
POR QUÉ VOTÉ NEGATIVAMENTE LA CONSTITUCION DE 1978

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Gonzalo Fernández de le Mora*

PREAMBULO

No creo que a estas alturas de la historia de España tenga relevancia alguna, ni siquiera interés general, una posición estrictamente personal que adopté hace dos décadas. Pero nuestro Presidente me ha invitado a explicar mi voto discrepante como una contribución, pienso que meramente anecdótica, dentro del curso que la Academia dedica este año a la ley fundamental con ocasión de su vigésimo aniversario.

La Constitución y, concretamente, su modelo de Estado de las Autonomías ha dado lugar a una abundante literatura¹ en la que aparecen muy severas críticas. Nuestro compañero López Rodó formuló aquí muchas de ellas en sus disertaciones de febrero de 1980, luego refundidas en un lúcido y precursor libro². Por lo menos, esas críticas estaban en mi ánimo cuando se dictaron los Decretos estableciendo los regímenes preautonómicos, cuando sobre tales hechos consumados se elaboró la Constitución y, muy tensa y claramente, cuando se votó el proyecto en el Congreso. Mis reservas de entonces³, mantenidas hasta hoy, no creo que aporten novedades a la doctrina; simplemente atestiguan que no to-

* Sesión del día 10 de marzo de 1998.

¹ Vid. VV.AA.: *Constitución española*, ed. CEE, Madrid 1988, 3 vols.

² *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid 1980.

³ Mi artículo «Fomento de naciones», ABC 15-IV-1980, y mi libro *Los errores del cambio*, Barcelona 1987, págs. 67-125.

dos los constituyentes cerraron los ojos ante lo que se decidía con ligereza jurídica, imprudencia política, y corta visión histórica.

DESMITIFICACION

Si, como escribió Carl Schmitt, «la Constitución es la concreta manera de ser de cualquier unidad política existente»⁴, las modernas Constituciones escritas son la definición jurídica de los Estados.

Tales conceptualizaciones no pueden incluir todas las notas características, pero sí las esenciales. Las dos nociones conexas de Estado y Constitución han suscitado una especie de latria entre no pocos teóricos; así Hegel o Kelsen. No comparto ninguno de esos dos cultos.

El Estado es inseparable del Derecho, y al Derecho le es consustancial la coacción que es siempre una limitación de la libertad. Aunque las flaquezas de la naturaleza humana exijan una cierta dosis de fuerza para ordenar la convivencia, esa necesidad no disminuye la indeseabilidad de la violencia para un ser cuya propiedad exclusiva es la razón. Por este motivo no me encuentro entre los idólatras del Estado cuyo fervor acabó llevándolos a los horrores del socialismo real.

Al contrario, entiendo que ningún cuerpo social debe asumir funciones que pueda realizar otro cuerpo social inferior, y que la tendencia perfecta debe ser hacia el Estado mínimo. Reconozco que el Estado es uno de los artefactos más complejos que ha fabricado el hombre; pero no lo valoro por sus dimensiones, sino por su eficacia para garantizar un orden progresivamente justo y próspero a la altura del tiempo y con la menor coacción. Por argumentos especulativos y, además, porque lo he vivido desde dentro, el Estado me inspira moderado respeto; pero ninguna especie de veneración.

Y *a fortiori*, las Constituciones escritas no me inducen a esa especie de éxtasis reverencial que declaran ciertos políticos y aún jurisperitos. La llana fa-

⁴ Schmitt, Carl: *Teoría de la Constitución*, trad. esp. 1949, pág. 3

miliariedad con que, en general, me aproximo a cualquier ley fundamental, se acrecienta cuando se trata de Constituciones pactadas entre determinados partidos que, en un lugar y un tiempo, han elaborado reglas de juego que les parecen favorables y, a la vez, excluyentes de quienes no las aprueben. Aunque las Constituciones suelen incluir una introductoria parte dogmática, más indicativa que preceptiva, su contenido necesario son disposiciones de carácter adjetivo o procesal y, por ello, arbitrarias. Todo es opinable y discrecional en los procedimientos constitucionales: monarquía o república, participación directa o representativa, unicameralismo o bicameralismo, escrutinio proporcional o mayoritario, etc. Ninguno de los preceptos procedimentales de una Constitución responde a un imperativo moral categórico. Por eso y porque en una ocasión fui coautor de una Ley Fundamental no creo que las Constituciones escritas revistan ese carácter casi santo que algunos les atribuyen, y me acerco a ellas como un antropólogo racionalista a una liturgia histórica: con atención, pero sin prejuicios, ni tabúes.

En suma, no suscribo ningún tipo de mitificación del Estado o de la Constitución, no soy creyente fundamentalista en ningún modelo de convivencia con pretensiones de validez exclusiva, permanente y universal. Es un agnosticismo de principio, aunque según las circunstancias históricas una configuración institucional me pueda parecer más eficaz que otra. Comprendo y no anatematizo a quienes sacralicen instituciones como el derecho divino de cierta dinastía, o reglas como la infalibilidad de la mayoría aritmética; pero no comparto su fe. Leo los artículos de la Constitución de 1978 con más interés, pero con la misma consideración que, por ejemplo, los de la ley electoral o el reglamento del Congreso.

EL CONTEXTO

Fuí uno de los fundadores de Alianza Popular, y concurrí a las elecciones generales del 15 de junio de 1977 al frente de la candidatura del partido por la provincia de Pontevedra para el Congreso. Fuí el único elegido de mi lista. La ley electoral de 18 de marzo de 1977 había sido elaborada por el primer Gobierno Suárez, de libre designación regia, para favorecer a las mayorías y establecer un bipartidismo más o menos imperfecto que asegurase una cierta estabilidad gubernamental. Como consecuencia del sistema impuesto, Alianza Popular con el 8,40% de los votos obtuvo sólo el 4,6 % de diputados, mientras que los partidos mayoritarios, UCD y PSOE, con el 64 % de los votos obtuvieron el 81 %

de los escaños. El artilugio legislativo redujo a la mitad al grupo popular mientras que casi dobló las representaciones centrista y socialista. El Parlamento elegido no se aproximaba ni ligeramente al resultado del escrutinio. Por añadidura, las elecciones se celebraron con desigualdad de oportunidades y sin limpieza. El aparato local y provincial del antiguo Movimiento, del que el entonces Presidente Suárez había sido Secretario General, se volcó a favor de UCD y, en las mesas donde Alianza Popular no pudo designar interventores, las actas apenas reflejaron votos a su favor. La centenaria tradición española del pucherazo creo que no se quebró totalmente hasta las elecciones generales de 1982.

Aunque los comicios no se habían convocado para unas Cortes constituyentes, los partidos mayoritarios les dieron ese carácter de facto. Una importante formalidad jurídica no se respetó, con lo que otra interrogación de legitimidad se cernía sobre unas elecciones en las que el censo fue convocado para elegir Cortes ordinarias, y la campaña electoral apenas se había expresado sobre las cuestiones constituyentes.

Fuí uno de los diputados propuestos por Alianza Popular para representarla en la Comisión de Asuntos Constitucionales, que inició sus trabajos el 5 de mayo de 1978. Pronto se puso de manifiesto que tal Comisión era simplemente retórica puesto que los acuerdos se tomaban entre ucedistas, socialistas, y nacionalistas —cada uno de estos últimos grupos (11 catalanes, 8 vascos) era menos numeroso que el popular (16 diputados)— en reuniones clandestinas y preferentemente nocturnas, en restaurantes y despachos particulares donde incluso se pactaba quiénes votarían negativamente para evitar la revelación de unanimidades sospechosas. Quince días después de iniciadas las sesiones de la Comisión, socialistas y ucedistas acordaron en una cena la redacción de veintisiete artículos, que fueron aprobados por aplastante mayoría al día siguiente. En tal situación, los diputados de Alianza Popular en la Comisión decidimos retirarnos. Habíamos sido totalmente eliminados del debate real. Reducidos a alguna inoperante manifestación verbal, decidí no participar en la farsa de las discusiones parlamentarias.

Alianza Popular convocó una reunión de directivos y delegados provinciales para decidir qué se recomendaba a su grupo parlamentario. En la primera votación triunfó el «no» al proyecto constitucional; pero con pretextos de dudoso fundamento se repitió la votación y por un par de voces, contabilizadas a mano alzada, se acordó dejar en libertad a los diputados para que se pronunciaran en conciencia.

El proyecto de Constitución fue sometido al pleno del Congreso el 31 de octubre de 1978. Por azares alfabéticos fuí el primer diputado que votó

«no». De los 350 sólo lo hicimos seis. Concluido el escrutinio, la Cámara se aplaudió entusiásticamente a sí misma mientras yo permanecía sentado y en silencio.

LA AMBIGÜEDAD

¿Por qué disentí del aplastante consenso? Es algo que expliqué públicamente en su día, y que resumí en artículos y también en un libro.

Mi objeción a la totalidad era la ambigüedad con que el texto abordaba las cuestiones más polémicas. Esa indeterminación, nacida de los pactos entre socialistas, nacionalistas y centristas (estos últimos sin una idea clara y coherente del Estado), ha tenido como evidente consecuencia que, veinte años después, todavía nos encontremos en un periodo constituyente con el Tribunal Constitucional y las coaliciones partidistas como decisorios poderes «postconstituyentes» en las materias que dejó sin definir la Ley Fundamental, incluida la más importante, el modelo de Estado autonómico.

Mi principal objeción concreta se refería al artículo 2, desarrollado en el título VIII sobre la organización territorial.

Creo que una Constitución no puede ser rígida; pero sí unívoca. Si se duda, por ejemplo, entre el derecho a la vida y el aborto, entre el Estado garantía de la libre competencia o el Estado empresario universal, la Constitución debe abstenerse de caer en la vacua ambigüedad de textos que permiten interpretaciones contradictorias. Si el equívoco y la antinomia son indeseables en cualquier norma positiva, lo son aún más en la ley de leyes. Las vaguedades y paradojas que contiene la Constitución de 1978 nacieron de la incapacidad de sus autores para establecer criterios claros, y de su paralela voluntad de dar una redacción aparentemente positiva a sus incompatibilidades. Si el consenso en la ambigüedad se extendiera a todo el ordenamiento jurídico, la Constitución podría reducirse a unos pocos artículos procesales que desarrollaran este precepto: «Será ley lo que decida la mayoría parlamentaria». Toda otra explicación de indefinidas posibilidades, sería superflua. Este es un ejemplo límite, no exhaustivamente descriptivo puesto que la Constitución es clara en algunos puntos como la forma monárquica frente a la republicana.

Las ambigüedades de la Constitución han quedado a plena luz no sólo en lo referente a la familia, sino en puntos tan importantes como los poderes del monarca. Lo analizó aquí minuciosamente el conde de Latores⁵. Según la Constitución, el rey «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones» (art. 56/1). En este texto, cuya primera frase aprecio como muy literaria, aparece el verbo «arbitrar» que significa zanjar un conflicto en última instancia, lo que habría dotado al rey de una potestad decisiva. El posterior silencio legislativo y la práctica han vaciado el arbitraje regio de su potencial contenido jurídico. Por eso, cuando el Tribunal Supremo planteó su conflicto con el Constitucional, el monarca se abstuvo. El artículo 62/h atribuía al rey «el mando supremo de las Fuerzas Armadas» mientras que el 97 adjudicaba al Gobierno «la administración civil y militar y la defensa del Estado». Esta ambigüedad la resolvió el artículo 8 de la ley de 5 de enero de 1980 que encomendó al Presidente del Gobierno «la dirección de la política de defensa... y de la guerra». En suma, los postconstituyentes redujeron la jefatura hereditaria del Estado a una magistratura meramente simbólica.

Miguel Herrero apunta que un testimonio objetivo del arbitraje regio podrían ser los discursos⁶. Pero, desde el punto de vista formal, tales mensajes carecen de jerarquía normativa pues no son vinculantes. Y, desde el punto de vista material, suelen ser o meramente protocolarios, o neutros, o gubernamentales; nunca han revestido el carácter de un laudo para decidir un conflicto. Muchas instituciones y personas emiten mensajes de mayor densidad política y doctrinal y aún de mayor difusión sin que por eso se pueda afirmar que ejercen no ya un poder arbitral de derecho positivo, sino ni siquiera consuetudinario.

Otra esencial laxitud constitucional es la que se refiere a la sucesión al trono. Como consecuencia de tal imprevisión, si falleciese el Príncipe de Asturias sin descendencia, se produciría, salvo exégesis novadora de los postconstituyentes efectivos, un cambio de dinastía: en lugar de los Borbones, los Marichalar.

Pero la ambigüedad más decisiva desde el punto de vista institucional es la que directamente afecta al poder judicial, definido como «independen-

⁵ Fernández Campo, Sabino: «La función real en España» en *Anales de la Academia de Ciencias Morales y Políticas*, vol. 72, Madrid 1996, pág. 126.

⁶ VV.AA.: *Comentarios a la Constitución de 1978*, ed. Cortes, Madrid 1997, vol. V, págs. 59 y ss.

diente» (art. 117/1). El órgano de gobierno de los jueces es el Consejo General compuesto del Presidente y veinte miembros: cuatro elegidos por el Congreso, otros cuatro por el Senado, y doce designados entre jueces y magistrados (art. 122/3). Este precepto ha dado lugar a dos contradictorias interpretaciones legales. Según la primera (ley orgánica de 10 de enero de 1980), la mayoría del Consejo —los doce— era elegida por cooptación de la carrera judicial, lo que aminoraba la intervención del poder ejecutivo y la consiguiente politización del Consejo. Según la segunda (ley orgánica de 1 de julio de 1985), que es la ahora vigente, también esos doce miembros se nombran con intervención de las Cortes y, consecuentemente, de las cúpulas de los partidos. Un mismo texto constitucional ha dado, pues, lugar a dos situaciones antitéticas: una de relativa autonomía e independencia del poder judicial, y otra de sumisión al legislativo. En realidad, se ha ido mucho más lejos puesto que la práctica ha producido la fusión de los tres poderes: el ejecutivo, a través de la disciplina de partido, controla al legislativo, y éste al judicial. No es una cuestión baladí, sino la más importante de una Constitución: las relaciones entre los tres poderes. Afectada la independencia de los jueces, factor capital del Estado de Derecho, las garantías ciudadanas quedan gravemente mermadas. La actual decadencia de la Justicia en España no sólo nace de la politización del Tribunal Constitucional —casi todos sus miembros son elegidos directa o indirectamente por el Gobierno (art. 159/1) y, lo que es más grave, renovables cada nueve años (art. 159/3)—, sino de la politización de la judicatura en general donde se han constituido asociaciones de diferente ideología que, en sus balances anuales, llegan a felicitarse de haber colocado a miembros suyos en los puestos de mayor responsabilidad. Finalmente, la autorización a los magistrados para pasar de los tribunales a la política, y viceversa, ha incrementado el desprestigio y el deterioro de la justicia. La reciente suspensión cautelar de la compraventa de un canal de televisión gracias al voto de un juez que ocupó un alto puesto en el gobierno socialista ha sido el último, aunque no el más preocupante de los ejemplos.

Es obvio que quien vota una Constitución, tan ambigua que permite interpretaciones antinómicas, no vota una ley fundamental, sino varios cheques en blanco a unos postconstituyentes permanentes, las oligarquías de los partidos. Me negué a tal delegación, amplia en la materia e ilimitada en el tiempo, que equivalía a negar la esencia misma de una Constitución, o sea, la reglamentación de los poderes públicos y la eliminación de la arbitrariedad institucional. Me pregunto cuántos sabían lo que votaban en las Cortes generales y en el posterior referéndum nacional (sin campaña contradictoria, 15.706.000 a favor, 2.170.000 en contra, blancos o nulos, y 6.590.000 abstenciones).

EL MODELO DE ESTADO: EL ARTICULO 2

El anteproyecto decía: «La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos, y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». El texto luego aprobado añadía: «la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Este artículo segundo, sin precedentes en el Derecho constitucional comparado, adolece de insuficiencias muy graves.

La expresión «la Constitución se fundamenta en la unidad de España» es absurda porque una Constitución positiva, si no es revolucionaria, sólo puede fundarse en las cláusulas de reforma de la Constitución anterior. Este fue, por cierto, el caso de la Constitución de 1978, apoyada en la reconocida legitimidad de las anteriores Leyes Fundamentales y en la de todas sus instituciones, entre ellas las Cortes orgánicas. Una Constitución revolucionaria, que rompe la legalidad anterior, sólo se puede fundar en una nueva voluntad política, sea elitista o popular. En lo que nunca puede fundarse una Constitución es en la unidad nacional porque de ésta no emerge necesariamente una Constitución, como lo prueban tantas naciones sin Constitución escrita como los kurdos; y hay Constituciones de sociedades plurinacionales. Lo que sí cabe en una Constitución es que declare legalmente indivisible un determinado territorio (siempre es divisible de hecho). Esto es seguramente lo que quisieron declarar algunos constituyentes; pero lo hicieron de modo impropio, y quizás por ello aceptaron la fórmula quienes no creían que España fuese una sola nación. En suma, la primera frase del artículo 2º es inaceptable desde el punto de vista jurídico y también desde el lógico. Tal comienzo revela más una voluntad de ocultación que de esclarecimiento. Pero el resto del artículo es aún más contradictorio.

Inmediatamente, se introduce el axial concepto de «nacionalidad» que nunca es definido por el legislador; pero que tácitamente se considera compatible con la unidad de la nación española. Ahora bien, el derecho comparado aporta, por ejemplo en la ya derogada Constitución soviética, una equiparación entre «nación» y «nacionalidad». Y los constituyentes catalanes y vascos y los grupos que representaban entendían sus «nacionalidades» constitucionales como «naciones» pura y simplemente. Tras el término «nacionalidad» había, pues, la gran ambigüedad de prestar una apariencia de aceptabilidad a un texto que de otro modo no podría admitir la mayoría de los constituyentes. La nominal distinción entre nación única y varias nacionalidades encubría un falso consenso o una doblez, y una antinomia.

Para marginar tal contradicción, los apologistas del artículo utilizaron dos argumentaciones a cual más inconsistente. La primera era que nacionalidad es un concepto cultural mientras que nación es político; pero tal interpretación no era la de los nacionalistas y, por tanto, resultaba carente de toda validez circunstancial. La otra argumentación fue afirmar que España era «una nación de naciones»; pero tal expresión es paradójica porque si la nación es declarada indivisible ¿cómo puede dividirse en una pluralidad de naciones? La fórmula es tan contradictoria como «Tribunal supremo de tribunales supremos»; si aquél lo es, los otros no pueden serlo; y si alguno de estos lo fuera, los restantes dejarían de ser supremos. Aunque no comparto tal opinión, lo jurídico y conceptualmente lógico es, como sostienen los doctrinarios nacionalistas, que España no es una nación, sino un Estado plurinacional y, por eso, se refieren siempre al Estado español y no a la nación española. Pero como esto no quería o no se atrevía a aceptarlo la mayoría de los constituyentes, se optó por un texto anfibológico y, sobre todo, confusionario.

No se definió ni la nacionalidad, ni la región; pero tampoco se las enumeró. La subdivisión de España quedaba completamente indeterminada y al arbitrio de las provincias. Así se produjeron tensiones respecto de Navarra, tuteos acerca de Madrid, Santander y Logroño, sobre la unión de León y Castilla y la escisión de ésta, dudas en torno a Ceuta y Melilla, etc. Los constituyentes legalizaron la posibilidad de que España se cantonalizara. Así se ha llegado a diecinueve entes autonómicos.

El mapa que saliera ¿sería modificable por el Estado? Ninguna disposición constitucional autoriza al Gobierno español a intervenir y restringir una autonomía como la II República pudo hacerlo con Cataluña en 1934. Tampoco puede suprimir ni subdividir una comunidad. La Constitución de 1931 permitía a cualquier provincia separarse de la región autónoma y retornar al régimen común (art. 22); pero la de 1978 priva a las provincias de tal iniciativa ahora atribuida a las asambleas de las comunidades. Según el artículo 147/3 de la Constitución, los Estatutos se reformarán según «el procedimiento establecido en los mismos» y, en todo caso, requerirán finalmente su aprobación por ley orgánica. La legitimación activa para plantear la reforma varía según las Comunidades, aunque todas coincidan en atribuirle principalmente al Gobierno de la Autonomía⁷. El caso vasco es muy ilustrativo: la propuesta habrán de aprobarla el Parlamento vasco por mayoría absoluta, el censo electoral vasco en referendun, y las Cortes Generales

⁷ Aguado Renedo, César: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, ed. CEE, Madrid 1996, págs. 377 y ss.

(Art. 46). En estas circunstancias constitucionales el mapa autonómico es una construcción prácticamente irreversible, una división jurídicamente tan rígida que sólo acontecimientos políticos extraordinarios, quizás revolucionarios, podrían reformarla.

Al introducirse implícitamente una abierta pluralidad nacional, ya no se podría soslayar el decimonónico principio de las nacionalidades según el cual toda nación tiene derecho a convertirse en Estado soberano. De este modo, la coherencia política y jurídica introducían en la Constitución una posibilidad de fragmentación indeterminada. El que aportó claridad fue el diputado catalanista Heriberto Barrera en la Comisión, el 8 de mayo: «España no es una nación, sino un Estado formado por un conjunto de naciones». No hay nadie más ciego que quien no quiere ver, y sólo por este motivo o por ignorancia supina pudieron pensar algunos constituyentes que el artículo 2 no amenazaría, ni siquiera en Cataluña y en el País Vasco, la unidad política de España.

Quien como yo considera que el Estado nacional ha cumplido su ciclo y ha de subsumirse en unidades superiores, y que la Unión Europea se construye desde los Estados existentes, no podía votar un artículo que amenazaba con trocear España en una pluralidad de gobiernos con pretensiones de autodeterminación.

EL TÍTULO VIII

La generalización autonómica

Este título desarrolla el «derecho de autonomía» establecido por el artículo 2º. Se inicia acuñando la expresión «comunidades autónomas» (art. 138), y posteriormente admite que podrán acceder a esa situación institucional «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares, y las provincias con entidad regional histórica» (art. 143). Se abre, pues, el camino de la autonomía a todas las regiones y aún a simples provincias, según el precedente de la Constitución de 1931 (arts. 11 a 22). En ambos textos, la autonomía era una posibilidad teóricamente generalizada a todo el territorio nacional; pero en la práctica republicana se limitó a Cataluña, País Vas-

co y Galicia. Ahora, la autonomización se extendería a toda España no por expreso imperativo constitucional sino porque, entre otros motivos, con anterioridad a la promulgación de la ley de leyes, se habían otorgado regímenes de pre-autonomía por Decreto-ley a Cataluña (29-IX-77), País Vasco (4-I-78), Galicia (16-III-78), Valencia (17-III-78), Aragón (17-III-78), Canarias (17-III-78), Andalucía (27-IV-78), Castilla-León (13-VI-78), Baleares (13-VI-78), Extremadura (13-VI-78), Asturias (27-IX-78), Murcia (27-IX-78), y Castilla-La Mancha (31-X-78). En la exposición de motivos del Decreto-ley de Cataluña, el primero, se fomentaba la estampida autonómica en estos términos: «no se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones».

La Constitución no podía ser objeto de una interpretación restrictiva; al contrario, venía a consolidar y dar una legitimación última a lo ya llevado a cabo según la vulgar expresión atribuida al Presidente del Gobierno: «café para todos». No encuentro el vocablo justo para medir tal responsabilidad histórica. El pie forzado de las preautonomías otorgadas por el Gobierno Suárez en Decretos Leyes de la Jefatura del Estado con la firma del Rey, antes de la aprobación de la Constitución, obligó a los legisladores a establecer varias vías de acceso a la autonomía: la ordinaria del art. 143, la especial acelerada del 151, la excepcional del art. 144, y la acogida a las Disposiciones transitorias. López Rodó ha desglosado hasta doce procedimientos. Tal diversidad ha sido fuente de tensiones adicionales. Es, pues, inadmisibles las tesis de que la España políticamente configurada por la Constitución de 1978 podía haber limitado su descentralización a las tres regiones de la II República (en cierto modo sólo Cataluña cuyo Estatuto databa de 15-IX-1932). Nadie mínimamente informado pudo desconocer que la Constitución de 1978 introducía la novedad mundial de un Estado de las Autonomías, es decir, de una fragmentación de todo el territorio nacional en entes político-administrativos, en su inmensa mayoría tan inéditos y arbitrarios como La Mancha o Madrid cuyo estatuto fué el último aprobado (25-II-1983).

Esta generalización autonómica ha tenido cuatro consecuencias negativas. La primera ha sido que Cataluña y el País Vasco se han empeñado en una escalada para alcanzar niveles de autonomía siempre superiores a los de las demás comunidades. La segunda ha sido estimular autonomismos y, a la larga, nacionalismos donde jamás habían existido. La tercera ha sido fomentar una pugna de agravios comparativos, de egoismos colectivos y de insolidaridades que debilitaban o anulaban la idea de un bien común nacional. Y la cuarta es que se ha ido imponiendo el pactismo en el desarrollo de los Estatutos con lo que el Estado español «de facto» se resigna a una soberanía compartida con ciertas comunidades. Estos cuatro procesos disolventes se han ido haciendo más intensos con

el transcurso del tiempo y, al cabo de veinte años, prosiguen su dinamismo centrífugo sin que se haya fijado un límite real. Quienes decían creer que nada de esto ocurriría se negaban a ver la realidad y a calcular el efecto de sus decisiones, las dos debilidades capitales de un gobernante. No pude incluirme entre ellos. Quienes ahora, con una mentalidad ya de aveztruz, ya panglosiana, se obstinan en suponer que el dinamismo disgregador se autofrenará por cansancio o espontánea solidaridad, me inspiran credibilidad casi nula. La inercia, los egoísmos, las rivalidades y la utopía son muy tenaces.

Habría podido aceptar un estatuto de autonomía exclusivamente administrativo para las llamadas regiones históricas que tuvieran conciencia de un hecho diferencial; pero no podía votar una Constitución que aportaba no una solución, sino la multiplicación de un grave problema. La experiencia de dos décadas no ha dejado de demostrar que la generalización del autonomismo ha sido un error de consecuencias tan negativas como todavía imprevisibles.

La indefinición de competencias

El apartado primero del artículo 148 enumera las 22 competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, si bien las declara ampliables en el apartado segundo. Esa ampliación puede hacerse a expensas de las competencias residuales no atribuidas expresamente al Estado, lo que abre unos iniciales márgenes de indeterminación. El artículo 149 enumera las 32 competencias exclusivas del Estado; pero tal aparente exclusividad viene negada por el artículo 150: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal». Este flexible precepto convierte en casi superfluos los minuciosos listados de competencias.

¿Qué clase de exclusividad estatal es la transferible de modo permanente? ¿Para qué enumerar competencias autonómicas y estatales si, al fin y al cabo, casi todas son susceptibles de transferencia? ¿No hubiera bastado con un inseguro y plenipotenciario artículo de tenor similar al siguiente: «Las Comunidades Autónomas tendrán las competencias que por ley orgánica les transfiera el Estado»? El artículo 150 prácticamente anula los dos anteriores y deja sin límites las reivindicaciones de las Comunidades. Por eso, al cabo de dos décadas, el modelo de Estado de las autonomías se encuentra todavía «in fieri», y el proceso constituyente ni ha terminado, ni se adivina su conclusión. Esta indefinición da lugar a constantes peticiones por parte de unas Comunidades que pretenden ser más autónomas que las otras, y por las que aspiran a niveles iguales a los de las más favorecidas.

La indefinición del modelo estatal no se reduce sólo a una puja de competencias a expensas del Estado, sino que se extiende más allá de los amplísimos y difusos límites apuntados por la Constitución. Los nacionalistas vascos reclaman un derecho de autodeterminación que es separatista. Y ciertos catalanes una «soberanía compartida» que supone una negación de la unidad del Estado.

La Constitución declara competencia exclusiva del Estado las «relaciones internacionales» (Art. 149/2). De hecho, algunas comunidades han creado representaciones en el exterior y sus presidentes han realizado visitas oficiales al extranjero. En marzo de 1998, no mediante reforma constitucional y referéndum, ni siquiera por ley orgánica, la Comisión mixta del Congreso y del Senado ha decidido la participación de ciertas Comunidades autónomas en la elaboración de la posición española en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Lejos de frenarla, los postconstituyentes intensifican la fragmentación de la soberanía en su acción más típica, que es la internacional

Otra reciente muestra de la carrera de disociación política es la oposición del Gobierno vasco a que la policía nacional intervenga en las provincias vascongadas para proteger a los ciudadanos amenazados por el terrorismo, o su apelación a instancias internacionales para condicionar la política penitenciaria del Estado. Otro ejemplo es la ley catalana de inmersión idiomática que niega la igualdad de oportunidades laborales en Cataluña a los españoles que hablen la lengua nacional pero no la regional. Esta norma funcionará como un criterio de «apartheid», de expulsión de los castellano parlantes, y de tibetanización cultural.

Últimamente, se apela a la Disposición adicional primera, que no tiene precedentes en el Derecho comparado, para reclamar unas competencias preconstitucionales y, en cierto modo, superiores a la propia Constitución de 1978, que así quedaría desposeída de su presunto carácter de suprema ley de leyes. Dicha Disposición proclama que «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales»; pero no los define ni enumera. La vaga expresión «derechos históricos» puede ser interpretada de diferentes maneras desde la restrictiva de las normas de Derecho privado, recogidas en las Compilaciones correspondientes⁸, o desde la extensiva de las soberanías señoriales. En esta última línea se despliegan las pretensiones de los nacionalistas vascos y, en cierto modo, se les ha ido dando la razón puesto que el Estatuto (22-II-1979), el segundo

⁸ Según Vallet de Goytisolo, el peligro para las compilaciones forales reside en los parlamentos de las comunidades (*Diario de Navarra* 24-II-1998, pág. 24).

en ser promulgado, tuvo, de hecho, un carácter paccionado, y también de derecho puesto que el Estado queda radicalmente condicionado en el proceso de reforma (art. 46).

EFECTOS DERIVADOS

A la desvertebración política, el Estado de las autonomías añadía multitud de efectos secundarios: duplicación y multiplicación burocráticas con sus elevados costes y su problemática operatividad, centenares de ministros y diputados, y miles de nuevos funcionarios de todos los niveles. Fragmentación del ordenamiento jurídico por las legislaciones autonómicas y las jurisprudencias de sus tribunales propios. Distorsiones en la fiscalidad, la deuda, y la contratación pública. Ruptura de la unidad docente, y renacimiento de unos historicismos más o menos ficticios y dismanteladores de la conciencia común. Expulsión de la lengua española en ciertas regiones. Debilitamiento de la política exterior por la intervención de las administraciones autonómicas ante las organizaciones internacionales y terceros países. Y así sucesivamente. Nada de esto era positivo, menos aún, en una coyuntura de unificación continental.

La minusvaloración del proceso autonómico llevó a los constituyentes a diseñar un Senado que pronto se manifestó inadecuado y apenas funcional. En la consensuada y laboriosa reforma del reglamento se invirtieron siete años; pero no se logró revitalizar la institución. Hace casi una década que intensamente se discute sobre una reforma de la Constitución para rehacer el Senado como cámara territorial. En suma, la configuración de una de las instituciones capitales del nuevo modelo de Estado fue otro error.

CONCLUSION

Desde el punto de vista de la técnica jurídica, la Constitución de 1978 es la más deficiente de todas las españolas a causa de las ambigüedades, las contradicciones, la imprecisión terminológica, las lagunas, la pluralidad de procedi-

mientos, las disfuncionalidades, y la abundancia de cláusulas ya de reserva, ya de extensión.

Es la única ley de leyes que constitucionaliza algo tan discrecional como el sufragio proporcional para la elección de diputados (art. 66,3) lo que, de modo difícilmente reversible, potencia a las oligarquías partidistas que hasta ahora han concurrido con listas cerradas y han desencadenado un proceso de distanciamiento entre representantes y representados, así como la cristalización de la clase política, y la escasez de debate interno.

Pero las muy numerosas y fundadas críticas puntuales que merece el texto constitucional se convierten en secundarias si se las compara con las que suscita el modelo de Estado de las Autonomías, sin paralelo en el Derecho comparado y sin previa elaboración por la doctrina. La Constitución de 1978 no sólo no ha resuelto el problema de los hechos diferenciales vasco y catalán, sino que los ha exacerbado, los ha extendido a otras regiones, los proyecta hacia un horizonte de confines inciertos, y está creando mutuos rencores que disuelven la conciencia nacional unitaria y robustecen las corrientes separatistas. En suma, la Constitución de 1978 ha dado lugar a un proceso de descomposición de España menos rápido, pero también mucho menos reversible que el desencadenado por el federalismo de la I República, de penosa memoria.

Mis oscuras previsiones de hace veinte años no sólo se han visto confirmadas por los hechos, sino agravadas por la realidad presente y por los dinamismos en marcha. Hoy, mi voto negativo sería aún más rotundo y, desgraciadamente, más pesimista porque entonces no descartaba una vaga posibilidad de equivocarme en mi negativo pronóstico; ahora no. Comprendo que esta es una declaración patética; pero es sincera. Hubiera preferido un «mea culpa», y un esperanzado presentimiento de solidaria unidad para esa España que mis maestros, incluso los más angustiados como Costa y Menéndez Pelayo, creían eterna.

