

# LA CONSTITUCIÓN VISTA HOY

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne \*

## 1. OTRA CONMEMORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Casi todas las cosas concretas que hacemos los humanos quedan hechas, duran poco o mucho, y desaparecen del horizonte de nuestra atención. Ninguna otra causa que la simple coincidencia nos hace volver a ellas. No tenemos necesidad de reflexionar sobre lo hecho, o de comprobar si sigue ahí; y mucho menos aún, si podrá seguir ahí cumpliendo la finalidad para la que fueron pensadas, o creadas, o iniciadas.

Hay en cambio unas pocas, que tienen que ver con la conservación y la calidad de nuestra existencia individual, sobre las que necesitamos volver una y otra vez. Son cosas que necesitamos recordar y revisar cada poco: como nuestro nacimiento o nuestro matrimonio; nuestro patrimonio o nuestro negocio; nuestra salud o nuestra creencia... y pocas más.

Con las cosas públicas ocurre lo mismo, y por eso se han establecido hitos convencionales que garanticen el recordatorio de algo que nos afectó profundamente. Tales hitos suelen ser períodos de cierta duración, como por ejemplo el año, el lustro, la década, o plazos más amplios, o una combinación de ellos. Con esa periodicidad adoptamos recordar la obtención de una

---

\* Sesión del día 7 de octubre de 2003.

victoria militar o deportiva, la creación de una obra de arte magnífica, el descubrimiento o invento de algo antes ignoto, la fundación de una nueva sociedad... y tampoco hay muchas más.

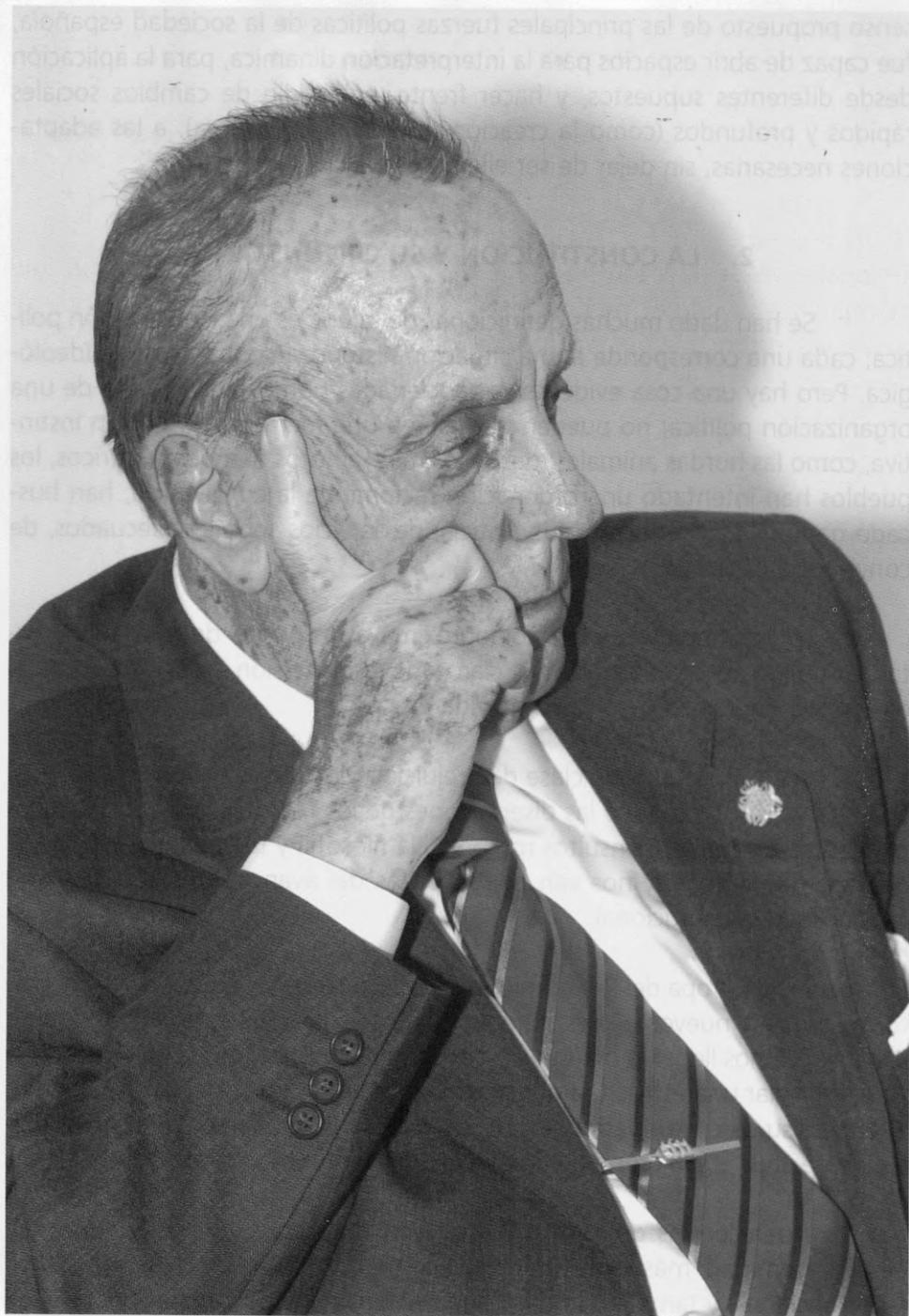
La entrada en vigor de una Constitución política es una de esas cosas importantes sobre las que necesitamos volver periódicamente todos los ciudadanos para escrutar cómo va aplicándose. Todos he dicho, no sólo los profesionales del análisis constitucional. La razón de ello es obvia. Una constitución política es un pacto por el que un grupo social grande, establecido en una base territorial muy amplia, concuerda los poderes políticos que lo han de gobernar, los plazos en que sus titulares serán nombrados y cesados, los términos en que se distribuirán sus competencias, y los derechos y libertades de los ciudadanos que serán respetados en todo caso. Y eso les concierne a todos, quieran o no.

Por eso fuimos celebrando años pasados el primer aniversario de la Constitución, y después el quinto, el décimo, el vigésimo... Incluso el décimo octavo, la mayoría de edad simbólica del texto, por asimilación a la mayoría de edad efectiva de los españoles que nacieron en 1978...

Y por eso estamos celebrando en España que hace veinticinco años se pactó y promulgó la Constitución de 27 de diciembre de 1978, con actos como el que tiene lugar en este mismo momento, y otros similares. Entre ellos destacan los libros de estudios sobre la ley fundamental, que analizan su devenir, su problemática actual, y su futuro.

La Constitución es un suceso ocurrido en el pasado, pero rige un proceso que se desarrolla ahora y que mira al porvenir. Se trata, valga la figura retórica, de un arco fijo cuya cuerda se mueve entre el momento inaugural y el momento actual, y cuyas flechas vuelan hacia el futuro. Hay que chequear sin cesar ese mundo de tensiones.

Pero una cosa es indudable: después de un siglo largo de experimentos constituyentes, de 1812 a 1932, por primera vez un texto ha logrado estabilidad y respeto generalizado; tal vez porque, como ha señalado en un brillante estudio Ubaldo Nieto, Presidente del Tribunal de Cuentas, se puede hablar de la *posmodernidad* de la Constitución, porque, nacida de un con-



*Manuel Fraga Iribarne.*

senso propuesto de las principales fuerzas políticas de la sociedad española, fue capaz de abrir espacios para la interpretación dinámica, para la aplicación desde diferentes supuestos, y hacer frente, en medio de cambios sociales rápidos y profundos (como la creación de la Unión Europea), a las adaptaciones necesarias, sin dejar de ser ella misma.

## 2. LA CONSTITUCIÓN Y SU CIRCUNSTANCIA

Se han dado muchas definiciones de lo que es una Constitución política; cada una corresponde a una situación histórica y a una posición ideológica. Pero hay una cosa evidente: las sociedades humanas necesitan de una organización política; no pueden basarse en una mera interpretación instintiva, como las hordas animales; desde los más remotos tiempos históricos, los pueblos han intentado una ordenación racional de la convivencia; han buscado garantías de seguridad, de justicia, de servicios sociales adecuados, de convivencia civilizada.

La palabra *civilización* nos aproxima a un punto de partida importante: la vida en ciudad deja más claro que la dispersión en la selva o en el desierto la necesidad de ordenar la vida en común.

Por supuesto, toda clase de prejuicios, de abusos de los más fuertes, dificultan el proceso. Pero las disertaciones de los filósofos griegos, los razonamientos de los jurisconsultos romanos, la filosofía y teología de San Agustín y de Santo Tomás, nos van dando pistas del avance constante hacia la racionalidad constitucional.

En la Europa del Renacimiento y de la Ilustración, en la elaboración de fórmulas para nuevos países independizados, como los Estados Unidos de América, vemos llegar la maduración de largos esfuerzos de la Humanidad. Se trata de hallar una estructura que permita a la vez la *organización* de la sociedad, para su defensa y desarrollo, en todos los órdenes, compatible con la limitación de abusos y la oferta de un mínimo de libertades y derechos para todos.

Aparecen las grandes palabras, con mayúsculas, de libertad, igualdad y fraternidad; más tarde, las de justicia social y otras llenas de nobleza en las intenciones, y también de dificultad en su compatibilidad.

Lo que pronto quedó claro fue que sin unos mínimos de derechos, públicamente garantizados para todos, podría surgir un conjunto más o menos disciplinado, pero no una Constitución propiamente dicha. Esta fue crecientemente entendida como la suma de una *parte dogmática*, de grandes principios de ética pública y declaraciones de derechos, y una *parte orgánica*, en la que se disponía un equilibrio de instituciones para el ejercicio del poder (ejemplo clásico, la división de poderes de Montesquieu), de suerte que hiciera poco probable su abuso, y facilitara la sustitución del gobernante equivocado o perezoso.

España salía, hace un cuarto de siglo, de un largo período de contiendas civiles, empezadas en la primera Guerra Carlista (siete años de luchas implacables) y terminadas en la Guerra Civil de 1936 a 1939, que conmovió a todo el país, a Europa entera, e incluso a todo el mundo. Nuestra guerra fue seguida poco después por la Segunda Guerra Mundial, con cambios importantes que afectaron a la totalidad del *orden internacional*.

Se abrió entonces un período que cada uno enjuiciará a su modo, pero que en definitiva fue una larga transición, nunca terminada, a una sociedad pacificada y modernizada; pero al mismo tiempo aislada y fuera de las normas aceptadas por el conjunto de los países civilizados, como base para una homologación constitucional.

Y hubimos de emprender la tarea de darle a España una Constitución, después, de todos los fracasos incurridos desde 1812 a 1932. La tarea no era fácil, pero se pudo contar con tres factores favorables.

El primero, el arbitraje prudente de la Corona, oportunamente restaurada desde el comienzo del nuevo proceso. Desde el primer momento, fue éste un elemento decisivo en la puesta en marcha del proceso. Es indiscutible la prudencia con la que fue ejercido un discreto uso de facultades que, en su origen, eran ilimitadas, pero que en la práctica fueron de ejemplo y ánimo para todos, de establecer desde el primer momento un juego de paz y de consenso.

En segundo lugar, una situación internacional favorable. Entre los temores de una guerra fría y con paridad nuclear, y el reciente ejemplo de los

riesgos incurridos en la «revolución de los claveles» portuguesa, nadie intentó aprovecharse de la situación en beneficio propio o para adquirir influencias indebidas en la nueva estructuración política de España.

En tercer lugar, era evidente que, al lado de muchas cosas discutibles, había una herencia positiva de la situación anterior: un comienzo de desarrollo económico, modesto pero efectivo, con una consecuencia lógica: la aparición de unas *clases medias*, relativamente extensas, por primera vez en nuestra Historia contemporánea.

En cuarto lugar, el largo tiempo transcurrido (cuarenta años) desde la dramática contienda civil fue de positiva influencia en la extinción de muchos odios y malas tensiones inevitables; pero, al mismo tiempo, para avivar la memoria de todos sobre lo inconveniente de volver a las andadas, buscando revanchas personales o de grupo. Todo ello, no sin sobresaltos puntuales (Vitoria, Montejurra, y pocos más) permitió un clima de diálogo, en todas las direcciones, y en definitiva un clima propicio a la distensión y a la esperanza.

El resultado está a la vista: un cuarto de siglo de convivencia política, de desarrollo económico y social, de aumento del peso y el prestigio internacionales de España, y de apertura de la sociedad en todas las direcciones; en medio de un diálogo constante, de una apertura permanente, de una creatividad fecunda.

### **3. ANÁLISIS JURÍDICOS PUROS DE LA CONSTITUCIÓN**

El examen académico de la Constitución vigente se está llevando a cabo de muchas maneras. Una ojeada sobre el panorama que ofrecen los estudios más recientes ilustra mucho el tremendo impulso que la Constitución ha dado a la politología española actual en sólo cinco lustros de existencia.

El método más seguido, pero no el más adecuado, para analizar la Constitución es el característico de la teoría pura del derecho. Un uso frecuente de la misma consiste en operar jurídicamente de forma puntual estricta. O sea, eligiendo un mandato, y procediendo a analizar el desarrollo nor-

mativo, la aplicación jurisdiccional y el tratamiento teórico que ha sufrido a lo largo de los veinticinco años transcurridos.

Una variante más compleja de este método, pero sustancialmente parecida, es hacer lo mismo tomando como objeto de análisis no uno, sino los diversos artículos que perfilan alguna de las instituciones constitucionales, así doctrinales como materiales, o incluso un manojito de ellas.

Entre las instituciones doctrinales son dignas de recordatorio los casos paradigmáticos de la *ley*, y de las diversas ramas del *derecho*. Por lo que a éstas se refiere, la doctrina se ha fijado singularmente en cinco: las denominadas *derecho administrativo*, *derecho comunitario*, *derecho laboral*, *derecho penal*, y *derecho tributario*. Son las que más ha modificado la Constitución.

Pero hay otras muchas instituciones doctrinales o virtuales que han sido profundamente afectadas por la Constitución en su naturaleza jurídica, provocando la inevitable inspección doctrinal. Destacan entre ellas las doce instituciones que identifican los tópicos *asilo*, *ciudadanía*, *confesionalidad*, *derechos humanos*, *función pública*, *igualdad*, *insularidad*, *jurisdicción*, *lengua*, *medio ambiente*, *patria*, y *seguridad social*.

Por lo que se refiere a las instituciones sociológicas o materiales, la atención de los estudiosos se está vertiendo sobre prácticamente todas ellas en este evento aniversario, que está así resultando más fructífero que ninguno de los anteriores en este campo.

De las instituciones políticas preconstitucionales, las más afectadas han sido la *Administración Pública*, la *Administración de Justicia*, las *Comunidades Autónomas*, la *Corona*, las *Cortes*, las *Fuerzas Armadas*; el *Ministerio Fiscal*, el *Municipio*, el *Senado*, el *Tribunal de Cuentas*, y la *Universidad*.

Naturalmente, las instituciones nuevas, de una y otra índole, han merecido una atención especial y suscitado una bibliografía abrumadora. Muy probablemente las más trilladas por la crítica teórica han sido estas siete: los *Derechos fundamentales*, los *Derechos históricos*, los *Valores Superiores*, el *Defensor del Pueblo*, el *Poder Judicial*, el *Tribunal Constitucional*, y el *Jurado*.

Los juristas en general, y los constitucionalistas en particular, suelen utilizar este método del estudio puntual de un artículo o de una institución legal, que tan bien se aviene con su trabajo profesional cotidiano. Es de desear que las nuevas modas eurísticas no supriman este modelo intelectual tan fructífero.

#### 4. ANÁLISIS TEÓRICOS Y PROSPECTIVOS DE LA CONSTITUCIÓN

Decía, pues, que ese método es típico de juristas. Continúo ahora diciendo que los demás ciudadanos, y en particular los filósofos y los ideólogos, prefieren la alternativa metódica consistente en efectuar una *consideración global* de la Constitución. Pero también aquí manifiesta la doctrina actual muchas variables, como muestra un repaso de las novedades de la publicística.

Unos estudiosos optan por salirse del tiempo, saltando (mentalmente, claro) por encima de él, para instalarse en la abstracción, y *teorizar* o *filosofar* sobre la Constitución, estudiando las cuestiones conceptuales y valorativas características de este enfoque.

La vía intemporal o abstracta pura sólo es apta para filósofos de la Historia, o del Derecho y del Estado. Los nuestros le dedicaron muchas páginas a la Constitución en los tiempos aurales. Ahora se dedican más al derecho positivo de los derechos humanos, y hay menos ensayos sobre el tema. (Quiero decir ensayos escritos con seriedad, pues en la filosofía política constitucional abunda el discurso vacío de razones, al par que pletórico de voliciones).

Otros analistas, que tienen una visión más impura o pragmática de la filosofía, prefieren mirar hacia el futuro constitucional, y analizar los aspectos que necesitan *enmienda* o *reforma* y, sobre todo, la oportunidad y la metodología de la misma. Esta vía es, o debe ser, obligatoria para politólogos. Posiblemente es éste el tema estrella del comentario constitucional en la ocasión del XXV aniversario en que estamos. De hecho, casi ningún comentario deja de tocarlo, y además, muchos trabajos que no mencionan en su rótulo la palabra reforma tratan casi exclusivamente de esta cuestión.

## 5. ANÁLISIS POLÍTICOS DE LA CONSTITUCIÓN

Otros tratadistas, principalmente políticos o historiadores, o las dos cosas en una pieza, se inclinan por mirar la Constitución desde el pasado. Y a éstos se les abren, a su vez, muchas opciones.

Algunos se limitan a la perspectiva histórica individual, o menor, y narran su participación personal en los acontecimientos desenvueltos con ocasión del proceso constituyente, o vuelven a contar e interpretar lo que pasó cuando se produjo la *transición* de las Leyes Fundamentales a la Constitución. Una variante de lo mismo se fija más en describir y aplaudir el buen resultado alcanzado con ella, haciendo votos por su continuidad y porque sea vivida íntegramente por el pueblo español.

Otros caminan en cambio por la senda del análisis de las vivencias colectivas o corporativas de la ley fundamental. De acuerdo con nuestro pluralismo social, el número de grupos sujetos de este análisis es potencialmente indefinido. De hecho, sin embargo, no son tantos los que han hecho oír su voz, generalmente defendiéndose a sí mismos con la Constitución o instando su desarrollo.

Mirando la historia desde una perspectiva más amplia, algunos estudiosos han fijado su atención en la relación de inspiración, de variación, o de contradicción, existente entre el texto de la Constitución española de 1978 y los de otras leyes fundamentales, o cartas internacionales, nacidas o modificadas estos últimos años; en especial las dimanadas del proceso de integración europea.

Otros han preferido comparar el éxito alcanzado por esta Constitución con los obtenidos por las anteriores de nuestra propia sucesión histórica.

Otra variante más concreta de este mismo enfoque ha conducido a algunos a contrastar los propósitos formulados en la época de la transición, y en el propio hecho constituyente, con los logros efectivamente conseguidos.

En ocasiones anteriores, y señaladamente en 1998, disertando en esta misma *Academia de Ciencias Morales y Políticas*, me he inclinado por

una mezcla de esos posibles argumentos histórico-políticos, tomando como *leitmotiv* el último de los nombrados. En sustancia, la fórmula consiste en fijar la atención en los tres problemas constitucionales que era más urgente resolver entre 1975 y 1978, verificando su situación en el momento actual, y sacando alguna conclusión de la evolución acaecida.

Los tres problemas aludidos eran: el de la *forma del Estado*, el del *orden económico social*, y el de la *estructuración territorial del poder*. Sigo pensando que la elección de esos tres temas es acertada. Y me complace hacer notar que otros analistas han empleado este mismo esquema argumental en ensayos publicados este mismo año 2003.

Voy a mantener ese método de trabajo una vez más en esta ocasión.

## **6. LA CONSOLIDACIÓN DE LA FORMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO**

En la transición hubo una seria división de opiniones sobre la forma de Estado. La Constitución optó por «la configuración de un Estado social y democrático de derecho», engastado en una «monarquía parlamentaria». La opinión dominante es que la opción fue acertada, y que el Estado social y democrático de derecho asentado en una monarquía parlamentaria está consolidado por aceptación popular.

Me detengo un momento en este último dato. *¿Está la institución real asentada sólidamente ahora entre nosotros?*

Así lo suponen quienes piensan que «la monarquía como forma de la Jefatura del Estado se encuentra en España sólidamente asentada, pudiendo afirmarse que es una de las instituciones públicas más firmes y de más ejemplar funcionamiento». En realidad, los que así opinamos somos legión, como confirman las muestras demoscópicas del último decenio.

Ahora bien, recordando la preocupante imagen que formaron una pleamar de banderas republicanas flotando sobre escenas de bronca callejera en las manifestaciones revolucionarias suscitadas con el pretexto del naufragio

del *Prestige* y de la guerra de Irak este mismo año, parece oportuno pararse un minuto a considerar el asunto. Máxime, teniendo en cuenta que el líder comunista que las agitaba en las plazas ha reiterado luego en el sosiego del escritorio que a ellos les «anima una concepción... republicana de la democracia».

No es caso singular, pues que los llamados «intelectuales», que en España, sabiéndolo o sin saberlo, somos todos hijos espirituales de don José Ortega, adolecen de *republicanismo raciovital*, y si se me tolera la matización, de *republicanismo irracional*. Como ha dicho García Mercadal, «existe en España una vergüenza intelectual muy extendida que impide a las personas confesar sus simpatías monárquicas, y estas reservas se han traducido, en el ámbito de los estudios jurídicos, en la ausencia de una apologética que divulgue sin complejos las bondades de la institución».

Conviene por lo tanto recordar esas bondades, al hilo de juicios empíricamente fundados, que no deben ser escamoteados a las nuevas generaciones, ni por malevolencia, ni por desidia.

1.<sup>a</sup>) «En el proceso constitucional español la monarquía es una constante que sólo tiene su excepción en la Constitución de 1931», y por tanto es «la fórmula de gobierno más generalizada» entre nosotros. Algo tendrá para que subsista ininterrumpidamente desde el rey Don Leovigildo y desde el siglo vi.

2.<sup>a</sup>) La actual monarquía parlamentaria es también una fórmula europea actual. De hecho, a la hora de modelar el Título II de la Constitución acerca de la Corona se tomó como modelos las monarquías parlamentarias europeas del arco oceánico, desde Bélgica hasta Noruega, de las que se tomaron, por ejemplo, «las competencias regias en materias de tratados internacionales», «el derecho del Rey a estar informado, y a presidir el Consejo de Ministros a petición del Presidente del Gobierno», «los nombramientos sin refrendo de la Casa Real», y el conjunto de los restantes «poderes reales» constitucionales.

3.<sup>a</sup>) La institución monárquica, desempeñó entre 1975 y 1978 «nada menos que el papel de puente por el que se pudo transitar, sin caer en el abismo revolucionario, desde la orilla del autoritarismo, hasta la ribera de la libertad».

4.ª) La Corona de España se justifica: por la *legalidad* recibida de las Leyes Fundamentales anteriores; por la legitimidad democrática asentada en el referéndum constitucional de 6 de diciembre de 1978, y por la lealtad derivada de la casa real dinástica. Y además, por un poderoso sentimiento de adhesión popular surgido la noche del 23 de febrero de 1981; cuando, como se ha dicho, su majestad «el Rey restauró las libertades y se ganó el trono en buena lid».

5.ª) La Constitución define en el artículo 56.1 el estatus del Rey, precisando que es el *símbolo de la unidad y permanencia del Estado*. En realidad, todos percibimos a don Juan Carlos I como la única encarnación viva de la unidad de España.

6.ª) Bajo los auspicios de la Corona «se han acometido y realizado proyectos pendientes desde el siglo XIX». Y se van a seguir realizando, sobre todo en el exterior, porque no hay otro embajador que suscite mejor que el Rey el amor a España en los gobiernos y estados del mundo, sobre todo en los republicanos.

7.ª) «La monarquía puede seguir siendo un valioso instrumento para regenerar la vida social y política en las desengañadas sociedades occidentales, pero para ello es preciso que inicie un proceso de reencantamiento, que no descuide su discurso ideológico, y que fortalezca su carisma y su *auctoritas*, hoy *debilitados*».

Subrayo la última palabra para despertar del sueño dogmático a los ingenuos. Aquí y ahora, debilitar al Rey es debilitar a España. Es hora de arrumbar el grito orteguiano *delenda est monarchia!* y de sustituirlo por el nuevo y esperanzador *augenda est monarchia!* O, si se prefiere, por el eterno *¡viva el Rey!*, como tradujo el pueblo, con soberana concisión, en todo el Occidente cristiano.

## **7. LA CONSOLIDACIÓN DEL ORDEN ECONÓMICO-SOCIAL CONSTITUCIONAL**

Si enconada fue la oposición entre republicanos y monárquicos en la transición, no menos pugnaz fue el enfrentamiento entre partidarios de la

economía liberal y partidarios de la economía dirigida. Estos últimos estaban y están representados por la ideología marxista. Siendo incapaz de abandonar su querencia por el Estado totalitario, ésta sigue propagando que «le corresponde a la izquierda recuperar y reelaborar la idea de *explotación*». La izquierda bregó en 1978, y sigue bregando en 2003, por imponer la economía de patrón único estatal.

Como testimonio un ensayo publicado de forma póstuma por don Íñigo Cavero, «las posiciones de la izquierda más radical, desde su óptica» repiten cada día que se incumple el pacto económico social constitucional, «en tanto que no se han conseguido, entre otros objetivos difícilmente alcanzables, el derecho al trabajo (del art. 35), el acceso de todos los ciudadanos al régimen general de la Seguridad Social (del art. 41), el eficaz disfrute del derecho a la protección de la salud (del art. 43), el derecho a disfrutar de una vida digna y adecuada (del art. 47), o el régimen de pensiones suficientes (del art. 50)». Cavero contesta, con razón, que «resulta innegable que el país ha progresado en los marcos económico, político, social, educativo y cultural», que se ha producido «una modernización general», que «las relaciones sociales se han pacificado», y que «la negociación, con sus lógicos avatares, funciona como elemento integrador». A lo que cabe añadir que aquella argumentación confunde falazmente los ideales políticos (compartidos por todos, por cierto) con los derechos subjetivos propiamente dichos que cada cual puede tener y defender en su caso concreto.

Afortunadamente, la mayoría natural se reencontró en el centro, y concordó en la vía equidistante de la *economía social de mercado*. Expresión donde el adjetivo *social*, que recorta la *libertad* del mercado económico, significa que tiene que haber «ordenación pública del mercado, libre ejercicio de la actividad económica por parte de las administraciones públicas, y *publicatio* de ciertos sectores o actividades», variables según la coyuntura.

El pacto sobre el modelo económico social de España alcanzado en 1978 ha sido también un acierto grande de la Constitución. De hecho, el paso del tiempo no lo ha desgastado y, al contrario, lo ha fortalecido.

En cuanto a la puesta en práctica del modelo, don Mariano López Benítez apunta que este modelo de relaciones ha ido cambiando a lo largo de los cinco lustros transcurridos desde la aprobación de la carta magna,

orientándose hacia una «notable reducción» de «la acción directa del Estado en la economía» que se manifiesta en dos facetas. «En primer lugar, porque se produce un importante adelgazamiento del sector público económico a resultas de la enajenación de los activos empresariales de actividad pública». Y en segundo lugar, porque se produce una «desregulación de la actividad económica», a través de la cual, «actividades económicas que hasta ahora venían siendo prestadas bajo el régimen de servicio público, porque existía una previa *publicatio* o reserva de las mismas al sector público, se *liberalizan* en el sentido de que se suprime la reserva que las gravaba».

Importa subrayar que todos estos cambios «se han operado sin alterar el marco ni el modelo económico constitucional», con la ayuda de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional. Éste, «en conjunción estrecha con otros agentes (unos jurídicos, como el Derecho Comunitario; y otros no jurídicos, como las decisivas y aceleradas transformaciones económicas, productivas y tecnológicas)», ha constituido «un factor de cambio singularmente activo y relevante», que ha ido modulando con habilidad «las permanentes reformas y adaptaciones experimentadas por el ordenamiento laboral y social, y su interpretación jurisprudencial ordinaria».

En la actualidad ven algunos cierto peligro en que la unidad de la política económica sea puesta en riesgo por las autonomías territoriales. Tal cosa no debe ocurrir a poco que el Estado cumpla sus deberes, «ejerciendo su poder de dirección económica», «utilizando sus facultades de determinación de bases, de coordinación, y de planificación», y formulando, en fin, «una política económica unitaria, asistido por las Comunidades Autónomas, y en su caso por los agentes socioeconómicos».

Antes de pasar a otro punto, debo constatar que en la Constitución hay también un «enorme potencial de postulados y soluciones» con los que es posible «hacer frente con garantía de éxito» a los nuevos requerimientos del siglo XXI «que se derivan de la globalización», y están implicados «con situaciones caracterizadas por una nueva complejidad, como la que actualmente plantea el fenómeno de las migraciones».

En conclusión, conviene mantener el equilibrio existente entre el mercado libre creador de riqueza y su justa redistribución por «un Estado inequívocamente social, como el nuestro».

## 8. LA PRECARIEDAD DE LA ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL CONSTITUCIONAL DEL PODER

La vertebración del poder territorial del país era el tercer gran problema con que nos enfrentamos los constituyentes en 1978. La inicial dicotomía *centralización versus descentralización* se superó muy pronto. La necesidad de descentralización fue asumida por todos, menos por los que se identificaban con el mantenimiento del statu quo autoritario territorial y también económico, social y político. Varios líderes hicimos entonces cuanto pudimos para convencer a ese grupo, al principio muy numeroso, de que había que aceptar el cambio hacia las autonomías porque, siendo «España lo único importante», era preferible una España autonómica unida en la paz civil, a una España unitaria dividida por una guerra civil. El juicio histórico parece que confirma que fue afortunada nuestra larga marcha buscando lo que me gusta denominar «la mayoría natural», puesto que conseguimos que la mayoría de personas ubicadas en la derecha sociológica aceptasen participar en el juego de la democracia parlamentaria, al que eran en principio muy refractarias, agregándose al Partido Popular.

En la izquierda, sin embargo, la división fue mayor. Ni siquiera se mostró aglutinada en los años de mayoría socialista en las Cortes. Y dividida sigue. Una de las causas de su división fue la falta de un modelo de organización territorial de España compartido por todos sus sectores. El problema sigue existiendo ahí, como es bien sabido, habiendo aparecido además peligrosas amenazas de secesión en los socialismos gallego, catalán y vasco.

Eso sólo no hubiera estorbado, empero, el proceso constituyente global, si no fuera porque los nacionalismos se incorporaron al movimiento constitucional con la pretensión pocas veces expresa, pero siempre latente, de romper a España por fragmentación. En seguida quedó patente, en efecto, que mientras unos (los partidos que ahora ya hemos comenzado a llamarnos constitucionalistas) queríamos llevar la descentralización hasta una autonomía de regiones, provincias y ciudades (o circunscripciones de análoga significación) tan amplia como se quisiera, con tal de que se preservara la unidad territorial de España, otros preferían fórmulas de reparto territorial del poder político de alcance diferencialista, cantonalista, soberanista o independentista, que evidentemente romperían la unidad de España. Esa es la causa que produjo el actual Título VIII.

Como se partía de un Estado fuertemente centralizado, al redactar el Título VIII de la Constitución hubo consenso de casi todos en descentralizar hasta donde se coincidía. Eso se ha afianzado, y es un éxito. Lo atestigua desde el exterior Romano Prodi diciendo que «la Constitución garantiza con gran equilibrio la autonomía de las nacionalidades y regiones, el más amplio pluralismo cultural y político y, a la vez, la unidad indisoluble de la nación». Y lo ratifica desde el interior el presidente Aznar reconociendo que nuestra Constitución «ha iniciado un proceso de descentralización política sin parangón en otros Estados» respecto a las regiones, y que tal descentralización «ha demostrado ser un elemento de progreso, que debemos y queremos proseguir mediante una segunda descentralización hacia las administraciones más próximas a los ciudadanos».

Más allá de lo que expresa el Título VIII, no fue posible coincidir, porque no se puede llegar a un punto de encuentro entre varios caminantes cuando uno de ellos pospone sistemáticamente hasta otro punto ulterior del horizonte la meta que desea alcanzar. La Constitución, por tanto, no contiene propiamente una distribución del poder autonómico territorial de España. Sólo ofrece una serie de reglas sobre cómo se puede ir negociando la distribución de competencias al alza o a la baja. De hecho, «el desarrollo del proceso autonómico ha desenvuelto insospechadamente el principio de subsidiariedad, con altísimos niveles de autogobierno». Pero de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la negociación territorial sigue estando abierta, y depende a su vez de la relación de fuerza que existe entre la que tiene el gobierno central y la que tienen cada uno de los gobiernos periféricos.

Muchos juzgan insuficientes esas reglas de distribución territorial del poder por manojos de competencias. En todo caso, no son baladías, en cuanto afirman sin dudas la unidad del Estado y ponen límites bastante rigurosos al vaivén de las competencias; de modo que todos los dirigentes, así los del aparato central del Estado como los de los aparatos autonómicos regionales del propio Estado, saben perfectamente cuáles son las competencias negociables o intocables, tanto propias como ajenas. Otra cosa es que intenten jugadas ventajosas en falta, por si el árbitro constitucional no las ve, y pasan.

El problema principal con que nos enfrentamos no está en las reglas del Título VIII. Está en que el nacionalismo en general quiere saltarse esas

reglas, hablando últimamente con descaro de romper la Constitución. «El balance del éxito constituyente —dice a este respecto don Gabriel Cisneros— sólo queda mermado por el escaso acierto alcanzado al regular la distribución territorial del poder político. Y paralelamente, el éxito del desarrollo constitucional sólo se ha visto empañado por el agravamiento de algunos problemas que hundan sus raíces en aquellas deficiencias». Y así vemos que «se están produciendo flagrantes agresiones contra el orden constitucional». Que «ya no se trata de divergencias interpretativas en el proceso de desarrollo autonómico», sino que se trata «de proyectos que traspasan umbrales irrebables con la inclusión de actuaciones contrarias a la Constitución y a las leyes, al servicio de un irresponsable propósito secesionista proclamado sin rebozo». De modo que «esta emergencia producida en el umbral del vigésimo quinto aniversario de la Constitución supedita a la obligada defensa del orden constitucional todas las reflexiones que pueda suscitar la conmemoración».

Me ocupo de ello con dos reflexiones breves que parten de lo que hoy ya parece evidente: que es el nacionalismo, o sea un sector minoritario de la sociedad, quien provoca arbitrariamente la cuestión territorial, y no las reglas del título VIII, ni la Constitución.

## **9. LA DEBILIDAD DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES: MIRANDO ATRÁS**

¿Qué hacer ante la situación que plantea el evidente disenso sociológico nacional que hay en torno al problema de la distribución territorial del poder en la España del siglo XXI? Evidentemente, hacer todo cuanto podamos para que también en este campo de Agramante se recomponga la paz, o sea, el consenso operativo. A la larga, la única solución está en la enseñanza y la educación constitucional (en la línea que marca la Ley 19/1979, de 6 de octubre, que regula la enseñanza de la Constitución en los colegios e institutos... y que no se aplica en absoluto). El problema es que corremos *contra la montre*, y que antes de movernos tenemos que saber, como los infantes en las trincheras, a dónde, por dónde, cómo y cuándo vamos.

¿A dónde queremos ir? Es claro que hacia adelante. Dejemos entonces claro dónde está la dirección inversa de la marcha atrás.

En la España de 2003, el *atrás*, el *pasado*, es el *enfrentamiento* civil en forma de guerra fría o caliente; el *inmovilismo* disfrazado o no de legalidad, de garantismo, o de seguridad; la *autodeterminación* disfrazada o no de derechos humanos; el *secesionismo* disfrazado o no de soberanismo o de federalismo...

Pues bien, todo eso aparece siempre aquí aliado, o al menos apoyado, por las bandas terroristas ETA o Al Qaeda, que quizá sólo coinciden, pero es bastante, en buscar otra nueva *destrucción de Espanya* como la ocurrida en 711. Casi todos los españoles ignoran que también en aquel momento crucial el rey de España se tuvo que enfrentar a *la vez* a un bando vasco de españoles y a un bando moro de españoles... y que así sobrevino «la pérdida de España».

Caminan hacia atrás quienes apoyan con actos u objetivos políticos el *terrorismo* y los entornos que actúan a su alrededor embozados en capas eufónicas e hipócritas como la *bronca* callejera, la *guerrilla* urbana, la *revolución* social, la huelga general, ... y también la *autodeterminación*, el federalismo y el *inmovilismo* constitucional.

Estos cómplices del terrorismo adictos a la retrogradación son más de los que convendría. En las últimas elecciones celebradas en España, casi un diez por ciento de votantes apoyan candidaturas de partidos que cooperan, o al menos compadorean, con los terroristas... por lo que suponen que tienen de separatistas. Tienen por eso representación, aunque mínima, en el Parlamento Europeo. Es preocupante. ¿No seremos capaces de reducir ese número, abriéndoles los ojos a esos que miran las cosas y no las ven, y por eso las valoran al revés, y por eso dan órdenes contra natura, o las ejecutan? No es fácil. Un notorio dirigente nacionalista acaba de reprochar por escrito a nuestra Constitución porque «no contempló una contumacia tan terca como la vasca». ¿Cómo se puede dialogar con un grupo que presume de «tenacidad y dureza en mantener un error», que eso es lo que significa la palabra *contumacia*?

No lo olvidemos: «El terrorismo es la única amenaza que nuestro orden constitucional ha tenido que soportar desde su mismo proceso de aprobación». De hecho, «el principal objetivo que atacan los terroristas son

los derechos y libertades individuales garantizados» por la Constitución. Pero es la Constitución precisamente, con «el Estado de Derecho que consagra, el arma fundamental con que los españoles contamos para luchar contra el terror». Con la aprobación de la *Ley Orgánica de Partidos Políticos 6/2002, de 27 de junio*, se ha dado un paso magnífico desarrollando la Constitución en esa dirección. Y ha sido universalmente aceptada «porque no se puede permitir que un partido político sea vivero de comandos terroristas, utilice sus sedes como depósito de armas, aproveche su presencia en las instituciones para entretejer el entramado de miedo que sustenta los objetivos terroristas, o se sirva de una organización privilegiada para financiar a la propia ETA».

Lo único que cabe hacer frente al terrorismo es actuar legalmente hasta erradicarlo. Entre otras cosas, porque el terrorismo es también la causa principal que inhibe todo proceso de enmienda constitucional ahora, y de desarrollo político después. El impulso autonómico, en particular, no está siendo frenado en España por ningún prurito centralista. Está siendo frenado por la actuación criminal de una organización terrorista que usa la cuestión soberanista o autodeterminista como coartada política para la realización de sus fechorías. Pero el terrorismo no puede detener nuestro proceso político, sino acicatearlo: porque el terrorismo es el pasado que camina hacia atrás.

Lo que se dice del terrorismo se dice igualmente de sus coartadas. Por ejemplo, de las que esconden las propuestas de *autodeterminación* aplicadas en un Estado que estableció sus actuales fronteras europeas a comienzos del siglo XVI y que las mantiene desde entonces prácticamente intactas.

Lo mismo vale para las propuestas de *federalismo* procedentes otra vez de la izquierda extrema. El profesor Garrido Falla ha enjuiciado el asunto con unas palabras que suscribo.

Pero no nos distraigamos hablando del *entorno terrorista*. Lo peligroso no es el *entorno*, sino el *terrorismo*. Pues bien, estamos en mejor situación que nunca para vencerlo con el derecho: el interno y el externo, el constitucional de España y de Europa, y el internacional de la ONU y la OTAN. Todos los demócratas tienen que percatarse de que con el 11 de septiembre de 2001 ha llegado la gran ocasión de la democracia para vencer a este terrible enemigo con el Estado de Derecho.

A ver si logramos que se enteren todos los españoles de ello con ocasión de este aniversario.

## **10. EL VIGOR DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES: MIRANDO ADELANTE**

Miremos hacia adelante. En la España del 2003 el futuro se llama *Reino de España, Estado de las Autonomías, Constitución de 1978*. Y el camino, consolidar e impulsar a España, su Estado y su Constitución. Para recorrerlo, deben orientar nuestra marcha política cuatro puntos cardinales, que se resumen así:

- 1.º) Desarrollo del Estado autonómico.
- 2.º) Vertebración de la unidad continental europea.
- 3.º) Cooperación económica y militar atlántica con las dos Américas.
- 4.º) Presencia planetaria en labores humanitarias de cooperación solidaria.

Sobre la virtualidad de la ley fundamental respecto a los tres últimos campos de acción, baste decir que la Constitución los ha hecho posibles en doble dirección: porque nos ha puesto expeditas las puertas del reconocimiento internacional; y porque nos ha encauzado por el camino que permite tener rentas sobrantes para cooperar con los demás, ayudando a los débiles a salir de las crisis, y participando en las empresas fuertes con los poderosos.

En cuanto al cuarto punto —la presencia planetaria en labores humanitarias de cooperación solidaria— es bien conocida y reconocida nuestra participación a través de las Fuerzas Armadas y de ONGs en los cinco continentes y, siempre que se presenta ocasión, en Iberoamérica. Estamos actuando bajo la bandera constitucional de España por todas partes; sobre todo, en tareas de salvamento y reconstrucción, subsiguientes a erupciones volcánicas, terremotos, o inundaciones. Los españoles que tengan hambre de justicia o de solidaridad ahí tienen un palenque para sus inquietudes, donde se ayuda a los extraños sin perjudicar a los propios. Antes bien, dándoles buena fama y mejor crédito.

Sobre el tercer punto —la cooperación económica y militar atlántica con las dos Américas— es notorio que está funcionando a satisfacción, habiéndose puesto a prueba sin un fallo en la relación mantenida por España con los Estados Unidos y la OTAN en todas las ocasiones que se han presentado, especialmente en los Balcanes, en Kuwait, en Afganistán y en Irak. Los españoles a los que guste el uso de las armas arriesgando sus vidas tienen ahí (y no en las bandas asesinas) el lugar adecuado donde drenar su necesidad de violencia, volcándola en causas justas, lucrando honores y honrando a su patria.

Sobre el segundo punto —la vertebración de la unidad continental europea— conviene recordar, con el Presidente de Portugal don Jorge Sampaio, que en estos momentos, «el principal desafío que España y Portugal comparten con los restantes miembros de la Unión Europea y el conjunto de las democracias europeas puede resumirse en la necesidad de consolidar una Europa unida y libre». Para nosotros, el envite tiene un valor añadido. Europa fue hasta hace muy poco tiempo un refugio de terroristas y un vivero de separatistas. La Unión Europea es, en cambio, un valladar frente a todos los separatismos interiores y un seguro frente a los terrorismos interiores y exteriores. Desde todos los aspectos, nuestras posibilidades en la Unión Europea son magníficas, teniendo en cuenta que nuestra Constitución «goza hoy día de suficiente prestigio para convertirse en modelo en los recientes procesos constituyentes de Europa Central, de Italia o de los países iberoamericanos».

Por tanto, tenemos en Europa un inmenso campo de actuación personal y colectiva que es necesario aprovechar. «Hoy —ha dicho Miguel Roca—, para los españoles, Europa es un proyecto que compartimos con casi cuatrocientos millones de personas», y no podemos desaprovechar la ocasión de estar ahí.

Sobre el primer punto cardinal —el desarrollo del Estado autonómico— hay que empezar diciendo que es, por su proximidad, el que más nos afecta y el que va a exigirnos a todos mayor estudio, mayor prudencia, mayores dosis de comprensión, y más jornadas de reflexión y diálogo.

Debo confesar de entrada que en la década de los setenta fui muy escéptico respecto al Título VIII de la Constitución. En realidad, me hizo des-

confiar más la forma trapacera con que se elaboró y se comenzó a desarrollar que su resultado normativo. Aunque también desconfié de éste, temiéndome que su aplicación causara muchos más problemas de los no pequeños que ha suscitado. Movía mi discurso político la pasión por la integridad de España, y creo que algo contribuí a evitar concesiones más graves a los deseos rupturistas: dicho sea como «explicación de voto», si es que fuere necesario darla por haber defendido a pecho descubierto opiniones «políticamente incorrectas» entonces (pero que hoy no lo son tanto).

Ahora bien, el curso de los acontecimientos, siempre por mí interpretados de conformidad con el modelo teórico del realismo aristotélico, y siempre confrontados con los datos proporcionados por la sociología empírica, me ha movido a cambiar de opinión, y a modificar mi juicio sobre el Título VIII. No es superfluo añadir que la experiencia continuada de catorce años de gobierno de una Comunidad autonómica de carácter «histórico» ha sido motivación muy importante de la evolución de mis ideas en esta materia.

Ahora, veinticinco años más tarde, percibo que, si no se le cargan indebidamente en cuenta al Título VIII las interpretaciones torticeras a que lo han sometido los nacionalistas, y si se sopesan los problemas que plantea con los que ha resuelto, se puede afirmar que «el pacto autonómico implícito en la Constitución ha permitido conciliar la unidad de España con las peculiaridades territoriales que la integran» y que «ha propiciado niveles de autogobierno insospechados hace un par de décadas, y superiores a los de cualquier otro país europeo».

¿Quiere eso decir que no hay que tocar la Constitución, y que hay que dejarla como está? Pues no.

En mi opinión, se precisa con urgencia una reforma que expresaré con palabras prestadas para no repetirme: la «reforma profunda del Senado, como cámara de representación territorial, a fin de normalizar y perfilar el modelo territorial de España, recogiendo las legítimas aspiraciones de todos los territorios del Estado en el marco del art. 2 de la Constitución». Y también convendrían algunas enmiendas más que ya no queda tiempo de tratar y que pueden repasarse en otros discursos míos.

Pero lo más importante es, como se ha dicho, «empezar a desdramatizar la necesidad de una revisión de la Constitución». Mantengo, así, que hay que proponer y sopesar bien muchas reformas constitucionales concretas para tenerlas teóricamente a punto, de manera que, en el momento y ocasión en que el juego político lo permita, se vayan introduciendo como enmiendas *por consenso virtual* (sin nacionalistas) o mejor aún, si es posible, *por consenso real*, o sea, unánime (con nacionalistas).

Y en este contexto digo, con tantos otros españoles de buena voluntad, que *nuestro primer compromiso en esta conmemoración no puede ser otro que la defensa de la Constitución y de la unidad de España.*

Lo cual se compagina bien, me parece, con la *necesidad moral e intelectual* que experimento de *defender la integridad de la Constitución trabajando para que se la enmiende por consenso sin complejos*, de modo que pueda estar siempre perfectamente adecuada a las novedades que traigan los tiempos, hoy tan veloces en sus mutaciones.

He dicho.

