de una *metodología del cultivo de las libertades*. Si la sociedad animadora del Estado cuenta con sanos instrumentos de gobernación, la Nación tiende a la identificación consigo misma y *evoluciona febrilmente* en virtud del impulso de los grupos sociales que, gracias a la efectiva protección de los poderes públicos, ven cómo se ensanchan los espacios en que su igualdad y su libertad van a realizarse (art. 9.2 CE). Si el Estado-ordenamiento edifica un Derecho capaz de respetar y promover la libertad colectiva de las comunidades nacionales, la Nación o las llamadas *nacionalidades* —giro que, etimológicamente analizado, significa la *pretensión y posibilidad de devenir Nación*— están en condiciones de ejercitar las *acciones de petición herencia* de su Derecho histórico. Aspiran a que, con el tiempo, su porvenir se rija por *aquello que de su pasado comprobable consta y se descubre en la escrutación honda de la historia*, y por las normas que, conforme a la *naturaleza de las cosas*, ocupan el *espacio habitable* de un Derecho que, en cuanto privativo, reclaman para sí (arts. 2, 150.2 y DA. 1 CE).

La figura de una *Nación de naciones* no entraña necesariamente una contradicción en los términos y admite dos significados, de los cuales, uno es reconstructivo y optimista, mientras que el otro abunda en los defectos del *pesimismo desintegrador*.

La Nación no se confunde con el Estado ni es absorbida por la rigidez y la compulsión de su aparato. El Estado se legitima por la *persecución del bien común* —que coincide el *servicio objetivo de los intereses generales* (arts. 30.3, 44.2, 103.1, 128.1 y 155.1 CE)— y atiende a las demandas de *la coexistencia, la colaboración y la participación*. La Nación se asoma a otros horizontes —difusos y utópicamente imprescindibles para reiterar sus aspiraciones y nostalgias— que, sin una autoridad institucional que anuncie su aparición y los haga visibles, requieren del pueblo el esfuerzo de acercarse a la línea en que se intuye su proximidad. Mientras que los ciudadanos del Estado se relacionan en los términos de civismo y respeto recíproco a que les urge su condición de tales (arts. 10.1 y 53.1 CE), los componentes de la Nación se asocian y se comprometen de acuerdo con los imperativos —básicamente emocionales— de la fidelidad, el honor y la solidaridad. *El Estado se rige por las normas de un ordenamiento jurídico al que están sujetos los poderes públicos y los ciudadanos* (arts. 9.1 y 3, 103.1 y 1 17.1 CE). *La Nación se atiene —aferrándose incluso en demasía— a unos hábitos tradicionales y costumbres que no siempre coinciden con lo que de modernidad y observación de los signos de los tiempos debe existir en su proyecto*. Las *posturas fundamentalistas* y los *nacionalismos étnicos* resucitan, con caracteres alarmantes, todos los inconvenientes y excesos de un sentimiento nacional ignorante de la solidaridad y disposición inteligente que imponen la *desaparición de las fronteras* y el *achicamiento del mundo*. No es ahí donde reside la versión actual y aceptable de lo que razonablemente debe ser una Nación. Si el Estado apela, en su momento, a la libertad y la conciencia individual de los ciudadanos, la Nación invoca un haz de sentimientos y un repertorio de valores de los que arrancan sus vivencias, el convencimiento de su identidad y el acervo de sus ambiciones y esperanzas.

La fórmula del *Estado nacional* —divulgada por el pensamiento instituyente de los regímenes autoritarios— pervirtió la idea de Nación y la sustituyó por la simulación de una *empresa regeneracionista* que se preciaba de emprender un *proyecto recuperador de las esencias históricas* supuestamente desvaídas y secuestradas por el *universalismo liberal*.

Su acción abarca, en muchas ocasiones, las actitudes de grupos apáticos y ayunos del *mínimo espiritualizado* que debe inspirarla, y la de las *comunalidades o colectividades antiguas*, cuya tendencia a ser comunidades no se va a congelar, algo así como *marcando el paso*, porque, en sentido etimológico, *son susceptibles de devenir naciones* (art. 2 CE). Resulta impropio hablar de una *Nación en otra nación*, y, en cambio, parece adecuado insertar la *comunidad nacional en una comunidad estatal* cuya fisonomía de Nación es artificiosa y exige alguna precisión. Ahora bien, la figura de una *Nación de naciones* —que procede de organizar en

el Estado la suma de las comunidades inferiores y se plasma en *experiencias federales* de alguna tradición— es la más perfecta de las sociedades, porque resuelve con fortuna el problema de reducir a su expresión de *antagonismo mínimo* las diferencias que separan y segregan a las personas y grupos integrados en ella. La sociedad política acepta la normalidad —no disolvente ni estérilmente hostil— del *componente conflictivo* que aflora en las fricciones o contactos sociales y que también es *mal de crecimiento* y condición indispensable de la prosperidad ambicionada. Esta *técnica de equilibrio inestable* —que dibuja el perfil panorámico de un futuro común y, al mismo tiempo, marca las distancias que deben guardar los actores de la *escena social*— no puede intervenir ni es eficaz sin el concurso de un *elemento intelectual* —la conciencia del diseño de vivir justamente— y un *elemento volitivo* que abarca la confianza en el éxito del proyecto emprendido y la tenacidad precisa para no desistir del propósito de realizarlo.

10. Estado-ordenamiento y Estado-comunidad

La *sociedad política o Estado-comunidad* es pluralista porque de su análisis estructural se infiere que está habitada, en primer término, por los *grandes protagonistas* que, a causa de su participación privilegiada en los hechos fundacionales o episodios constituyentes, se erigen en *poderes de hecho* que convergen con los *poderes públicos* e inclusive disputan el espacio que ocupan estos últimos (arts. 6 y 7 CE). Otro nivel de protagonismo corresponde a los agentes políticosociales que, sin merecer un trato excepcional, tienen la consideración de *grupos sociales significativos* (art. 20.3 CE). También ha de contarse con los grupos cuya preferente atención —debido a la urgencia impuesta por la provisión de sus necesidades— les convierte en beneficiarios de la ejecución de los *principios rectores de la política social y económica* que se ha previsto y enunciado para remediarlas (cap. 3, tít. I CE). Cabe aludir, por fin, a esa estructura pluralista y señalar, como clave de su morfología, que el Estado-comunidad no es la *simple adición numérica* de los individuos que lo pueblan, sino el *conjunto de grupos sociales* a que, por títulos diversos, se adscriben personas que adquieren afecciones múltiples y acreditan sensibilidades muy distintas.

Hay que asegurar el equilibrio entre las dimensiones del *Estado-comunidad* —capaz de lograr el *óptimo de organización* compatible con la autonomía de sus grupos interiorizados— y el *Estado-ordenamiento*, que traza las *líneas de fuerza* del programa racionalizador y produce el Derecho objetivo que ha de velar, en el futuro, por el éxito del proyecto em-

prendido y decidir sobre sus peripecias críticas. De ahí los incentivos a la indispensable solidaridad colectiva (arts. 2 y 45.2 CE), promovida y/o completada, entre otras ayudas, con las prestaciones positivas de los poderes públicos que aseguran a los ciudadanos un régimen educativo adecuado (art. 28.2 CE), la implantación de un sistema tributario no confiscatorio (art. 31.1 CE), la garantía de la indemnidad de los bienes y derechos individuales (art. 33.3 CE), y la defensa de los valores de la tradición (art. 46 CE). Sin perjuicio de estas acciones, que no son subsidiarias y sí de primera magnitud, los poderes públicos se obligan a restituir a los grupos sociales —que no las han recuperado aún— y a facilitar a los que nunca disfrutaron de ellas, las dosis de *igualdad* —punto de partida común— y *libertad* —objetivo de cumplimiento inacabable y siempre perfectible— que hacen falta para remover cuantos obstáculos entorpezcan injustamente la ejecución de ese proyecto (art. 9.2 CE).

11. Autosuficiencia de las comunidades para crear su propio ordenamiento

Tan pronto como una colectividad o grupo social inorgánico —formado por la suma de personas físicas que le han constituido en régimen de agregación o convergencia— se cerciona de su acervo de necesidades y elabora un proyecto apto para seleccionarlas y útil para satisfacerlas, adquiere el *elemento espiritual* que le convierte en una *comunidad organizada*. La emergencia de una comunidad se explica a la luz de la razón, de la fuerza moral y del propósito —reflexivamente forjado y compartido por sus componentes— de promoverla y hacer de ella un sector de la realidad social consecuente con las particularidades del tiempo y del lugar. No huelga repetir —por tratarse de un postulado básico en el orden del rigor conceptual y el tino de las definiciones— que, cuando la colectividad supera su *condición primaria* y, liberada de su simplicidad o aventurismo, entra en la *fase de planificación*, surge la *comunidad* caracterizada por la *suficiencia* —que le compete desde entonces— para darse a sí misma reglas particulares de conducción y de gobierno. Un *criterio de autonomía* y *eficiencia* demuestra que ninguna otra instancia social es capaz de establecer esas orientaciones con las mejores y más garantías de atender a la *demanda de organización* y *de futuro* del grupo a que van destinadas.

La *sociedad* —sin los adjetivos, supérfluos y agobiantes, de *civil* o *política*— es la articulación eficaz de las comunidades cuya suficiencia nace de un *proceso transformador* que las induce y anima a *vivir en justicia*, al haber alcanzado las cotas de igualdad y libertad precisas para responder a la vocación de esos incentivos. La sociedad reafirma su *es-*

tractura pluralista (art. 20.3 CE) y las comunidades que la forman, sobreviven —conjurando el peligro de su disolución— gracias a la asistencia recibida del normal funcionamiento de los *servicios esenciales*, sin cuyo soporte los grupos sociales se desintegran de inmediato. Esta normalidad —avalada por los poderes públicos que se encargan de proteger la coherencia entre aquéllos— es una condición de existencia que debe preservarse cuantas veces se resienta su continuidad y, con ella, la indivisibilidad y subsistencia del grupo organizado (arts. 28.2 y 37.2 CE), que, sin su aliento vivificador, se degrada y regresa al empobrecimiento y la penuria de su condición originaria. La comunidad sobrevive, conservando su peculiar fisonomía, si los servicios esenciales siguen cuidando de unos intereses cuya tutela no es cabal plena ni posible sin el ejercicio frecuente y provechoso de los derechos —individuales y colectivos— que se reconocen con ese motivo.

La *suficiencia* de las comunidades designa la capacidad de ordenar sus modos de existir y de fijar los términos en que ha de realizarse su proyecto. No pocas de ellas acreditan que, en el seno de la sociedad que las agrupa, han alcanzado la *suficiencia mínima* y las *prerrogativas de autorregulación* que, aunque encierran adquisiciones muy valiosas, no les eximen de la sujeción al ordenamiento jurídico del Estado (art. 9.1 CE). Son comunidades que, pese a disfrutar de sustantividad o *suficiencia simple*, no han accedido al *óptimo nivel de suficiencia* que implica la *plena posesión de la autonomía*. Esta es la *potestad que, por naturaleza, corresponde a una comunidad social para ordenar su vida diaria y orientar su destino conforme a normas jurídicas generales y obligatorias*. El poder de autonomía abarca el círculo de componentes del grupo social y espera de ellos una serie de acciones u omisiones que se les exigen con un mínimo —también suficiente y eficaz— de poder coercitivo.

Los partidos políticos, las organizaciones empresariales y los sindicatos de trabajadores son soberanos para fijar y ejecutar las pautas rectoras de sus respectivas esferas de intereses (arts. 6 y 7 CE), pero su potestad particular no incluye, llegada la ocasión, la dosis de fuerza requerida para garantizar, frente a la resistencia o los reparos de sus destinatarios, el cumplimiento de esas normas. Disponen, sin embargo, de *medios de presión* cuya variable eficacia compulsiva respalda su autoridad mediatamente y confiere un tanto de *coerción elemental* a las normas que proceden de su autonomía. De igual naturaleza participan la autonomía de las asociaciones (art. 22.1 CE) y de las organizaciones profesionales (art. 52 CE), amén de la autonomía universitaria que recoge un modelo históricamente ejemplar de tan compleja fenomenología (art. 26.10 CE). Cada una de estas comunidades —*autónoma* en el sentido común y general de *máximamente autosuficiente*— acrecienta,

merced a su efecto expansivo, el *ámbito de regulación* en que su proyecto se plasma y cobra vida. Así surge un *espacio habitable* sobre el que gravitan los principios animadores del esfuerzo que despliegan las comunidades para ocupar con normas jurídicas el vacío existente hasta entonces. El ordenamiento jurídico se asemeja a un *recipiente saturado* por el flujo incesante de las fuentes del Derecho objetivo. El ordenamiento —que, a partir de ahí, constituye un espacio exento de lagunas en el *compacto acervo* de las normas sujetas a esas directrices— goza de una *plenitud* garantizada por la *perfección del sistema de fuentes* que, así las cosas, se asimila al *desarrollo cuasiconstitucional* del principio o exigencia de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y se integra en su *bloque de constitucionalidad*.

La dimensión más vasta de la autonomía reside en la comunidad —de proporciones máximas— que cierra el ciclo de inserción del rotulado *Estado-comunidad* en el aparato del que lleva el nombre de *Estado-ordenamiento*. La autonomía o poder de decisión que se concentra en el Estado, es más compleja y densa que la *autonomía elemental* o autosuficiencia de las comunidades recién asentadas, y que la *autonomía reducida* de los grupos especialmente representativos o arraigados. La autonomía del Estado es la *soberanía* o suma de poderes que el pueblo —reunión de individuos pertenecientes, por títulos diversos, a los grupos sociales que ingresan y circulan en el marco del Estado-comunidad— le transmite —de modo condicionado y temporal— con sujeción a las limitaciones y controles propios de su carácter de gestor del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 y 2 CE).

Cabe indicar, de menos a más, varias especies del género que se considera. La *autonomía elemental* se predica de las comunidades provenientes de la *conversión racionalizadora* de las colectividades inorgánicas o grupos sociales que les han precedido. La *autonomía caracterizada* es el fruto de las transformaciones experimentadas por los grupos sociales relevantes o dotados de especial significación (art. 20.3 CE). Hay, en fin, una *autonomía soberana* que coincide con el pleno despliegue y ejercicio de los poderes del Estado.

12. Inspiración del ordenamiento jurídico

Así las cosas, el ordenamiento jurídico del Estado se asemeja a una *cavidad absorbente* en que las fuentes de Derecho objetivo —que fluyen sin interrupción— depositan las normas jurídicas que hacen de él un espacio pleno y exento de oquedades. Dichas normas obedecen a unos *principios generales* que informan el signo de sus soluciones y señalan

las líneas maestras del proyecto de Derecho objetivo que, unas veces, edifica un sistema jurídico de planta novísima y, otras, se acomoda al diseño del que ya existía. Hay *propuestas normativas* que guardan un cauto silencio sobre esos principios y prefieren reservar su búsqueda al esfuerzo y la curiosidad de los juristas, quienes, aceptando el encargo de su presentación, soportan el riesgo de localizarlos y asumen las responsabilidades de su hallazgo. Si no se localizan fácilmente, el legislador puede desistir de mencionarlos y emprender la aventura de su descubrimiento, sin otras restricciones que la razonabilidad de los criterios utilizables en el curso de su proceso de averiguación.

Hay una toma de posición comprometida, si la oportunidad de la recepción formal de los principios generales del Derecho —como fuentes secundarias del ordenamiento jurídico— se aprovecha para proclamar —so pretexto de una afirmación de pasada, que, en propiedad, esconde mucho más— que *su papel de fuente subsidiaria se entiende sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico* (p. 7 EMTPC.c y art. 1.4 C.c.). El énfasis de esta aseveración implica que el *espacio ocupable* o receptáculo —que es el ordenamiento jurídico— ha de poblarse con normas obedientes a unos principios generales del Derecho cuya constancia y oportunidad —pensadas, en origen, para consolidar la plenitud de aquél— se mencionan y se traen a capítulo con una intención más ambiciosa. A saber, la de subrayar que el ancho albedrío de la acción legislativa encuentra, al fin y a partir de los principios generales del Derecho, la perspectiva teleológica en que debe situarse y de cuyos valores y consignas no puede sin más, desentenderse. De ahí que los juristas —filósofos, científicos y aplicadores del Derecho— se comprometan, siempre y cuando atisben la probabilidad de culminar la operación con algún éxito, a escrutar la verdad de sus pautas y a traducirla en proposiciones convincentes.

La idea y persuasión de que los llamados *principios informadores del ordenamiento jurídico* son algo más que un *pío convencionalismo*, incita a localizar el depósito de las verdades que contienen y a hacer balance de su riqueza y repertorio. Su referencia en blanco —purgada de cualquier sospecha de adscripción doctrinal o predilección ideológica— explica cómo, en un Estado confesional, pueden confundirse con las derivaciones de un credo religioso que pretende inspirar la legislación y que, con el tiempo, acaso muda de raíz (p. VIII PPM). El signo laico del pensamiento de la Iglesia Católica no ha sido el mismo antes que después de que la *mutación postconciliar* accediese a identificar buena parte de los principios generales del Derecho con el *cuerpo de doctrina civil* que aquella recibía en virtud de su reconciliación con el mundo moderno y con sus valores de secularidad y de progreso (pp. 4 y sigs. GS).

La *remisión en blanco* a los principios informadores del ordenamiento jurídico reduce las dificultades de su hallazgo si, además de esbozar las líneas maestras del sistema de libertades y definir el marco de organización de que aquellos pueden deducirse, el constituyente no vacila en hacer un *habeas corpus* de un acto *de fe* en lo que son y significan, y, para disipar cualquier duda sobre la sinceridad de su propósito, cuida de proponer los más notables. Sucede así cuando se declara que, en el ejercicio de su soberanía, el Estado instituye un ordenamiento jurídico (arts. 1.2 y 9.1 CE) completo y exento de lagunas, por ser tal el efecto de un sistema de fuentes que posibilita su excelencia (p. 16 EMTPC.c.). La apertura del ordenamiento jurídico no se ciñe al anuncio de su inauguración inmediata o *asentamiento estructural* —por la acción del pueblo que ostenta en raíz la soberanía política— en el Estado social y democrático de Derecho que surge de esta iniciativa. Se completa con el aserto —convinciente y convencido— de que el nacimiento y el destino de las normas que lo componen, no pueden ni van a resentirse de una *neutralidad ética* que les aleje de una severa y exigente inspiración moral. Amén de que distintos pasajes de la legalidad fundamental abundan en referencias de este signo, el problema se afronta y se resuelve, con carácter general, cuando la dignidad y la calidad del ordenamiento jurídico del Estado se engrandecen con la solemne afirmación de que sus valores superiores —de que los principios informadores traen causa y se alimentan— *residen en la justicia, la igualdad, la libertad y el pluralismo político* (art. 1.1 CE). Según ello, *todas las normas del ordenamiento jurídico tienen que ser justas y no les basta con mostrar la apariencia de que son jurídicamente válidas, pues la justicia constituye una síntesis de igualdad y libertad, y el pluralismo político equivale a una variante o consecuencia de la segunda de ambas.*

13. Animación y pluralismo ideológicos del ordenamiento jurídico

Las disparidades ideológicas permiten, en cambio, variar el contenido de valores cuya denominación sobrevive.

Se entiende por *ideologización*, la adquisición, reconstrucción y traslación al sistema de pensamiento y/o al proyecto personal, de ciertas convicciones o juicios de valor sobre las últimas razones y los presuuestos políticosociales que guían las acciones libres de las personas físicas o condicionan las formas del ejercicio de funciones públicas. La ideologización introduce un componente de conductas afín al que, en las zonas de intersección de lo sagrado y lo profano, recibió el nombre de *compromiso temporal* de los creyentes, y engendra problemas de una dificultad semejante. La ideología supone, para cualquier empresa deonto-

lógica, alto tan necesario como la *feliz idea* que ayuda a dilucidar con éxito problemas matemáticos que, sin esa luz sùbita resultan insolubles. Para nadie es un secreto —si acaso a voces— que, con todos los honores, merecen el título de *sujetos más ideologizados* aquellos que —pregonando a los cuatro vientos su repugnancia a los prejuicios ideológicos— confiesan, en el fondo y conforme a la naturaleza de las cosas, que su *neutralidad aparatosa* constituye una más de las *variantes ideológicas existentes y clasificables*.

El elemento de *moralidad legalizada* —explícito en la enumeración, no exhaustiva, de los valores superiores del ordenamiento jurídico y enriquecido con el repertorio de valores, éticamente indiferentes, que se le añaden y sazonan— revela la adhesión del legislador, que los invoca, acoge, a la línea de pensamiento —de animación judeocristiana, en sus atisbos, y de signo mundano o secular después— que caracteriza a la fisonomía de la cultura occidental. Los conceptos de *libertad, igualdad y justicia* —que forman ese bloque— han de entenderse a la luz del que ha sido siempre su indefectible cuerpo de doctrina. La *libertad* supone, por encima de todo, el avance —acelerado y afanoso— del esfuerzo creador hecho para que su despliegue —como el de la fe que, sin las obras, es *fe muerta*— cuente con el crédito que le otorgan los éxitos de su ejercicio. Dicho concepto requiere *ir en pos de la verdad* —económica, social, cultural y/o política— que, no en vano, *libera a la persona*. Si se recusa este modo de concebir la libertad, tan frustrado quedaría el proyecto del Estado de Derecho liberal burgués —espectador inactivo de sus tentativas e indiferente ante sus demasías— cuanto el del nuevo Estado social de Derecho, que, aunque comprometido con semejante idea, no siempre intuye con acierto las *fórmulas de transformación* e incluso entra en el juego de menoscabar el *núcleo invulnerable de la libertad*, inventando repartos mezquinos de la misma —a cuyo propósito subyace, demasiadas veces, el pecado capital de la *envidia igualitaria*— y desprovistos de grandeza moral.

La *igualdad* debe dotar de las oportunidades conducentes a que el ejercicio de la libertad no esterilice la creatividad de las iniciativas personales. Sólo a partir de esta *fuerza de energía compartida*, el camino allanado por los avances de cada libertad en particular permite apreciar hasta dónde alcanza una gestión sabia y honesta de ese impulso, sin pervertir la idea de lo libre ni sofocar la energía con que los *procesos de liberación multiplican un esfuerzo sin fin* de suelta de ataduras y redención de servidumbres. La *justicia* rectifica —usando, en su caso, de la *planificación democrática*— los desequilibrios imputables a las extralimitaciones que la libertad ha engendrado, si los agentes sociales hartos poderosos insisten en perpetuar sus actitudes y posturas de dominación,

y de influencia. El *pluralismo político* constituye, en fin, la *instancia crítica* —justificada por el éxito del *consenso* y el *apoyo liberador* de los poderes públicos— de cuyas soluciones —que sintetizan las contribuciones de la novedad y las enseñanzas de la tradición— depende el éxito de las propuestas acogidas a la diversidad de sus opciones ideológicas.

Si el *cielo moral* —que es una *parte del todo* del ordenamiento jurídico, situada en su interior, y no una *zona alejada* de repercusión o de influencia— se impregna de otros matices ideológicos, la definición de los valores superiores muda, según los casos, de raíz, al cambiar las bases y las perspectivas de su toma en consideración. Se entienden así por *libertad* cualesquiera expresiones —¿por qué no acráticas, hijas del *pensamiento débil* e incluso aberrantes?— de acción y/o de reacción contra un sistema o modo de vivir colectivo cuya *voladura controlada* se pretende y se ensaya. Cierto que hoy se asiste a alguna que otra *contrición escarmentada* de ese estilo de concebir y actuar las libertades. La plenitud de la igualdad se presenta como la lección aprendida de una nueva receta *integrista* o de un seudofundamentalismo que acalla la voz de los empeños más desinteresados y valiosos, premiando la vulgaridad y el desencanto, cuando no reprimiendo, con complacido encono, las expresiones más legítimas de la tendencia al progreso y la perfección personal. La *justicia* se detiene en el ideal de una sociedad programada e inerte, en que la libertad de los individuos y grupos sociales sólo consigue el módico consuelo de reflexiones compasivas y ayunas del mínimo entusiasmo por la insuperable magnitud de ese valor. El *pluralismo político* de ser un objetivo permanente y, una vez despojado de su dignidad axiológica, sirve de *instrumento arrojadizo* para facilitar objetivos gradualmente inconfesables y que, a partir de ahí, registran un ciclo galopante de degradación. Ello se relaciona con la exaltación de la llamada *voluntad política*, cercana a los hábitos de los totalitarismos de antaño y viciada de la consabida deshonestidad en que consiste el ir en pos *de cualquier fin, sin reparar en lo detestable de los medios*.

14. Operaciones de redefinición y población del ordenamiento jurídico

Hay que admitir y, de paso, temer que, ante ejemplos tan comprensibles y didácticos, las tentativas de redefinir los valores superiores del ordenamiento jurídico se expongan al fracaso, si no impera una *consigna de moderación*. Las divisiones y discrepancias ideológicas de quienes aplican el Derecho, en general, y de los jueces profesionales, en concreto, explican —como reflejo de una inquietud nacida en *estado de inocen-*

cia original y expuesta, con el tiempo a muchas e inevitables perversiones— la formación de asociaciones u organizaciones afines que, además de abordar los asuntos prosaicos, construyen —más o menos reflexiva y voluntariamente— todo un *cuadro de interrogantes* sobre la comprensión fenomenológica del Derecho, el crecimiento y variedad de sus funciones, y la probabilidad de que las posturas actuales de *deserción ideológica*, lejos de perpetuarse, presagien la intuición de nuevos horizontes a que debe accederse con clarividencia y sin demora.

Los principios informadores del ordenamiento jurídico se extraen del cuerpo de la legalidad fundamental que los recoge y facilita para tratar aquellas situaciones a que su proyección puede afectar. El *principio general de igualdad material* viene de armonizar la elevación de la igualdad a valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), anunciando *su fuerza transformadora y social* (art. 9.2 CE), reconociendo el derecho cuasifundamental del mismo nombre (art. 14 CE) y prohibiendo cualesquiera discriminaciones de naturaleza individual y colectiva (arts. 2, 24.1, 35.1 y 183.2 CE). El *principio general de libertad* cuenta —además de su impregnación valorista y de su animación creadora— con el dato complementario de que las *libertades públicas* erigen al Estado (sec. 1.^a, cap. 2.^o, tít. I CE) en sujeto de una relación jurídica que le obliga a cumplir las prestaciones necesarias para satisfacer el *contenido esencial* de cada una de las *libertades públicas* y en *protector nato del núcleo invulnerable* que así se fortalece. El *principio de beligerancia estatal en la economía* —que ha tomado el relevo del *principio de subsidiariedad* del Estado de Derecho liberal burgués— nace del compromiso que los poderes públicos adquieren para tutelar la productividad (art. 38 CE), de la elección de las soluciones económicas que condicionan el buen fin de las políticas sociales (cap. 3.^o, tít. I CE) y de la eventual injerencia de esos mismos poderes en una actividad económica cuyas variantes promueven o encauzan (arts. 128.1, 131.1 y 149.1, n.^o 13 CE). La producción de normas de orden público económico constituye una de sus más notables manifestaciones. El *principio de judicialización* expresa la garantía reforzada que —liquidando formalismos estériles— acompaña a la novísima noción de *efectiva tutela judicial* y robustece su acción pacificadora de los conflictos sociales (art. 24.1 CE). El *principio de colimitación de los derechos subjetivos* (art. 10.1 CE) se convierte en fórmula obligada que —conciliando las pretensiones de la libertad propia con las aspiraciones de las libertades ajenas— las integra en un medio donde su ejercicio depende de las condiciones de un óptimo reparto, pues, como no es ocioso repetir, *unas y otras ocupan lugar*.

Hay *principios de naturaleza universal* —indiscutibles y sabidos de todos— que, por haber acompañado al nacimiento del Estado social y

democrático de Derecho, son vitales para su subsistencia, coinciden con la esencia de otros *postulados autóctonos*, que les desarrollan y actualizan en las oportunas circunstancias del tiempo y del lugar, y pertenecen al acervo de los *principios generales del Derecho reconocidos por los países civilizados* (art. 9.3 CE).

No faltan principios a que se recurre para atender a las más urgentes, exigencias de los derechos y libertades que el legislador cuida con especial solicitud, por demandarlo así la eficiencia de la acción informadora que se les reconoce. Son principios llamados a inspirar el sentido de la evolución legislativa o, a orientar, en su defecto, el signo de las resoluciones judiciales que auxiliándose, de ellos, los utiliza como criterios de interpretación o los aplican excepcionalmente de modo inmediato. Su robustecimiento y asimilación a normas dotadas de eficacia preceptiva directa, procede cuando, como es harto frecuente, su actualización legislativa no se produce al cabo de un tiempo razonable y da lugar a una *inconstitucionalidad por omisión* que lleva traza de demorarse indefinidamente (arts. 5.1 LOPJ y 3.1 C.c).

Los principios generales del Derecho que informan la *materia constitutiva* del ordenamiento jurídico, se deben también a la *acción complementaria* o cuasinormativa (p. 10 EMTPC.c) de la jurisprudencia ordinaria y de la justicia constitucional (arts. 1.6 C.c. y 5.1 LOPJ). Lo mismo pueden resultar de una formulación deliberadamente pedagógica, que obtenerse —más fatigosamente— de una *lectura analítica* de los pronunciamientos a cuya letra y/o espíritu subyacen. La aprehensión de las pautas fijadas por la justicia constitucional tropieza con cierta dificultad metodológica, pues, cuando se examinan las decisiones de la jurisprudencia ordinaria, los principios se incorporan al razonamiento vertebral o discurso decisorio —que se desarrolla para fundar en Derecho el *fallo* recaído— y quedan fuera de las afirmaciones de pasada. Los principios emanados, con ese carácter, de la jurisprudencia constitucional pueden, en cambio, formar parte de las reflexiones adyacentes, porque su aplicación depende de una coyuntura frecuentemente irreplicable y hay que evitar el riesgo de que no vuelva a darse la oportunidad de formularlos.

Surge el problema de si las normas jurídicas que constituyen el ordenamiento del Estado, pueden ser eficazmente desautorizadas por la supuesta vulneración de la exigencia de un *Derecho justo*. La cuestión es fuente de perspectivas optimistas y causa de algún escepticismo, si, tras proclamarse un dogma de tan *grueso calibre* y trascendencia, el constituyente le reduce a soluciones tímidas y ténues que, frente a la eventual injusticia de una norma jurídica, sólo reaccionan con el auxilio de una denuncia platónica que no cuenta con un sistema de sanciones apto para

inutilizarlas. Puede ser vano el empeño de censurar la legalidad fundamental en nombre de la moralidad a que se dice sometida, si, a seguido de tal proclamación, el propio legislador constituyente no ha dispuesto el modo de operar sobre los pasajes que acusan el olvido de ese compromiso. El reparo subsiste si, llegado el momento de emprender un control de esa naturaleza, surgen obstáculos que ni siquiera pueden técnicamente superarse con los medios excepcionales —¿incluso la llamada *revolución desde dentro?*— del *esfuerzo de transformación* (art. 9.2 CE). Es corriente que el legislador ordinario —reivindicativo y celoso de sus prerrogativas de *decisionismo político*— goce de un margen de flexibilidad y discrecionalidad que hace impracticable semejante censura.

La autonomía —máxima y óptima— de la sociedad organizada en el Estado se manifiesta en el ejercicio de las potestades normativas del Estado mismo, cuales la potestad de legislar (art. 66.2 CE) y el poder reglamentario de desarrollar el mandato de las leyes o dictar normas independientes de esa naturaleza (art. 97.1 CE). Todas ellas deben tener presentes y seguir muy de cerca los presupuestos axiológicos que, como se pone de relieve, condicionan sus actitudes de finalidad y de valor.

Abreviaturas y siglas

art.	artículo.
cap.	capítulo.
C.c.	Código Civil español de 24.7.(8)89.
CE	Constitución española de 27.12.78.
DA	Disposición Adicional.
EMTPC.c	Exposición de Motivos de la Ley 31.5.74, de reforma del Título Preliminar del Código Civil.
GS	Constitución conciliar <i>Gaudium et spes</i> .
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial de 1.7.85.
LSJE	Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26.7.47.
p.	parágrafo.
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado el 16.12.66 y ratificado por España el 24.7.77).
PPM	Principios Programáticos del Movimiento (L. 17.5.58).
Pr.	Preámbulo.
sec.	sección.
tít.	título.