

TEXTOS

5

CENTRE D'ESTUDIS PER LA DEMOCRÀCIA
JORDI SOLÉ TURA
Mollet del Vallès 2019

TEXTOS 5 (2019)

- Presentacions
 - Josep Monràs, alcalde de Mollet del Vallès 3
 - Meritxell Batet, presidenta del Congrés dels Diputats 5
- Pròleg. *Tot va començar al seminari d'Arràs*. Enric Juliana, periodista 7
- Nota a l'edició 13

L'aplec d'articles de Jordi Solé Tura i la selecció dels que segueixen a continuació, explicada en la Nota a l'edició, ha estat feta pel Centre d'Estudis per la Democràcia Jordi Solé Tura amb la col·laboració de Teresa Eulàlia Calzada, Marcel Planellas i Jordi-Joan Sánchez

- “La Constitución está quedando bastante progre” (1977)..... 15
- “La Constitución y la lucha por el socialismo” (1978) 27
- “La Constitución a cinco años vista” (1983) 37
- “Los comunistas en el proceso constituyente” (1984)..... 41
- “Un balance diez años después” (1988) 47
- “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional” (1988) 67
- “Lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer con la Constitución” (1998)..... 89
- “La Constitución, entre el pasado y el futuro” (1998) 95
- “Constitución y autonomías entre el pasado y el futuro” (2003)..... 125
- Epíleg. *Consenso constitucional, 40 años después*. Teresa Eulàlia Calzada, professora de la UAB 151

Presentacions

Teniu a les mans el *Textos* número 5 que culmina la commemoració que l'Ajuntament ha volgut fer dels quaranta anys d'aprovació de la Constitució i recordar els deu anys de la mort del molletà il·lustre i un dels pares de la Constitució, Jordi Solé Tura. Quaranta anys de la Constitució espanyola, que a Mollet vam commemorar el desembre passat amb un diàleg entre la llavors ministra de Política Territorial i Funció Pública Meritxell Batet, i el periodista Enric Juliana, amb el títol "On som?". Deu anys de la desaparició física d'un molletà que no només va ser un dels principals artífexs del text constitucional, sinó que sempre va mantenir i defensar una visió dinàmica, constructiva i dialogant del sentit històric de la Constitució i de la seva principal missió, la cohesió real d'una societat que es volia democràtica i de progrés.

La col·lecció de *Textos*, no només vol mantenir viu el llegat polític i acadèmic de Jordi Solé Tura, sinó també recuperar les seves ensenyances i el seus mestratges. Els textos recollits en aquest llibre expliquen moltes de les claus de la situació actual i les solucions proposades. Una lectura atenta deixa veure la visió de llarg abast que hi posava, que sovint aporta llum a esdeveniments o conseqüències que Solé Tura havia pronosticat o avançat. La lectura dels articles de Jordi Solé Tura que presentem ens expliquen els orígens d'una feina iniciada fa més de quaranta anys, amb un substrat històric i la realitat d'una època que sumaven uns condicionants que calia superar per traçar el camí de la democràcia que ara tenim.

Vull agrair públicament la col·laboració, amb les seves importants aportacions, de Meritxell Batet, presidenta del Congrés dels Diputats, i del periodista Enric Juliana. I en la supervisió dels articles de Solé Tura, a Jordi-Joan Sánchez, autor del catàleg del Fons documental Jordi Solé Tura, que tenim a l'Arxiu Municipal, i al professor molletà i diputat més jove del primer Parlament de Catalunya, Marcel Planellas. Com sempre, també, el meu agraïment i el meu reconeixement més sincer a tots els membres del Consell Assessor del Centre d'Estudis per la Democràcia, per la seva feina i el seu ferm suport, i a Albert Solé i a Teresa-Eulàlia Calzada.

Mollet sempre ha estat compromesa amb els valors democràtics, i continuarem, per convicció, difonent el llegat de Jordi Solé Tura, un visionari, un demòcrata convençut i un orgullós molletà que proclamava l'amor al seu poble allà on anava, amor que ara li retornem, honorant la seva memòria i el seu llegat polític i personal.

Mollet del Vallès, octubre de 2019

Josep Monràs i Galindo

Alcalde de Mollet del Vallès

i president del Centre d'Estudis per la Democràcia Jordi Solé Tura

Com tants juristes de la meua generació, vaig conèixer el Jordi Solé Tura a través del seu llibre sobre la història constitucional espanyola, *Constituciones y períodos constituyentes en España*. Avui encara el lector d'aquest llibre entendreà que per al Jordi Solé polític, i especialment per al Jordi Solé pare de la Constitució, l'acord mitjançant l'acceptació de les diferències i la recerca d'un espai comú era l'element fonamental per adoptar una Constitució democràtica. Una Constitució capaç de complir la seva funció, útil per a la convivència, que no fos només la Constitució d'alguns i que, com deia ell anys després, "haguem de tenir sempre a la mà perquè és el que ens posa a tots d'acord".

El Jordi Solé va forjar i va encarnar els consensos sobre els quals hem construït la nostra democràcia: el consens territorial, al qual va aportar tots els seus coneixements i sensibilitats, però també el consens social, que significava un model social que fes possible que la seva trajectòria personal, del forn de Mollet a la càtedra, no fos una excepció heroica sinó que es convertís en la trajectòria de les generacions posteriors; i sens dubte el consens polític assentat en una ferma defensa dels drets fonamentals i les llibertats dels ciutadans. El professor esdevenia així un referent per a l'esquerra i molt especialment per als socialistes catalans, a qui ens va llegar el seu mestratge.

Avui, quan necessitem recuperar molts d'aquests consensos i la seva força integradora, és bo recordar que per assolir-los va ser necessari comptar amb persones que tenien els coneixements i la sensibilitat necessaris per fer-ho, i que sobretot tenien la visió adequada i el compromís personal per saber que els projectes comuns demanen tanta obertura i generositat com fermesa en les pròpies conviccions. Un compromís que van saber convertir en propi dels seus partits i, després, de la gran majoria dels ciutadans i ciutadanes d'Espanya.

Quan el Jordi Solé va explicar la Constitució al Comitè Executiu del PSUC va dir que no era la Constitució que hagués fet l'esquerra en solitari, però que la Constitució que hagués fet una majoria d'esquerres no seria molt diferent. Aquesta capacitat de mantenir les pròpies idees i obrir-les a l'acord amb les dels altres és el fonament de la tasca parlamentària que, des d'aquell 1977, el Jordi Solé va saber assumir i desenvolupar.

Als qui ens hem beneficiat de la seva dedicació ens correspon intentar mantenir sempre el seu testimoni i estar-ne a l'alçada. Els textos que recull el present volum, iniciativa de l'Ajuntament de Mollet i del Centre Jordi Solé Tura per la Democràcia, formen part d'aquest esforç.

Meritxell Batet i Lamaña

Presidenta del Congrés dels Diputats

Pròleg

Tot va començar al seminari d'Arràs

Enric Juliana, periodista

Entre el 22 de juliol i el 5 d'agost del 1963, va tenir lloc a la localitat francesa d'Arràs, al nord de França, no molt lluny de la ciutat de Lille, un seminari del Partit Comunista d'Espanya de gran transcendència per l'esdevenidor de l'organització política clandestina que en aquells moments era la principal força d'oposició a la dictadura del general Franco.

En aquell seminari va tenir inici una de les més grans discussions polítiques de l'Espanya de la postguerra. Una discussió de notable profunditat, sense la qual no s'explica la posterior transició a la democràcia. No era un congrés, ni una reunió regular dels òrgans de direcció del partit; era un seminari de discussió política que reunia alguns dirigents del PCE amb militants de l'interior vinculats a l'activitat intel·lectual: professors, estudiants i alguns artistes. L'objectiu del seminari era "homogeneïtzar" la línia del partit en un moment en el que començaven a aflorar importants divergències estratègiques.

Cal tenir en compte dos punts de referència per a entendre la importància d'aquella reunió: el Pla d'Estabilització de 1959 i la ruptura de relacions entre la Unió Soviètica i la República Popular Xina, l'any 1962. El final de la postguerra espanyola i l'inici d'una nova etapa de les relacions internacionals, en el context de la Guerra Freda. La liberalització del capitalisme espanyol, amb els conseqüents canvis en les condicions materials de vida de quasi quaranta milions de persones, i la ruptura del bloc comunista en la gran plataforma continental euroasiàtica. Poca broma.

La discussió a Arràs va començar per l'estètica. És del tot inimaginable que en aquests moments un debat polític pogués tenir com a detonant una discussió sobre l'estètica. Avui es discuteix a ritme de clic en les xarxes socials i l'exercici de la democràcia interna està retrocedint clarament a gairebé totes les organitzacions polítiques en benefici del cesarisme mediàtic dels líders. Amb

ganes de provocar, m'atreveixo a dir que hi havia més democràcia en l'organització clandestina del Partit Comunista dels anys seixanta que en la majoria dels partits actuals, verticalitzats per la tecnologia digital, mentre es reciten lloes a la transparència i l'horitzontalitat.

La discussió a Arràs va començar amb una ponència de Francesc Vicens, alies "Ferran", jove intel·lectual del PSUC, sobre el realisme socialista. Més interessat en l'obra de Picasso que no pas en el realisme soviètic, el futur director de la Fundació Miró de Barcelona va parlar de la necessitat de superar els cànons estètics del realisme socialista. Més art modern, menys obediència a les teories d'Andrei Zhdánov, constructor del codi ideològic de l'art socialista en el període estalinista. El secretari general del partit, Santiago Carrillo, va aprofitar l'ocasió per carregar contra els "revisionistes" que començaven a posar en dubte la línia política del partit després del fracàs de la Vaga Nacional Pacífica convocada pel PCE el juny de l'any 1959. Un mes després d'aquell fracàs, el Consell de Ministres presidit per Franco aprovava el Pla Nacional d'Estabilització Econòmica.

Els "revisionistes" intuïen que el Pla d'Estabilització tindria èxit i suposaria un eixamplament de la base social de la dictadura. Carrillo i la majoria dels dirigents del PCE pensaven que el pla de liberalització de l'economia ideat pels ministres tecnòcrates de l'Opus Dei i concretat per l'economista català Joan Sardà Dexeus no tindria èxit. Creien que la dictadura estava abocada a un fracàs imminent, com ho demostraven les importants vagues que havien tingut lloc la primavera de l'any 1962 a Astúries i el País Basc.

Dos destacats membres de la direcció comunista, Fernando Claudín i Jorge Semprún ("Federico Sánchez" quan viatjava a l'interior) començaven a pensar que la dictadura anava per llarg. Estaven convençuts que el Pla d'Estabilització tindria efectes reals sobre la societat espanyola. La liberalització econòmica podia generar una certa expansió de les classes mitjanes i calia anar preveient que la dictadura podia aguantar més temps, encara que la seva supervivència anés acompanyada de més conflicte social. Els treballadors anaven a la vaga per millorar les seves condicions de vida, no per fer caure el franquisme en dues setmanes, pensaven Claudín i Semprún. Col·lapse ràpid del franquisme o una gradual evolució de la dictadura. Aquests eren els dos diagnòstics

que s'anaven perfilant a l'interior del PCE a principis dels anys seixanta. Hi va haver, encara, una tercera posició: els que van prendre partit per la Xina, defensant una accentuació de la línia revolucionària. No eren molts, però feien soroll. Poc s'imaginaven quina seria l'evolució de la Xina cinquanta anys després.

És molt difícil captar el signe dels canvis mentre aquests tot just s'insinuen. És molt fàcil aixecar ara el braç dels qui tenien raó en aquell debat. El pla Sardà va fer créixer l'economia espanyola i també va generar una enorme onada migratòria del camp a les grans ciutats i a l'estranger. Més de tres milions d'espanyols van marxar a buscar feina a l'exterior. (Per cert, l'economista Joan Sardà Dexeus no era de l'Opus. El pare intel·lectual del Pla d'Estabilització, aleshores director del Servei d'Estudis del Banc d'Espanya, era un economista de formació liberal que havia simpatitzat amb Acció Catalana i l'ala reformista d'Esquerra Republicana durant el període republicà, assessorant Josep Tarradellas en els primers mesos de la Guerra Civil).

El temps va donar la raó a Claudín i Semprún. El temps va certificar la correcció de les seves hipòtesis, però, insisteixo, no es fàcil captar el signe del temps quan la fletxa comença a canviar de direcció. Els temps actuals en son un bon exemple. Sabem que moltes coses estan canviant, moltes, però no sabem exactament en quina direcció i amb quines conseqüències a mig termini.

Jordi Solé Tura no va participar en el seminari d'Arràs ja que en aquells moments vivia a Bucarest (Romania) plenament dedicat a les tasques de redacció i locució de Radio España Independiente, la llegendaria "Pirenaica". Un treball molt abnegat. Solé Tura no va ser mai un diletant. Res a veure amb la "gauche caviar". Quan adoptava un compromís, actuava en conseqüència. Quan tenia una idea, la defensava. Quan va tornar de Bucarest a París es va trobar amb el moment més dur de la dissidència Claudín-Semprún. La discussió va durar més d'un any i les tesis discrepants es van arribar a publicar (amb lletra petita) a la revista teòrica del PCE, *Nuestra Bandera*. No és aquesta la praxis avui habitual a la majoria de les organitzacions polítiques. Avui, els dissidents són despatxats en dues setmanes, a ritme de *twitter*. Aquella discussió va durar un any, a ritme de ciclostil. I va acabar malament. Claudín i Semprún varen ser expulsats del PCE. Vicens i Solé Tura, del PSUC. Va ser una sortida dolorosa.

Anys més tard, poc abans de la mort del general Franco, Jordi Solé Tura va tornar al PSUC. Aquest moment de la seva biografia sempre m'ha cridat molt l'atenció. En aquells moments no era difícil intuir que els socialistes tindrien un gran paper en el futur període democràtic, amb el suport de la socialdemocràcia europea. Un home ressentit amb el PSUC i amb un cert sentit de l'oportunitat no s'ho hauria pensat dues vegades: cap al partit socialista falta gent! L'haurien rebut amb els braços oberts.

Tanmateix, Solé Tura, que no era un ressentit, va tornar al PSUC en veure que el seu partit de tota la vida adoptava les tesis que ell havia defensat deu anys abans. Fernando Claudín no va tornar al PCE. Jorge Semprún, tampoc. Francesc Vicens, tampoc. Jordi Solé Tura, sí. (En la seva autobiografia, explica com es va prendre la decisió. La majoria de membres del grup Bandera Roja, del qual Solé Tura en fou un dels referents principals, van decidir col·lectivament integrar-se al PSUC-PCE, havent valorat l'opció socialista. Sabien que en el moment decisiu del trànsit a la democràcia s'intentaria marginalar els comunistes i van decidir reforçar-los. No veien clara l'orientació del PSOE i també observaven molta divisió al socialisme català, encara en fase magmàtica).

No hi ha dubte de la fidelitat d'aquest home a les seves idees. Coherència. Crec que aquest va ser un dels trets bàsics de la seva personalitat. Anys més tard, quan el PSUC no va saber resoldre les seves contradiccions internes i es va allunyar confusament de la línia eurocomunista, Solé Tura va abandonar definitivament la militància comunista i va prendre altres camins. Ningú no li podia fer cap retret. Era totalment conseqüent amb les seves idees. La mateixa voluntat de servei que el va a portar a Bucarest a fer de locutor de Radio España Independiente, el va guiar com a ponent de la comissió constitucional els anys 1977 i 1978. Objectius: derrotar la dictadura i consolidar una democràcia perdurable a Espanya.

Aprovada la Constitució, Jordi Solé Tura va seguir verificant la vigència de les seves idees. En els articles i intervencions públiques que recull aquest llibre podem anar observant el seu neguit per a poder explicar de manera comprensible –sempre fou un molt bon publicista– l'avenç històric que suposa la Constitució de 1978, a la vegada que anava verificant la seva evolució. Solé Tura era

conscient de les renúncies que va implicar el pacte constitucional, però també les interessants novetats que s'hi van poder introduir.

Proposo una reflexió. Tenint en compte l'actual correlació de forces polítiques i socials a Espanya, creieu que avui seria possible introduir el concepte “nacionalitats” en la Constitució sense un rebombori espectacular? Tenint en compte les forces que avui operen al mercat, crieu que avui es podria parlar dels drets socials a la Constitució de la mateixa manera que es va fer l'any 1978?

El maig del 2013, en plena crisi econòmica, el grup d'anàlisi europeu de la banca de negocis JP Morgan va fer un informe sobre els països de l'Europa meridional, amb el següent diagnòstic: “Les constitucions del Sud d'Europa tenen un excés de garanties socials, ja que van ser aprovades després de llargs períodes de dictadura. Aquestes constitucions tenen un fort biaix socialista, que reflexa la força política que van adquirir els partits d'esquerra després de la derrota del feixisme. Els sistemes de la perifèria europea tenen alguns trets comuns: dirigents polítics febles, uns Estats centrals febles en relació a les regions; protecció constitucional dels drets dels treballadors; sistemes que busquen el consens i animen el clientelisme polític; el dret a la protesta forma part de l'estatu quo. Les llacunes d'aquesta herència política han quedat al descobert com a conseqüència de la crisi”.

Contrasteu aquest diagnòstic d'un dels vaixells insígnia del neoliberalisme nord-americà amb les furioses admonicions dels que, en sentit totalment contrari, encara sostenen que el pacte constitucional de 1978 va ser una fenomenal baixada de pantalons de les forces d'oposició al franquisme. És cert que la Constitució espanyola no respon a les mateixes coordenades històriques que la Constitució italiana de 1948, però tots sabem que amb l'actual correlació de forces el seu contingut no seria el mateix.

Si en els propers anys hi ha alguna mena de desbordament constitucional, serà per la dreta, no per l'esquerra. Crec que la Constitució de 1978 serà en els propers anys un baluard democràtic front les pulsions de caràcter autoritari que recorren Europa. Tinc la impressió que Jordi Solé Tura avui això ho tindria molt clar i ho defensaria amb la gran eficàcia didàctica amb la que solia expressar les seves idees. Tinc la sensació que aquesta idea comença a ser captada: a la campanya electoral de l'abril del 2019 varem veure un candidat “rupturista” recitant articles de la Constitució.

Ja no es parla de desbordar la Constitució; ara s'exigeix que es compleixin tots els seus punts.

Jordi Solé Tura verificava periòdicament la salut de la Constitució conscient que aquesta era el resultat d'una correlació de forces inestable que un dia podia decantar-se en favor dels sectors interessats en la seva interpretació restrictiva. Aquesta, ni més, ni menys, és la qüestió.

Nota a l'edició

Les raons que han portat a preparar el contingut d'aquest número 5 de la col·lecció *Textos* han estat diverses.

En primer lloc, participar en la celebració dels quaranta anys de l'aprovació de la Constitució de 1978, aportant les reflexions i les preocupacions de Jordi Solé Tura en relació al canvi democràtic a Espanya després del franquisme i al voltant del text constitucional. Els documents seleccionats apleguen entrevistes, conferències i articles elaborats per en Jordi per a les diferents commemoracions de la Constitució (l'any de la seva aprovació i els 5è, 10è, 20è i 25è aniversari) durant les quals va estar actiu en la vida política espanyola amb diferents nivells de responsabilitat.

En segon lloc, donar a conèixer i posar a l'abast de les lectores i els lectors, ja siguin joves o coetanis, la fórmula que utilitzava Jordi Solé per transmetre les seves reflexions com a ponent constitucional i durant la seva activitat política. Pràcticament en tots els documents utilitza dos elements claus: la perspectiva històrica, que creu indispensable per entendre les circumstàncies de la Transició i, en segon lloc, la constant referència a la conjuntura política de cada moment tenint en compte la correlació de forces i les posicions que defensen els diferents actors polítics i socials. Tots els documents reproduïts tenen la Constitució i els seus aniversaris com a objecte monogràfic, la qual cosa comporta certes repeticions en l'apartat històric; tanmateix, en cada un d'ells intenta ampliar o bé focalitzar algun tema específic. En cada aniversari aprofita les qüestions més punyents de la conjuntura política prenent posició, tot enfrontant-se amb respecte i duresa als seus adversaris polítics. I en alguns textos, va més enllà de la conjuntura intuïnt perspectives de futur i planteja i suggereix algunes propostes per fer front als nous reptes i necessitats.

En tercer lloc, mostrar la capacitat d'en Jordi Solé de revisar els seus plantejaments quan constata que no contempen tota la realitat, ja sigui perquè no la coneixia bé o perquè n'havia fet una interpretació errònia. Sempre va intentar no caure en el dogmatisme, sense renunciar a la defensa dels seus valors. En algun dels documents ens fa participar de la seva evolució i del canvi de posició en relació a alguns temes al llarg del debat constitucional a mesura que anava coneixent millor les institucions i les seves

circumstàncies. Amb aquest mateix esperit, fa propostes de canvis i modificacions en el text constitucional per tal de superar dèficits inicials i d'adaptar-se a les transformacions que experimenta la societat al llarg dels anys. I tampoc eludeix referències més internes relacionades amb algunes de les actituds dels dirigents del PCE i del PSUC durant el període d'elaboració de la Constitució.

I en darrer terme, però no menys important, ens ha semblat interessant donar a conèixer quina lectura fa el Jordi de la història que va viure en primera persona i que segurament aporta una mirada menys plural però més personal i directa, on es pot copsar tant els sentiments com l'estat d'ànim de qui, alhora, en va ser un dels protagonistes.

Al llarg de les reflexions que es recullen en aquest volum –la darrera és de l'any 2003–, en Jordi Solé Tura es mou entre l'esperança de superar el malson de la dictadura i acabar amb les frustracions històriques per implantar la democràcia, i el temor que els esforços i els sacrificis de milers i milers de persones no fossin suficients per portar i mantenir el nostre país al màxim nivell de democràcia i de benestar per a tota la ciutadania. Aquest objectiu va ser la raó principal del seu compromís polític.

Trobareu, per acabar, un article, que ja no el signa el Jordi, perquè està fet amb motiu del quarantè aniversari de la Constitució. Però el considerem continuador de l'esperit que ha impulsat aquesta publicació i, sobretot, un homenatge a la voluntat de pedagogia, d'exercici intel·lectual honest i de diàleg i crítica constructiva que en Jordi va practicar sempre en defensa dels seus ideals polítics.



(e-d): **Santiago Carrillo, Pilar Bravo i Jordi Solé Tura, representants del PCE i del PSUC, respectivament.** Font: Arxiu Històric Municipal de Mollet del Vallès.

La Constitución está quedando bastante progre¹

–Se dice que los trabajos de la Comisión Constitucional han encajado en el tema de las nacionalidades. ¿Qué pasa?

–De momento, el tema de las nacionalidades está incluido en un par de artículos de la Constitución. El artículo segundo, tal como está redactado, dice que la Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho de las nacionalidades y de las regiones a la autonomía. Y en otro artículo vuelve a salir el término. Lo que pasa es que Fraga y los mismos de UCD están muy reticentes con el tema. Pienso que el hecho de que UCD haya perdido tiempo en

¹ Entrevista a Jordi Solé Tura, amb José Martí Gómez i Josep Ramoneda, dins *Por favor*, núm. 176. Barcelona, 14 de novembre de 1977, pàgs. 30–33.

relación con esta cuestión tiene que ver, sin duda, con la crisis interna del partido gubernamental.

–Hay quien dice que la Constitución tardará dos años en estar a punto...

–Si todo va bien, esta Constitución puede estar refrendada el mes de mayo. El anteproyecto, si no hay interrupciones, puede estar terminado en unas tres semanas: una vez superado el tema de las autonomías, el resto no parece que vaya a ser demasiado conflictivo. Entre noviembre y diciembre podría pasar los trámites de las Cortes. Y en enero podría empezar perfectamente la discusión en comisión, que en febrero puede haber hecho su dictamen. En marzo puede pasar al Congreso, luego al Senado... en abril-mayo puede estar lista para ir a referéndum.

–Hablabas del Senado: ¿qué papel se le otorga en la Constitución?

–No hemos desarrollado aún este tema, pero pienso que habrá consensos para que el Senado quede constituido en una cámara de nacionalidades y regiones (que no se llamará así, habrá problemas de terminología). El proyecto que yo he presentado lo define como una segunda cámara que tiene atribuciones muy precisas: aprobación o reforma de estatutos de autonomía; resolución de conflictos entre entidades autonómicas y el poder central, administración de recursos para equilibrar el desarrollo de las distintas autonomías, y un derecho de veto temporal sobre las resoluciones del Congreso. Los senadores no serían elegidos directamente sino nombrados por las legislaturas de las entidades autonómicas. Y, por lo que he visto hasta el momento, esta es la tendencia por la que se inclinan casi todos...

–¿Qué es lo que la izquierda quiere que la Constitución diga respecto a las autonomías?

–Primero, que las autonomías no son un privilegio de tal o cual sitio, sino una forma general de organización del Estado. Segundo, la delimitación de atribuciones, que es el problema más delicado. En mi proyecto se delimitan muy claramente atribuciones exclusivas del poder central, atribuciones exclusivas de las entidades autonómicas y atribuciones compartidas. Dentro de estas últimas, siguiendo los criterios del Congreso de Cultura Catalana, distingo entre aquellas en que el poder central legisla y la entidad autonómica ejecuta, y aquellas otras en que el poder central hace leyes de bases y a partir de ellas la entidad autonómica legisla y ejecuta. Pero es un punto conflictivo. Se tiende, por parte de

UCD, a explicitar las atribuciones del poder central, a señalar las mínimas de los entes autonómicos y a dejar el resto a la negociación. Lo cual puede que al final sea una fórmula de acuerdo: en las condiciones que estamos en estos momentos es muy difícil delimitar muy estrictamente las autonomías, teniendo en cuenta todos los problemas de organización general del estado. Pero dejar la cuestión indeterminada también tiene sus riesgos: queda todo a la negociación, y las negociaciones dependen mucho de la coyuntura. Me temo que si se deja todo a la negociación, la inercia será a favor del centro. Hay algunos problemas importantes: ¿quién tiene la iniciativa para proponer la autonomía?, ¿cómo se tienen que llamar las entidades autonómicas? Yo, en broma, propuse que se llamaran Entidades Territoriales Autónomas (ETA)... Pero lo cierto es que hay que encontrar un término. Y está el gran problema del mapa...

—Parece que de alguna forma la Constitución tendría que decir: “las nacionalidades y regiones que forman el Estado español son...”

—¿Y qué dices? Navarra, ¿dónde la metes? Con Albacete, ¿qué haces? ¿Y Santander? ¿Y Madrid? Castilla y León no quieren hablar de Madrid. Es posible que Madrid y su corredor industrial acabe siendo una entidad autonómica. Si haces un mapa tienes que dejar muchas puertas abiertas. Mi propuesta inicial no contempla la hipótesis del mapa: que cada cual vaya tomando la iniciativa de su autonomía. Es decir, en vez de establecer el resultado, dar los mecanismos para que se consiga un resultado. Por ejemplo, que si dos terceras partes de los ayuntamientos de una zona piden autonomía, el gobierno tenga que convocar elecciones inmediatamente en aquella zona. De estas elecciones saldría una asamblea autonómica provisional, capaz de hacer el estatuto de autonomía y someterlo a referéndum. Después de lo cual el estatuto pasaría a las Cortes para que estas lo ratificaran en una votación global. Y en los casos en que ya existe una entidad autónoma provisional (como Catalunya), son los órganos de esta entidad los potestados para poner en marcha el mecanismo estatutario. Esta solución tiene la ventaja de que deja las cosas abiertas a la iniciativa desde abajo, y la desventaja de crear una situación transitoria complejísima y larguísima que puede repercutir a muchos niveles. Pero la otra alternativa, el mapa, tiene el peligro de que es una regionalización hecha desde el centro: “A partir de ahora, todos a regio-

nalizarla...”. Aunque tiene la ventaja de que deja las cosas claras desde el primer momento.

–Y en la cuestión de las atribuciones, es fácil adivinar que habrá algunos temas especialmente conflictivos...

–Uno de ellos será el orden público. Y otro, toda la ordenación económica. ¿Quién tiene atribuciones para hacer una política industrial? ¿Qué fianzas tiene cada entidad? En los debates que ha habido entre nosotros, en la comisión, todos estamos de acuerdo en que debe haber un principio de unidad fiscal a nivel de todo el Estado...

–Pero entonces, el tema del reparto de los impuestos es fundamental...

–Claro. ¿Y cómo se traduce? Si a la entidad económica solo le dejas los impuestos que corresponden a los servicios que asume, no le dejas recursos para hacer una política económica propia: se deberá limitar a pagar los servicios que tiene. Y si le dejas recursos, generas una tendencia a que los que tienen más, cada vez tendrán más, y los que tienen menos, cada vez menos. Se habla, entonces, de un fondo de compensación. ¿Quién decidirá? Quizás el Senado. Pero son problemas muy difíciles de resolver. Y si hacemos unas autonomías para que los subdesarrollados agraven su situación y los más desarrollados sigan aumentando su ventaja, esto se irá a la mierda en cuatro días.

–¿Y qué puntos de referencia del derecho comparado tomáis?

–En la discusión de la comisión, la verdad es que no seguimos ningún modelo de constitución. Aunque es cierto que hay constituciones que han abordado problemas que nosotros tenemos. Por ejemplo, respecto a la cuestión de las nacionalidades, está el modelo italiano. Pero es muy distinto: es todavía un modelo muy centralista, y su proyecto de regionalización no era urgente como el nuestro. Fue un largo proceso del centro a la periferia.

–Y la figura del gobernador civil, ¿qué será de ella?

–Tendrá que desaparecer. Una de las cosas que quedará es que cada entidad pueda distribuir su ordenación territorial, de manera que unas conservarán la división por provincias, pero otras no. Una de las cláusulas en las que hay bastante acuerdo es que el poder central esté representado en cada sitio por el jefe del ejecutivo de la entidad autonómica respectiva. El poder central tendrá que tener algún representante suyo para coordinar los aspectos administrativos dependientes del poder central que todavía quedarán. Pero, en todo caso, sin capacidad de poder suspensivo, ni para

suspender el estatuto. Nosotros insistimos mucho en que los estatutos no se pueden suspender. Se pueden suspender determinados derechos en el marco de los criterios generales de suspensión de garantías, pero suspender el estatuto en bloque como ocurría en la II República, de ninguna manera.

–O sea que la posibilidad de un cierto estado de excepción se contempla...

–No hemos entrado en este tema, pero se contemplará. Nosotros decimos: estado de excepción, bajo el control del Parlamento y sin posibilidad de disolver ese Parlamento.

–Y como atribuciones del poder central, ¿qué queda?

–Las clásicas: asuntos exteriores, defensa, aduanas, ordenación financiera general, pesos y medidas...

–¿Las relaciones Iglesia–Estado se contemplan?

–Sí, esto ya está aprobado. La Constitución dirá que el Estado español no es confesional, y en consecuencia separación neta de Iglesia y Estado, y libertad religiosa. Queda bastante progre la Constitución...

–¿Los famosos poderes fácticos pesan mucho en el trabajo de la Comisión, se nota que planean constantemente sobre la mesa de reunión?

–Sí, claro que se nota. Se nota en la medida que nosotros lo hacemos notar. Hay dos actitudes posibles: hacer la Constitución ideal o intentar conseguir el máximo dentro de la situación en que nos encontramos. Mi actitud es la segunda: siempre corres el peligro de quedarte corto. Pero en general creo que estamos encontrando un punto de equilibrio. Sabemos perfectamente lo que tenemos allí delante: Alianza Popular todos sabemos lo que representa, UCD más o menos también, y estamos los socialistas, el Pacte y nosotros, los comunistas.

–¿Lo pasáis bien?

–El trabajo es bastante agradable. Creo que se ha encontrado un clima de trabajo que dentro de lo que cabe funciona bastante. Fraga, por ejemplo, tiene una actitud constructiva. Sabe lo que va a hacer, juega la carta de una derecha-derecha integrada dentro del sistema e intenta que la Constitución sea...

–¿Que sea progre?

–No, no que sea progre: que sirva a una derecha civilizada y tal...; pero al mismo tiempo hay temas en los que no pone obstáculos especiales...

–¿Quiénes son los más reticentes?

–En general, Fraga: en el tema de las nacionalidades, en orden público, en divorcio, etc. Fraga ha opuesto resistencias.

–¿Cómo queda el divorcio?

–Hay un artículo de la Constitución que reconoce el derecho a contraer matrimonio y a su disolución. De momento no está la palabra *divorcio*, pero creo que acabará estando. Hay que pensar que esto es solo una primera lectura. El método de trabajo es que cada cual presenta su proyecto, y cuando se llega a un acuerdo se hace una redacción provisional que se intenta sea lo más ajustada posible, pero sin cuidar los detalles: “Esto se puede quedar así, luego ya lo veremos”. Y se pasa a otro tema. Si no hay acuerdo, cada cual hace constar su voto particular y se impone el criterio mayoritario.

–¿El proceso de elaboración de las constituciones españolas, en general, ha sido riguroso o ha privado la improvisación?

–No. No se han hecho constituciones improvisadas. Quizá la más improvisada fue la del 1876, que es la que ha durado más... Cánovas reunió a los notables y les hizo aceptar una constitución que habían hecho él y dos o tres más. Pero la del 1845, que fue una constitución muy dura, muy conservadora, la hizo Donoso Cortés con mucha dedicación y mucho aparato teórico. Y la de la República, en 1931, fue hecha con mucha seriedad. Este trabajo de anteproyecto que estamos haciendo ahora nosotros, lo hizo entonces un grupo de expertos, y en aquel momento en este país había constitucionalistas de gran categoría: Posada, que fue el hombre clave, Pérez Serrano, etc. Aquel proyecto no se tuvo muy en cuenta, pero sirvió de base para que la comisión constitucional que presidía Jiménez de Asúa redactara la constitución.

–Dicen que uno de los errores de aquella constitución fue no comprometer a la derecha en ella...

–Es cierto. Y es un peligro que nosotros hemos intentado evitar ahora. En una constitución tienen que estar las fuerzas decisivas del momento.

–¿Hay que comprometerlas?

–Y no solo comprometerlas. La opción decisiva que se tiene en una fase como esta es: ¿qué constitución se hace? ¿Se hace una constitución del 51 por ciento contra el 49 por ciento? ¿O se hace una constitución que la pueda votar el 85 por ciento de los espa-

ñoles? Estas son las opciones que tenemos. Y hay que optar. Y en honor a la verdad hay que decir que todos los que estamos en la ponencia estamos trabajando para que sea una constitución del 85 o 90 por ciento de los ciudadanos de este país.

—*¿La forma de estado es la monarquía?*

—Queda así, de momento. Y es uno de los puntos clave en relación con el tipo de constitución que se va a hacer. Porque se podría hacer una constitución en la que el tema central fuera monarquía o república. Es una opción; pero es una situación totalmente diferente, en la que tú vas a hacer una constitución republicana y los otros una constitución monárquica. Lo cual no quiere decir solo una pelea constante en el seno de la ponencia, en la comisión y en el Congreso, sino una pelea en el país: tienes que dar la gran batalla por la república, poner en marcha grandes movilizaciones, y al llegar al referéndum jugar a fondo la carta de la república. Lo que significa toda una estrategia de enfrentamiento. Claro, esto se puso sobre la mesa desde el primer día. Yo expliqué muy claramente nuestra posición: nosotros no consideramos que en este momento sea un tema decisivo; hasta ahora ha habido un pacto tácito entre todas las fuerzas políticas de respeto a la monarquía, en la medida que favorezca el proceso democrático; y este pacto tiene que traducirse en un pacto explícito. En definitiva, en cualquier caso, el referéndum será el referéndum de la monarquía o de la república. ¿Cuál es el precio que los monárquicos tienen que pagar para que los demás no pongamos este tema en primer plano? Y viceversa, ¿qué precio pagamos nosotros? Lo que nosotros pedimos es que sea una constitución democrática, que tenga claridad sobre el tema de las autonomías, y que en ella el peso decisivo lo tenga el Parlamento, es decir, los órganos elegidos, y que la monarquía no sea una monarquía autoritaria: una monarquía parlamentaria, con muy poco poder, en la que el rey reine pero no gobierne. Para nosotros esto es lo importante. Y este razonamiento está presente en todo momento, artículo por artículo: no solo las relaciones de fuerzas en la comisión, sino lo que se va a conseguir, lo que tienes que mantener a ultranza y los terrenos en los que puedes hacer concesiones. Hay cosas en las que no se puede transigir en este marco.

—*¿Cómo por ejemplo?*

—La mayoría de edad o el divorcio, para poner dos ejemplos...

–¿Y ha quedado resuelto lo de la mayoría de edad?

–De momento hay acuerdo en los dieciocho años. La discrepancia es sobre si debe figurar o no en la Constitución.

–¿Y se marca mucho la división izquierda-derecha en las discusiones?

–Relativamente. Pasa como en el Congreso: que todas las alianzas son ocasionales. Hay momentos en que se hace un cierto bloque UCD–Alianza Popular, que luego se rompe para otras cosas.

–¿Por qué os invitó a cenar Fraga?

–Yo creo que aquella cena, aparte de la anécdota, es un reflejo de otras cosas. Allí, quiérase o no, con el trabajo conjunto, se acaba creando un clima muy positivo de relación personal entre nosotros. Y cuando uno invita a comer a los demás es un cierto reconocimiento de esto. A mí me pareció excelente. Y no solo eso sino que decidimos que continuaríamos haciéndolo. Después te puedes pelear, y a veces en la comisión hay enfrentamientos fuertes, pero el clima es positivo y agradable. Uno de los puntos conflictivos fue este de la república de que hablábamos antes...

–¿Y qué hizo el PSOE? ¿Se reservó el voto?

–El PSOE dijo república, república y república y que ya veremos cómo acabará todo esto. A mí me pareció una actitud simplemente testimonial. Porque, claro, o haces una constitución monárquica o haces una constitución republicana. No porque sea cuestión de si el rey o el presidente de la república es elegido, sino porque en el marco de la situación española hacer una constitución republicana quiere decir lanzar la ofensiva contra la monarquía e ir a echar el rey. Y esto implica enormes cantidades de cosas: un enfrentamiento con el ejército, un enfrentamiento con las fuerzas conservadoras...

–O sea, que hay monarquía para tiempo, vaya...

–Yo creo que sí, bueno, no sé si para largo porque en este país pueden pasar muchas cosas. En todo caso es algo que depende de la propia monarquía, que puede seguir la vía griega o puede seguir otra vía. Si la monarquía sigue el modelo sueco, por ejemplo, no tenemos que hacer que siga la vía griega. A nadie interesa.

–Antes hablabas de la crisis de UCD, ¿qué es la crisis de UCD?

–UCD es un conglomerado muy coyuntural, hecho de cara a las elecciones, pero que tiene una gran ambigüedad en su interior. ¿Qué representa? ¿Es una opción de derecha, de centro o una op-

ción de centro-izquierda? Yo creo que representa las tres cosas a la vez. Parte de su componente sociológico y muchos de sus diputados –yo lo veo en el Congreso–, son gente que podrían ser perfectamente de Alianza Popular, no hay gran diferencia. Pero en cambio hay otra gente que no: que tiene posiciones incluso de centroizquierda. Esta ambigüedad se puede mantener mientras no hay que tomar grandes opciones políticas. Cuando UCD gobernaba sola, y parecía que podía gobernar sola, estos conflictos se atenuaban porque el poder aglutina, pero cuando hay que empezar a escoger opciones respecto a alianzas, como el Pacto de la Moncloa, surgen las tensiones internas; todo el componente derechista de UCD se crispa.

–Y en el Parlamento también tienen problemas...

–Es que el Parlamento tiene una dinámica nueva. La idea del Parlamento como el lugar en que los diputados asisten de manera individual y las minorías y las mayorías se forman en función de discursos se ha acabado. El Parlamento funciona por grupos perfectamente institucionalizados. Y los diputados tienen un papel que no es el del tribuno del pueblo sino otro muy distinto: en los plenos es un simple número que vota y el centro de trabajo se desplaza a las Comisiones. Esto creó el problema de la disciplina de grupo. Lo que no es nada fácil. En los partidos que tienen un cierto compromiso ideológico la cuestión se resuelve sin grandes dificultades, pero en partidos tan heterogéneos como UCD esto generaría marramius impresionantes. UCD no tiene ni coherencia ideológica ni coherencia pragmática, y el trabajo que tendrá para conseguirla.

–Esta inseguridad de UCD plantea un problema; ellos son los que tienen que aplicar el Pacto de la Moncloa, ¿qué garantías hay de que en la práctica respeten plenamente el compromiso?

–Creo que garantías de un cumplimiento cien por cien, no las hay. En el pacto se pone el acento en el control parlamentario. Es un compromiso entre fuerzas políticas que luego se institucionalizará a través del Parlamento. Es decir, que a través de las comisiones parlamentarias se establecerá un cierto control. Algunas cosas –aspectos cuantitativos– sí que serán fáciles de controlar, otras será más difícil. Pero en general, el control pasará por el Parlamento. Con un gobierno de concentración sería distinto: a mí me parece que sería la única forma de asegurar un control real

de la aplicación del programa. Pero esto aún está un poco lejos, a pesar de lo mucho que se ha avanzado: política de concentración se está haciendo mucha en este país. Si lo que preguntas es sobre la posibilidad de que UCD vuele en pedazos, yo no creo que esto ocurra. A corto plazo no es previsible una tormenta espectacular. Con problemas, pero irán avanzando.

—O sea, que no hay una alternativa de derecha-derecha como en otros países europeos...

—Alianza Popular intenta serlo. Esperando, me imagino, que un sector amplio de UCD vaya a unirse con ellos. Pero claro, esto les obliga a entrar en un juego que en otras circunstancias quizás no hubieran aceptado. El caso mismo de los Pactos de la Moncloa: Alianza Popular es una especie de drama de la contradicción. Por un lado ven que no pueden decir que no, pero por otro tampoco quieren decir que sí...

—Y en relación al pacto, en el otro tema son los empresarios y...

—Y los trabajadores. El gran problema que tenemos es que en unas circunstancias en que no se pueden tomar grandes medidas socializadoras, la única forma de que esto arranque es que los empresarios inviertan. Y si quieres que inviertan tienes que darles garantías para que lo hagan. Pero al mismo tiempo estas no pueden ser tantas como para que signifiquen una derrota de los trabajadores. Este es el problema. Si limitas el salario a los trabajadores tienes que ofrecerles otra cosa a cambio, y garantías de que se saldrá adelante.

—¿Tienes ganas de acabar ya con todo esto y dedicarte a lo tuyo o le has encontrado gusto?

—¿Gusto? No es exactamente esta la palabra. Son cuestiones de temperamento: a mí me gusta de vez en cuando pararme y examinar con detenimiento las cosas. Pero es una experiencia importante, muy importante, sin ninguna duda. He aprendido más derecho constitucional en estos dos meses que en diez años dando clases en la Universidad: no es lo mismo explicar grandes principios que meterse en el trabajo concreto de hacer una constitución. Es una situación muy nueva la que nos encontramos todos nosotros. A veces, en La Moncloa, no pude menos que pensar: “hace nueve o diez meses estos tíos metían en la cárcel a este otro...”. No sé qué pasará dentro de nueve o diez meses. Si nos volverán a meter en la cárcel o qué pasará... Comunistas y socialistas, de hecho, estamos ejer-

ciendo responsabilidades de gobierno sin ser fuerzas del gobierno, y a la vez te encuentras siendo fuerza de gobierno por vía indirecta pero sin poder dejar de ser fuerza de lucha. ¿Cómo se compagina todo esto? Y en la práctica estás haciendo tantas cosas que lo que te falta es tiempo para sedimentarlas. Los partidos, en el fondo aún estamos operando con métodos artesanales, y hasta que tengamos equipos asesores sólidos y unos mecanismos de funcionamiento consolidados hay para tiempo. Pero pese a ello creo que estamos haciendo una política muy importante: estamos estabilizando una situación muy difícil de estabilizar sin retrocesos. Y se ha llegado a cosas extraordinarias: hace unos pocos meses Fraga decía que no se sentaría nunca en una mesa con un comunista, y hace quince días presentó a Carrillo en el Club Siglo XXI.

La izquierda y la Constitución

G. Peces Barba, J. Solé Tura,
M. Roca Junyent, Ignacio de Otto,
J. A. González Casanova, Eliseo Aja,
C. Jiménez Villarejo/C. Rodríguez Aguilera,
Salvador Farrás, Manuel Ballbé, Pedro Jover,
Victor M. Arbeloa, Francesc de Carreras,
J. Borja/M. Tarragó/R. Boix
M. Gerpe/I. Pitarch, J. M. Castell Arteché,
A. Alfonso Bozzo, Ll. Aguiló Llúcia



Taula de canvi

Portada del número
19 de la revista *Taula
de canvi*.

La Constitución y la lucha por el socialismo¹

La correlación de fuerzas en el actual período constituyente

Cuando los constituyentes de Cádiz iniciaron su tarea en 1810, el país estaba ocupado por la tropas francesas y la monarquía absoluta se había hundido, dejando un vacío político total. Las energías soterradas del pueblo español se expresaban de manera contradictoria en la guerra contra el francés, pero tenían en todo

¹ Article de Jordi Solé Tura per a "La izquierda y la Constitución", dins *Taula de canvi*, núm. 19. Barcelona, 1978, pàgs. 19-29.

caso una vitalidad tan enorme que todas las esperanzas de renovación política y social parecían realizables.

Los constituyentes de 1869 habían derribado a la dinastía borbónica el año anterior y se encontraban bajo la presión de un movimiento popular cada vez más difícil de controlar. La Gloriosa había desencadenado un vasto movimiento democrático. La monarquía borbónica se había hundido y otra vez el país se encontraba con un vacío político que había que llenar.

Los constituyentes de 1931 tenían que llenar, también, el vacío dejado por el súbito hundimiento de la monarquía y la proclamación pacífica de la república. Esta era una gran posibilidad democrática, pero había que institucionalizarla de arriba abajo.

Los tres grandes momentos constituyentes de signo democrático de nuestra historia constitucional tenían, pues, en común, una situación de vacío institucional, una quiebra radical del poder dinástico, una súbita irrupción de importantes sectores del pueblo en la escena política, una crisis militar y una correlación de fuerzas favorable a los grupos de mayor voluntad transformadora radical.

El período constituyente abierto con la muerte del general Franco y las elecciones del 15 de junio también es de signo democrático, pero las circunstancias políticas y la correlación de fuerzas tienen poco que ver con las situaciones constituyentes anteriormente mencionadas.

El sistema franquista no se ha hundido totalmente ni ha dejado un vacío político radical. Se ha hundido parcialmente y de manera desigual. Algunas de sus instituciones específicas han periclitado, ciertamente, pero los aparatos fundamentales del estado franquista o bien subsisten íntegramente o bien han experimentado cambios parciales, con una introducción de elementos insuficientes todavía para modificar su funcionamiento global.

El franquismo no ha desaparecido como resultado de ningún conflicto bélico interno ni internacional. Ha desaparecido a causa de una larga y compleja presión civil, en la que el movimiento de masas populares ha sido el elemento decisivo, pero en la que han confluído también factores superestructurales del propio franquismo y elementos de crisis económica profunda.

El franquismo ha desaparecido por razones internas. El factor principal de su crisis ha sido la presión de un movimiento obrero

y popular que, pese a los enormes obstáculos impuestos por la dictadura, ha sido capaz de rehacer una buena parte de su fuerza organizativa y de recomponer una parte sustancial de los cuadros políticos y sindicales que el franquismo destruyó violentamente. Solo así se explica que en las zonas del país de mayor vitalidad política y económica los partidos obreros y populares obtuviesen de hecho la mayoría en las elecciones del 15 de junio, pese a las grandes limitaciones con que acudieron a la contienda electoral.

El otro factor decisivo ha sido el impacto de la crisis económica. Una crisis en la que han confluído los efectos de la crisis mundial del capitalismo y el agotamiento del modelo de acumulación impuesto por el franquismo, modelo que bien puede calificarse de “acumulación monopolista salvaje”.

Desde el punto de vista político, nos encontramos, pues, con un movimiento obrero y popular en trance de organización como auténtico movimiento de masas, es decir, en pleno proceso de tránsito de una lucha amplia pero protagonizada por vanguardias a una organización de grandes masas en el terreno político y en el sindical.

Formas de lucha que eran válidas hasta hace unos meses ya no lo son tanto, sin que a la vez se hayan creado las condiciones político-organizativas para abordar plenamente las formas nuevas. Sectores que habían sido protagonistas privilegiados de la lucha democrática bajo el franquismo han dejado de serlo, como ocurre con los estudiantes. La intelectualidad antifascista busca una nueva identidad. Los partidos políticos salidos de la clandestinidad deben afrontar con rapidez el desafío de las nuevas exigencias tácticas y organizativas. Las organizaciones de lucha sindical deben abordar en condiciones totalmente diferentes el problema de la creación de una gran organización sindical unitaria y democrática. El movimiento obrero y popular, factor principal de la crisis del franquismo, se encuentra pues en un momento de compleja transición. Su fuerza es indudable, pero no posee todavía todos los instrumentos para expresarla.

Por otro lado, la burguesía monopolista sigue controlando sus resortes económicos fundamentales, pero se encuentra políticamente desorientada por la desaparición del sistema político en el que se ha movido estos cuarenta años y todavía no está segura de haber encontrado un recambio sólido. No se siente plenamente representada por ninguno de los partidos que dicen representarla –UCD, AP,

etcétera-, pero tampoco se atreve a distanciarse de ellos y lanzarse por una vía propia, llena de incógnitas hoy por hoy.

La burguesía media y pequeña, con grandes diferencias y contradicciones internas, está angustiada por su falta de perspectivas y sus carencias de instrumentos organizativos. En estos sectores caben todas las posibilidades: desde una exasperación radical hasta una exasperación reaccionaria.

En medio de todas estas contradicciones de clase, y con el telón de fondo de una crisis económica de gravísimas proporciones que no deja tiempo ni espacio para mirar las cosas con calma, el movimiento obrero y popular ha sido capaz de provocar la crisis del franquismo, pero no de hundirlo totalmente.

Por eso la crisis de la dictadura se ha producido, como antes decía, de manera desigual. Las elecciones del 15 de junio han sido, propiamente hablando, una cuña democrática en un conjunto de aparatos e instituciones que siguen siendo los de antes en su estructura y su dirección.

De ahí la debilidad relativa de las Cortes como instrumento de democratización; de ahí, también, la debilidad relativa del sistema de partidos políticos. Algunos de ellos están en plena formación; otros, en plena adaptación a las nuevas circunstancias de la batalla política.

En esas condiciones, una parte de la clase gobernante franquista ha tenido una capacidad de maniobra superior a la de otras clases gobernantes dictatoriales que se encontraron con el hundimiento súbito y total de sus dictaduras respectivas. Es cierto que al culminar la crisis del franquismo esta clase gobernante se dividió y que una parte quedó anclada en el más cerrado inmovilismo, siendo barrida por las elecciones. Pero otra parte supo adaptarse a las nuevas circunstancias y apoyándose en los aparatos del franquismo que permanecían más incólumes fue capaz, incluso, de dirigir una parte del cambio político.

Finalmente, si en anteriores períodos constituyentes de signo democrático se había producido un vacío institucional por hundimiento de la monarquía, ahora abordamos un nuevo período constituyente, con una monarquía puesta en marcha desde la dictadura pero que ha podido maniobrar para desmarcarse de su origen e inscribirse también en el proceso de cambio político. No hay, pues, una situación de vacío institucional.

El actual proceso constituyente debe abrirse paso, pues, en este conglomerado desigual de fuerzas y de instituciones. Lo nuevo se superpone a lo viejo de manera enormemente contradictoria. En algunos casos, lo nuevo llena un vacío real. En otros, tiene que provocar todavía ese vacío para poder manifestarse plenamente. Y aún en otros, tiene que llegar a un compromiso con lo anterior. Finalmente, en otros la iniciativa corresponde todavía a las instituciones y a los hombres del pasado. Todo esto, insisto, en medio de una gravísima crisis económica, que no permite respiros ni treguas.

Estas son, en síntesis, las líneas de fondo del actual proceso constituyente.

Pero hay más. El franquismo no ha sido, como pretendían sus propagandistas, un “Estado nuevo”. El franquismo no ha inventado el sistema de aparatos e instituciones estatales con los que hoy nos encontramos sino que ha llevado a sus últimas consecuencias autoritarias, burocráticas, centralistas y, en definitiva, antidemocráticas los principios, las mentalidades y las formas de hacer que han presidido la formación histórica de los aparatos e instituciones que constituyen el Estado español contemporáneo.

De este modo, al desaparecer la costra propiamente franquista encontramos un sistema de aparatos e instituciones que no vienen de ahora ni nacieron en 1939. Para decirlo con más exactitud: el franquismo superpuso a estos aparatos e instituciones otros de nuevo cuño (como el Movimiento y el sindicalismo vertical), modificó en parte la composición de la clase gobernante con la introducción de nuevo personal, pero acentuó y llevó a sus últimas consecuencias los aspectos antidemocráticos ya existentes.

Por eso, si queremos que el actual proceso constituyente culmine en la institucionalización de un verdadero sistema democrático, debemos plantearnos y resolver dos grandes tipos de tareas:

1. Acabar de dismantelar los aparatos y las instituciones propiamente franquistas.
2. Empezar la reforma democrática en profundidad de todos los aparatos e instituciones del Estado.

Plantearse solo la primera tarea sería, de hecho, quedarnos en la superficie del problema. Pero plantearse también la segunda al mismo tiempo, querer resolver todos los problemas planteados

—que son enormes— a la vez, con la actual correlación de fuerzas, seguramente sería caer en la inoperancia.

Se trata de incidir en las contradicciones actuales para resolver hasta el fondo la primera tarea, emprender desde ahora mismo la segunda, teniendo en cuenta el carácter desigual de la crisis de los diversos aparatos e instituciones y crear las bases para seguir avanzando en ese proceso de democratización dentro de unas reglas de juego que consoliden lo adquirido y nos protejan frente a una posible vuelta atrás. Esa es, ni más ni menos, la tarea constituyente que nos incumbe.

La política comunista y la Constitución

En esta situación, ¿cuál es la política más avanzada y más coherente para la defensa de los intereses de los trabajadores y de todas las clases populares?

La política que nos hemos planteado los comunistas ante el proceso constituyente parte del análisis anterior y se inscribe en la perspectiva programática del socialismo en la democracia. En consecuencia, nuestro primer objetivo ha sido contribuir a hacer una constitución que consolide la precaria democracia actual y que permita abordar con éxito la doble tarea citada anteriormente: acabar de dismantelar el franquismo y realizar la reforma democrática de los aparatos del estado.

Desmantelar el franquismo y reformar democráticamente los aparatos del Estado son dos premisas indispensables en la perspectiva estratégica definida por el PCE y por el PSUC. El socialismo en la democracia y la revolución de la mayoría implican la conquista de una auténtica democracia formal y la posibilidad de que dentro de esa democracia se pueda avanzar, con la movilización activa de la gran mayoría, hacia cambios sociales, económicos y políticos en profundidad que configuren lo que en nuestro programa denominamos la democracia política y social. Esa es la vía de marcha y el socialismo que nosotros prevemos.

Consolidar la precaria democracia actual es, pues, una tarea fundamental. Y a ella hemos subordinado cuestiones que, con ser importantes, podrían establecer líneas divisorias hoy por hoy no principales.

Entre estas cuestiones está la relativa a la forma de gobierno, es decir, la cuestión de monarquía o república.

En condiciones normales este es un tema que tiende a perder transcendencia. En nuestro país no es todavía así porque la actual monarquía procede directamente del franquismo y no tiene otra legitimidad institucional que la que le otorgó un sistema que hoy nos proponemos superar definitivamente.

Desde el primer momento, el grupo parlamentario comunista dejó bien claro que la cuestión política principal actualmente es el dilema dictadura o democracia, y que a este dilema debe subordinarse el otro, monarquía o república.

Lo que queremos es inclinar la balanza definitivamente hacia la democracia y derrotar a los partidarios de la vuelta a una u otra forma de dictadura. Esto significa que la cuestión de la forma de gobierno no debe decidirse en función de ella misma sino en función de cómo contribuye a consolidar la democracia o, al revés, a desestabilizarla.

Para ello hay que valorar cual es la relación de la Corona con el actual proceso de democratización. Y desde el punto de vista estrictamente constitucional, hay que poner el acento en la relación de los poderes, en las atribuciones de cada uno de ellos, en la regulación de las libertades, en la articulación de un amplio sistema de autonomías, y, en general, en la organización democrática global del sistema estatal.

En definitiva, las principales fuerzas políticas hemos operado hasta ahora con un compromiso tácito de no plantear como prioritaria la cuestión de la forma de gobierno en la medida que la institución suprema del Estado ha favorecido –o por lo menos no ha obstaculizado– el avance hacia la democracia. Sabemos, además, que por la peculiaridad de la actual correlación de fuerzas es fundamental esa adscripción a la causa democrática no solo de la Corona sino también de otras fuerzas procedentes del propio franquismo. Ahora este compromiso tácito tiene que dejar de serlo, tiene que concretarse y traducirse en términos constitucionales, pues la aprobación de la Constitución por referéndum significará, también, la legitimación de la forma de gobierno mediante el sufragio.

¿Cuál ha de ser, pues, la contrapartida para la transformación del compromiso tácito en compromiso explícito a nivel constitucional?

Es indudable que la primera condición ha de ser llegar a un acuerdo sustancial sobre las atribuciones de los diversos órganos del Estado y sobre el fondo de poder que a cada uno corresponda. En el

caso concreto de la Corona, esto significa definir sus atribuciones de tal manera que el sistema resultante no sea una monarquía limitada, ni siquiera una monarquía constitucional, sino una monarquía parlamentaria en la que el centro de gravedad del sistema se sitúe en el Parlamento y el monarca reine pero no gobierne.

Junto a esta condición deben cumplirse otras. A nuestro entender, las principales son las siguientes:

1. Definición de un ámbito de libertades públicas amplio, abierto e inequívocamente democrático. Esas libertades, además, no deben limitarse a una mera declaración formal de principios generales sino que deben tener garantías serias e inmediatas de exigibilidad ante los poderes públicos.
2. Definición de unos principios económico-sociales que permitan el avance hacia formas superiores de organización social –y, en nuestro caso, hacia el socialismo– dentro del propio marco constitucional. Esto hará posible la movilización activa de amplias mayorías en torno a estos objetivos y permitirá convertir la Constitución en un texto progresista, inscrito en la perspectiva misma del socialismo en la democracia.
3. Establecimiento de un sistema amplio y flexible de autonomías para las nacionalidades y regiones que integran España. Este es otro punto capital. Si la Constitución permite resolver progresivamente este problema, nuestro país dará un enorme salto hacia la auténtica democracia. Superar el marco del centralismo burocrático y asentar el sistema político sobre las autonomías es una condición *sine qua non* para que en nuestro país funcione, de verdad, una democracia avanzada. No se trata de resolver únicamente el problema de las nacionalidades históricas –Catalunya, Euskadi, Galicia– sino de rehacer todo el sistema estatal sobre la base de la descentralización y el autogobierno. De este modo se avanzará hacia nuevas formas de democracia de base y se asegurará una nueva unidad de los pueblos de España, infinitamente más sólida y creadora que la ficticia unidad impuesta por el centralismo burocrático.
4. Situar el centro de gravedad del sistema constitucional en el Parlamento y, en general, en los órganos surgidos del sufragio universal, potenciando a la vez la vida asociativa en todos los niveles de la vida pública. Esto significa oponerse al predominio del Ejecutivo y de la Administración, tarea nada

fácil en un país de estructura tan burocrática y centralizada como el nuestro y en una época de auge centralizador impuesto por el desarrollo del capitalismo monopolista.

Si estas condiciones –y otras de menor transcendencia pero igualmente importantes– se cumplen, la cuestión de monarquía o república pasa, de momento, a segundo plano. Por el contrario, si los partidarios de la monarquía, apoyándose en los aparatos todavía incólumes del franquismo y aprovechando una relación de fuerzas coyuntural que les da capacidad de maniobra intentan imponer una monarquía autoritaria, recortar las libertades, limitar o frustrar las autonomías, rebajar el papel de los órganos elegidos, cerrar el paso a todo avance hacia nuevas formas de organización social dentro del propio marco constitucional, etc., puede ocurrir que los partidos y grupos representativos del movimiento obrero y popular tengan que librar la batalla de la forma de gobierno desde ahora mismo. Sería en todo caso una batalla que desfiguraría los problemas principales y que establecería una línea divisoria que hoy no es la que está en primer plano. La responsabilidad principal de que esto ocurra concierne, en todo caso, a las fuerzas explícitamente monárquicas.

Queda claro, pues, el sentido del actual proceso constituyente. Desde el momento en que se consiguió que las Cortes surgidas del 15 de junio se convirtiesen en Cortes constituyentes –victoria no pequeña si se tiene en cuenta la reticencia de los grupos de centro y de derecha antes de las elecciones– la actitud de los comunistas ha sido clarísima al respecto.

Ahora bien, esta tarea constituyente se aborda con una correlación de fuerzas no plenamente favorable a la causa auténticamente democrática, como he intentado poner de relieve al principio. Por eso lo más probable es que la Constitución resultante sea una Constitución contradictoria, con aspectos francamente avanzados y concesiones al pasado descorazonadoras.

La experiencia de la ponencia encargada de elaborar el anteproyecto de Constitución avala lo que acabo de decir. La indudable voluntad de consenso que ha presidido sus labores se ha traducido en un elevado porcentaje de acuerdos sobre cuestiones de gran significación democrática. Pero, a la vez, la correlación de fuerzas existentes en las Cortes ha pesado decisivamente para inclinar la regulación de determinadas instituciones en un sentido poco democrático. Se han limitado y tasado las facultades del rey, pero a

la vez se han abierto peligrosos portillos para una desmesurada intervención de la Corona en el juego de las fuerzas políticas. El centro de gravedad del sistema no se sitúa en las Cortes sino en el Gobierno. Las autonomías se regulan con flexibilidad, pero a la vez con unas limitaciones y unas reticencias centralistas que pueden frustrar muchas de las conquistas formales. El sistema de libertades públicas es amplio y renovador pero con limitaciones sustanciales en aspectos como el derecho de sindicación y de huelga –para referirse solo a estos– que pueden dar lugar a graves deformaciones de las libertades democráticas y bloquear las posibilidades de desarrollo de estas.

Se trata, en definitiva, de un texto que traduce con bastante aproximación la actual correlación de fuerzas. Incluso se puede decir que, globalmente considerado, es más avanzado, tiene un contenido más democrático que el que correspondería al juego de las fuerzas en presencia. Nosotros queremos que sea, además, un texto que permita esa misma correlación en sentido favorable al movimiento obrero y popular, dentro del propio contexto constitucional, es decir, dentro de las reglas de juego generales establecidas por la Constitución. Que esto se logre, o no, es lo que se va a ventilar en el curso de la próxima batalla política en torno a la Constitución. El resultado de esta batalla va a depender de la intensidad con que en ella participen los diversos sectores de la sociedad. Sería erróneo verla como una mera contienda parlamentaria o, peor aún, como una simple discusión técnico-jurídica entre especialistas.

La dimensión parlamentaria y la dimensión técnico-jurídica van a ser, desde luego, fundamentales, importantísimas. Pero lo decisivo será que todas las clases de la sociedad hagan de la Constitución una cosa propia y participen en la discusión de los grandes temas constitucionales como temas vivos, directamente sentidos y comprendidos.

Esto es especialmente importante para los partidos que representamos a la clase obrera y demás clases populares. Solo una participación activa y creadora de estas en el proceso constituyente, a través de mil formas de discusión que se inserten en el debate propiamente parlamentario, nos dará la fuerza necesaria para resolver en sentido democrático los problemas pendientes y consolidar las conquistas ya realizadas. Impulsar, organizar y canalizar esa participación debe ser una de nuestras tareas fundamentales.



Trobada de Jordi Solé Tura amb periodistes amb motiu de les eleccions municipals de 1983, cinc anys després de l'aprovació de la Constitució. Foto: Arxiu Històric Municipal de Mollet del Vallès.

La Constitución a cinco años vista¹

La Constitución de 1978 fue, evidentemente, fruto de unas determinadas circunstancias, las mismas que hicieron factible la transición a la democracia, con sus líneas de fuerza, pero también con sus contradicciones y debilidades.

Cuando los siete ponentes elegidos por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados nos reunimos el 22 de agosto de 1977 para empezar a redactar la Constitución, sabíamos que nosotros mismos éramos la expresión de las circunstancias y los condicionamientos que habían hecho posible aquella transición y no otra. Teníamos detrás nuestro las elecciones del 15 de junio de 1977, pero también la Ley para la Reforma Política y su referéndum y las negociaciones entre Adolfo Suárez y el organismo unitario de la oposición. Teníamos, igualmente detrás nuestro, las esperanzas de muchos millones de españoles. Y con las esperan-

¹ Article de Jordi Solé Tura dins *Tiempo*. Madrid, agost de 1983.

zas, la conciencia de la tremenda crisis económica que el mundo occidental empezaba a sufrir y que en nuestro país se agravaba por la herencia recibida del franquismo. Finalmente, sabíamos que la transición a la democracia no había hecho más que empezar y que si bien habían sido desmantelados algunos de los aparatos más específicos del sistema franquista –las Cortes orgánicas, el sindicalismo vertical, el Movimiento Nacional como partido único, la prohibición de las libertades políticas, etc.– quedaban aparatos fundamentales del Estado e instituciones no menos fundamentales de la sociedad literalmente intactos y poco proclives a aceptar sin más todas las consecuencias de la democracia. La actitud de los más altos mandos del Ejército ante el anuncio de la legalización del Partido Comunista de España era un indicio claro e inequívoco de esta actitud.

La redacción de la Constitución se inició y completó en ese contexto y no en otro. Su texto está marcado por las dificultades, las esperanzas y las contradicciones del momento. No hay más que examinar la redacción del título más complejo y más difícil de todos –el VIII, el de las autonomías– para darse cuenta de ello.

Pero a pesar de estas dificultades y de estos condicionamientos, mi opinión es que la Constitución de 1978 recogió lo fundamental del impulso democrático existente en la sociedad española y lo tradujo en fórmulas jurídicas abiertas y flexibles.

En realidad, la Constitución fue mucho más allá de lo que daba de sí el juego de las fuerzas políticas y sociales. Por eso, cuando oigo hablar de la necesidad de proceder hoy a la reforma de la Constitución, pienso que lo que se pretende es, precisamente, destruir o limitar su potencialidad renovadora. Lo que hace falta hoy no es reformar la Constitución sino aplicarla a fondo y convertir la letra de su articulado en realidad viva de nuestra existencia colectiva.

Se me dirá que precisamente porque la Constitución es hija de las circunstancias de 1977 hay que adaptarla ya a la situación creada unos años después. La famosa LOAPA ha sido, de hecho, un intento de reforma más o menos disimulada del Título VIII de la Constitución.

Pero yo creo que con ello se olvida que los constituyentes de 1977-78 no nos limitamos a reflejar la correlación de fuerzas existente, sino que tuvimos en cuenta otros elementos de mucho mayor alcance.

Así, por ejemplo, en la base del famoso consenso no hay solo la expresión de las fuerzas que coincidían en hacer factible la transición. Hay también la conciencia clara de lo que ha sido nuestra historia política y constitucional y la voluntad de no caer en los errores del pasado.

Cuando se dice que la principal virtud de la Constitución es que no es la imposición de unos contra otros, no la de media España contra la otra media, sino la Constitución avalada por el consenso y la corresponsabilización de la inmensa mayoría de las fuerzas políticas, se está reconociendo que los constituyentes hicimos una opción clara: redactar una constitución de consenso que estabilizase la democracia, permitiese el desarrollo pacífico de la misma y asegurase el futuro de un sistema basado en la alternancia y en el juego de las mayorías y las minorías.

Algún día habrá que abordar seriamente el estudio de la historia interna de la Constitución y muy concretamente la historia interna de la “ponencia de los siete”, sobre la cual hoy apenas existe más documentación que la particular de los siete ponentes y de los siete letrados que asistieron a sus reuniones. Yo, que fui uno de los siete –y no se me negará que como diputado y como catedrático de Derecho Político tengo que sentirme particularmente satisfecho de ello–, creo que la fase de la ponencia fue seguramente la que de una manera más clara reflejó el espíritu y la voluntad de consenso. Luego entraron en juego otras cosas, el bipartidismo hizo acto de presencia, se pusieron en marcha presiones de todo tipo –de las que también habrá que hablar algún día seriamente– y la cuestión se complicó. Seguramente esto era inevitable. Pero no puedo dejar de pensar que fue en la ponencia de los siete donde se sentaron las bases más sólidas del edificio constitucional, donde se reflexionó con más seriedad y profundidad sobre los problemas fundamentales y donde se creó el clima para abordar estos de la mejor manera. Y creo que esto se refleja, incluso, en el hecho anecdótico pero altamente significativo de que entre los siete ponentes –tan distintos política y personalmente– se crearon unas relaciones de cordialidad que han perdurado por encima de los avatares políticos posteriores.

La historia interna de la Constitución está, pues, por hacer. Pero lo que es indudable es que hoy, cinco años después de su promulgación, la Constitución es un valor sólido en la concien-

cia colectiva de la mayoría de los españoles. Si hace cinco años nos lo hubiesen dicho, quizás no lo habríamos creído. Pero esto demuestra que a pesar de todas las dificultades y de todos los condicionamientos se hizo una obra bien hecha. Y que hoy la única propuesta que tiene sentido es consolidar esta obra, desarrollando al máximo las potencialidades democráticas de la Constitución.

PSUC mollet del vallés
Partit Socialista Unificat de Catalunya



CINEMA CATALUNYA
CONFERENCIA COL·LOQUI

divendres, 24 novembre 1978
a les 8 del vespre
amb
JORDI SOLÉ-TURA

**PERQUÈ
ELS COMUNISTES
VOTEM SÍ
A LA CONSTITUCIÓ**



Octavilla d'una conferència sobre el vot comunista a favor de la Constitució, a càrrec de Jordi Solé Tura.
Font: AHMMV.

Los comunistas en el proceso constituyente¹

En 1978, en pleno proceso constituyente, publiqué un libro que llevaba por título *Los Comunistas y la Constitución*². Se incluían en él los informes y las propuestas que yo había presentado a los órganos dirigentes del PCE y del PSUC, al iniciarse la redacción del anteproyecto de Constitución y al culminar la primera fase de

¹ Article de Jordi Solé Tura dins *Diario 16. Historia de la transición*, 17 de maig de 1984.

² *Los Comunistas y la Constitución*. Ed. Forma. Madrid, 1978.

las labores de la ponencia. Estos informes, debidamente discutidos y aprobados, contenían los puntos esenciales de las propuestas comunistas en torno a lo que debía ser nuestra Constitución.

Pues bien, al releerlos hoy uno comprueba que más del 89 por ciento de aquellas propuestas fueron recogidas por el texto definitivo de la Constitución. Quedaron, naturalmente, aspectos importantes que no fueron recogidos, como el de la composición y las funciones del Senado, la regulación sin limitaciones del derecho de huelga, la delimitación más rigurosa y precisa de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, la afirmación más clara de algunas libertades fundamentales, la sindicación libre de jueces y magistrados, así como su libertad de afiliación política, la sindicación libre de los integrantes de las fuerzas de seguridad, el reconocimiento constitucional del aborto, etcétera. Pero en los aspectos fundamentales de la Constitución, la propuesta de los comunistas coincidía con el espíritu y con la letra del texto definitivo. Esto no significa que los comunistas considerasen que la Constitución de 1978 recogía al 100 por cien sus aspiraciones. Pero creo que lo mismo se puede decir de las restantes fuerzas políticas que participaron en su elaboración: ninguna pudo decir que aquélla era su constitución total y absolutamente. Y este es, posiblemente, uno de los mayores méritos del texto constitucional: todos tuvieron que renunciar a algo importante para conseguir lo más importante, una constitución de responsabilidad y de consenso.

El consenso tuvo en aquellos momentos iniciales mala prensa. La gente no lo entendía o lo confundía con un pasteleo más o menos clásico. Pero yo creo que fue una aportación decisiva a nuestra trayectoria política colectiva.

Para los comunistas, la razón fundamental del consenso era doble: por un lado, las enseñanzas de nuestra historia política y constitucional; por otro, las condiciones en que se estaba desarrollando la transición de la dictadura a la democracia.

Se trataba, en primer lugar, de superar algunos de los traumas principales de nuestra historia. En un siglo y medio, nuestro país había tenido seis constituciones, más el Estatuto Real de 1834, más tres constituciones que no llegaron a promulgarse. Había tenido, también, tres o más guerras civiles, innumerables pronunciamientos, dos derrocamientos de la monarquía, dos pro-

clamaciones de república, dos dictaduras militares, innumerables suspensiones de garantías constitucionales, unos sistemas falsamente parlamentarios y unas estructuras políticas que excluían sistemáticamente a la gran mayoría de la población.

El Estado español que llegaba hasta nosotros tras la muerte de Franco era un estado centralista a ultranza, cuyos aparatos e instituciones fundamentales se habían forjado bajo la hegemonía de la derecha más cerrada. En realidad, el Estado español contemporáneo se había forjado bajo las constituciones conservadoras de 1845 y 1876. Todos los intentos de democratización y de ampliación de las libertades habían sido breves y habían terminado de manera violenta con intervenciones militares, sin tener la posibilidad de democratizar los aparatos del Estado y de consolidar un sistema moderno de partidos políticos.

Pero junto a las enseñanzas de nuestra historia estaban, como decía, las condiciones en que se llevaba a cabo la transición de la dictadura a la democracia. En 1977, al iniciarse el período constituyente, habían desaparecido algunos de los aspectos significativos del franquismo, como las Cortes orgánicas, el sindicato vertical, el Movimiento Nacional y el propio general Franco como centro aglutinador de los sectores que dirigían aquel Estado. Pero la mayoría de los aparatos principales del Estado pasaban a la democracia prácticamente intactos y con niveles muy desiguales de aceptación de la nueva situación. Me refiero al Ejército, a la Administración, al aparato judicial, a las fuerzas de seguridad y, desde luego, a los poderes autonómicos, públicos y privados.

La Constitución se empezó a elaborar, pues, en medio de presiones muy contradictorias. Las fuerzas que protagonizaron el proceso constituyente contaban con la fuerza de los votos y con una voluntad democrática de la población claramente expresada en las elecciones de junio de 1977. Pero la sociedad española no era una sociedad fuertemente articulada, carecía de mecanismos de vertebración y, además, se debatía en medio de una tremenda crisis económica que sumía a un millón de trabajadores en el paro y al resto en la inseguridad. Entre los ciudadanos y los partidos había los votos, pero –quizá con la excepción de Cataluña, del País Vasco, de Madrid y de algún otro punto del país– no se contaba con un movimiento de masas realmente activo en torno a los grandes temas de la transición.

En aquellas condiciones era preciso, pues, saber trazar con gran exactitud la línea divisoria. Era preciso agrupar a un lado a los partidarios de la democracia, fuesen cuales fuesen sus razones y sus motivos, y no dejar al otro lado más que a los que se excluyesen por sí mismos, es decir, a los partidarios de la dictadura. Había que superar los traumas históricos, no elaborar una constitución excluyente, sino forjar un texto integrador, capaz de suscitar el apoyo de la inmensa mayoría de los ciudadanos. Y sobre esta base, era preciso elaborar una constitución que abriese las vías para una reforma democrática de los viejos aparatos del Estado centralista, que superase el enfrentamiento entre dos ideas encontradas de España –de ahí la importancia trascendental del– y que permitiese no solo descentralizar el Estado sino también redistribuir el poder político abriendo un cauce practicable para la libre manifestación de nuestras nacionalidades y regiones.

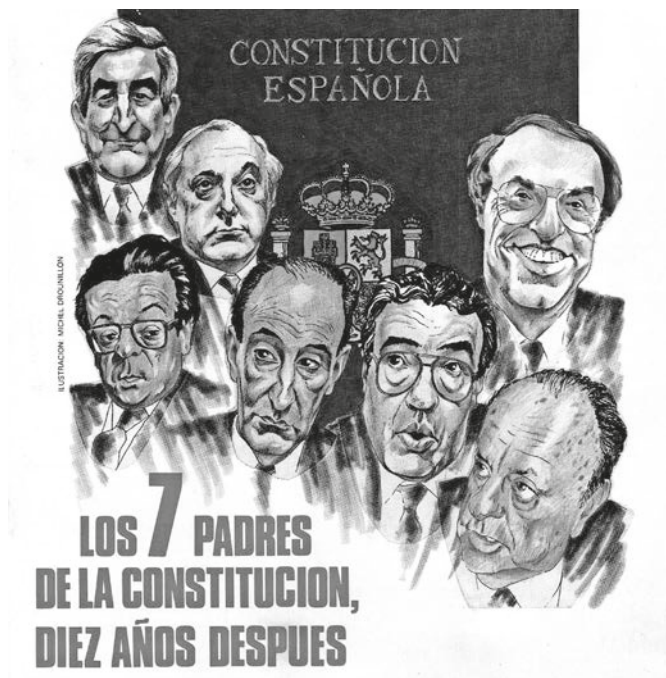
Para los comunistas –y creo que para la izquierda en general– se trataba también de resolver otro gran problema histórico, a saber: el de los signos de la identidad tradicionales de la izquierda española.

Por las condiciones en que se había forjado nuestro sistema político, es decir, por las condiciones de una dominación continuada de la derecha oligárquica, con una monarquía intervencionista que falseaba una y otra vez el sistema parlamentario, con una Iglesia estrechamente ligada al Estado y detentadora de inmensos poderes en el terreno educativo y en el ideológico, con unas fuerzas armadas protagonistas de innumerables pronunciamientos y de guerras civiles, la izquierda en general se había desarrollado en torno a unos cuantos signos de identidad sustanciales: el republicanismo, el anticlericalismo, el antimilitarismo, el antiestatismo. Una parte de la izquierda –especialmente los comunistas y sectores nacionalistas de izquierda– habían impulsado otro signo de identidad: el de la reivindicación de las nacionalidades, aunque con algunos elementos que se podían prestar a peligrosas fugas hacia adelante, como el derecho de autodeterminación. Otra parte de la izquierda –el PSOE, esencialmente, aunque no todo el sector socialista– seguía más bien en la órbita del centralismo jacobino, forjado en la lucha de los liberales contra el carlismo y que no veía más instrumento para la democratización del país que el del Estado central.

Pues bien, al abordar el periodo constituyente, los comunistas pretendíamos abordar, también, la superación de unos signos de identidad que hundían sus raíces en el pasado, pero que ya no se correspondían con la realidad presente. De ahí la actitud clara y responsable en la gran cuestión de la monarquía y en la cuestión no menos importante de la separación entre la Iglesia y el Estado. Y de ahí, en general, la actitud de propiciar el acercamiento y la integración de todos los aparatos del Estado en las nuevas estructuras democráticas, incluso a nivel de los símbolos, como la bandera.

El problema de los comunistas –y el de la izquierda en general– es que estas cuestiones se resolvieron bien, pero a la vez había que elaborar nuevos signos de identidad adaptados a las condiciones de la sociedad española y europea del último tercio del siglo XX. Y en esta segunda tarea se quemaron muchas energías, con resultados hasta hoy muy problemáticos.

En general, creo que el PCE y el PSUC plantearon su propio papel en el periodo constituyente con claridad, con rigor y con energía. Su aportación fue realmente decisiva para la estabilización del nuevo sistema democrático. Pagaron para ello un alto precio, que no siempre les fue reconocido, y gastaron muchas energías en el empeño. Son de sobra conocidos los avatares posteriores y no creo que sea este el lugar de tratarlos. Espero únicamente que lo que entonces se sembró fructifique en un futuro que, de todos modos, será muy distinto del pasado.



Portada del setmanari *Diario 16* del 4 de desembre de 1988. Font: AHMMV.

Un balance diez años después¹

Excelentísimo señor presidente, señoras y señores:

Agradezco profundamente esta invitación para clausurar un ciclo que considero de sumo interés y de extrema actualidad; y quiero dar las gracias, muy especialmente, a mi querido amigo, el profesor Manuel Ramírez, compañero de tantas vicisitudes, de tantos momentos buenos –y también, por qué no decirlo, malos–, con quien me une una profunda y sincera amistad.

Digo que este es un tema de actualidad porque, como ustedes saben, hemos cumplido el décimo aniversario de nuestra Constitu-

¹ Conferència recollida dins *10 años de Constitución*. Ed. Ibercaja. Madrid, 1988, pàgs. 101-105.

ción; y este es ya un gran acontecimiento por sí solo. De todas las constituciones de signo democrático que hemos tenido en nuestro país, esta es la que más tiempo ha durado; todas las demás tuvieron una vida más breve, más difícil y terminaron, todas, con golpes militares. Por tanto, celebrar el décimo aniversario de una constitución de signo democrático es un acontecimiento histórico en nuestro país, y creo que hay que empezar diciéndolo a la hora de hacer un balance, porque si no entendemos bien cuál ha sido nuestra trayectoria histórica difícilmente podremos comprender la entidad de los problemas que hace diez años intentamos resolver, ni tampoco podremos hacer un buen balance sobre si aquellos problemas se han resuelto o no, ni podremos abordar con exactitud y profundidad la cuestión de las perspectivas de futuro.

I. Estabilizar el sistema democrático

Para hacer una valoración global tenemos que centrarnos, a mi entender, en algunos temas básicos. El primero que acabo de señalarles no es una simple anécdota; pero hay otros. El problema principal que se intentó resolver al empezar el proceso constituyente, el más inmediato, era asegurar la estabilidad de un sistema democrático que surgía en condiciones muy difíciles. Como ustedes recordarán, la transición a la democracia no se inició como consecuencia de un gran movimiento político-social, mediante una sublevación popular capaz de derrocar al régimen de dictadura, sino por el agotamiento de esta tras la muerte del general Franco. La dictadura no podía continuar sin el general Franco y, por otro lado, la sociedad española, cuarenta años después de la guerra civil y de los orígenes del régimen dictatorial, había experimentado cambios que hacían posible y necesaria la apertura de un proceso democrático.

Una de las consecuencias de la forma en que se produjo la transición fue que casi todos los aparatos del Estado anterior pasaron intactos al nuevo sistema; eran aparatos que no habían sido concebidos precisamente para favorecer a la democracia sino para obstaculizarla o que, en todo caso, habían sido formados históricamente con una lógica muy distinta. Me refiero al Ejército, a las fuerzas de seguridad, al sistema judicial, a la Administración Pública, al sistema de economía pública, a las relaciones institucionales entre la Iglesia y el Estado, etcétera. Todos sabía-

mos que era indispensable incorporar estas instituciones a un nuevo sistema democrático, pero también sabíamos que la tarea no sería fácil y que, además, esta tarea se complicaba porque la transición se inició en un contexto de crisis económica muy seria, con una inflación que se acercaba al 30 por ciento y un índice de paro muy elevado, que nos obligaba a tener que resolver todos estos problemas a la vez, en unas condiciones que las fuerzas democráticas emergentes no controlaban completamente. Este problema condicionó todos los demás.

Había otro casi tan importante, y era que las fuerzas democráticas, los partidos políticos, los sindicatos, las entidades cívicas, salían a la luz con dificultades y, sobre todo, con una considerable debilidad orgánica. El nivel de militancia era bajo; los dirigentes, en buena parte, eran nuevos y tenían que aprender rápidamente las nuevas tareas y proceder a revisiones drásticas de muchas cosas, entre ellas muchos y muy arraigados signos de identidad; por lo tanto, el gran problema, el gran interrogante en el momento de empezar la redacción de la Constitución era si seríamos capaces o no de estabilizar el sistema, de hacerlo duradero, y de crear unas reglas de juego y una definición de derechos que sirviesen para que funcionase, para que tuviese una mayor fuerza, para que pudiera consolidarse y, en definitiva, durar. Esto explica, por encima de cualquier otra consideración, el método que se siguió.

El consenso

Como ustedes saben, la Constitución se elaboró mediante el consenso, que en definitiva fue la respuesta a un problema políticamente muy importante y nada teórico, me refiero a saber establecer la línea divisoria exacta del proceso político. Debíamos ser capaces de trazar una línea divisoria imaginaria, pero políticamente decisiva, y agrupar a un lado de ella el máximo número de fuerzas, sectores, opiniones, voluntades y grupos que, fuesen cuales fuesen sus razones y su trayectoria anterior, estuviesen a favor de la democracia; y al otro lado había que dejar solo a una pequeña minoría, la minoría recalcitrante, la minoría que no deseaba la democracia, que quería mantener el régimen anterior o, incluso, hacer marcha atrás. Por esta razón era necesario agrupar fuerzas y sectores diversos, trayectorias distintas. Ése fue el fondo del consenso y también el que explica su forma.

La Constitución, pues, se elaboró a través del consenso. Esto quiere decir que no fue elaborada por un único grupo, ni siquiera por el Gobierno; fue elaborada entre todos porque era necesario corresponsabilizar a todos, era necesario que aquella Constitución surgiera con una gran fuerza detrás, que tuviese el respaldo de todos aquellos que querían la democracia, de modo que todos los grupos políticos presentes en el Parlamento pudiesen llamar a votar *sí* en el referéndum que se tendría que celebrar para su aprobación. Este era el propósito.

Naturalmente el consenso tenía otras connotaciones; se trataba de elaborar una Constitución en la que pudiesen coincidir fuerzas muy dispares, por lo que cada una de ellas tenía que saber optar entre lo fundamental y lo accesorio de su propio programa, de su propia ideología, y esa fue una tarea muy difícil que exigió lucidez y audacia para distinguir con precisión, en cada momento, lo que cada cual debía mantener y a qué podía o debía renunciar. Esa fue una labor de auténtica orfebrería política, muy importante, y cuyos resultados concretos se pueden percibir en cada punto y en cada coma de la Constitución. Al final, ningún grupo político pudo decir “esta es mi Constitución al 100 por cien”. Considero que este es uno de sus méritos principales. Todos tuvieron que renunciar a algo para poder conseguir lo fundamental: una Constitución que estabilizase el sistema; esta era la cuestión que condicionaba y daba sentido a todo lo demás.

Pero estabilizar un sistema no es solo ponerse de acuerdo; es también saber elegir los grandes temas sobre los que hay que alcanzar el acuerdo, y esto exigió no solo una búsqueda de soluciones ya adoptadas por otros sistemas constitucionales de nuestro entorno europeo sino, también, una reflexión muy seria sobre nuestra propia historia. Para mí, la principal fuente de inspiración fue nuestra historia, la conciencia de lo que ha sido nuestra historia o, más exactamente, cuáles han sido los grandes contenciosos que la han marcado, intentando saber con la máxima precisión hasta qué punto esos conflictos seguían vivos o no, y si estaban vivos cómo podíamos enfrentarnos con ellos para resolverlos; porque si seguían abiertos, toda pretensión de estabilización sería vana.

II. Los grandes problemas históricos a resolver

Quiero referirme brevemente a algunos de los más importantes.

Primero, el relativo al régimen político, es decir el enfrentamiento entre *monarquía o república*; segundo, el de la *identidad nacional*, la confrontación entre las ideas de España como nación única y España como nación plural; tercero, las relaciones entre *Iglesia y Estado*, con sus viejas y conocidas connotaciones de enfrentamiento entre clericalismo y anticlericalismo; el cuarto gran problema era el del reconocimiento efectivo, es decir eficaz, de una amplia gama de *derechos*, en un país donde muchos de estos derechos habían sido negados de manera brutal. Sin resolver estos problemas no había ninguna posibilidad de estabilizar el sistema democrático; había, pues, que enfrentarse con ellos, y eso es lo que se intentó.

En la Constitución hay una tentativa de solución de estos grandes problemas históricos –y si digo “tentativa” es porque al hacer balance hay que ver, precisamente, si se han resuelto o no. Como paso anterior a todo balance, sin embargo, hay que abordar la cuestión previa que ya he citado, es decir *la estabilidad del sistema*, lo que significa preguntarse si diez años después de haber elaborado y promulgado la Constitución nuestro sistema democrático está estabilizado o no. Y creo que hoy, diez años después, la respuesta debe ser afirmativa.

El sistema democrático español es estable y hoy no se perciben amenazas importantes contra el sistema en su conjunto, es decir, no se vislumbran en el panorama político español, ni en el panorama social, fuerzas significativas que puedan destruir el sistema o que lo pretendan con posibilidades de éxito. Naturalmente, aquí hay que hacer la excepción del terrorismo porque esta sí que es una amenaza directa contra la estabilidad del sistema, pero creo que está muy circunscrita y es posible aislarla políticamente y que, junto a ello, otras amenazas tradicionales están hoy ya plenamente superadas. Creo, incluso, que hay dos momentos en nuestra historia reciente que simbolizan lo que quiero decir. Uno es el de la sublevación del 23 de febrero de 1981 y su fracaso; porque tanto la sublevación en sí como su resultado significan el fracaso y el fin de una manera de intervenir en política por parte de algunos sectores de las fuerzas armadas. El otro momento, muy importante a nivel simbólico, si ustedes quieren, es la victoria electoral del Partido Socialista Obrero Español en 1982 y la formación de un gobierno socialista con mayoría absoluta, porque es la primera

vez en nuestra historia política en que un gobierno de izquierda se formó y funcionó sin ningún problema de fondo en régimen de monarquía; hasta entonces esto había sido imposible. Creo, por tanto, que el problema de la estabilidad y del buen funcionamiento global del sistema está resuelto y que ése es un gran éxito, un gran logro, y el hecho de que estemos celebrando el décimo aniversario lo confirma. Pero vayamos a los otros contenciosos a que me he referido.

1. Monarquía vs. república

En primer lugar, la confrontación entre monarquía y república. Como sabemos, este fue un tema delicadísimo que a lo largo del siglo pasado y buena parte del actual dividió profundamente a nuestra sociedad. Tal como yo lo veo, la Monarquía española en el siglo pasado se acabó configurando como una monarquía profundamente oligárquica, militarista, clerical y cerrada que excluyó toda posibilidad de participación de las fuerzas políticas y de los sectores populares y que, por ello, marginó de la vida política española a la gran mayoría de la población. De modo que para un amplio abanico de fuerzas de signo democrático, que no solo abarca las que se entienden tradicionalmente como izquierda política sino también otras que hoy llamaríamos de centro, no hubo más alternativa que desarrollarse políticamente como fuerzas opuestas a la monarquía, es decir, como fuerzas antimonárquicas, o sea, republicanas. En nuestra historia, el contencioso entre monarquía y república no ha sido solo teórico ni una simple cuestión de mayor preferencia intelectual por un régimen o por otro sino una divisoria profunda de nuestra sociedad, expresada, incluso, en dos formas de entender el país, la historia y la vida, es decir, dos culturas diferenciadas, cada una con sus propios símbolos, sus propias banderas, sus propios signos. En general, lo que demuestra nuestra historia es que la izquierda política y social de este país no había tenido más posibilidad de acceder al poder que derribando previamente a la Monarquía, y también enseña esta historia que los dos intentos de derrocar a la Monarquía e institucionalizar una república habían fracasado, y ambos habían terminado trágicamente. Este conflicto seguía vivo en el momento de elaborar la Constitución, porque algunas de las fuerzas principales presentes en el Parlamento de 1977 eran fuerzas

ideológica y programáticamente republicanas. Lo eran, principalmente, los socialistas y los comunistas, pero no solo ellos, por lo que era necesario saber cómo se resolvería esta cuestión, cómo hallar una solución constructiva, o si finalmente llegaríamos a la conclusión de que era imposible.

La fórmula que se alcanzó, la *monarquía parlamentaria*, es en realidad un gran compromiso entre la Monarquía y las fuerzas democráticas. Este compromiso se alcanzó de la siguiente manera: las fuerzas de izquierda, y me refiero principalmente a socialistas y comunistas, entendíamos que en aquel momento, 1977, la línea divisoria principal no era la que separaba a monárquicos de republicanos sino la que separaba a demócratas de partidarios de la dictadura; en consecuencia, no plantearíamos esta cuestión como principal a menos que se nos obligara a ello; y que se nos obligara a ello quería decir que con la excusa de las dificultades de la actual situación se nos quisiera volver a imponer la vieja monarquía, excluyente y autoritaria de antes. Si se alcanzaba, en cambio, una monarquía que reconociera los derechos, las autonomías, las libertades y el régimen parlamentario, y que permitiera la alternancia política de todas las fuerzas democráticas sin exclusión, es decir, que permitiera a la izquierda obtener todo aquello que hasta entonces solo había podido intentar obtener por medio de la república, no haríamos de esta la cuestión principal. Detrás de este planteamiento estaba el deseo de acabar con un conflicto que no nos llevaba a ninguna parte o, más exactamente, que nos llevaba a un callejón de muy difícil salida.

Pero había otros problemas. He mencionado uno al principio: la necesidad de incorporar fuerzas y aparatos que provenían del régimen anterior al régimen democrático; y es evidente que las fuerzas democráticas, en 1977, no tenían la potencia política necesaria para asegurar esto. Baste recordar, por ejemplo, la discusión que se suscitó en torno a la legalización o no legalización del Partido Comunista y otras fuerzas de izquierda, y que cuando finalmente el Partido Comunista fue legalizado el Sábado Santo de 1977, los principales mandos militares del momento hicieron público un comunicado en el que expresaban su opinión contraria, diciendo que no estaban de acuerdo pero que *se abstendían de intervenir*, es decir, que *se abstendían de sublevarse* porque el rey lo aceptaba. Este era un indicador perfectamente claro de por dónde

iban las cosas. Se ponía de manifiesto que las fuerzas democráticas necesitaban alguna institución o alguna persona, o ambas cosas a la vez, que permitiese asegurar el tránsito de aquellos sectores a un nuevo régimen democrático, es decir, algo o alguien que garantizara la estabilidad de ese tránsito. La Corona podía desempeñar este papel y, por otro lado, la propia Corona necesitaba también un acuerdo con las fuerzas de izquierda, porque la monarquía procedía del régimen anterior y su base legal y su legitimidad eran la legalidad y la legitimidad del régimen anterior que un nuevo proceso constituyente iba, precisamente, a cambiar. Por tanto, si la monarquía no conseguía una nueva base de legitimidad estaba obligada a continuar el régimen anterior, la dictadura, por lo que la Corona necesitaba también un acuerdo. Y el acuerdo a que se llegó fue, como queda dicho, la institucionalización de la *monarquía parlamentaria*, una monarquía que, efectivamente, reconoce las libertades, los derechos, las autonomías y el régimen parlamentario y en la que el monarca reina, pero no gobierna.

Diez años después, creo que podemos decir que ése fue un buen compromiso, un buen acuerdo, que contribuyó de manera decisiva a la estabilización del sistema evitando lo que podría haber sido un conflicto de proporciones enormes. Creo que podemos decir, incluso, que el problema histórico está en gran parte superado y que, por consiguiente, el balance en este aspecto concreto es satisfactorio.

2. Identidad/es nacionales

Este es otro de los grandes problemas que ha planeado sobre la vida política española, especialmente en nuestro siglo. Ciertamente, la monarquía del siglo XIX funcionó como una superestructura unitaria, pero resultó incapaz de unificar el país, y por debajo de ella España siguió siendo un país tan diverso como antes, incluso el desarrollo económico del siglo pasado contribuyó a marcar más algunas de las diferencias en la medida en que hubo dos grandes polos industriales, Cataluña y el País Vasco –muy diferentes entre sí por lo demás–, mientras el resto se debatía constreñido por estructuras agrarias anquilosadas.

La España real era, pues, un país muy diverso, con culturas distintas y lenguas diferentes, y por encima de él existía un régimen aparentemente unificador que, en realidad, solo unificó la super-

estructura político-administrativa. Esta cuestión se planteó políticamente en varias ocasiones: el federalismo fue una de ellas y se saldó con un fracaso; pero el problema resurgió con fuerza cuando se produjo la gran crisis del sistema de la Restauración, tras la guerra con Estados Unidos y la pérdida humillante de las últimas colonias. Empezó entonces un movimiento general de las ideas en el que todos se interrogaban sobre el ser y la esencia del país, y en aquel contexto se volvió a plantear con fuerza la cuestión de la diversidad nacional, no solo en el terreno ideológico sino también en el político, con el surgimiento de movimientos nacionalistas organizados en Cataluña y el País Vasco.

Considero que cuando surgieron los nacionalismos catalán y vasco, si la monarquía de la época hubiese tenido unos dirigentes más lúcidos o más conscientes de lo que estaba en juego con los nacionalistas catalanes y vascos se habrían evitado muchos de los problemas y de las tragedias que han ocurrido posteriormente. En lugar de eso, los gobernantes y la propia Corona reaccionaron de la peor manera que podían haberlo hecho, a saber, encargando al Ejército la tarea de combatir a los nacionalismos. El ejército español de entonces acababa de perder la guerra contra Estados Unidos y había sido profundamente humillado; en su propio seno se planteaban grandes interrogantes sobre su razón de ser y su futuro, y fue a aquel ejército, derrotado y humillado, al que se le encargó la tarea de perseguir a los nacionalismos, con lo que se acabó convirtiendo en un ejército de guerras interiores y en el defensor armado de la identidad nacional, única, excluyente de toda otra concepción. De este modo, el Ejército se convirtió en el detentador casi exclusivo de la idea de nación única, a la que vinculaba otra idea, la del honor nacional, y persiguió a los que no compartían esta opinión de la manera que lo hacen los ejércitos, es decir, con las armas. Esa ha sido la matriz ideológica, no única pero sí fundamental, de las dos dictaduras que hemos tenido en este siglo. Las dos dictaduras, y muy especialmente la franquista, desarrollaron esta lógica hasta sus últimas consecuencias, intentaron resolver el problema por la vía de su negación violenta y lo que provocaron fue una exacerbación tremenda del mismo. Como ustedes saben, bajo el régimen franquista en muchos lugares del país, y muy especialmente en Cataluña y en el País Vasco, aunque no solo en ellos, insisto, la lucha por la recuperación de la

democracia significó, también, una lucha por la recuperación de las autonomías intentadas y frustradas en la Segunda República, y por la plena recuperación de una identidad nacional que el franquismo negaba. De modo que en el momento de terminar la dictadura e iniciarse el proceso de construcción de la democracia este era un problema vivo que teníamos que resolver.

La propuesta constitucional: identidades no excluyentes

La forma en que se intentó resolver este problema, desde el punto de vista constitucional, se encuentra en el artículo 2 y el Título VIII de la Constitución. El artículo 2 es muy complejo, de redacción tortuosa y difícil, que intenta casar dos conceptos que, aparentemente, no se pueden casar. El artículo 2 afirma que España es una nación, y añade que es la patria común e indivisible de todos los españoles, pero acto seguido este mismo artículo afirma que esa nación única y que esa patria común está formada por nacionalidades y por regiones, y que esas nacionalidades y regiones tienen un derecho a la autonomía que proviene de su propia existencia, que la Constitución se limita a reconocer y a garantizar, y que lo que mantiene unido a ese conjunto, lo que constituye el cimiento de ese ensamblaje, es el concepto abstracto, pero políticamente fundamental, de solidaridad. Por consiguiente, según el artículo 2, España es una nación formada por nacionalidades y regiones unidas por la solidaridad, no dice más. No dice qué es una nacionalidad ni qué es una región y deja que cada colectividad se autodefina como quiera en el momento de constituirse como tal, es decir, en el momento de acceder a la autonomía; tampoco establece consecuencias jurídicas distintas, de modo que las nacionalidades no tienen un mayor derecho a la autonomía que las regiones.

El artículo 2 no pretende ser un tratado teórico, ni pretende resolver grandes problemas doctrinales sobre el concepto de nación y el de nacionalidad y su relación mutua. Lo que pretende el artículo 2 es decir a los ciudadanos de este país que, si hasta aquel momento se habían combatido duramente en función de lo que cada uno entendía que era la nación española, a partir de entonces la guerra había terminado y que ambas concepciones enfrentadas eran válidas, es decir, que los que afirman que España es una nación única están legitimados para ello y los que afirman que España es plural formada por otras entidades nacionales también

están legitimados. Se trata de hacer posible la coexistencia entre un concepto de nación y otro concepto de nación más amplio, de modo que a partir de la Constitución nadie pueda perseguir a nadie en función de su propia concepción de la nación. Se trata, por consiguiente, de una apuesta fundamental: hacer compatibles los dos conceptos, las dos lealtades, las dos identidades colectivas; y lo que la Constitución establece es la forma en que eso podrá ser posible. Ése es el sentido del Título VIII.

El Título VIII tiene una justificación histórica honda, pero también tiene otra, que es la de intentar reorganizar un estado profundamente centralista que había provocado enormes desequilibrios y enormes desigualdades internas en el conjunto de la sociedad española, por lo que en el fondo del Título VIII hay, también, una apuesta por la descentralización del Estado, por su reestructuración.

¿Cuál es el balance diez años después? A mi entender, en este caso el balance es más complejo, más contradictorio. Desde el punto de vista de la puesta en marcha del sistema el éxito es evidente, porque diez años después tenemos ya diecisiete comunidades autónomas en marcha. Si bien se mira, no deja de ser sorprendente este dato; a veces, algunos colegas extranjeros nos dicen que en este terreno hemos ido demasiado deprisa, que unos cambios de esta entidad tienen que hacerse con mayor lentitud, pero, como ustedes saben, aquí más bien tenemos una visión contraria. El hecho de que haya diecisiete comunidades autónomas en funcionamiento es, sin duda, un gran paso adelante; pero, a mi entender, algunos de los desafíos básicos del Título VIII de la Constitución no están plenamente resueltos. Creo, por ejemplo, que la descentralización del Estado se ha hecho de manera desigual, que en algunos casos se ha avanzado y en otros no tanto, que la reforma de la Administración Pública se ha hecho en parte y en parte no y que, por lo tanto, el desafío de la descentralización del sistema y de la racionalización administrativa no se ha superado del todo y hoy tenemos incluso serios peligros de duplicación de la Administración, es decir, de aumento de la carga burocrática.

Igualmente considero que existen problemas de identidad no resueltos, como puede verse en el caso de Cataluña y, sobre todo, en el del País Vasco. Aunque se ha avanzado en la pacificación del conflicto entre identidades nacionales, creo que no se puede dar por resuelto. Considero que los nacionalismos catalán y vasco han tenido en ello

una grave responsabilidad, porque han seguido cultivando la idea de que el “enemigo exterior” no ha cambiado, como si ese “enemigo exterior”, eufemismo con el que estos nacionalismos identifican el centralismo o la capital del Estado, Madrid, fuese hoy el mismo que en la época de la dictadura o de la monarquía del siglo pasado. Eso es falso, pero permite a estos nacionalismos seguir alimentando una determinada concepción de identidad nacional que hace muy difícil la coexistencia con la otra más amplia, tal como se propone hacer el artículo 2. Pero también es cierto que han existido y existen inercias del poder central, inercias políticas y administrativas que, en ocasiones, han justificado algunas actitudes contrarias. Creo que es muy preocupante que este contencioso no se pacifique del todo, que no seamos capaces de compatibilizar diversas identidades colectivas y que formamos parte de ambas, y que estos temas se sigan enfocando por la vía del enfrentamiento y del conflicto sistemático.

Ante nuevos desafíos (UE), nuevo acuerdo autonómico

Esto es especialmente importante, porque a los desafíos iniciales se ha superpuesto otro que va a tener una gran trascendencia en el futuro inmediato. Me refiero al desafío que significa el proceso de integración europea, que hace pesar sobre nuestro sistema autonómico serios interrogantes que tenemos que despejar si no queremos que el sistema en su conjunto quede bloqueado. Una parte importante y cada vez mayor de la normativa que se aplica en nuestro país procede ya de las instituciones comunitarias, y el problema que se plantea es cómo incide su cumplimiento aquí en el reparto de competencias entre el poder central y las comunidades autónomas.

Por ese motivo creo que es necesario llegar a un nuevo acuerdo autonómico, que contemple el desarrollo de las competencias de las comunidades autónomas de la manera más uniforme posible, que contemple el traspaso de bloques de competencias y que, al mismo tiempo, cree mecanismos de colaboración y cooperación estables entre el Estado y las comunidades autónomas, y también entre estas, para clarificar la cuestión de las competencias respectivas y resolver de común acuerdo los problemas del cumplimiento de la normativa comunitaria, así como para asegurar que las comunidades autónomas tengan voz y presencia activa en la toma de las grandes decisiones políticas a nivel de toda España.

Desde este punto de vista, el desarrollo de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 y que ahora tienen que asumir nuevas competencias, se podría resolver sin necesidad de conflictos suplementarios. Creo que el problema formal de si esta asunción de competencias se realiza por la vía del artículo 150 de la Constitución o por la vía de la reforma concreta y específica de cada estatuto de autonomía es un problema secundario, porque si hay acuerdo político y diálogo por parte del Gobierno central, los partidos políticos y todos los gobernantes de las comunidades autónomas, el problema formal se podrá resolver fácilmente después.

Hacia una propuesta federal

Estoy convencido de que la lógica profunda de nuestro sistema autonómico es su desarrollo en sentido federal, y cuando digo federal no me refiero al viejo federalismo, es decir, no me refiero a problemas de soberanías: me refiero a la introducción en nuestro sistema de mecanismos que hoy existen en países de tipo federal, mecanismos de cooperación y de colaboración estables a los que antes me refería, que permitan resolver los grandes problemas del Estado en común y que corresponsabilicen a las comunidades autónomas, no solo en las cuestiones relativas a su propio gobierno, a su propia comunidad, sino también en las cuestiones globales del país, y que especifiquen claramente los niveles de acción respectivos de Gobierno central y comunidades autónomas para que los conflictos se reduzcan y lleguen, incluso, a desaparecer. Creo que eso es no solo necesario sino factible, y que se puede conseguir y poner en marcha sin necesidad de reformar el texto constitucional porque, como antes decía, esta es la lógica profunda del sistema creado por nuestra Constitución. Debo añadir, incluso, que esta ha sido mi visión del problema desde el primer momento y se puede constatar repasando las actas de las discusiones de la Comisión Constitucional y de los plenos del Congreso en el momento de la elaboración de la Constitución.

3. Relaciones Iglesia-Estado

Voy a referirme ahora brevemente –porque el tiempo apremia–, a otros dos grandes contenciosos históricos. Uno de ellos que hoy, afortunadamente, parece secundario, es el relativo a las relacio-

nes entre la Iglesia y el Estado. Como es sabido, el Estado español no solo ha sido totalmente confesional hasta hace muy poco –literalmente, hasta que se aprobó la actual Constitución–, sino que incluso se ha mantenido algo que otros países han desterrado desde hace mucho tiempo; me refiero a la legitimidad de derecho divino de los gobernantes que, de hecho, fue el fundamento de la concepción del poder bajo la dictadura del general Franco.

En el momento de elaborar la Constitución, sabíamos que era indispensable resolver este problema de manera pacífica y evitar que nuestro país volviese a conocer los traumas de la Segunda República en este terreno. Afortunadamente, el país ya no era el mismo, habían pasado muchos años y por otro lado la memoria histórica nos conducía a todos a una gran prudencia. Creo que ambas partes, partidos políticos e Iglesia, sabíamos que lo que estaba en juego era muy serio y que era necesario alcanzar un acuerdo que superase de una vez por todas el conflicto. La Constitución estableció, efectivamente, la separación entre el Estado y la Iglesia, aunque introduciendo una mención específica a la Iglesia Católica que, a mi parecer, era innecesaria, pero que sin lugar a dudas demuestra que el problema seguía vivo. Creo que la solución pacífica de este contencioso histórico se pudo llevar a cabo, también, porque la Iglesia estaba en unas condiciones nuevas, porque había vivido su propio proceso de cambio como institución después del Concilio Vaticano II, pero también –y considero que esto hay que decirlo–, porque algunos de sus grandes intereses estaban ya perfectamente preservados. Creo, por ejemplo, que los grandes intereses de la Iglesia en el terreno educativo habían sido garantizados con la Ley General de Educación de 1970, y que esa garantía siguió funcionando con los gobiernos posteriores y se concretó de manera inmediata después de promulgada la Constitución.

La Constitución se promulgó a finales de 1978, y en los primeros días de 1979, cuando el Congreso de los Diputados y el Senado estaban disueltos, se firmaron los acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, acuerdos hoy vigentes que contemplan no solo el mantenimiento de toda la estructura de la Iglesia y establecen el sistema de financiación, sino que preservan, como se ha dicho, las posiciones de la Iglesia en algunos terrenos fundamentales, entre ellos el educativo. Creo que esa es una de las razones que explican que la Iglesia se enfrentase con el problema de la transición a la

democracia con más tranquilidad. Pero si planteo este problema es porque tengo que decir, con toda sinceridad, que me preocupa que algunas de las tensiones que entonces se resolvieron o se intentaron resolver pacíficamente vuelvan a reaparecer en conexión con las coyunturas políticas cambiantes. Este es un problema que hace diez años conseguimos canalizar por una vía correcta entre todos, pero no creo que sus secuelas hayan desaparecido completamente de las conciencias individuales y colectivas de un país que ha vivido tantos años escindido en torno a clericalismo y anticlericalismo. Dado que este es un aspecto muy importante del balance global sobre la Constitución, no me gustaría nada que este acabase siendo un balance desfavorable y por eso creo que tenemos que hacer todos un llamamiento a la sensatez, para que aquel contencioso no se vuelva a plantear nunca más.

4. Derechos y libertades democráticas

Finalmente quiero hacer una breve referencia a otro gran contencioso, que es el de la definición y la garantía concreta de ejercicio de los principales derechos y libertades. La historia del reconocimiento y de la práctica de los derechos y de las libertades es una historia muy dramática en nuestro país, y en general en todos; hay derechos y libertades que hoy se reconocen en todas las constituciones que tienen detrás de sí auténticos ríos de sangre, como pueden ser, por ejemplo, el derecho de reunión, el de sindicación, el de asociación o, incluso, el de sufragio. Son derechos que hoy parecen normales y que, sin embargo, ha costado enormemente conseguir en todos los países, y muy especialmente en el nuestro.

Por todo ello, uno de los grandes desafíos del proceso constituyente era reflejar estos y muchos más derechos en el texto constitucional, aprovechando la experiencia de los procesos constituyentes de la posguerra en Europa, pero también y por encima de todo hacer que los derechos proclamados pudiesen ser ejercidos en la práctica y garantizados por el sistema democrático. Esto es especialmente importante, porque hay derechos que ya fueron proclamados en nuestro sistema constitucional hace años, por ejemplo, el derecho de sufragio; sin embargo, todos sabemos hasta qué punto su práctica fue pervertida y luego completamente destruida. Aparte del leve paréntesis de la República, puede decirse que el sufragio universal no ha existido prácticamente nunca

en su plenitud, por ejemplo, el voto femenino, aparte también del breve reconocimiento en la época de la República, no se ha hecho efectivo hasta ahora. Y quien dice eso dice lo mismo de los derechos de sindicación o del derecho de reunión, y también de derechos tan fundamentales como el derecho a la igualdad efectiva, sin discriminación de ningún tipo, sexual, ideológico, o racial.

Pues bien, la inclusión de estos derechos en el texto constitucional, su exacta definición jurídica y el establecimiento de garantías eficaces fueron mucho más difíciles de lo que parece a simple vista. Primero, porque en el contexto de la transición, y teniendo en cuenta lo que había sido nuestro pasado inmediato, la reivindicación de algunos derechos parecía todavía un auténtico combate político. Aunque hoy parezca increíble, por ejemplo, fue muy difícil llegar a un acuerdo para que la mayoría de edad y el reconocimiento fuese de dieciocho años y que los ciudadanos pudiesen votar a partir de esa edad; pero es que, además, este era un terreno en el que el consenso se hacía particularmente difícil porque, a la hora de definir cada uno de los derechos, entraban en colisión concepciones ideológicas y programáticas muy específicas que afectaban muy directamente a los signos de identidad de cada formación política.

Entre las fuerzas políticas que participaban en el consenso era relativamente fácil llegar a un acuerdo sobre la necesidad de establecer un régimen parlamentario, por ejemplo, o incluso en la estructura de este: número de diputados o de senadores, el diseño básico del sistema electoral, por ejemplo; pero cuando se trataba de discutir problemas que tenían que ver con la concepción que cada uno tenía de la esencia de los derechos y las libertades, el modelo económico y el modelo social, era mucho más difícil ponerse de acuerdo. Tan difícil fue la elaboración del Título I de la Constitución que en un momento del proceso constituyente se planteó incluso la posibilidad de abandonarlo, de no incluir un título específico de derechos y libertades y de resolver el problema con un solo artículo que expresase nuestro acatamiento general de las declaraciones y de los pactos internacionales de derechos humanos. Esa posibilidad fue finalmente rechazada, porque el problema de fondo es que estábamos saliendo de una dictadura y si no éramos capaces de definir una constitución que reconociese la plenitud de los derechos y libertades que esa dictadura había

negado no solo quedaríamos por debajo de las expectativas sino que demostraríamos la enorme dificultad con que estábamos chocando para poner en marcha un nuevo sistema; por consiguiente, se decidió incluir un Título I, que es un título largo, extenso, que recoge la experiencia constitucional de otros países. Sabíamos que este sería un procedimiento largo y difícil y que chocaríamos con muchos obstáculos. Esto se puede percibir no solo en la definición concreta de algunos derechos sino, incluso, en lo que podríamos llamar la ambigüedad con que se definen algunos muy importantes, como el derecho a la educación del artículo 27, o incluso la contraposición de diversos modelos sociales y económicos.

He hablado de ambigüedad y yo diría que en este caso es una ambigüedad consciente, calculada. Se trataba de dejar el problema abierto, de alcanzar el máximo nivel de acuerdo y dejar el resto para una solución concreta posterior, que tendría que hacerse en función de las mayorías y minorías que resultasen de los procesos electorales consecutivos a la aprobación de la Constitución. Por eso el balance en el terreno de los derechos y de su práctica concreta es más desigual; primero, porque entre esos derechos y libertades hay niveles distintos: hay derechos que gozan de una protección jurídica importante, con procedimientos de protección especiales ante los tribunales ordinarios y con la posibilidad de llegar al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional; otros que no tienen tanta protección jurídica, y otros que, en definitiva, son grandes enunciados programáticos.

Por consiguiente, el nivel de garantía no es uniforme, y tampoco lo es el nivel de su eficacia práctica; pero si el balance es desigual no solo es por esto sino también por la dificultad concreta de asegurar la protección eficaz de todos ellos. Pese a las dificultades de su definición, resulta más fácil definir el derecho que aplicarlo, porque su aplicación depende no solo de la definición constitucional sino de la eficacia concreta de las instituciones del Estado encargadas de hacerlos efectivos; eso significa unos aparatos de Estado capaces de asegurar la eficacia de los derechos y unos canales de participación ciudadana que permitan la intervención de grandes colectivos ciudadanos en la puesta en práctica de determinados derechos. En este terreno, el problema de la reforma de la Administración del Estado es especialmente importante y hay que decir que aquí hemos tenido y seguimos teniendo problemas

serios para hacer efectivos muchos de los derechos que la Constitución proclama, tanto en lo que se refiere al funcionamiento normal de las fuerzas de seguridad como del aparato judicial. Es cierto que aquí el problema del terrorismo incide de una manera particularmente negativa, porque obliga a los poderes públicos a adoptar mecanismos de defensa excepcionales, que acaban haciendo muy difusa la línea divisoria entre el ejercicio y la defensa normal de los derechos y la defensa excepcional provocada por la amenaza terrorista. La propia Constitución reconoce la posibilidad de que para actos de terrorismo se puedan suspender determinados derechos, es decir, que el terrorismo plantea un problema nuevo o, si se quiere, un desafío nuevo. Las viejas constituciones liberales se defendían de posibles actos de rebelión general con la fórmula de la suspensión de los derechos; eso también lo contempla nuestra Constitución, cuando habla de las posibles restricciones de derechos debidos a estados de alarma, de excepción o de sitio. Pero el terrorismo es una amenaza nueva, porque proviene de grupos extremadamente minoritarios y difíciles de perseguir; por ello, si se quieren arbitrar fórmulas de protección de los derechos contra la amenaza terrorista hay que contemplar, como lo hace nuestra Constitución, la posibilidad de suspensión individualizada de derechos, y ahí es donde la frontera es difícil de establecer, sobre todo si los aparatos que tienen que asegurar, por un lado, la persecución del terrorismo y, por otro el cumplimiento de la práctica de los derechos de todos los demás, no están perfectamente adaptados para esta labor. El terrorismo produce a veces unas reacciones que superan esta frontera de la suspensión individual de derechos y lo que en realidad es –lo que debería ser– una suspensión particularizada, puede acabar convirtiéndose en una suspensión general. Esta es una de las consecuencias más nefastas del terrorismo y uno de los problemas más difíciles de resolver.

III. Órganos de control constitucional

También habría que hacer aquí un balance de la labor del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, como elementos de garantía de los derechos. En lo que concierne al Tribunal Constitucional, creo que el balance debe partir de la propia complejidad de la labor que se ha encargado a este Tribunal. En realidad

tiene que hacer frente a demasiadas cosas, desde problemas de inconstitucionalidad de las leyes hasta conflictos de competencia y recursos de amparo; sin embargo, creo que a pesar de esta complejidad el Tribunal Constitucional está siendo un factor de estabilidad muy importante y lo mismo cabe decir, dentro de las limitaciones de su cargo, del Defensor del Pueblo.

Compruebo, y ustedes también habrán comprobado, que me he extendido mucho más de lo que quería. Por experiencia profesional sé que una conferencia que dure más de cuarenta y cinco minutos es difícil de soportar. Les ruego que me perdonen, porque me he olvidado de este principio sacrosanto, pero quería hacerles un balance de lo que para mí fueron los grandes problemas del período constituyente y no he encontrado la forma de hacerlo más breve.

Insisto en que, globalmente, el resultado es satisfactorio y si, como decía al principio, hoy estamos batiendo un récord histórico con la celebración del décimo aniversario de nuestra Constitución, debemos sentirnos muy satisfechos por ello.

Muchas gracias.



Reunió del 6 de juny de 1978 de la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats. (e-d): Gabriel Cisneros, Miquel Roca, Manuel Fraga i Jordi Solé Tura. Foto: EFE.

Una lectura autonomista y federal del modelo del estado constitucional¹

Es cierto que el Título VIII de nuestra Constitución admite, como suele decirse, diversas lecturas. También es cierto que, desde un punto de vista estrictamente literario, el artículo 2 de la Constitución y el Título III no serán nunca un ejemplo de rigor conceptual ni harán ganar a sus autores el Premio Nobel de Literatura.

Las críticas han sido muy fuertes en este sentido y las acusaciones de ambigüedad han sido uno de los temas favoritos de las reuniones de juristas y de los comentaristas del texto constitucional.

Pero siempre he tenido la impresión de que detrás de las críticas no había solamente el deseo de un mayor rigor jurídico. Creo que en muchos casos hay también una gran incomprensión del

¹ Article de Jordi Solé Tura dins *Federalismo y estado de las autonomías*. Ed. Planeta. Barcelona 1988, pàgs. 121-140.

auténtico carácter de la Constitución; es decir, de los problemas históricos que intenta resolver la Constitución, y también de las circunstancias concretas en que fue redactada, discutida y aprobada la Constitución.

Hablar de las distintas lecturas posibles es hablar, pues, no solo de un problema técnico sino de un problema esencialmente político. Si el Título VIII de la Constitución admite diversas lecturas es que no es un modelo cerrado, sino un modelo abierto y, como tal, es susceptible de diferentes despliegues. La explicación de esto solamente puede encontrarse en nuestra historia política y, más concretamente, en la historia de nuestra transición de la dictadura a la democracia. Por otra parte, si el Título VIII puede ser desplegado de diversas maneras, que lo sea de una o de otra dependerá de la relación concreta de las fuerzas políticas en presencia, de las mayorías y las minorías en juego, de la capacidad de iniciativa de cada una, etcétera.

Las soluciones técnico-jurídicas que se adopten tendrán una gran trascendencia, sin ningún género de dudas. Pero la decisión sobre estas soluciones y fórmulas será esencialmente una decisión política, porque políticos son los problemas de fondo que intenta resolver el Título VIII.

El concepto de nación como problema principal

El más importante de los problemas que yace en el fondo del Título VIII es el de la disensión o el acuerdo sobre el concepto de nación española.

El artículo 2 de la Constitución, por ejemplo, intenta fundir en un solo concepto de España las dos ideas de la nación española que se habían enfrentado a muerte desde hacía prácticamente un siglo. El artículo 2 quiere legitimar las dos ideas y crear las bases de su conciliación no solo ni principalmente jurídica, sino también y sobre todo política.

Si su redacción es tortuosa es porque esta conciliación no era ni es nada fácil y porque detrás del enfrentamiento dialéctico ha habido y hay todavía un enfrentamiento político, social e ideológico protagonizado no solo por personas sino también por instituciones –como el Ejército, las Fuerzas de Seguridad y la Administración. No podemos olvidar ni por un momento que el enfrentamiento sobre el concepto de nación había sido uno de los temas centrales de

la guerra civil y una de las principales justificaciones ideológicas de los cincuenta años de dictadura militar que ha vivido nuestro país en los ochenta y seis años que llevamos de siglo XX.

No podemos olvidar tampoco que el Ejército español –un Ejército de pocas guerras externas y muchas guerras internas en los siglos XIX y XX–, humillado en la última guerra externa con Estados Unidos, reencontró su protagonismo político en la lucha directa contra el nacionalismo y, en estrecha fusión con la monarquía autoritaria y excluyente de la Restauración, se acabó transformando en el único depositario de las esencias del viejo nacionalismo español; es decir, de la idea de nación única y centralizada, beligerante con cualquier otra idea de nación basada en el pluralismo de los pueblos que integran España. Las consecuencias dramáticas de este hecho hasta nuestros días son bien evidentes.

Esta ha sido una de las líneas divisorias más terribles de nuestra historia y se ha manifestado también en forma de disensión sobre los símbolos nacionales –banderas, himnos–; por eso la Constitución intenta resolver y pacificar este aspecto del problema con el reconocimiento del pluralismo lingüístico y del pluralismo de los símbolos en los artículos 3 y 4 respectivamente. Y digo *intenta* porque me parece evidente que este conflicto histórico no ha sido resuelto y creo que tardará en serlo, incluso si las cosas van bien y no se complican. Que los comentaristas critiquen la deficiente solución del problema me parece perfectamente normal. Pero lo que no comprendo es que muchas veces olviden la dimensión real del problema que quiere resolver la Constitución. Un ejemplo muy concreto de esta incompreensión es la del colectivo de altos funcionarios “Javier de Burgos”, cuando en un libro que publicó con el título de *España, por un Estado federal*, escribe (pp. 13 y 14):

“La indefinición del modelo de Estado diseñado por la Constitución –que reúne rasgos de todos los modelos conocidos y da argumentos a todas las posturas doctrinales– se ve agravada todavía más por la inclusión en el artículo 2 del término nacionalidades, que no vuelve a aparecer en todo el texto constitucional y que ha dado pie para que desde ciertos puntos de vista se haya afirmado y se siga afirmando que el modelo es el de un Estado plurinacional. Digamos de entrada que si eso fuera así, nuestros constituyentes, que tanto velaron para evitar ninguna alusión federalizante, se habrían dejado “colar” indirectamente un concepto, el de Estado plurinacional, de potencialidades disgregadoras y cantonalis-

tas mucho más evidentes que las que implica la fórmula federal. Evitar esta para abrazarse al esquema plurinacional sería algo así como pasar de Herodes a Pilatos.”

Este es, a mi parecer, un ejemplo perfecto –entre muchos– de incompreensión del fondo político e histórico de la fórmula jurídica del artículo 2. En mi libro *Nacionalidades y nacionalismos en España* (1985) me he explicado suficientemente sobre el asunto y no creo que sea necesario –ni posible por razones de espacio– reproducir aquí la explicación.

Pero el argumento del colectivo “Javier de Burgos” me parece bastante representativo de una corriente de pensamiento existente no solamente entre la gente de derechas, sino también entre la gente de izquierdas. Y creo que vale la pena insistir porque cuando hablamos de la posibilidad de diversas lecturas del Título VIII no hablamos solo de lecturas jurídicas y académicas, sino también y principalmente de lecturas políticas tal como decía más arriba. La “lectura” depende de cómo se entienda el Título VIII. Y no se entenderá bien si se olvida que el Título VIII es la concreción política e institucional del artículo 2. El nuevo modelo de organización del Estado no es una construcción abstracta, sino que es la respuesta concreta, por lo tanto difícil y contradictoria, a los problemas planteados en nuestro país por la existencia de un Estado centralista y burocrático, impermeable a las aspiraciones de los sectores populares y a la realidad de unos pueblos diversos. Es también un intento de racionalizar la estructura y el funcionamiento de este Estado con la lógica de la autonomía y la descentralización, frente a un Estado desarrollado históricamente por las clases más conservadoras y reaccionarias como un Estado ultracentralista.

¿Por qué recuerdo todo esto tan sabido y repetido? Porque entiendo que no es posible situar bien la problemática de las autonomías y, por lo tanto, la problemática de las posibles lecturas del Título VIII, sin comprender tres cosas fundamentales:

1. Que la Constitución quería acabar con una de las líneas divisorias más profundas de la historia política española y asentar las bases de un acuerdo de larga duración.
2. Que la Constitución se elaboró en medio de una transición difícil, con unos aparatos de Estado intactos y con una correlación de fuerzas precaria, que no aseguraba la irreversibilidad del proceso democrático. Con la Constitución se quería

estabilizar aquella democracia tan frágil y amenazada y asegurar el soporte de la gran mayoría de la población al nuevo sistema democrático.

3. Que precisamente por todo eso se libró una batalla política en torno a la Constitución, en la que participaron fuerzas contrapuestas –no solamente las parlamentarias– y se ejercieron muchas y duras presiones.

El sentimiento nacional, base de la forma de conciencia colectiva que llamamos *nacionalidad*, es, hoy, en nuestro país un sentimiento complejo que se nutre de elementos muy diversos. Pero es un hecho vivo, activo y lleno de fuerza que la izquierda debe mantener e impulsar, depurándolo al mismo tiempo de los elementos de conflictividad, de provincianismo y de insolidaridad que lo deforman.

Las nacionalidades catalana, vasca y gallega –o la andaluza y la valenciana, en la medida en que se autodefinen como tales en los respectivos estatutos de autonomía– tienen niveles desiguales de conciencia colectiva y de estructura interna, pero son realidades consolidadas –en la medida en que puede serlo una nacionalidad moderna– porque tienen un marco estable de referencia –el Estado de las autonomías y las propias instituciones autonómicas– y porque se encuentran insertas en un contexto español y europeo con un horizonte muy definido, a corto y medio plazo. La posibilidad de que en el futuro la integración europea disminuya el papel de los Estados actuales y que las nacionalidades y regiones pasen a un primer plano es perfectamente teorizable. Pero incluso esta posibilidad –más que discutible, como intentaré explicar más adelante– conduce a un marco europeo que no admite muchas variantes.

Desde el punto de vista interno, la consolidación de la democracia, en un marco constitucional como el del Estado de las autonomías, es un hecho trascendental que marca la línea divisoria entre dos períodos de formación de las nacionalidades de nuestro país. Hoy podemos continuar insistiendo en los viejos esquemas, podemos seguir agitando el espantajo del adversario exterior inmutable, pero, por muchas razones que todavía puedan justificarlo, todo esto es lo que queda todavía del período anterior, no el anuncio del futuro.

Ahora, lo más importante es que cada nacionalidad se consolide a sí misma en un marco de cooperación y de solidaridad, no en un

marco de conflictividad y pelea continua con enemigos exteriores. Naturalmente, esto no depende solamente de ella, sino de la colaboración que encuentre en las demás nacionalidades y regiones y, sobre todo, en el poder central. Pero hay que insistir en que cada nacionalidad depende sobre todo de su propia vitalidad interna, de la consistencia y del contenido de su propio poder autonómico, de la capacidad de innovación de sus agentes sociales y económicos, de su creatividad cultural y de su apertura a los grandes problemas y a las grandes novedades del mundo de finales del siglo XX, sin encerrarse en el recinto del propio pasado o del propio victimismo. El poder político es, ciertamente, un poderoso factor de integración nacional. Pero todos sabemos que la existencia de estados jurídica y políticamente independientes no impide hoy que muchas de las diferencias nacionales se relativicen y que, al mismo tiempo, se relativice el mismo concepto de independencia. Por tanto, esta cuestión no puede ser ya un punto de referencia absoluto e indiscutible.

A mi parecer, las fuerzas de izquierda deben decir estas cosas muy claramente y sin ambigüedades. Han de decir que el Estado de las autonomías no es un mal menor porque era el único marco institucional posible en el momento en que fue elaborado, sino que es un marco adecuado conveniente para el despliegue y la plenitud de las diversas nacionalidades y regiones, *sin que eso quiera significar que sea un marco intocable y no reformable ni perfectible*. Han de decir, también, que este marco está dando hoy los primeros pasos, que es problemático y que puede llegar a evolucionar de muchas maneras. Que aquello que más conviene a cada nacionalidad y región no es que cada una busque su propio lugar en el sol, sino que el Estado de las autonomías, como marco común, acabe funcionando como un Estado federal, con instituciones basadas en la cooperación estable y la corresponsabilización entre Estado central y las comunidades autónomas. Que cada nacionalidad –y pienso muy especialmente en Cataluña y Euskadi– ha de ser un motor de ese proceso, y que un programa político de izquierda nacional ha de consistir precisamente en todo eso.

La compleja redacción del artículo 2 de la Constitución y del Título VIII es, como ya he dicho, la expresión plástica de todas las contradicciones que existían en el momento de iniciar la tran-

sición a la democracia y la elaboración de la Constitución. Pero todos sabíamos –y, en este sentido, no valen ciertas excusas posteriores de algunos– que, a pesar del consenso fundamental de las fuerzas políticas presentes en las Cortes constituyentes, lo más difícil llegaría luego, que construir el Estado de las autonomías sería una tarea larga y complicada, que esta tarea exigiría nuevos consensos y que, en definitiva, una cosa ya bastante difícil era definir el modelo y otra, todavía más difícil, el llevarlo a la práctica.

Pues bien, a mi criterio las izquierdas deben decir claramente, y sin ambigüedades, que no es ni será posible avanzar por este camino sin un acuerdo sustancial sobre el concepto de España, es decir, sobre el concepto de nación española, las nacionalidades y las regiones que la componen y el ámbito territorial del conjunto, en el sentido definido por el consenso constitucional. Creo que esta es una cuestión políticamente decisiva, que va mucho más allá del simple debate teórico o de la polémica ideológica. Para decirlo de una manera más contundente: *creo que no existe ninguna posibilidad de desplegar el Estado de las autonomías previsto en el Título VIII en un sentido abierto y democrático, es decir, en un sentido federal, sin un acuerdo sustancial, firme e irreversible sobre el concepto de nación española y sobre la legitimidad indiscutible del concepto de nacionalidad*. Cualquier interpretación unilateral que ponga en cuestión de manera sustancial y sistemática el concepto de una nación española o la existencia y la legitimidad de diversas nacionalidades en su seno, es decir, de una auténtica nación de naciones o de una comunidad de comunidades, hace imposible el despliegue democrático del Título VIII en sentido progresista y federal. Este es el fondo del problema que plantean negativamente por una parte los nacionalismos y por la otra los “jacobinos” de derechas y de izquierdas.

El drama es que a estas alturas del siglo XX todavía tengamos que discutir y definirnros sobre estos problemas. Personalmente considero que el tema de la nación española y de las nacionalidades y regiones que la componen no es el más relevante para enfrentarse al futuro con ánimo creador y renovador. Que todavía tengamos que discutir hoy sobre eso como un tema esencial es el precio que debemos pagar para superar los aspectos más traumáticos de nuestra historia contemporánea. Pero si lo planteo como un tema fundamental para nuestro futuro es porque creo que de-

trás está la cuestión realmente decisiva. En definitiva, se trata de saber si estamos o no de acuerdo sobre el marco territorial en el que debemos movernos, si se da o no por válido el marco definido por la Constitución o pensamos que hay que romperlo en nombre de otro diferente. Como ya he explicado, este es el problema de fondo en las polémicas sobre el derecho de autodeterminación de nuestro país. Los estados compuestos, como los estados federales, por ejemplo, solo pueden funcionar y desplegar sus potencialidades si esta cuestión ha sido claramente resuelta. Por ejemplo, en la República Federal de Alemania, la doctrina jurídica ha elaborado el concepto de *Bundestreue* o *fidelidad federal* como un elemento básico del federalismo. Como concepto es muy abstracto y muy difícil de concretar. Pero el contenido es muy claro: significa que el funcionamiento del sistema se basa en el acuerdo sobre el marco jurídico y territorial y que el despliegue de las relaciones federales entre el poder central y los estados miembros –los Länder– se basa en la confianza recíproca y no en la coacción como sistema. De una manera o de otra, todos los estados compuestos tienen que funcionar sobre estos principios. De otra manera el sistema queda bloqueado y la alternativa es que el centralismo se acaba imponiendo por la fuerza, es decir, que se destruyen las autonomías federales, o que todo salta por el aire en medio de un conflicto generalizado. La historia europea de los últimos doscientos años está llena de ejemplos de todo eso.

Insisto en que este es el problema de fondo y que, como tal, no debe confundirse con otro. Hablo del problema de si el sistema definido en el Título VIII de la Constitución y en los estatutos de autonomía es o no intocable, si es reformable o no. Desde un punto de vista formal es bien evidente que tanto la Constitución como los estatutos son reformables. Desde el punto de vista del contenido, lo que hay que discutir es la conveniencia o no de la reforma. Y, en todo caso, qué reforma. Como ya he dicho y repetido, el Título VIII y los estatutos de autonomía tienen muchos problemas de redacción. Y algunas ambigüedades importantes. Pero también creo que, a pesar de esto, los dos –el Título VIII y los estatutos– pueden ser interpretados, aplicados y desplegados de manera amplia y generosa en sentido federal sin ninguna modificación de su redacción actual o con muy escasas modificaciones. El problema no es exactamente la reforma sino el espíritu y el

estilo con que sean aplicados. Y este es un problema político o, si lo prefieren, “el problema político”.

El modelo de Estado

El segundo problema es el del modelo de Estado o, más exactamente, el de la aceptación o el rechazo del modelo de Estado definido por la Constitución.

En este aspecto las ambigüedades son también enormes, de un lado y de otro. La Constitución define un modelo complejo pero muy concreto: el Estado de las autonomías. Es, como decía más arriba, un modelo abierto y, por lo tanto, un modelo que puede ser desplegado de diferentes maneras. Pero es un modelo específico que excluye a otros. Concretamente, excluye el viejo modelo centralista que ha presidido la formación del Estado español contemporáneo, tal como nos ha llegado a nosotros. Y excluye también todo modelo basado en la posible desintegración del ámbito territorial actual, es decir, en el ejercicio del derecho de autodeterminación entendido como posible vía a la independencia de una parte del territorio.

Todo esto es también muy evidente, pero una de las características más notables de la vida política en nuestro país es que muchas fuerzas políticas parecen ignorarlo o no tenerlo en cuenta por razones de imagen o de compromiso.

Existen naturalmente los sectores independentistas partidarios del derecho de autodeterminación como vía concreta para alcanzar la independencia. La reivindicación de la independencia de Cataluña, o los Países Catalanes o Euskadi, por ejemplo, es incompatible con el modelo de Estado definido por la Constitución, y equivale, pues, al rechazo explícito de este modelo. La única concesión que hacen estos sectores a la ambigüedad es que algunos aceptan la actual legalidad constitucional como un instrumento o medio para alcanzar la independencia, como, por ejemplo, cuando hablan de los estatutos de autonomía para llegar al objetivo de la independencia. En todo caso es evidente que el planteamiento claro y coherente de este objetivo solo es compatible con el rechazo claro e inequívoco del modelo político de la Constitución.

Tampoco son nada ambiguos los que no aceptan el modelo político constitucional porque son partidarios del modelo anterior –el de la dictadura o de la monarquía de la restauración– y niegan no

solamente el concepto de *nacionalidades*, sino también sus implicaciones autonomistas.

En cambio, son profundamente ambiguos los nacionalismos que no preconizan explícitamente la independencia y los sectores de izquierdas que creen compatible la defensa del Estado de las autonomías con la reivindicación del derecho de autodeterminación. Y son igualmente ambiguos los que –como el mencionado colectivo “Javier de Burgos”– hablan de Estado federal y niegan la validez del concepto de *nacionalidades*. Los nacionalismos que no reivindican explícitamente la independencia –como CiU y el PNV– mantienen una ambigüedad sustancial, que afecta a la misma raíz de su teoría y su práctica políticas. En principio, aceptan el marco constitucional actual, pero sin aclarar hasta dónde y con qué consecuencias. Plantean o insinúan reticencias de fondo, ponen sistemáticamente en cuestión incluso el marco constitucional y hablan de la necesidad de revisarlo, pero siempre en función de tácticas coyunturales. En Cataluña o en el País Vasco no hablan nunca de *España*, sino de *Estado español*, pero Jordi Pujol acepta el nombramiento de “español del año” por parte de un diario tan centralista y “españolista” como *ABC*, y desde CiU se organiza la operación reformista para gobernar en Madrid y construir “de otra manera” la España de la que no se habla en Cataluña. En estas condiciones, la aceptación formal y programática del derecho de autodeterminación solamente sirve para mantener la cohesión interna de los mismos partidos y de algunos de sus sectores electorales, unidos por una amalgama de regionalismo, de independentismo, de reformismo y de populismo en la que todo está justificado. La ambigüedad es también muy grande en los partidos y grupos del nacionalismo de izquierdas que participan en los mecanismos políticos del sistema constitucional –por ejemplo, las elecciones–, pero defienden a ultranza el derecho de autodeterminación de Cataluña, los Países Catalanes, Euskadi o Galicia como vía para llegar al objetivo irrenunciable de la independencia, es decir, que preconizan al mismo tiempo el respeto –aunque sea instrumental– del marco del Estado de las autonomías pero con el propósito de destruirlo.

Finalmente, los partidos autonomistas de izquierdas –socialistas, comunistas y otros– que mantienen en sus programas el derecho a la autodeterminación sin discutir todas sus implicaciones

contribuyen a la ambigüedad general, tanto o más peligrosamente que los otros grupos mencionados, porque no entran en el fondo del problema, parecen aceptar como compatibles los dos modelos y, en definitiva, acaban haciendo el juego a los que, como los nacionalistas, se benefician más de la ambigüedad de esta cuestión decisiva. Todavía más, creo que en este tema, las fuerzas de izquierdas dejan de serlo si mantienen la ambigüedad. En un país como el nuestro, a finales del siglo XX, creo que no podemos continuar hablando del derecho de autodeterminación como un simple principio ideológico, es decir, sin explicar sus implicaciones políticas y, por lo tanto, sin ponerlo en relación con el modelo de Estado que hemos heredado y con el que es definido en la Constitución, con las transformaciones sociales en marcha, con los valores dominantes en nuestra sociedad y con el papel de España en el contexto europeo y mundial. Y en este contexto general no se puede esconder que el derecho de autodeterminación significa otro modelo de Estado, porque no puede verse desligado de su consecuencia lógica, el derecho a la independencia.

Desde el punto de vista político, reconocer jurídicamente el derecho de autodeterminación es abrir la puerta que fomenta continuamente la reivindicación independentista. Y desde el punto de vista institucional es abrir una doble vía que deja el Estado de las autonomías literalmente sin resolver. Es como decir que la organización institucional de las nacionalidades y regiones puede hacerse de dos maneras equivalentes: por la vía de la autonomía y por la vía de la independencia. O, dicho de otra manera, que el Estado constitucional español se puede organizar, al mismo tiempo y sin contradicción, como un sistema de comunidades autónomas o como un sistema que lleve a la ruptura de sus límites territoriales y a su transformación en un conjunto de estados diferentes. Me parece imposible que un Estado democrático –y menos si todavía no está totalmente consolidado como tal– se pueda estabilizar y pueda desplegar sus potencialidades con una alternativa como esta sobre él. Precisamente porque es necesaria la máxima claridad en este tema y porque la ambigüedad es extremadamente peligrosa, los partidos y grupos de izquierdas no lo pueden plantear en abstracto ni pueden reducirlo a una simple proclamación ideológica. La izquierda no puede defender el Estado de las autonomías, propugnar su despliegue en sentido federal y mantener al

mismo tiempo un concepto como el derecho de autodeterminación que cambia este modelo político y puede llegar a destruirlo. O una cosa o la otra, pero no las dos a la vez. Si los que se proclaman nacionalistas pueden mantener la ambigüedad en este tema capital es porque saben que no tienen la responsabilidad principal y definitiva en la construcción del Estado de las autonomías. Pero las fuerzas de la izquierda sí la tienen y por eso no pueden permitirse ni la menor ambigüedad.

¿Un nuevo centralismo?

La aceptación del modelo constitucional del Estado de las autonomías y del concepto de nación definido en el artículo 2, son dos premisas necesarias pero no suficientes para el despliegue de las autonomías en sentido abierto y progresivo. El mismo modelo constitucional es bastante complejo y ambiguo en algunas cuestiones decisivas –como la distribución de competencias y la financiación de las autonomías– como para cerrar muchas vías e impedir una lectura del Título VIII en sentido federal. Por otra parte, nunca insistiremos lo suficiente en la capacidad de inercia y de resistencia a la reforma descentralizadora de los aparatos del Estado que hemos heredado. Todo esto actúa como un freno a la renovación y hace muy difícil una auténtica reforma si no hay una voluntad política lo bastante clara y decidida para llevarla adelante. Existe, pues, el peligro de que la lectura del Título VIII que se imponga finalmente sea una nueva lectura centralista.

Este peligro no es teórico, sino muy real, por una serie de factores. Ya he mencionado dos –la complejidad y la ambigüedad del mismo texto constitucional y la inercia o la resistencia activa de los aparatos del Estado– y no insistiré porque son muy evidentes. Me referiré, pues, a otros, quizá no tan evidentes pero igualmente negativos.

Uno de ellos es el efecto paralizador del conflicto político sistemático entre el poder central y las diversas comunidades autónomas. Es un hecho perfectamente constatable en la vida diaria, muy especialmente en Cataluña y en Euskadi. El enfrentamiento político entre el Gobierno central socialista y el Gobierno autonómico convergente, en el caso de Cataluña, paraliza de hecho el despliegue de la autonomía, como puede verificarse en el caso de la financiación. Los recursos sistemáticos al Tribunal Constitucional contra tal o cual ejercicio de las competencias, tanto por

parte del Gobierno central como del Gobierno autonómico, se explican con frecuencia más por el enfrentamiento político que por el estricto deseo de mantener la fidelidad a la Constitución y al Estatuto de autonomía. El conflicto sistemático hace que a veces el Gobierno central se resista a traspasar competencias o recursos que favorecerán al rival político y, por otra parte, el Gobierno autonómico encuentra en el conflicto una continua fuente de alimentación de su hegemonía porque cada conflicto es la demostración de la supervivencia de un adversario exterior de todo el pueblo de Cataluña representado y defendido por la Generalitat y su presidente. Una actitud y otra conducen al bloqueo de la situación y paralizan el desarrollo armónico del Estado de las autonomías.

Otro factor de la parálisis es la pérdida de protagonismo de las nacionalidades históricas en la construcción y el desarrollo del Estado democrático. Por ejemplo, la hegemonía política de los nacionalismos en Cataluña y Euskadi ha transformado estas dos nacionalidades no en factores de dinamización y de progreso en el conjunto de España, sino en colectividades cada vez más marginadas del proceso general. Por ejemplo, en los últimos años del franquismo, Cataluña era un punto de referencia obligado de todos los que luchaban por la democracia en todos los rincones de España. Cataluña era la zona liberal, progresista y abierta a Europa, la zona donde más habían avanzado las plataformas unitarias y donde había las experiencias democráticas más abiertas y originales. Bajo la dirección de la izquierda comunista y socialista, la lucha por la independencia era un componente específico de la lucha por la democracia en Cataluña y en toda España, y en este sentido Cataluña era un auténtico motor del combate por la democracia en toda España. Solo hay que recordar los cuatro puntos de la Asamblea de Catalunya para constatar cuál era el auténtico alcance de nuestra contribución como pueblo al combate democrático del conjunto de los pueblos de España. Euskadi era también otro factor importante en este proceso. La lucha del pueblo vasco –tan diferente de la nuestra– era vista con profunda simpatía e incluso las primeras acciones de ETA eran vistas como actos de un benefactor justiciero frente a la dictadura.

Hoy las cosas son muy diferentes. España ha pasado de la dictadura a la democracia, y el cambio ha afectado a todos los rincones

del país. España ha entrado en Europa, y Cataluña ya no es la única zona abierta a Europa ni la más dinámica. Por otra parte, la aportación del pueblo vasco a la construcción de la democracia ha sido tan contradictoria y equívoca que hoy ETA es uno de los principales peligros contra la estabilidad democrática y muchas de las cosas que provienen de Euskadi son vistas con recelo en el resto de España. Las mayorías nacionalistas en los parlamentos y los gobiernos han provocado una enorme tendencia a la marginación de Cataluña y Euskadi, al encierro victimista, al desinterés por la solidaridad con el resto del país, tendencia que se ha visto correspondida por un gran distanciamiento de los otros pueblos respecto a una Cataluña y una Euskadi que son vistas como colectividades difíciles de entender y solamente preocupadas por ellas mismas. Y cuando los dirigentes de CiU han querido aparecer como una alternativa al gobierno del PSOE en Madrid con la operación reformista de Miquel Roca Junyent y han presentado esta alternativa como otra manera de hacer España, se han encontrado con una opinión que no solamente no entendía sino que no experimentaba ninguna clase de interés por este proyecto. Cataluña ya no es más dinamismo económico ni más capacidad cultural, Cataluña ya no es un modelo que pueda entusiasmar a una España que ha salido del franquismo, ha descubierto la democracia y ha avanzado por sí misma.

Desde este punto de vista, Cataluña y Euskadi han dejado de ser motores de la construcción de la España de las autonomías. Ya no son ni un modelo ni un estímulo. El despliegue del Estado de las autonomías se encuentra, pues, falto del impulso renovador y progresista de las dos grandes nacionalidades históricas, de las dos grandes colectividades animadoras de la reivindicación autonomista. Este es, sin duda, el principal problema que debe resolver la izquierda política catalana y vasca y que solamente ella puede resolver. Mientras, la marginación de Cataluña y de Euskadi de este proceso general es un factor de parálisis, de estancamiento y de esterilidad, que favorece la inercia y las resistencias de los sectores menos proclives a la autonomía.

Un tercer factor negativo puede ser la repercusión de la entrada de España en el Mercado Común. La entrada es, en sí misma, un gran paso hacia adelante en la modernización de nuestro sistema económico, un paso indispensable e inevitable, aunque no todos sus

efectos sean directamente positivos. Pero es evidente que el ingreso de nuestro país en la CEE introduce un factor nuevo en nuestro sistema jurídico. Una gran parte de la legislación del Mercado Común es directamente aplicada a nuestro país y otra parte exige una adaptación y un desarrollo, cuyo responsable es el Gobierno central. Tenemos, pues, una responsabilidad internacional específica del Gobierno central, único interlocutor jurídico en la CEE, y una nueva situación jurídica que afecta al funcionamiento mismo de las comunidades autónomas, por cómo incide en el ejercicio concreto de muchas de sus competencias. Todo esto puede convertirse en una fuente de conflictos y refuerzo indiscriminado del poder central si no hay una clara voluntad de diálogo y de cooperación y si no se definen unos mecanismos estables de solución de los problemas que inevitablemente se plantearán.

Por otra parte, esta situación puede favorecer el fortalecimiento de las tendencias neocentralizadoras de la tecnocracia administrativa, más partidarias de una simple descentralización administrativa de los aparatos centrales que de una auténtica autonomía política.

Si tenemos en cuenta el auge de esta tecnocracia, la creciente uniformización del espacio económico español y la necesidad de buscar nuevas proyecciones hacia el exterior que solo pueden pasar por el protagonismo del poder central, el resultado global puede ser el predominio final de una lectura neocentralista del Título VIII y la transformación de las autonomías en un sistema de instancias de descentralización administrativa. Este es, según mi parecer, uno de los peligros más importantes de la situación actual, peligro que puede convertirse en realidad incluso contra la voluntad política explícita de los principales partidos políticos y del Gobierno. Es un problema de voluntad, pero también de organización y de puesta en marcha efectiva de mecanismos de cooperación y de coparticipación.

¿Una lectura federalista?

¿Cuál es, pues, el estado de la cuestión? La realidad es que actualmente, nueve años después de la vigencia de la Constitución, el Estado español es todavía una superposición de dos modelos, el viejo modelo centralista y el nuevo Estado de las autonomías, y que el desarrollo de las comunidades autónomas es muy

desigual y ha sido y es condicionado por el conflicto político entre el socialismo en el poder y los nacionalismos. A mi parecer, las propuestas políticas de las izquierdas no son lo suficientemente claras y no permiten saber con certeza cuál es la dirección en que se quiere avanzar. En estos últimos años, el PSOE en el Gobierno central se ha movido, a mi parecer, entre la reforma y la adaptación a la situación existente, y por eso el cambio ha avanzado en algunos terrenos y se ha estancado en otros.

En el terreno de las autonomías, por ejemplo, se ha avanzado en el traspaso de competencias –aunque de manera desigual– y se ha llegado finalmente a un acuerdo básico sobre el gran problema de la financiación de las autonomías. Pero, en cambio, se ha avanzado poco en la descentralización efectiva de los aparatos del Estado y en la creación de mecanismos estables de cooperación y de participación de las comunidades autónomas en las decisiones generales. Subsiste la indeterminación sobre las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las comunidades autónomas, se han tomado importantes medidas para adaptar algunos sectores –como la educación o la sanidad– a la estructura del Estado de las autonomías, pero no se ha hecho nada respecto a las Fuerzas Armadas, casi nada en las Fuerzas de Seguridad –aparte de las confusas puestas en marcha de las policías autonómicas– y muy poco en el aparato judicial. No digo esto porque crea que estas reformas son fáciles y se pueden hacer muy de prisa. Lo que me parece preocupante no es la lentitud, sino la indefinición del modelo y las vacilaciones sobre el camino que se quiere seguir.

Las fuerzas de izquierdas no pueden permitirse estas ambigüedades y vacilaciones. En primer lugar porque cada una de ellas da alas a un nacionalismo que las aprovecha para hacer revivir el espectro del adversario exterior inmutable. Pero, sobre todo, porque lo que está en juego es el modelo futuro del Estado español y el marco de una auténtica propuesta de izquierdas en la cuestión de las nacionalidades y regiones.

Desde el Gobierno y desde fuera del Gobierno la izquierda debe luchar no solo por una descentralización efectiva del Estado, sino también por una auténtica redistribución del poder político, porque esta es la lógica de un Estado de las autonomías con vocación federal. Solamente cuando esta descentralización y esta redistribución sean reales se podrá plantear con claridad la creación de

mecanismos de cooperación y de corresponsabilización. No digo que haya que esperar lo primero para hacer lo segundo. Basta con crear expectativas razonables de avance por este camino y un clima de confianza que dé seguridad a las partes.

La cooperación y la corresponsabilización son los mecanismos básicos del federalismo cooperativo en los países de sistema federal y también pueden serlo y deben serlo en el nuestro. Se trata de asociar las comunidades autónomas a la toma y a la realización de las decisiones básicas, tanto en el terreno económico-financiero como en el político-administrativo. Por ejemplo, no es posible corregir los desequilibrios económicos existentes a través del Fondo de Compensación Interterritorial o de otros organismos sin unos mecanismos de auténtica cooperación entre el poder central y las comunidades autónomas y sin delegar ampliamente en estas la ejecución de las decisiones tomadas.

El problema de la cooperación va ligado a otro: el de la estructura administrativa del Estado. Decir que hoy tenemos todavía la superposición de dos modelos de Estado no es ni un exabrupto ni un juego de palabras, sino anunciar un problema que trae muchas complicaciones y que, si no se resuelve de manera conveniente, puede frustrar el desarrollo del Estado de las autonomías. Hasta ahora la puesta en marcha de las autonomías no ha significado la descentralización y la simplificación efectivas de la Administración pública, sino que ha introducido nuevos niveles administrativos sin suprimir los ya existentes. Si en el mismo espacio físico de una gran ciudad operaban antes la Policía Nacional, la Guardia Civil, la Policía Gubernativa y la Policía Municipal, ahora continúan operando prácticamente las mismas –a pesar de la positiva simplificación del cuerpo de Policía–, con la adición de la Policía Judicial y las policías autonómicas en Euskadi y Cataluña. Y eso sin contar con la multiplicación de las entidades privadas de seguridad. El resultado es la confusión de las funciones, el aumento de la ineficacia y el encarecimiento de las instituciones. Este ejemplo es especialmente visible y notorio, pero lo mismo ocurre en los otros niveles de la Administración. En general, puede decirse que la creación de las comunidades autónomas no ha significado hasta ahora la simplificación de las administraciones sino el mantenimiento de muchas de las viejas estructuras y, en muchos casos, la duplicación de los efectivos.

A todo esto hay que añadirle el hecho, también negativo, de que las comunidades autónomas no se han estructurado hasta ahora como instituciones de nuevo tipo, abiertas a la participación de los ciudadanos y dotadas de una Administración ágil y eficaz, sino que han tendido a reproducir a escala reducida las estructuras y modos de funcionamiento del Estado central.

La superación de estas tendencias, inercias y vacilaciones es vital para avanzar hacia un funcionamiento federal del Estado de las autonomías y, en definitiva, para dar a este Estado su más pleno sentido. Los mecanismos de cooperación y de corresponsabilización son, pues, indispensables, pero no solamente desde el punto de vista institucional. En realidad, la lógica del Estado de las autonomías, tal como lo define la Constitución, es la lógica de la negociación, del acuerdo y de la cooperación. Si esta lógica no funciona, se impone la contraria, es decir, la del conflicto, la de los compartimentos estancos y la de los adversarios exteriores.

Hay que insistir mucho en esto desde una perspectiva de izquierda, porque el proceso de construcción del Estado de las autonomías es un proceso abierto que puede derivar hacia muchas direcciones. Nunca insistiremos lo suficiente en la capacidad de inercia y de resistencia a la reforma descentralizadora de los aparatos del Estado que hemos heredado. Todo esto actúa como un freno de la renovación y hace muy difícil una auténtica reforma, si no hay una auténtica voluntad política lo suficientemente clara y decidida como para llevarla hacia adelante. Existe, pues, el peligro de que la lectura –como se dice púdicamente– del Título VIII que finalmente se imponga sea una nueva lectura centralista. Y este es un peligro que la izquierda debe vencer.

En estas condiciones hablar de una lectura federalista puede ser un programa enardecedor, pero también puede ser una huida hacia adelante. O, como en el caso repetidamente señalado del colectivo “Javier de Burgos”, puede ser una forma de enmascarar un auténtico retorno al centralismo.

Hablar de Estado federal es hablar de una perspectiva de futuro. Oficialmente España no es ni puede ser un Estado federal si no se modifica la Constitución. Pero lo importante no es el nombre, sino la cosa. Lo importante es que el Estado español acabe funcionando como un Estado federal. Y esto es perfectamente posible a partir del actual texto constitucional. La distribución de com-

petencias entre el poder central y las comunidades autónomas prevista en la Constitución, en los estatutos de autonomía y en las leyes –lo que el Tribunal Constitucional denomina el “bloque” de constitucionalidad–, la flexibilidad del sistema, basado de hecho en la negociación con las comunidades autónomas y el poder central y en el arbitraje final del Tribunal Constitucional y la existencia de diversas cláusulas de apertura como las del artículo 150 de la Constitución, dan un margen suficiente para que la relación entre el poder central y las autonomías sea muy parecida e incluso idéntica a la de la mayoría de los Estados fundamentalmente federales. En definitiva, más allá de las polémicas historias sobre un modelo político que convirtieron el federalismo en una ideología política, el Estado federal es una técnica de distribución del poder político y de los recursos, una técnica que quiere conciliar la mayor descentralización con el nivel necesario de coordinación y de centralización. En este sentido, lo único que puede impedir el despliegue de nuestro Estado de las autonomías en sentido federal es la falta de voluntad política o una serie de graves errores de planteamiento, como creo que lo fue el de la LOAPA, por ejemplo.

La lectura federal del Título VIII es, pues, un problema técnico, pero es esencialmente un problema político. El modelo definido en la Constitución tiene ambigüedades que habrá que resolver políticamente, como son la subsistencia del viejo modelo provincial y la indeterminación del sistema de distribución de competencias y de recursos financieros. La realidad del Estado que hemos heredado es también contradictoria. En realidad nuestro Estado actual, después de ocho años de vigencia de la Constitución, es una superposición de dos modelos, el viejo modelo centralista y el nuevo Estado de las autonomías. El desarrollo de las comunidades autónomas es muy desigual y ha estado y está todo él condicionado por el conflicto político entre el socialismo y los nacionalismos.

Desde el punto de vista técnico, la lectura federalista del Título VIII exige medidas evidentes, entre las que me limitaré a indicar las siguientes:

1. Impulsar la desaparición de la Administración periférica del Estado, partiendo de la base de que las comunidades autónomas y las entidades locales han de ser consideradas como la representación normal del Estado.
2. Fortalecer los mecanismos de cooperación y de coordinación

estables entre las autonomías y el poder central, no solamente a nivel administrativo sino también a nivel legislativo y ejecutivo. Sobre este tema ya hay una abundante literatura y no es necesario insistir aquí. A modo de ejemplo, me remito a las interesantes aportaciones de Enoc Albertí en el volumen colectivo *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* (ed. Eliseo Aja, 1985, en especial los capítulos XX, XXI y XXII).

3. Definir claramente el modelo de organización territorial, rompiendo la actual superposición de los dos modelos, el centralista y uniformista, de un lado, y el autonómico de otro. Esto significa definir con rigor las competencias, las funciones y los servicios, abandonar el principio de la preeminencia sistemática de la Administración central, no multiplicar las funciones, los servicios y los aparatos en el mismo territorio, tender a pocas estructuras orgánicas y a la diversidad de dependencias funcionales.

La cuestión de los mecanismos estables de coordinación y de cooperación no es fácil de resolver, no solamente por las inercias centralistas de la Administración sino también por el nivel desigual de desarrollo de las comunidades autónomas e incluso por el número quizá excesivo de estas. Pero es una cuestión decisiva de la que depende básicamente el despliegue efectivo de nuestro Estado como un Estado federal o la frustración del proceso.

Pero ninguna de estas medidas técnicas será posible ni efectiva si no hay detrás una voluntad política firme e inequívoca que las impulse. Esta voluntad política no puede ser uniforme ni unidireccional. Debe existir en los detentores del poder central y debe existir en las nacionalidades y regiones. Debe ser una voluntad de negociación, de cooperación y de acuerdo, pero expresada desde situaciones diferentes e incluso con un importante grado de confrontación.

Los dos elementos políticos que pueden frustrar este despliegue son el triunfo del neocentralismo tecnocrático en el poder central y la hegemonía política de los nacionalismos en las nacionalidades y regiones. Ambos suponen la continuidad del conflicto como sistema de relaciones y el mantenimiento de la ambigüedad sobre el concepto de nación y sobre el marco territorial del Estado, la tendencia a los compartimentos estancos y la imposición desde el centro de una política que muy bien podríamos calificar de nuevo despotismo ilustrado.

Pero negociación, cooperación y acuerdo significan la existencia de dos partes y, por lo tanto, de interlocutores no exactamente iguales ni uniformes, incluso si pertenecen al mismo partido. Esta es la esencia de la definición de España como una «nación de naciones o de nacionalidades y regiones».

Quiero significar con esto que las fuerzas políticas que propugnan una lectura federalista del Estado de las autonomías –básicamente las fuerzas de izquierda– han de saber evitar dos posibles peligros: el de la uniformidad en el seno de un mismo partido y el de la exacerbación «nacionalista» de las diferencias y las inevitables confrontaciones.

La izquierda no puede caer en las ambigüedades del nacionalismo; es decir, ni puede ser ambigua sobre el modelo de Estado ni puede cultivar en ningún momento la lógica del adversario exterior. Pero tampoco puede desentenderse del hecho nacional o regional en nombre de una visión más amplia de los problemas políticos ni se puede convertir en simple instrumento de ejecución de las decisiones del poder central. Como lo demuestra la trayectoria de la izquierda comunista y socialista en Cataluña bajo el franquismo, la izquierda debe ser profundamente nacional y a la vez profundamente solidaria con todas las nacionalidades y regiones de España, desde la propia singularidad nacional o regional. La izquierda no puede limitarse a ser la simple ejecutora de las decisiones del Gobierno central a través de la disciplina interna de un mismo partido, sino que ha de ser clara y consecuentemente una de las partes de la necesaria negociación. La negociación sirve para buscar el acuerdo, pero implica confrontación y quizá conflicto. Esto debe ser asumido sin ambivalencia por la izquierda desde el poder central y desde cada comunidad autónoma.

Dicho de otra manera: la izquierda no puede ser nacionalista, pero debe ser profundamente nacional; debe tener raíces profundas en la propia colectividad, expresar los sentimientos y las aspiraciones de todos los sectores populares y reflejar las inquietudes y las esperanzas de la mayoría de la población. Debe ser, pues, la gran fuerza integradora y unificadora de la propia nacionalidad o región, pero sin caer en ningún aislamiento ni en ninguna actitud defensiva; debe poner toda su capacidad de integración no al servicio del aislamiento victimista, sino al servicio de la construcción de un auténtico Estado de las autonomías. Esto es especialmente

importante en Cataluña, Euskadi y Galicia, tres nacionalidades que han de ser motores del proceso y no tres colectivos que se mueven a contrapelo de este proceso y lo aceptan de mala gana.

En este sentido creo que la izquierda debe transmitir un mensaje comunitario que dé respuestas reales, claras y comprensibles a las inquietudes, las inseguridades y las esperanzas de la mayoría de la gente, con propuestas comunitarias e integradoras frente al aislamiento y la insolidaridad que predominan hoy en día. La izquierda no puede dejar este mensaje comunitario en manos de un nacionalismo paternalista y conservador ni puede contraponerle un mensaje abstracto y elitista. A mi manera de ver, esta es una cuestión fundamental, porque toca de lleno lo que hoy es realmente el hecho nacional. Hablar de *nación* o de *nacionalidad* en abstracto tiende a ser cada vez más retórico en un mundo cambiante como el nuestro, ya en la recta final del siglo XX. El nacionalismo puede ser retórico, porque es una forma de mantener viva su consustancial ambigüedad, pero la izquierda no puede serlo porque debe construir realmente el Estado de las autonomías y hacer progresar nuestra sociedad.

El problema de la lectura federalista del Estado de las autonomías es, en todo caso, un problema muy abierto que implica medidas políticas y técnicas muy determinadas y exige, por lo tanto, una discusión en profundidad. Pero también exige mayorías políticas y sociales muy concretas. Sin una hegemonía política y cultural de la izquierda en las principales nacionalidades y regiones, por ejemplo, no creo que sea posible ningún despliegue efectivo del Estado de las autonomías en sentido auténticamente autonómico, es decir, en sentido federal. Por eso el problema primero y más inmediato es la lucha por esta hegemonía, la cual no es únicamente electoral, pero también tiene que serlo necesariamente.

Estos son, a mi modo de ver, los aspectos principales del problema.



Reunió de la Ponència Constitucional, el 30 d'agost de 1977. (e-d): Gabriel Cisneros, Miguel Herrero, Miquel Roca, Manuel Fraga, dos lletrats de la Cambra de Diputats, Gregorio Peces-Barba i Jordi Solé Tura. Foto: EFE.

Lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer con la Constitución¹

La Declaración de Estella y la tregua de ETA han abierto dos debates importantes: el del modelo de estado y el de las formas de legitimación de los cambios constitucionales. Respecto del primero es preciso defender un sistema de autonomías con ritmos y competencias diferentes pero con total igualdad en los derechos de la persona. En cuanto al segundo, la apuesta por la paz no puede legitimar cambios en la Constitución a través de vías espúreas.

Desde que se anunció la tregua de ETA se ha levantado una desafortada polémica sobre la imprescindible reforma de la Constitución.

¹ Article de Jordi Solé Tura per a "La Constitución Española", dins la revista *Temas para el debate*, núm. 49. Desembre de 1998, pàgs. 30-33.

Naturalmente, todo el mundo tiene el derecho de opinar al respecto y de proponer cambios si los juzga necesarios. Yo mismo soy partidario de una inmediata reforma del Senado, para convertir la Cámara Alta en un órgano representativo de las autonomías. La Constitución no es un texto sagrado e intocable y es lógico y hasta saludable que se reexamine su contenido a medida que la sociedad española va cambiando y se formulen propuestas de modificación si se llega a una conclusión razonable al respecto. Lo que me preocupa es la vinculación tan rotunda y tan inmediata entre las propuestas de cambio, por un lado, y por otro el anuncio de la tregua, la dura campaña electoral en Euskadi y el resultado final de las elecciones al Parlamento Vasco, como si la suma de estos factores llevase ineluctablemente a plantear como tema fundamental e inmediato el posible cambio de la Constitución o una reinterpretación radical de su contenido. Creo que este es un mal planteamiento, y que lo peor que nos podría pasar es que la Constitución se acabe convirtiendo en una simple moneda de cambio o en un banderín de enganche en la pelea entre facciones enfrentadas. Por esto creo que tenemos que esforzarnos en ver las cosas con un poco de serenidad.

Modelo de estado

La discusión post-tregua se ha centrado en el modelo de estado y en las formas de legitimación de los posibles cambios constitucionales. La Declaración de Estella-Lizarraga, por ejemplo, insistía mucho en este último punto, el de las formas de legitimación. Del modelo de estado ha hablado la propia ETA en sus comunicados, pero también han hablado de él los que propugnan la desaparición definitiva del llamado “café para todos” y los que aprovechan que el río pasa por ahí para reclamar más soberanía y más poder, sin precisar qué soberanía y qué poder. Todo ello a borbotones, como queriendo coger el pájaro al vuelo, mientras el PP asume el papel de guardián de las esencias de un texto constitucional que años atrás no le entusiasmaba, que digamos, y el Partido Socialista choca con dificultades para poner en el primer plano de la discusión su propuesta de Estado federal, que es el único programa coherente y sensato que se ha presentado en el panorama político de los últimos meses.

Los dos temas básicos que se plantean en medio del forcejeo son, por consiguiente, el modelo de estado y el de las formas de

legitimación de los posibles cambios. Y como yo no creo que ninguna de las fuerzas políticas actuales crea de verdad que se puede y se debe crear el nuevo Estado soberano que propugna el comunicado de ETA, el problema del modelo de Estado se reduce a dos aspectos del asunto: la posible eliminación del llamado “café para todos” y la ampliación de poderes de algunas Comunidades Autónomas, especialmente de Euskadi y Cataluña.

Eliminación del “café para todos”

Pues bien, sobre lo primero, sobre el concepto de “café para todos”, que es una descripción despectiva y humillante de un modelo de Estado que ha cambiado de arriba a abajo el viejo modelo del Estado centralista hay que decir, con la máxima rotundidad, que los que lo denuncian cometen un gravísimo error de perspectiva. Cuando se abrió el proceso constituyente en 1977 las posiciones sobre el modelo de Estado eran muy diversas, pero quedó claro desde el primer momento que no se podía mantener el viejo Estado centralista, llevado a sus últimas consecuencias por el franquismo, ni cabía un leve retoque del mismo mediante una cierta regionalización. Por consiguiente, acabamos barajando dos modelos de Estado. Uno era el que ya se había intentado con la II República de 1931, a saber: mantener un Estado centralizado con sus tres excepciones, Cataluña, Euskadi y Galicia, que tendrían un régimen de autonomía. El otro era transformar totalmente el Estado heredado del régimen anterior creando un sistema general de autonomías muy parecido a un sistema federal, con ritmos y competencias diferentes pero con total igualdad en los derechos de la persona.

El primero, el modelo de la II República, no había cuajado, no solo porque fue destruido por el levantamiento militar y la guerra civil, sino, también, porque generaba situaciones desiguales. Por esto creí desde el primer momento que repetir aquel modelo nos llevaría a una auténtica parálisis, porque el Estado centralista seguiría siendo muy fuerte y costaría mucho democratizarlo, porque surgirían grandes tensiones entre la España centralizada y la autonómica y con ello se reforzaría el viejo centralismo españolista, y porque mantendría las desigualdades entre las zonas desarrolladas y subdesarrolladas de España, que habían obligado a emigrar a tantos centenares de miles de españoles.

En consecuencia, el único modelo que podía asegurar una descentralización general y unas autonomías efectivas y sólidas era el cambio total de la estructura del Estado, con una descentralización general, un pleno reconocimiento de la diversidad de lenguas, de las identidades colectivas y de los distintos símbolos, y la superación de las desigualdades internas mediante una nueva redistribución de los recursos públicos. Este fue, por consiguiente, el modelo que se eligió, el que se puso en marcha con la Constitución de 1978 y el que, pese a los muchos problemas y a las dificultades de un cambio tan abrupto, ha funcionado en estos veinte años y ha hecho posible el paso de un país abrumado a un país equiparable a los más desarrollados de nuestro entorno europeo. Y, sobre todo, que ha creado un sistema institucional infinitamente más adecuado para enfrentarnos con los retos de la construcción de la nueva Europa comunitaria.

Este es el sistema que algunos nacionalistas califican despectivamente de “café para todos” y que más de uno propone suprimir. Como decía, creo que esta es una pésima apreciación de la realidad. La Constitución reconoce la diversidad cultural y lingüística y el pluralismo de las identidades colectivas. Pero si todos tenemos derecho a reivindicar la diversidad y a proclamar una identidad colectiva nadie tiene derecho a negar la diversidad y la identidad de los demás. Por esto creo que los que llaman a terminar de una vez con el “café para todos” no solo no entienden el sentido profundo de la opción constitucional de 1978 sino que nos harían retroceder en el tiempo y en la perspectiva política. Una cosa son los hechos y las realidades diferentes, otra la identificación del hecho diferencial con el privilegio, y otra la creación de una barrera diferencial entre ciudadanos que, por diferentes que sean, tienen los mismos derechos fundamentales como personas, vivan donde vivan, hablen la lengua que hablen, sea cual sea su entorno cultural.

Introducción de cambios en la Constitución y su legitimación

El segundo gran tema es el de la legitimación de los posibles cambios. Se aduce, por ejemplo, que la Disposición Adicional Primera, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y admite la actualización general de los regímenes forales, permite introducir al margen de la Constitución cambios

no previstos en ella, como por ejemplo, la autodeterminación y hasta la independencia. Creo que los que propugnan esta interpretación cometen un grave error, de consecuencias imprevisibles. La propia Disposición dice muy claramente que las actualizaciones posibles de los regímenes forales se harán en el marco de la Constitución y los estatutos de autonomía, y ni la Constitución ni los estatutos prevén la separación o independencia de ninguna parte del territorio español ni reconocen el derecho de autodeterminación como instrumento para conseguir la independencia.

Más aún, la Constitución establece claramente que la soberanía nacional no es ejercida por un sujeto genérico como la nación sino por el pueblo español, es decir, por el conjunto de los hombres y las mujeres que tienen derecho al voto, un voto del que emanan los poderes del Estado.

Pues bien, los que opinan que a partir de la Disposición Adicional Primera se puede llegar a alcanzar situaciones no previstas en la Constitución nos están diciendo que existen dos formas de legitimación de los posibles cambios: una, el voto de todos los ciudadanos y ciudadanas que lo puedan ejercer; otra, la decisión no prevista ni considerada ni reconocida ni explicitada de unos ciudadanos y ciudadanas que, por la vía foral, podrían tomar unas decisiones que implicarían a los demás sin que estos pudiesen decir ni hacer nada al respecto y sin pasar por los canales establecidos por la propia Constitución. Esto es, precisamente, lo que propugna el Manifiesto de Estella.

Este no es, por consiguiente, un tema menor ni, menos aún, un mero ejercicio de interpretación jurídica. Espero y deseo que la tregua de ETA se convierta en definitiva y que el terrorismo desaparezca para siempre en nuestro país. Pero no quiere decir que tengamos que plegarnos a cualquier exigencia de cambio constitucional por dura que sea la presión, si este cambio se propone por las vías que acabo de citar. Si la tregua se mantiene y, sobre todo, si es definitiva, entraremos con toda seguridad en una nueva fase política que exigirá mucho tacto, mucha serenidad y mucha capacidad de negociación entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, sin excepción alguna. Pero esto no se podrá hacer a costa de deteriorar o envilecer el texto de nuestra Constitución, porque nos jugamos con ello nuestra estabilidad interna y nuestra aproximación serena a la construcción del nuevo

marco europeo. Afortunadamente, la Constitución de 1978 es suficientemente flexible como para explorar soluciones avanzadas a muchos problemas, pero perdería toda su fuerza y su prestigio si le hiciésemos decir lo que no dice y si acabásemos legitimando cambios a través de vías espúreas que la Constitución no contempla. En esto tenemos que ser muy serios y muy claros.



Els diputats de la Comissió Constitucional, drets, voten l'avantprojecte de Constitució l'11 de maig de 1978. (Primera fila, e-d): Virgilio Zapatero, Gregorio Peces-Barba, Alfonso Guerra, Felipe González, José Pedro Pérez Llorca, Gabriel Cisneros, Miguel Herrero, Miquel Roca, i Jordi Solé Tura. Foto: EFE.

La Constitución, entre el pasado y el futuro¹

I. Introducción

Cuando los siete diputados elegidos para redactar el proyecto de Constitución que iba a abrir el camino a la democracia y a terminar con el régimen franquista nos reunimos por primera vez el 22 de agosto de 1977, en una estrecha sala del Congreso de los Diputados, sentí que se agolpaban muy dentro de mí muchas emociones acumuladas en el tiempo. Hacía veinte años que había ingresado en el PSUC, el partido de los comunistas catalanes, en la clandestinidad. Como tantos otros militantes, había pasado por

¹ Article de Jordi Solé Tura dins *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*, que conté també aportacions de Gabriel Cisneros, Manuel Fraga, Miguel Herrero de Miñón, Gregorio Peces-Barba, José Pedro Pérez-Llorca, i Miquel Roca. Ed. Taurus. Madrid, 1998, pàgs. 175-209.

situaciones muy complejas en aquella oscura batalla contra la dictadura, había conocido el entusiasmo y el miedo, las sanciones en la Universidad, el exilio, la cárcel y la penuria profesional y económica, la solidaridad con mis compañeros y las discrepancias que provocaron mi expulsión del propio PSUC clandestino, la búsqueda de nuevas vías en aquella España cerrada por el franquismo, la vuelta años más tarde al PSUC y al PCE tras otras experiencias apasionantes, siempre con la proa puesta hacia el mismo objetivo: acabar con la dictadura y construir una democracia auténtica y duradera. Nunca imaginé que tendría el inmenso honor de ser uno de los redactores de la Constitución de aquella democracia soñada.

Conocía a mis compañeros de ponencia, pero sólo con algunos de ellos había tenido una relación personal. Conocía bien a Miquel Roca y a Gregorio Peces-Barba. Con Miguel Herrero de Miñón había compartido una oposición a agregado de Derecho Político, todavía con Franco vivo, y los dos habíamos sido suspendidos, lo que aumentó nuestra solidaridad y consolidó nuestro sentido del humor. Con Gabriel Cisneros había tenido un par de conversaciones. A José Pedro Pérez-Llorca le había visto evolucionar con soltura en los primeros compases del nuevo Congreso de los Diputados. Y a Manuel Fraga Iribarne le conocía, pero a mucha distancia. Yo no había olvidado que era ministro del gobierno de Franco cuando fui detenido y encarcelado y supongo que él me veía a mí como un rojo peligroso que iba a incendiar el Congreso en cuanto se diese la vuelta. Pero todos éramos conscientes de lo que se esperaba de nosotros y creo que no sólo supimos comprender nuestro papel sino que lo cumplimos con honestidad, con entrega, con sentido común y con plena responsabilidad. Adoptamos un método de trabajo sencillo y funcional y nos lanzamos a la tarea buscando el consenso necesario para redactar un texto que permitiese a todas las formaciones políticas que representábamos poder llamar a votar *sí* en el referéndum final. Por consiguiente, terminamos nuestra tarea respetándonos los unos a los otros y cultivando una relación de amistad. Por ello y por el resultado final me parece importante resaltar este clima y este modo de operar en un contexto que no era precisamente fácil ni placentero.

En lo que a mí me concierne esto quiere decir que una vez elegido, una vez metido en la tarea, olvidé las emociones y los honores,

me dediqué a ello con la máxima intensidad e hice cuanto pude para no caer en ningún alarde de protagonismo personal. Sabía a quién representaba y sabía también lo que se esperaba de mí como representante. El PCE y el PSUC no eran exactamente lo mismo, pero tenían los mismos problemas y, sobre todo, uno fundamental: que tras muchos años de lucha clandestina en la que ambos habían tenido un gran protagonismo, las elecciones del 15 de junio de 1977 les habían convertido en una fuerza importante pero secundaria en el seno de la izquierda. En Cataluña la diferencia era menor, el PSUC era la segunda fuerza, detrás de Socialistes de Catalunya pero con un número considerable de votos y situada por encima de ucedistas y nacionalistas y, además, la izquierda en su conjunto había triunfado ampliamente. En cambio, en el resto de España había triunfado la UCD y en el seno de la izquierda la distancia entre la primera fuerza, el PSOE, y la segunda, el PCE, era abismal. Quedaba claro, pues, que España no era Italia y que el comunismo tenía que adaptarse a una situación que no respondía a las esperanzas de tantos comunistas que habían luchado y sufrido bajo la dictadura, unos anclados en el pasado, otros pensando en algo más moderno que incluso ya tenía un nombre, el eurocomunismo.

Digo, pues, que sabía a quién representaba porque desde el primer momento vi que a aquella fuerza política entusiasta y desconcertada, luchadora y perpleja, orgullosa y dolida, lúcida y dogmática, no le sería fácil enfrentarse con un proceso constituyente como el que se abría y asumir unas responsabilidades que, de hecho, lo convertirían en una fuerza de gobierno sin posibilidad ninguna de gobernar. Estaba claro que en el seno del PCE y del PSUC habría resistencias y contradicciones, que en ambas fuerzas surgirían voces que llamarían a continuar el combate desde la oposición pura y dura, a dejar que en la tarea constituyente se comprometiesen los demás y a aprovechar las contradicciones que sin duda se abrirían entre los constituyentes para recuperar una parte del terreno perdido.

Afortunadamente, la dirección del PCE y del PSUC estaba en manos sólidas y la decisión fue clara y rotunda: pese a todo, el Grupo Comunista iba a ser protagonista directo del proceso constituyente e iba a asumir todas sus responsabilidades en la batalla de la nueva Constitución, o sea, la batalla por la derrota definitiva

del franquismo y la apertura de una democracia sólida y duradera. Fue Santiago Carrillo quien combatió con más empeño para que en la ponencia constitucional estuviesen representados no sólo el Grupo Comunista sino todos los grupos parlamentarios, para que nadie quedase fuera del consenso necesario y nadie pudiese convertirse en eje aglutinante de los descontentos, de los resabios del pasado o de las contradicciones nuevas que sin duda iban a surgir. Y fueron él y un buen grupo de magníficos colaboradores quienes pilotaron una discusión interna que dejó fuera de juego, temporalmente por lo menos, a una oposición arisca que creía que había que marginarse para mantener la autenticidad y luchar en la calle y no en el Parlamento para conservar las esencias puras de una izquierda que seguía hablando de revolución y no podía perderse en los vericuetos de una mera reforma, aunque fuese la reforma constitucional.

Con este trasfondo político se celebraron reuniones especiales de la dirección del PCE y la del PSUC durante los meses de julio y agosto de 1977 y sesiones de trabajo con dirigentes políticos y juristas, y a modo de resumen de todo lo discutido, yo redacté una Memoria que sometí a la aprobación de ambas direcciones antes de sentarme en la mesa de trabajo aquel caluroso 22 de agosto. El texto de la Memoria y un segundo texto mío, el informe que presenté al Comité Central del PCE el 7 de enero de 1978, cuando ya habíamos concluido la redacción del proyecto de Constitución y se abría el periodo de enmiendas y de discusión en la Comisión de Asuntos Constitucionales y en el Pleno del Congreso de los Diputados, fueron publicados conjuntamente en un librito que editó en 1978 el propio PCE con el título de *Los comunistas y la Constitución*, que hoy debe ser difícil de encontrar pero que es un documento importante para conocer la actitud del PCE y del PSUC en el proceso constituyente.

Dicho esto quiero añadir que a lo largo de la tarea de redacción y discusión de la nueva Constitución gocé de una gran autonomía, o sea, que consulté muchas cosas con los máximos dirigentes del PCE y del PSUC –muy especialmente con Santiago Carrillo– y con los expertos que colaboraban conmigo, pero que también tomé muchas decisiones directamente, sin consulta previa y que, normalmente, estas decisiones me fueron respetadas. Subrayo esto porque mi posición en el seno de la Ponencia redactora era un

poco especial. De hecho, yo era el único de los siete ponentes que no podía formar mayoría contra otros. Tanto Manuel Fraga Iribarne como Miquel Roca y hasta Gregorio Peces-Barba podían llegar en algún momento a un acuerdo con los tres ponentes de UCD para formar una mayoría puntual. Lo que era impensable era que estos mismos tres ponentes pudiesen formar mayoría con el representante del Grupo Comunista contra los tres restantes, fuese cual fuese la índole del asunto. Esto me obligaba, por consiguiente, a negociar constantemente mis propuestas y a buscar puntos de apoyo y fórmulas de consenso que evitasen un aislamiento personal y político que sólo podía conducir al testimonialismo y a la marginación. Y para ello necesitaba –y se me otorgó– una amplia capacidad de decisión.

Naturalmente, las direcciones del PCE y del PSUC estuvieron en todo momento al corriente de los avatares del proceso constituyente, pero siempre tuve la sensación de que en el caso del PSUC el tema de la Constitución era percibido sorprendentemente como un elemento más de la transición, no como el eje central del cambio, más como algo que ocurría en Madrid que algo que también ocurría en Cataluña. De momento no le presté mayor importancia al desfase, pero aquello era el resultado de unas tensiones internas no resueltas, el anuncio de otras más violentas todavía, y al cabo de un tiempo percibí sus devastadores efectos en mis propias carnes y en las de muchos de mis compañeros: dos años después de la aprobación de la Constitución ambos partidos estallaron en pedazos.

II

Pese a estas contradicciones y limitaciones, hay que subrayar de todas maneras que, como tercera fuerza política, el PCE y el PSUC estuvieron a buena altura en el proceso constituyente. Presentaron un programa claro y realista, cooperaron lealmente con un gran sentido de su propia responsabilidad, actuaron de hecho como fuerza de gobierno aunque estuviesen en la oposición y pusieron por delante de toda otra consideración política o ideológica la lucha por la democracia en un contexto especialmente delicado. La Memoria de julio-agosto de 1977, que he mencionado más arriba, es muy clara a este respecto. Tras constatar que las elecciones del 15 de junio habían demostrado una voluntad aplastantemente mayoritaria de acabar con el sistema franquista pero que dentro

de esta gran mayoría había distintas concepciones políticas y distintos programas de futuro llegaba a una primera conclusión:

“La Constitución que hagamos tiene que representar una clara ruptura con el franquismo, debe asegurar las bases de una auténtica democracia y debe abrir el camino para ulteriores transformaciones sociales dentro de las reglas democráticas, sin necesidad de que cada una de estas transformaciones –sean parciales o generales– impliquen radicales mutaciones del sistema constitucional.

Las elecciones del 15 de junio se celebraron, sin embargo, en unas condiciones precarias, sin un pleno juego de las instituciones democráticas y sin que se hubiesen eliminado los efectos negativos –tanto en el plano mental como en el institucional– de los cuarenta años de dictadura franquista. De esto se derivan dos consecuencias importantes:

A) La correlación de fuerzas expresada en las elecciones del 15 de junio debe considerarse provisional. De ningún modo debe interpretarse como la solidificación de unas actitudes políticas ya hechas, que tienden a estructurar el país en un sistema bipolar de fuerzas, con una serie de fuerzas menores satelizadas por las dos principales. Baste señalar, por ejemplo, que en las zonas más desarrolladas de España los resultados han sido, pese a todos los condicionamientos, muy distintos de la España central subdesarrollada. Fuerzas que a nivel general tienen un peso escaso son, en cambio, fundamentales a nivel de nacionalidad o región. Y esto es decisivo para la estructuración futura del Estado.

B) Las Cortes elegidas con todos estos condicionamientos no son más que una cuña democratizadora dentro de un sistema de aparatos y de instituciones que siguen siendo las del régimen franquista. Las Cortes, por sí solas, no pueden hoy garantizar la estabilidad de la democracia ni ser el baluarte inexpugnable de ésta. Es necesario emprender un desmantelamiento efectivo y eficaz de los restos institucionales del régimen franquista, tanto a nivel de la Administración central como de la Administración provincial y local, llevando a todos estos niveles un espíritu y un *modus operandi* realmente democráticos.

[...] En este sentido, las Cortes actuales pueden y deben ser un motor fundamental para el cambio democrático en profundidad. Y el centro, el eje principal de esa tarea, tiene que ser la Constitución.

Consecuentemente, la tarea constituyente no puede limitarse a un simple retoque de las instituciones jurídicas y administrativas del régimen franquista, derogando algunas y dejando subsistentes,

total o parcialmente, otras. Es cierto que en esto habrá que proceder de modo gradual, sin convulsiones excesivas. Pero debe quedar claro que la elaboración y la promulgación de una Constitución significará la derogación total e inmediata de las actuales Leyes Fundamentales, incluyendo la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977.”

La Memoria cita a continuación las leyes del régimen anterior que deben ser derogadas –las mismas que efectivamente derogó el apartado 1 de la Disposición Derogatoria de la Constitución– y añade:

“Partiendo de todo lo dicho, la nueva Constitución debe construir un marco flexible en el que puedan moverse sin mayores obstáculos todas las fuerzas y todos los sectores que respeten el veredicto del sufragio universal.

En el futuro inmediato estas fuerzas defenderán –como definden ya hoy– distintos proyectos de organización social y económica. Frente a las fuerzas que propugnan el avance hacia el socialismo, otras intentarán mantener las estructuras actuales.

Es fundamental que esta lucha pueda librarse dentro de un mismo marco constitucional, por difícil que esto pueda parecer a primera vista. Y esto por una razón fundamental: porque la marcha hacia transformaciones sociales en profundidad sólo podrá realizarse con el consenso y la participación activa de grandes mayorías. La Constitución tiene que propiciar la formación de estas mayorías, dejando al mismo tiempo margen de expresión suficiente a las minorías. Si no es así, las minorías no tendrán otro camino que salir del marco constitucional y esto debe ser evitado. [...] Por esto no deseamos una Constitución de compromiso sino una Constitución lo más unitaria posible, una Constitución de corresponsabilización.

Parafraseando unas palabras de Togliatti sobre el proceso constituyente italiano, diríamos que deseamos encontrar un terreno común en el que puedan confluír corrientes ideológicas y políticas diversas, pero, eso sí, un terreno común que sea lo suficientemente sólido para poder construir en él una nueva Constitución, es decir, un nuevo régimen, un nuevo Estado, y lo suficientemente amplio para poder ir más allá de los acuerdos políticos contingentes de los partidos que constituyen o pueden constituir una mayoría parlamentaria. Y aquí apelamos a la responsabilidad de todos los par-

tidos y de todas las coaliciones presentes en las Cortes o ausentes hoy todavía de ellas pero que también deben tener la posibilidad de hacer oír su voz al respecto.

Corolario de todo ello es que no pretendemos hacer una Constitución de corte ideologista. La historia constitucional de nuestro país está llena, por desgracia, de intentos democratizadores frustrados que en nada fueron protegidos por la carga ideológica del respectivo proyecto constitucional.

El problema más importante con que nos enfrentamos es el desmantelamiento a fondo de lo que subsiste del régimen franquista. Para ello tenemos que hacer una Constitución que asegure clara y explícitamente un principio fundamental: el de la soberanía del pueblo.

Una Constitución que haga penetrar esta soberanía del pueblo en todos los poros de la organización del Estado, una Constitución que haga de la soberanía del pueblo el principio supremo de legitimidad y de referencia y que cree los mecanismos de control suficientes para que esa soberanía no se reduzca a una simple expresión verbal es un instrumento hoy por hoy suficiente para emprender con éxito el definitivo desmantelamiento del régimen franquista.

Pero no hemos de ocultar que para nosotros, miembros del PCE y del PSUC, el desmantelamiento del sistema franquista no se agota en sí mismo. Queremos una Constitución que abra posibilidades de avance hacia una forma superior de organización social, hacia el socialismo, una Constitución que potencie el protagonismo principal de las fuerzas del trabajo y de la cultura.”

Éste era el planteamiento general. Pero de él se derivaban una serie de propuestas que definían con claridad un programa serio y coherente que creo que hay que dar a conocer hoy, veinte años después, para tener una visión global de lo que estaba en juego y de cómo se situaban las fuerzas políticas ante aquel desafío tan importante y decisivo. Así, por ejemplo, en la misma Memoria se aborda el espinoso tema de monarquía o república con la siguiente reflexión:

“El Grupo Parlamentario Comunista dejó bien claro, en su declaración programática ante las Cortes, que la cuestión política principal no es ahora el dilema monarquía o república sino la alternativa dictadura o democracia. En consecuencia, lo que el Grupo Comunista pretende consolidar a través de la nueva Constitución es la democracia. A esta tarea subordina todo lo demás. Esto quiere

decir que la cuestión de la forma de gobierno debe decidirse no en función de ella misma, sino en función de la organización general del Estado, de la articulación de los poderes del mismo y de la relación entre ellos. [...] No se trata de encontrar una fórmula de compromiso sino una fórmula unitaria que permita conseguir el objetivo principal –conquistar, consolidar y hacer funcionar la democracia– y no nos lleve a todos a hundirnos en una polémica sobre la forma de gobierno que, en definitiva, divida a las fuerzas políticas en dos bloques antagónicos [...]. La única posibilidad de encontrar una fórmula unitaria consiste en que el monarca se convierta en un monarca parlamentario, en un monarca representativo.”

El resto de las propuestas programáticas van en el mismo sentido y dibujan un esquema final muy próximo al que finalmente se aprobó. Baste con señalar las más significativas:

1. El carácter federal del nuevo Estado “como forma de satisfacer las aspiraciones autonómicas de las nacionalidades y regiones y, a la vez, de asegurar la unidad de estas mismas nacionalidades y regiones en el seno de un mismo Estado sobre una base voluntaria”.
2. “El acatamiento de los pactos internacionales y los principios de la ONU por una política de independencia y de paz, de distensión internacional, de no inserción en los bloques militares que actualmente dividen el mundo, [...] y una fórmula de recepción de los pactos internacionales de derechos humanos”.
3. Un listado extenso y preciso de los derechos y las garantías individuales y políticas y de los derechos y garantías económico-sociales que prácticamente coincide con todo el contenido final del Título II de la Constitución (derecho de asilo; separación entre la Iglesia y el Estado; enseñanza pública y gratuita para todos; libertad de enseñanza; derecho de todos los ciudadanos a recibir enseñanza en su lengua materna; igualdad entre el hombre y la mujer; mayoría de edad a los 18 años; derecho al divorcio; abolición de la pena de muerte; reconocimiento del derecho de huelga en todos los sectores, incluyendo a los funcionarios públicos; derecho de asociación; derecho de sindicación para todos los trabajadores, incluyendo a los funcionarios públicos y las fuerzas de orden público; libertad de expresión y eliminación total de la censura; derecho de todo detenido a ser asistido inmediatamente

por un abogado y acortamiento del periodo en que debe ser transferido a un tribunal o puesto en libertad; reconocimiento del papel político-constitucional de los partidos políticos; reconocimiento de la función pública de la propiedad; potenciación del sector público en todos los terrenos; afirmación del principio de autonomía y autogobierno como eje de la acción política en todos los niveles, desde el municipal y el comarcal hasta la administración general; impulso de las formas de democracia de base; reconocimiento del derecho de iniciativa popular en forma de iniciativa legislativa y de veto popular por vía de referéndum; reconocimiento del principio de planificación democrática como elemento central del desarrollo económico del país y de la lucha contra los desequilibrios entre la España desarrollada y la subdesarrollada; acceso de las fuerzas políticas y sociales a los medios públicos de comunicación, especialmente la Radiotelevisión, etc.).

4. La autonomía de las nacionalidades y regiones, con una detallada definición de la delimitación de competencias entre ellas y el Estado que configuraba un sistema que bien se puede calificar de federal.
5. La definición del Senado como una Cámara de las Nacionalidades y las Regiones, es decir, como una cámara con competencias claras para el funcionamiento del Estado como un Estado federal.
6. Unas Cortes basadas en el principio de la centralidad del Parlamento y de la hegemonía del poder legislativo sobre el ejecutivo, con el consiguiente rechazo de los mecanismos de la moción de censura constructiva y, en general, del predominio del Gobierno, así como la reducción al mínimo indispensable de la técnica de los decretos-leyes y de la legislación delegada.
7. Un sistema electoral basado en el sufragio universal, igual y secreto para todos los mayores de 18 años, con escrutinio proporcional y circunscripciones amplias que elijan un mínimo de ocho o diez diputados.
8. La independencia del poder judicial y, dentro de ella, la unidad de jurisdicciones, el juicio de jurados en las causas penales y la aceptación –con algunas reticencias– de un Tribunal de Garantías Constitucionales.

9. La definición constitucional del papel de las fuerzas armadas, que debían ceñirse a la defensa de la independencia y la soberanía del país y de su integridad territorial y también a la defensa del veredicto del sufragio universal.
10. La unidad fiscal del país y la justa distribución de los recursos para fomentar el desarrollo equilibrado de las diversas nacionalidades y regiones.
11. La aceptación del espíritu y los mecanismos de la planificación democrática del desarrollo económico, concretando la interrelación entre las instancias centrales y las instancias de las nacionalidades y regiones y la participación de las diversas organizaciones cívicas y sociales concernidas.

Me ha parecido importante reproducir estos párrafos y estas propuestas programáticas de la Memoria porque resumen el sentido general de la posición del PCE-PSUC ante el proceso constituyente que se iba a iniciar y porque expresan con claridad y rotundidad una actitud política muy abierta, que se mantuvo sin cambios ni retrocesos a lo largo de la redacción y la discusión del nuevo texto constitucional. Naturalmente, se discutió mucho y se presentaron numerosas enmiendas, pero este planteamiento inicial no se modificó. Y quiero subrayarlo porque años más tarde, cuando el PCE y el PSUC entraron en agudas crisis internas, se llegó a desdibujar el papel desempeñado por ambas formaciones en aquel momento crucial. Naturalmente, en el seno del PCE y del PSUC hubo discusiones y polémicas al respecto y yo mismo, en el ya citado informe al Comité Central del PCE el 7 de enero de 1978, hacía una valoración muy positiva del anteproyecto elaborado por la ponencia constitucional, pero en el que señalaba varios puntos que no coincidían con nuestra concepción de las cosas. Entre estos puntos mencionaba la no inclusión en el texto del derecho al aborto, la mención específica a la Iglesia católica en el artículo sobre la separación entre el Estado y las confesiones religiosas, el acento excesivo sobre la enseñanza privada en el artículo sobre la educación, la negativa a reconocer el derecho de sindicación y de huelga de los funcionarios públicos, las amenazas de reconocimiento legal del cierre patronal, la prohibición de sindicación y de pertenencia a partidos políticos de los jueces y magistrados, la composición del Tribunal Constitucional, y, por encima de todo, la tendencia a reducir la centralidad del Parlamento en aras de

un reforzamiento del poder ejecutivo, el otorgamiento al rey de la facultad de proponer el candidato a presidente del Gobierno y la ubicación del título de las autonomías casi al final de la Constitución cuando debería situarse al principio.

III

La discusión del proyecto, en la Ponencia primero, en la Comisión después, en el Pleno del Congreso más tarde y finalmente en el Senado, fue como es bien sabido dura y áspera, pero en ningún momento se rompió el consenso básico con que se había iniciado y pilotado el proceso. Pero algunas de las discusiones llevaron el debate al borde de la ruptura y obligaron a todas las fuerzas políticas a replantearse muchas cosas sobre la marcha, más allá de sus programas iniciales, e incluso a cambiar algunas de sus propuestas básicas de manera explícita o implícita. Aunque en la Ponencia constitucional habíamos hecho un sólido trabajo de discusión serena y de acercamiento de posiciones el número de enmiendas que se presentaron para su discusión en el Congreso fue de casi dos mil. Muchas de ellas obedecían a presiones externas que ya habíamos sufrido en los meses de elaboración del proyecto, como por ejemplo las referentes a la educación, al divorcio, a la separación entre el Estado y la Iglesia, al derecho de sindicación y huelga, a la pretensión de un sector de la patronal de imponer el cierre patronal como un derecho constitucional, al papel constitucional del rey y a la configuración de las autonomías. En el Congreso, primero y en el Senado, después, estos temas dieron lugar a duros debates, y a ellos se añadieron otros no menos peliagudos, como el de la llamada enmienda foral vasca. Mi preocupación personal y, en general, la del núcleo dirigente del PCE y del PSUC, era que en el curso del debate parlamentario se diese marcha atrás en los aspectos esenciales y por ello pusimos más el acento en consolidar lo conseguido que en dar grandes batallas –por otro lado, perdidas de antemano por nuestra insuficiente fuerza parlamentaria– en algunos de los puntos señalados anteriormente.

Un ejemplo claro de este peligro fue el cambio radical de la estructura y las competencias del Senado. En el proyecto elaborado por la Ponencia, el Senado era de hecho una cámara federal, formada por senadores designados por los parlamentos de las comunidades autónomas y que, por consiguiente, no se disolvía, sino

que modificaba su composición a medida que se celebraban elecciones autonómicas. A aquel Senado se le atribuían competencias importantes, algunas de las cuales han permanecido en el texto definitivo de la Constitución, más como elementos residuales que como un reconocimiento del papel federal del propio Senado. Pues bien, a lo largo de la discusión parlamentaria en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso —como se llamaba entonces la actual Comisión Constitucional— la UCD exigió un cambio radical del Senado como institución, tanto en su composición como en sus competencias. La UCD estaba convencida de que su mayoría política sólo se mantendría si se aseguraba los votos de la España rural y por ello quería un Senado igual al creado por la Ley para la Reforma Política de 1977. Por la misma razón prefería un sistema electoral de tipo mayoritario y se oponía a la constitucionalización del escrutinio proporcional, como propugnaban el PSOE y el PCE-PSUC. Esto dio lugar a una dura confrontación que no se resolvió hasta el último minuto del debate en la Comisión mediante un acuerdo entre las dos fuerzas principales: el PSOE aceptó el cambio del Senado como pretendía la UCD —sin más modificación respecto del de la Ley para la Reforma Política que la sustitución de los senadores de nombramiento real por senadores nombrados por las Comunidades Autónomas— y la UCD aceptó que el sistema electoral proporcional figurase en la Constitución. A mi entender, aquel acuerdo de última hora tuvo unas consecuencias nefastas porque desvirtuaba el papel del Senado, lo convertía en una institución secundaria y casi decorativa y era, de hecho, un gran paso atrás en relación con el proyecto inicial de la Ponencia.

Éste es un ejemplo claro de las ambigüedades y las amenazas de retroceso que tanto preocupaban. Pero hubo otros cambios que también afectaron a nuestros planteamientos iniciales y que, sin embargo, fueron aceptados por nosotros a medida que avanzaba la discusión y percibíamos mejor las complejidades del asunto. Uno de ellos, especialmente significativo al respecto, fue el del artículo 92, que se refiere a la institución del referéndum. La propuesta inicial del PCE-PSUC, que yo defendí a ultranza, era el reconocimiento del derecho de iniciativa popular en sus dos formas de iniciativa legislativa y de veto popular por vía de referéndum, tal como se regulaba en el artículo 66 de la Constitución republi-

cana de 1931 y en los artículos 71 y 75 de la Constitución italiana. Pues bien, en el texto definitivo de nuestra Constitución la iniciativa popular se reconoce, efectivamente, en el artículo 87.3, pero con carácter limitado, puesto que para presentar una proposición de ley por esta vía se requiere un mínimo de 500.000 firmas, sin que proceda en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia y, en todo caso, se trata solo de una proposición de ley que el Congreso puede aceptar o rechazar. Y el referéndum, aceptado en el artículo 92 de la Constitución, queda reducido a un referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial transcendencia a propuesta del presidente del Gobierno, debidamente autorizado por el Congreso de los Diputados. Nada, pues, de referéndum legislativo ni de referéndum derogatorio. Pues bien, la redacción final de este artículo 92, tan diferente de la que yo preconizaba en la ponencia y en los debates iniciales, se debió a una enmienda que yo presenté con mi propio nombre. No fue una iniciativa personal sino una derivación del consenso: los portavoces de los grupos nos habíamos puesto de acuerdo en una serie de modificaciones y a cada uno le tocaba presentar una enmienda. A mí me tocó aquella, pero es cierto que podía haberla rechazado y no lo hice. Más todavía: estaba de acuerdo con la nueva redacción; y lo estaba porque a lo largo de los meses anteriores había reflexionado mucho sobre el tema, había visto el caos provocado en Italia por la multiplicación de referéndums sobre las más diversas materias y, por encima de todo, temía que el referéndum se convirtiese en un arma de los sectores más reaccionarios de nuestro país para poner piedras en las ruedas del proceso constituyente y para obstaculizar el desarrollo de las nuevas instituciones democráticas. En aquellos meses había aprendido mucho, sabía lo difícil que sería aplicar la Constitución y legislar sobre materias delicadas –como el divorcio, la educación, el aborto, la separación entre el Estado y la Iglesia, las autonomías, etc.– y temía que el integrista español, derrotado en las urnas, convirtiese el desarrollo y la aplicación de la Constitución en un caos mediante la convocatoria de referéndum tras referéndum.

Otro ejemplo de cambio de posición por mi parte fue el relativo al derecho de los jueces y magistrados a sindicarse y a pertenecer a partidos políticos. Al elaborar el Título VI de la Constitución

que regula el poder judicial chocamos con numerosas contradicciones. Por un lado, tras la terrible experiencia de los cuarenta años de franquismo era evidente que había que crear un poder judicial sólido e independiente, es decir, no sometido a las órdenes de ningún otro poder y capaz de administrar justicia sin interferencia ninguna. Por otro lado, sabíamos que heredábamos un sistema judicial que procedía, precisamente, del franquismo y que muchos de sus componentes no eran exactamente adalides de la democracia. Y, por encima de todo, volvía a estar presente el interrogante general que siempre ha angustiado a los sistemas democráticos: si el poder legislativo y el ejecutivo están estrechamente controlados, ¿quién controla al poder judicial? La propuesta del PCE-PSUC de reconocer a los jueces y magistrados el derecho de sindicación y de afiliación libre a un partido político sólo tenía en cuenta uno de los elementos del asunto, a saber: la plena libertad de los jueces y magistrados para ejercer como ciudadanos iguales a los demás; pero chocaba con el detalle fundamental de que no eran exactamente ciudadanos iguales a los demás. Por esto acabé aceptando el artículo 127, que impide a los jueces y magistrados y también a los fiscales, mientras estén en activo, pertenecer a partidos políticos o sindicatos. En cambio, por más vueltas que le di no acabé de encontrar una fórmula que solventase el problema de fondo, el que me ha obsesionado a medida que pasaban los años: si el principio fundamental de una democracia es que todos los poderes deben ser controlados democráticamente, ¿cómo controlar a los miembros del poder judicial sin obstaculizar su independencia como tales? En un sistema democrático, basado en la soberanía del pueblo, ¿cómo alcanza esta soberanía a controlar a los jueces y magistrados y a sus decisiones?

También varié mis posiciones iniciales en un tema de gran calado y que por aquel entonces era el elemento fundamental de las teorías constitucionalistas de las gentes de izquierda, a saber: la centralidad del Parlamento. Este era el meollo del pensamiento de los especialistas en Derecho Público de la izquierda internacional, especialmente en Italia, y también de una buena parte de los filósofos del Derecho, de los administrativistas y de los constitucionalistas –entre ellos yo mismo– que en nuestro país se movían en las filas del eurocomunismo y del socialismo. La centralidad o supremacía del Parlamento en el sistema de instituciones y de po-

deres de la democracia era el argumento clave de una concepción abierta y pluralista de la democracia como vía de acceso gradual, y no revolucionario sino reformista, al socialismo. Tal era, pues, mi concepción del proceso democrático que estábamos abriendo con la elaboración de la Constitución Española. Muy pronto constaté, sin embargo, que las cosas eran algo diferentes, que el sistema de partidos en nuestro país era muy débil, que la autonomía total del Parlamento en un proceso de transición como el nuestro podía conducir a un movimiento errático e imprevisible, y que lo fundamental, en aquel momento, era crear unos partidos sólidos a partir de unos mimbres escasos y quebradizos. El resultado de todo ello es que acabé relativizando mi oposición a los mecanismos que reforzaban el peso de los partidos y del poder ejecutivo en la vida parlamentaria, como la moción de censura constructiva, los decretos-leyes, las leyes orgánicas y la cuestión de confianza con mayoría simple, además de lo ya citado sobre el referéndum y la iniciativa popular. No sé si en aquel entonces me equivoqué o simplemente acepté lo irremediable, pero muchas veces he soñado con revivir la bandera de la centralidad del Parlamento para luchar contra la fosilización de éste, pero no he encontrado ni la bandera ni el mástil. Más todavía, si entonces se trataba de fortalecer a unos partidos débiles, hoy estamos más o menos en las mismas, aunque el problema de ahora no es la rivalidad entre un Parlamento abierto y soberano y los partidos que lo integran sino la resurrección de unos partidos de nuevo cuño ante los grandes poderes económicos y mediáticos que ocupan su espacio sin someterse al control de los electores.

Y no hablo ya de la tremenda discusión del artículo 2 de la Constitución, sin duda uno de los más decisivos, que nos condujo a todos al borde de la ruptura y que nos obligó a buscar alambicadas fórmulas de consenso para allanar el camino a lo que realmente importaba, que era el Título VIII, el de las autonomías, sin duda el más complejo pero también el más novedoso, el más creador y el más abierto al futuro.

IV

Llegados a este punto, es la hora de hacer algo parecido a un balance. En términos generales, creo que la Constitución de 1978 es una excelente constitución que ha cumplido y cumple lo que

de ella se esperaba. En definitiva, a lo largo de nuestra historia constitucional ninguna constitución democrática había durado veinte años y todas habían acabado de la misma manera: una sublevación militar o un golpe de Estado, seguidos de una oleada oligárquica o una dictadura militar. No oculto, pues, que me siento muy orgulloso de haber sido uno de sus autores. En estos veinte años de democracia, la Constitución ha presidido y vehiculado el enorme salto adelante que ha dado nuestro país. Con esta Constitución, un partido de nuestra izquierda histórica, el PSOE, ha podido gobernar en solitario en un régimen monárquico, se han producido pacíficamente cambios de mayorías y, por encima de todo, se ha consolidado el sistema de las autonomías, que ha permitido el pleno reconocimiento de las diversidades políticas, lingüísticas y culturales y, al mismo tiempo, ha equilibrado el país, rompiendo la maldición de los subdesarrollos con una mejor redistribución de los recursos públicos.

Pero entiendo que no se trata de envolverse de laureles y mirar únicamente hacia el pasado. Precisamente porque se han producido grandes cambios en nuestro país, en nuestro entorno europeo y en el mundo en general, hoy tenemos que enfrentarnos con retos radicalmente nuevos sin dar por resueltos todos los que nos preocupaban hace veinte años. Y de lo que se trata es de escudriñar este pasado tan reciente y captar lo nuevo para saber si la Constitución ha cubierto bien el periplo de estos primeros veinte años, si ha chocado con algún obstáculo que la obligue a acudir a un taller de reparación, si está en condiciones de replantear algún problema inicial mal resuelto o si es mejor no someterla a demasiadas tensiones. En definitiva, si está bien como está o si hay que reformarla en algún punto o en varios.

Personalmente, soy partidario de una reforma sustancial: la del Senado. Como ya he dicho, creo que la solución que se dio al problema del Senado fue totalmente errónea porque lo que de verdad se creó fue una cámara que representa a las provincias, que no son precisamente las instituciones más nuevas, más dinámicas y con más perspectivas de futuro, y sólo en una pequeña parte representa a los parlamentos autonómicos. El Estado de las Autonomías que creó la Constitución es de hecho un sistema federal, aunque no se llame así. O más exactamente, es potencialmente un sistema federal que puede acabar siéndolo plenamente si se desa-

rrollan en este sentido las instituciones centrales y autonómicas y si existe una cámara legislativa que funcione como las de los estados nominalmente federales. Desde esta perspectiva, el Senado sólo tiene sentido si representa a las autonomías y si es una institución donde éstas puedan cooperar entre sí y con los demás poderes y participar en la gobernación y en la legislación general del Estado. El Senado actual, por su forma de elección y por sus competencias, no es ni una Cámara federal ni un elemento clave de nuestro sistema parlamentario. Lo que digo no es ninguna novedad y hace tiempo que se viene hablando de la reforma del Senado, pero lo que ha habido hasta ahora son algunos retoques, que no han cambiado la estructura fundamental y, en definitiva, la proyectada reforma ha chocado y sigue chocando con dos grandes obstáculos: por un lado, la escasa disponibilidad del partido mayoritario en el Senado a perder su mayoría; por otro, la falta de una definición y de una voluntad claras para avanzar hacia un sistema plenamente federal, que es el destino racional de nuestro sistema autonómico. Creo, por consiguiente, que ésta es una gran asignatura pendiente y que el bloqueo actual no sólo no resuelve nada sino que complica seriamente el avance hacia un Senado federal, que sea el punto de encuentro de las Comunidades Autónomas –y posiblemente también, pero esto es hoy por hoy algo más complicado, de los Municipios– y la instancia para la negociación y el pacto permanentes de los grandes sujetos de una federación. En definitiva, la palabra *federación* viene de *foedus*, que significa *pacto* y una auténtica federación es un sistema de negociación permanente a diversos niveles entre los principales sujetos políticos de un país descentralizado.

Creo también que hay que reformar el sistema electoral, no sólo por lo que concierne al Senado, sino en sus términos generales. Creo que con el sistema electoral actual se han producido varias deformaciones. La primera es el creciente alejamiento entre los candidatos y los votantes. Estos últimos acaban votando a unas listas sin conocer a los integrantes de éstas o conociendo sólo a algunos de los candidatos y, además, es muy difícil que una vez celebrada la elección los votantes puedan dirigirse a los elegidos como interlocutores en la solución de los problemas más inmediatos. Naturalmente, este alejamiento es menor en las circunscripciones pequeñas que en las grandes, pero existe en

todas. Ciertamente que el sistema de elecciones primarias, puesto en marcha recientemente por el PSOE y el PSC, rompe en parte esta tendencia al alejamiento, pero sólo en parte porque se limita a los cabezas de lista. La segunda deformación es la deriva hacia un personalismo de los líderes principales, en detrimento de los demás candidatos y candidatas y de los propios partidos políticos. Ni en la Constitución ni en la Ley Electoral General se dice, por ejemplo, que el candidato a presidente del Gobierno tiene que ser el primero de la respectiva lista electoral de la circunscripción de Madrid, pero así se ha impuesto en la práctica.

Ésta es una parte del problema. La otra es que es necesario fomentar un sistema de partidos más sólido y, a la vez, más ágil que el actual. De hecho, toda la estructura de las instituciones parlamentarias y toda la lógica del Título VIII parten de un supuesto que no se ha dado del todo, a saber: la estabilidad de un sistema de partidos capaces de formar mayorías absolutas o coaliciones estables con representatividad en todo el país o con plena corresponsabilización en el gobierno, fuese cual fuese su ámbito territorial. Éste parecía ser el esquema inicial pero se quebró muy pronto y a partir de 1982 desaparecieron los partidos-bisagra, bien porque se hundieron totalmente –como en los casos de la UCD y del CDS– o porque tras una profunda crisis se negaron a cooperar en la gobernabilidad, como en el caso de Izquierda Unida, de modo que a partir de entonces sólo se pudo gobernar con mayorías absolutas o con mayorías relativas apoyadas por unos partidos nacionalistas que sólo representaban a una parte del territorio español y que, además, no aceptaron en ningún momento asumir la responsabilidad de gobernar. Pongo estos ejemplos, pero sé que no es un problema fácil de resolver. De hecho, en casi todos los países democráticos de nuestro entorno se dan problemas parecidos. Por otro lado, no creo que la solución consista en cambiar el sistema proporcional a que se refiere el artículo 68.3 de la Constitución por un sistema mayoritario, que quizá acerca más al diputado a su circunscripción pero que produce efectos a menudo muy negativos en la representación real de los diferentes partidos. Pienso que un modelo mixto como el de la República Federal Alemana, seguido hoy por muchas de las nuevas democracias del Este, es más flexible y funcional y que por ahí debería avanzar la reforma. Y en este

caso, ni siquiera sería necesario cambiar el texto ya citado del artículo 68.3 de la Constitución.

Hay otro aspecto del sistema electoral que también necesita una reforma, aunque ésta no afecta al texto de la Constitución: me refiero a la elección de los ayuntamientos. Creo que el sistema actual sirvió para formar mayorías amplias en los momentos iniciales, pero que luego dio lugar a una gran inestabilidad cuando los partidos se dividieron y los alcaldes no tuvieron mayorías sólidas. Por consiguiente, creo que sería necesario reformar el actual sistema, proceder a la elección directa de los alcaldes y otorgar a los elegidos por esta vía la mayoría suficiente para gobernar el municipio.

Aquí se terminan para mí las reformas básicas que podrían afectar directa o indirectamente al texto actual de la Constitución. Esto significa que no soy partidario de ninguna otra reforma o, dicho de otra manera, que nuestro Estado puede evolucionar y transformarse en un auténtico Estado federal sin retoques mayores del texto constitucional.

V

El núcleo básico de nuestro sistema constitucional está formado por cinco grandes ejes: el presente y el futuro de la monarquía, la aplicación y el desarrollo de los derechos humanos, el juego de las instituciones parlamentarias, la independencia y el control del poder judicial y el desarrollo de las autonomías y de los municipios como sujetos fundamentales de nuestra democracia.

Respecto al primero, la *monarquía*, entiendo que no hay ningún problema de fondo. Siempre he creído que el pacto entre la Corona y la democracia en los momentos iniciales del cambio fue un gran éxito que se consolidó definitivamente cuando gobernó en solitario el PSOE. A mi entender, el eje central del pacto entre la Corona y la democracia fue el pacto entre la Corona y la izquierda. Hasta entonces, la izquierda política e intelectual de nuestro país, combatida y marginada por la Corona, siempre había tenido que recurrir al derrocamiento previo de la monarquía y a la difícil instauración de una república cada vez que intentaba dar un paso adelante en la lucha por las libertades y los derechos que una monarquía cada vez más cerrada le negaba. Lo que denomino pacto entre la izquierda y la Corona actual fue, por consiguiente, un

cambio radical: la Corona necesitaba una nueva legitimación para romper definitivamente con el franquismo y la izquierda exigía poder conseguir las libertades y los derechos por los que luchaba sin tener que pagar el precio exorbitante de un nuevo derrocamiento previo de la monarquía. Los acuerdos iniciales allanaron el terreno, la transformación de la antigua monarquía en una monarquía parlamentaria y el pleno reconocimiento de los derechos fundamentales en la Constitución hicieron posible el pacto que legimitaba a la Corona actual y que abría el camino a un auténtico pluralismo político. La ratificación final de aquel pacto fue, a mi entender, el acceso al gobierno del PSOE, en solitario, no sólo porque fue el primer gobierno de izquierda bajo una monarquía en la historia de España, sino también porque cerró definitivamente el contencioso histórico.

En cuanto al segundo gran eje, *el de la aplicación y el desarrollo de los derechos humanos*, creo que el paso que se ha dado hasta ahora es enorme y que nuestro país se sitúa en los puestos de cabeza de las democracias consolidadas en todo el mundo. Quedan, sin embargo, problemas por resolver que nos obligan a no bajar la guardia ni a darnos por satisfechos sin más.

Uno de ellos es el de la inmigración. El artículo 13 de la Constitución es, en términos generales, un artículo abierto y generoso, pero no resuelve los problemas actuales de la inmigración porque en aquel momento ésta no había alcanzado los niveles, las urgencias y los dramas de los flujos inmigratorios de hoy y, con toda seguridad, de mañana. A medida que avancemos hacia la Unión Europea este problema se agravará, especialmente en nuestro país, y no podremos seguir con la actual combinación de grandes principios y estrechez de miras.

En otro plano, creo que habrá que seguir con mucha atención el desarrollo de problemas antiguos que siguen siendo modernos, como la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, incluyendo naturalmente el ámbito político, la tensión permanente entre la educación pública y la privada, la discriminación por motivos de raza, de sexo o de religión, la regulación de la eutanasia, la ampliación de los supuestos del aborto, el pleno reconocimiento legal de las parejas de hecho, la lucha constante contra las agresiones al medio ambiente, el combate permanente por el empleo y por la protección social, y, en general, la defensa

en todos los niveles de la libertad, la igualdad y la tolerancia que es tanto como decir la defensa a ultranza del Estado de bienestar y de la dignidad de la persona. Esta es una lucha que nunca es definitiva, que nunca se puede dar por concluida y que no se limita únicamente a mencionar los artículos correspondientes de la Constitución.

Pero el gran problema que la Constitución no resolvió ni podía resolver es el de la invasión del terreno de los derechos fundamentales e incluso del juego entre las instituciones políticas y parlamentarias por grupos e instituciones que no están sometidos a ningún control popular ni legitimados por ningún proceso electoral, como, por ejemplo, algunos grupos mediáticos y/o financieros, nacionales e internacionales que, por su potencia, se transforman en sujetos activísimos de la vida política, sometiéndola a sus intereses privados y convirtiendo en papel mojado el concepto de “información veraz” que el artículo. 20.1.d) de la Constitución establece como condición básica de la libertad de información por cualquier medio de difusión. No creo que este problema se pueda resolver mediante una reforma de la Constitución, porque el artículo citado dice lo que tiene que decir y el problema es su infracción reiterada e incontrolable por sujetos privados que no responden ante ningún elector ni ante ninguna institución pública. Éste es un asunto muy serio que afecta al meollo mismo de la Constitución, porque desvirtúa uno de sus principios básicos y, en definitiva, rebaja su condición de columna principal de nuestro sistema jurídico.

El tercer eje de nuestro sistema constitucional es la estructura y el juego de *las instituciones parlamentarias*. Ya he expuesto mi parecer sobre el Senado y no creo que haya que insistir en el asunto: simplemente se trata de actuar y de reformarlo de arriba a abajo. También he expuesto mis inquietudes sobre el sistema electoral. Pero hay más. Considero necesario, por ejemplo, replantear el funcionamiento del Congreso de los Diputados. Cierto que en estos momentos se está concluyendo un proyecto de reforma del Reglamento de la Cámara, pero cuando hablo de replanteamiento me refiero a algo más. Creo que una institución como el Congreso de los Diputados no puede seguir funcionando hoy como funcionaba hace veinte años o como funcionaban los parlamentos de otras democracias hace cincuenta. Dicho de otra manera, debe

agilizar sus procedimientos, combinar la actividad legislativa con un contacto permanente con otras instituciones y organizaciones civiles, dar más libertad de movimientos a los diputados y las diputadas en su relación con los electores y con las diversas instancias sociales y, sobre todo, hacer de la Cámara un lugar de discusión que conecte con la sociedad civil, no un mero recinto donde se encierran los legisladores y se enfrentan los portavoces de los grupos. Llegados a estas alturas del siglo XX creo que es hora de dar a los diputados y las diputadas un mayor protagonismo personal, más allá de la rigidez procedimental y de la disciplina interna de los grupos parlamentarios.

En cuanto al procedimiento legislativo en general, creo que las reticencias que tuvimos hace veinte años ante el posible uso reaccionario y obstaculizador del referéndum popular deben darse ya por superadas y quizá sería la hora de abrir la puerta a unas fórmulas más flexibles de iniciativa y de referéndum populares, para que la llamada sociedad civil, cada vez más compleja, más abierta y más deseosa de protagonismo pueda hacer oír su voz en los grandes temas.

Sobre el cuarto eje del sistema, *el poder judicial*, ya he expuesto mis dudas y mis preocupaciones. Esto no obsta para reconocer que en muchos aspectos el Poder Judicial se ha modernizado, ha agilizado sus formas de actuación y ha tomado decisiones muy avanzadas y muy adaptadas a los cambios culturales de nuestra sociedad. Pero mis dudas y preocupaciones se han acentuado con los acontecimientos de los últimos años, cuando algunos magistrados, jueces y fiscales –los llamados popularmente “jueces estrella”– han tenido un enorme y espectacular protagonismo político y mediático, en conjunción con algunos medios de comunicación y con poderosos intereses financieros y políticos, interfiriéndose como actores en asuntos políticos de mucho calado. Creo que no exagero si digo que la evolución de estos acontecimientos, añadidos a otros problemas casi seculares, como la lentitud de los procedimientos y de las decisiones judiciales, la disparidad de criterios en la formulación de sentencias y la arbitrariedad de algunas medidas procesales, han creado un clima de desconfianza hacia el poder judicial y hacia sus órganos dirigentes, como el Consejo General, que no es bueno para éste, en su conjunto, ni para la fiabilidad del sistema constitucional. No tengo, sin embar-

go, respuestas claras y contundentes a estos problemas, como ya he dicho anteriormente. Creo, eso sí, que el propio Poder Judicial ha de reaccionar contra el protagonismo político y mediático de algunos de sus miembros, que hay que emprender una reforma substancial y rápida de las leyes procesales para hacerlas más ágiles y más adaptadas a la rápida evolución de nuestra sociedad y, en general, crear un clima de respeto hacia los miembros de la judicatura que les permita sustraerse a las presiones exteriores y aumente la confianza de los ciudadanos hacia ellos.

En definitiva, éste no es sólo un problema de buena voluntad. Un sistema político democrático necesita instituciones sólidas y actitudes públicas que generen confianza en el conjunto de los ciudadanos. La mezcla de intereses mediáticos y financieros con la acción política y judicial es una bomba de relojería que puede abrir una brecha terrible en el tejido social y convertir una parte de la Constitución en papel mojado. La Constitución por sí sola no puede resolver este problema, pero puede quedar muy tocada si no se resuelve. Creo que, en parte, esto ya nos ha ocurrido y de ahí mi inquietud.

El quinto gran eje de nuestra estructura constitucional es *el sistema de las autonomías*. Éste es, a mi entender, el eje fundamental, el más renovador y creador, el que más incógnitas y tensiones ha generado y, al mismo tiempo, el que más a fondo ha cambiado y ha modernizado nuestro país.

Personalmente, estaba convencido desde hacía mucho tiempo de que había que organizar España como un Estado federal. A este tema había dedicado muchas horas, muchas discusiones y muchas páginas en la clandestinidad, en el exilio, en la batalla política de los sesenta y los setenta y en la Universidad. La trágica historia de nuestro país en el siglo XIX y, sobre todo, en el XX me demostraba que el jacobinismo había estado siempre vinculado a la derecha extrema y a las dos tremendas dictaduras de Primo de Rivera y Franco, que el jacobinismo republicano de las izquierdas ante una Monarquía cerrada y un sistema oligárquico no había funcionado, que los nacionalismos llamados periféricos eran más complejos de lo que se creía, pues tanto en Cataluña como en Euskadi habían existido y existían nacionalistas de derecha y de izquierda con proyectos muy diferentes, y que la única vía para no caer en una nueva confrontación entre un centralismo autoritario

y unos nacionalismos separatistas era construir un Estado descentralizado de nuevo cuño. Había seguido con mucha atención los avatares de las autonomías de Cataluña y Euskadi durante la II República y había llegado a otra conclusión: que no había funcionado ni funcionaría un Estado centralista con un injerto de dos o tres autonomías, porque nos llevaría, por un lado, a una confrontación permanente entre un nacionalismo centralista y unos nacionalismos periféricos y, por otro lado, impediría una redistribución de los recursos públicos que acabase de una vez con las desigualdades entre las zonas desarrolladas y las subdesarrolladas de España. Por lo demás, la lucha contra el franquismo en Cataluña me había demostrado otras cosas fundamentales. La primera era que todas las fuerzas políticas de la oposición clandestina se habían unido antes y más sólidamente que en el resto de España porque todas coincidían en vincular la lucha por la democracia con la lucha por la autonomía, aunque no todas entendían dicha autonomía de la misma manera. La segunda era que la sociedad catalana de los años sesenta y setenta era ya muy diversa y que la lucha por la democracia y la autonomía no se podía fragmentar en dos líneas de acción que separasen a los catalanes de origen de los catalanes inmigrados porque ello nos llevaría a una confrontación interna que nos debilitaría ante la dictadura. La tercera era que a pesar de aquella unidad y de aquel esfuerzo colectivo la lucha por la autonomía fracasaría si no nos uníamos con los demócratas del resto de España en una batalla común contra el franquismo.

Fui, por ello, un defensor acérrimo de la generalización de las autonomías y también de un sistema flexible que permitiese a las nacionalidades o regiones con lenguas o hechos diferenciales organizarse y funcionar de manera singular. Esta opinión no era sólo mía. La mayoría de la izquierda antifranquista de Cataluña era partidaria de un modelo de estas características y del bilingüismo, y fue aquella izquierda la que ganó de manera clamorosa las primeras elecciones.

Personalmente, estoy convencido de que aquella victoria electoral de la izquierda catalana fue decisiva para que la izquierda del resto de España superase sus residuos jacobinos y aceptase, con más o menos entusiasmo, la propuesta autonomista y federal que les llegaba desde Cataluña. Los socialistas y los comunistas

catalanes fueron los que elaboraron unos proyectos autonomistas y federales más avanzados, y el acuerdo de ambos con los principales dirigentes del PSOE y del PCE fue determinante para que la mayoría de la izquierda de toda España aceptase e impulsase el modelo autonómico que se les proponía desde Cataluña. Esto se percibió muy claramente en la Ponencia Constitucional. Miquel Roca, que representaba al Grupo Parlamentario Vasco-Catalán, jugó también muy a fondo en el tema autonómico, aunque yo siempre pensé que el nacionalismo catalán y el vasco preferían un modelo parecido al de la II República, o sea, tres autonomías insertas en un Estado centralista. Entre los ponentes de la UCD había división de opiniones, pero Miguel Herrero de Miñón, estudioso de las fórmulas del Imperio Austro-húngaro, tuvo un papel muy importante en la introducción del término “nacionalidades” y José Pedro Pérez-Llorca fue, más tarde, uno de los principales negociadores de los estatutos de autonomía de Euskadi y Cataluña. Finalmente, Manuel Fraga Iribarne se opuso totalmente a la propuesta autonómica y siempre dejó claro que cuando tuviese mayoría suficiente derogaría el artículo 2 de la Constitución y cambiaría de arriba a abajo el Título VIII. Luego las cosas han evolucionado como han evolucionado y las mentes se han adaptado a la realidad. La compleja redacción del artículo 2, seguramente el más importante de la Constitución, expresa las dificultades del consenso, pero abre la vía a los artículos 3 y 4 que reconocen la pluralidad de las lenguas y de los símbolos históricos y es el fundamento del Título VIII, verdaderamente revolucionario por el fondo, por la forma, por el contexto y por las consecuencias. Y aquí quiero recordar, para volver a mis consideraciones anteriores, que el texto definitivo –o casi definitivo– del Título VIII fue redactado, ya muy avanzada la discusión en el Congreso de los Diputados, por un grupo de cuatro diputados, tres de los cuales lo éramos por la circunscripción de Barcelona: Miquel Roca, Eduardo Martín Toval y yo, los mismos que unos meses más tarde tendríamos un papel decisivo en la redacción del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Cuando redactamos la Constitución sabíamos muy bien que la puesta en marcha de las autonomías y la configuración de un modelo radicalmente nuevo de Estado chocarían con muchos obstáculos. Yo mismo estaba convencido de que aquel cambio

fundamental no funcionaría a pleno rendimiento –si antes no se torcía– hasta al cabo de cuarenta o cincuenta años; en primer lugar, por las resistencias políticas y administrativas de un Estado como el que heredábamos; en segundo lugar, por la complejidad del proyecto, que exigiría mentalidades y actitudes políticas distintas a las del pasado; en tercer lugar, porque los nacionalismos catalán y vasco no aceptarían un modelo federal que les situase al mismo nivel que las demás comunidades autónomas; en cuarto lugar, porque todo aquel inmenso cambio tendría que hacerse conjuntamente con la integración de nuestro país en la futura Unión Europea, y en quinto lugar, porque no estaba claro que se estabilizase un sistema de partidos capaz de pilotar aquel cambio.

Los avatares del proceso son conocidos y no voy a insistir en ello. El hecho es que, pese a las dificultades, el sistema autonómico ha funcionado; que la mejor distribución de los recursos públicos ha cortado los movimientos emigratorios de las zonas subdesarrolladas hacia las más desarrolladas y se ha establecido un mayor equilibrio entre las nacionalidades y las regiones; que pese a las confrontaciones entre nacionalismos y pese a la terrible losa del terrorismo, las autonomías se han estabilizado; que a pesar de los roces y los extremismos en las comunidades con lenguas propias no se ha roto la convivencia y se ha impuesto el bilingüismo.

En estos temas siempre hay el riesgo de que la confrontación o el ideologismo acaben deformando la realidad. En la Constitución no se utiliza en ningún momento el término *federal* y esto lleva a algunos a concluir que el federalismo es imposible. Pues bien, a mi entender, el modelo de Estado configurado por la Constitución es un modelo potencialmente federal, y ya federal de hecho en varios aspectos, aunque no se llame así. En esto, como en tantas cosas, lo importante no es el nombre sino la cosa. Más exactamente, es un modelo federal con dos ejes complementarios y no excluyentes: el de las competencias comunes y el de los hechos diferenciales. Más todavía: nuestra Constitución es abierta y flexible; y la experiencia demuestra que éste es el modelo más adecuado para adaptarse a los cambios políticos y sociales sin necesidad de grandes reformas. Que el modelo de Estado de las Autonomías sea cerrado o abierto es un problema que no se puede resolver con disposiciones legales, ni con acuerdos políticos por arriba entre este partido y aquel otro. De hecho, la única vía para mediar entre

el modelo cerrado y abierto es la negociación y el diálogo permanentes entre las fuerzas políticas y las instituciones centrales, autonómicas y locales para identificar los problemas y las disfunciones y para proponer las soluciones necesarias en unos casos y en otros. Y ésta es la esencia misma del federalismo.

Más todavía: hoy, veinte años después de la promulgación y puesta en marcha de la Constitución, vemos que todos los estados de la Unión Europea siguen el camino de la descentralización. En Gran Bretaña se ha puesto en marcha la autonomía de Escocia y Gales; en Italia se está discutiendo, con grandes dificultades por la debilidad de las fuerzas políticas, una reforma de carácter federal; en Portugal se discute también un gran proyecto de regionalización, y hasta en la Francia jacobina se avanza hacia la regionalización en el plano administrativo. Bien se puede decir, pues, que al apostar por nuestro Estado de las Autonomías nos incorporamos a un proceso de descentralización general que se ha acelerado en los últimos años. Y si algo faltaba para demostrarlo, el reciente acuerdo entre Gran Bretaña e Irlanda sobre la paz en Irlanda del Norte abre un gran espacio común que diluye definitivamente conceptos anquilosados como el derecho de autodeterminación y la independencia y que es de hecho el mismo espacio que nosotros ya tenemos en marcha desde hace tiempo y que, por lo mismo, hace inviables e innecesarias algunas de las fórmulas que se sugieren para acabar con el terrorismo, incluso acogiendo a la Disposición Adicional Primera de nuestro texto constitucional.

El fondo del asunto ya no está, pues, en el pasado sino en el futuro. Hoy no podemos avanzar en la discusión sobre nuestro modelo de Estado si no tenemos en cuenta que nuestro futuro está en una Unión Europea en plena gestación. Y si los estados que la integran tienden a descentralizarse es porque el futuro de la nueva Europa no pasará sólo ni principalmente por la suma de los estados actuales. Éstos son y seguirán siendo, indudablemente, unos protagonistas fundamentales pero el desarrollo de la Unión les despojará paulatinamente de muchos de sus principales atributos, como la política exterior y la política monetaria. A la vez, asistiremos cada día más a un fortalecimiento de las ciudades y de las regiones –o nacionalidades y regiones, en nuestro lenguaje constitucional–. De hecho, la Europa futura se está gestando en varios niveles al mismo tiempo, por los acuerdos entre los esta-

dos, ciertamente, pero también por el desarrollo de una amplia red de comunicaciones, de cooperación, de enlaces, de iniciativas conjuntas de las ciudades y por la capacidad de éstas de crear zonas de influencia y de colaboración más allá de su propio entorno y hasta de sus fronteras estatales. Lo mismo ocurre y ocurrirá con las regiones, que formarán, sin duda, otro gran entramado de unión dentro y fuera de los límites de los estados actuales, entramado que hará progresar a las que sean capaces de aglutinar a otras en proyectos comunes y actividades de cooperación, o sea, las que se abran a sus vecinos, no las que se encierren en sí mismas por aquello de la identidad colectiva. Es posible, pues, que se creen al mismo tiempo y se superpongan instituciones de diversos niveles, entre los estados, entre las nacionalidades y regiones y entre las ciudades.

Por eso creo que nuestro Estado de las Autonomías fue el resultado de una buena visión del presente, en el momento de ponerlo en marcha, y de una buena visión del futuro. Y si bien es cierto que tenemos problemas y tensiones, lo que sería nefasto sería poner el freno y la marcha atrás porque tenemos problemas y nos molestan, en vez de enfrentarnos con ellos y resolverlos pensando más en el futuro que en el pasado.

Esto es especialmente importante tras el anuncio de una tregua indefinida por parte de ETA. A mí me preocupa que después de dicho anuncio se haya generado una discusión dura y áspera sobre la reforma de la Constitución, porque esto equivale a admitir que la reforma es necesaria porque la violencia lo exige. Aceptar este planteamiento es entrar en un terreno sembrado de minas porque cada paso vendrá condicionado por la amenaza de fondo de una violencia que obliga a modificar el texto constitucional a cambio de una tregua que puede reactivarse si la modificación no da los resultados que la propia violencia exige.

Esto nos conduce, además, a una dialéctica perversa entre el *sí* y el *no* a la reforma e impide explorar otras vías de actualización de tal o cual precepto constitucional y, sobre todo, otras vías de adaptación a la lógica profunda de la nueva realidad europea.

Como he dicho anteriormente, nuestro sistema de autonomías ha abierto caminos que otros países europeos han recorrido más tarde. Si este sistema debe reformarse, o no, es cosa a discutir, pero con una condición: que nos abra otros caminos del futuro

europeo, no que nos encierre en la pugna por oscuras fórmulas del pasado. Los derechos históricos son exactamente eso, históricos, o sea que se refieren al pasado de una España y de una Europa muy diferentes de los actuales y, sobre todo, muy diferentes de lo que proponemos construir. Creo que ni España en su conjunto ni todas las comunidades autónomas que la componen ni, en particular, los territorios históricos como Euskadi y Cataluña, han tenido nunca una libertad, una capacidad de autogobierno, una disposición de recursos económicos y unas perspectivas de futuro en el ámbito europeo tan amplias, tan fecundas y tan creadoras como las alcanzadas tras estos veinte años de Constitución. Si para seguir por esta vía y alcanzar cotas todavía más amplias hay que cambiar algo, que se cambie, pero si estas cotas, por muy históricas que sean, en vez de unir dividen, en vez de sumar restan, en vez de integrar fragmentan, en vez de abrir caminos los cierran, en vez de potenciar el pluralismo definen identidades rígidamente separadas, el resultado sólo puede ser la confrontación y el retroceso general en todos los terrenos. Y esto sería una locura que nadie nos perdonaría.



Antonio Hernández Gil, president de les Corts, presenta a la premsa el projecte constitucional, elaborat per la Comissió Mixta Congrés-Senat. Dempeus, hi ha els ponents del projecte, entre els quals, Jordi Solé Tura. 25 d'octubre de 1978. Foto: EFE.

Constitución y autonomías entre el pasado y el futuro¹

1. Los antecedentes

Desde la proclamación del general Franco como «Jefe del Gobierno del Estado español, Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire» y depositario de «todos los poderes del Estado» por el Decreto de 29 de septiembre de 1936, y su confirmación oficial como Caudillo que sólo respondía “ante Dios y ante la Historia” por el Decreto de 31 de julio del 939, hasta la muerte del propio Franco el 20 de noviembre de 1975 –casi cuarenta años

¹ Article de Jordi Solé Tura dins *Reflexiones de los ponentes de la Constitución Española 1978-2003. 25 aniversario de la Constitución*, que conté també aportacions de Gabriel Cisneros, Manuel Fraga, Miguel Herrero de Miñón, Gregorio Peces-Barba, José Pedro Pérez-Llorca, Miquel Roca i pròleg d'Adolfo Suárez. Editors: Senado de España i Thomson-Aranzadi Cizur Menor, 2003.

después- la sociedad española experimentó cambios importantes, aunque muy distintos y dispersos, en España y fuera de ella. Pero el sistema de poder permaneció prácticamente intacto en sus rasgos fundamentales y el grupo político dirigente se siguió reclutando con los mismos métodos. Entre los discursos iniciales de Franco y el último que pronunció en la Plaza de Oriente de Madrid, unas semanas antes de su muerte, no había diferencias sustanciales, ni de fondo ni de forma. Y como jefe del Estado, Franco mantuvo hasta el final los poderes y las prerrogativas que le habían otorgado las diversas leyes posteriores al Decreto de 29 de septiembre de 1936, como las de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 que, entre otras cosas, le permitían legislar directamente, al margen de las Cortes.

¿Cómo fue posible un inmovilismo político tan duradero en un país que, a pesar del propio sistema, había cambiado y en el que habían entrado en escena nuevas generaciones? Desgraciadamente, las respuestas son muy claras y muy brutales. La primera es, sin duda, la dureza permanente de la acción represiva del franquismo, o sea, la destrucción de todas las fuerzas democráticas surgidas en España, algunas a lo largo del siglo XIX y los primeros decenios del XX, otras en los momentos cruciales de la República y la guerra civil, y otras surgidas con tremendas dificultades en la larguísima era del franquismo. La derrota de la República en la guerra y la terrible hecatombe de las fuerzas democráticas en la postguerra convirtieron el terreno de la democracia española en un yermo. Y si las energías que surgieron en la clandestinidad para empezar su reconstrucción a partir de finales de los años cincuenta consiguieron ciertamente reconstruir algunas vanguardias políticas y sindicales, no existía la fuerza general necesaria para crear unos movimientos masivos capaces de derrocar al franquismo. Creo que este es el dato más importante para comprender el franquismo y para plantear con seriedad el problema, tan actual, de las herencias recibidas por la democracia a partir de la muerte de Franco y el inicio de la transición.

La segunda, corolario de la anterior, fue que la victoria brutal del franquismo sobre la democracia en España en la guerra de 1936-39 y su consolidación como dictador le permitió pasar del nazismo a la victoria norteamericana en la guerra mundial posterior y mantenerse en la postguerra bajo la protección de Estados Unidos en

una Europa dividida en dos bloques. Nada lo explica mejor que el abrazo entre Franco y Eisenhower en Madrid, que dio al franquismo una clara protección contra cualquier intento de insurrección de los demócratas en España, de dentro y de fuera.

Está claro, pues, que el rasgo esencial de nuestra historia contemporánea, desde las Cortes de Cádiz a la muerte de Franco, fue la imposibilidad de crear un sistema democrático estable. Todas las constituciones –como la de 1812, la aperturista de 1837, la de 1869, la nonata republicana de 1873 y la de 1931– sólo pudieron entrar en vigor o ser simplemente discutidas pasando previamente por un cambio dinástico o el derrocamiento de la monarquía, todas duraron poco y terminaron violentamente, con golpes militares que destruían los avances democráticos e imponían un sistema más cerrado, más impermeable a todos los intentos reformistas, más caciquil y más totalitario hasta el final. La conclusión es que en toda nuestra historia, las constituciones que realmente han durado a lo largo de ella –dejando aparte la actual, afortunadamente– fueron las que estructuraron el sistema de poder que el franquismo llevó a sus últimas consecuencias.

Por eso el franquismo no fue, como en el caso del nazismo alemán, una respuesta dictatorial a la crisis de la democracia en toda Europa sino una respuesta dictatorial a la crisis de una derecha conservadora española que, tras tantos años de hegemonía, había tenido que recurrir a la dictadura de Primo de Rivera, y tras el fracaso de esta y de la monarquía alfonsina se encontraba a la defensiva frente a la irrupción de la democracia con la II República.

Todos los elementos políticos e ideológicos del franquismo tuvieron, pues, su raíz y estuvieron más o menos presentes en nuestra atormentada historia contemporánea. El siglo XIX empezó con la pérdida casi total de las colonias y terminó con la derrota ante Estados Unidos y la pérdida de los últimos restos imperiales. Durante el paso del siglo XIX al XX el ejército español derrotado en América fue un ejército que sólo libró batallas interiores, o sea, un ejército de golpes políticos y de guerras civiles. Y la única guerra externa que libró, contra Estados Unidos, en Cuba y Filipinas, terminó con una humillación sin precedentes.

En las luchas civiles del siglo XIX, una parte del ejército desarrolló una mentalidad liberal y jacobina. Pero a principios de nuestro siglo todo este amago de liberalismo empezó a naufragar ante la

crisis de la Restauración, la aparición de los nacionalismos catalán y vasco y el auge de una izquierda política y sindical desordenada pero activa y cada vez más poderosa.

La monarquía de Alfonso XIII, debilitada por la crisis de la Restauración, cada vez más encerrada en sí misma y más impermeable a las reformas, acabó encomendando al Ejército dos tareas que, a la postre, le acabarían convirtiendo en el principal instrumento político e ideológico del sistema: la represión de los nacionalismos en nombre de la unidad de España y la represión del movimiento obrero. El Ejército fue, por consiguiente, la punta de lanza de un nuevo nacionalismo español, que hundía sus raíces en las viejas glorias imperiales y que transformaba el jacobinismo en puro y simple autoritarismo centralista. Y fue también el instrumento de salvación para unas clases dirigentes que se sentían desbordadas y amenazadas por una izquierda política y sindical que los gobiernos de la monarquía no eran capaces de controlar ni de integrar.

Después de la derrota en Cuba y Filipinas, la Ley de Jurisdicciones de 1905 atribuyó al Ejército la tarea de defender política y judicialmente la unidad de España y, por consiguiente, le convirtió en el intérprete principal del significado de esta unidad y en el defensor de la misma frente a los enemigos internos. Y con la Semana Trágica de Barcelona y luego la represión de la huelga general de 1917, el Ejército se transformó en el principal instrumento político de las clases conservadoras contra la izquierda.

La dictadura de Primo de Rivera, que en muchos sentidos supuso una especie de ensayo general del franquismo, fue la culminación de la primera fase de este proceso. Allí ya estaba todo: la crisis definitiva de la Restauración, el recurso al ejército por parte de la propia monarquía y de las clases dirigentes, incluyendo a la burguesía catalana, el intervencionismo económico del Estado, según el modelo iniciado por el fascismo italiano, el nacionalismo español como elemento central de la ideología política. Y, además, un factor añadido que acabaría de perfilar el futuro: la guerra de Marruecos.

En aquella guerra, lo que quedaba de mentalidad liberal en el ejército perdió definitivamente la batalla, tras el revelador episodio de las Juntas. En Marruecos se formó y consolidó una nueva casta de militares ultranacionalistas que muy pronto marginó a

los demás y se hizo con la hegemonía en las fuerzas armadas. Lo demás es bien conocido: Franco y el franquismo son la culminación de todo esto, tras el hundimiento de la dictadura de Primo de Rivera y de la propia monarquía y tras constatar que la vieja derecha no estaba en condiciones de controlar la República.

Naturalmente, el franquismo no fue sólo el ejército. Pero sin un ejército que tras eliminar violentamente al sector del mismo que había permanecido fiel a la República y ganar la guerra civil se mantuvo unido en torno a Franco, el sistema no habría aguantado tanto tiempo. Fue él el que le permitió a Franco imponer una política represiva tan dura y mantener el sistema de poder dictatorial sin cambios sustanciales a pesar de las transformaciones de la sociedad española.

II. La transición a la democracia

Para seguir la complejidad del momento quiero recordar que la transición se inició después de la muerte de Franco y no antes. O sea, que la transición se inició no porque el movimiento antifranquista hubiese triunfado plenamente, ni tampoco porque la dictadura anterior hubiera sido derrocada por un amplio movimiento popular. Por eso la transición a la democracia se inició en un contexto difícil en el que ninguna fuerza política tenía la hegemonía y en el que confluían intereses diversos, desde sectores que procedían del régimen anterior hasta sectores democráticos que habían sido reprimidos hasta el final, pero sin que ni unos ni otros tuvieran una posición clara y contundente.

Una de las consecuencias de que el régimen anterior acabase como acabó y que la transición se iniciase como se inició es que la construcción del sistema democrático se realizó con el Estado anterior casi intacto. Se empezó a construir la democracia con el Ejército, con la Administración y las fuerzas de policía que existían anteriormente. Por lo que intentar navegar en aquel marco y construir un sistema democrático estable quería decir que las fuerzas de la oposición debían saber en cada momento cuál era la correlación exacta de las fuerzas en presencia, qué era lo que cada uno representaba y cuáles eran las líneas por las que se podía avanzar.

No hay que olvidar que la España de entonces era una sociedad todavía tributaria de un pasado cuya memoria seguía estando

viva para una gran parte de los españoles, pero no para todos. Había nuevas generaciones, se daban mayores intercambios con el exterior, se producía una cierta modernización económica, y todo ello daba lugar a una sociedad distinta, receptiva de las exigencias de la democracia y que no se prestaba al mantenimiento de la vieja dictadura.

Desde la perspectiva actual es indispensable hacer un reconocimiento explícito al sacrificio y la generosidad de una gran parte de la sociedad española que tanto había sufrido en silencio y tanto había sentido el desprecio por su condición de perdedores de la guerra civil.

III. El debate constitucional

En el contexto descrito es evidente que lo más importante en aquellos años de cambio era estabilizar una democracia que surgía de una manera muy precaria. Y este es el sentido profundo de lo que se denominó –y hasta cierto punto se sigue denominando– el consenso constitucional. Dicho consenso no fue sólo una técnica, no fue sólo la búsqueda de tal o cual acuerdo. Fue una opción, consciente, de como trazar la auténtica línea divisoria y saber distinguir cuáles eran las líneas divisorias accidentales, secundarias o falsas. Para decirlo de otra manera: se trataba de situar a un lado de esta hipotética línea divisoria aquellas fuerzas políticas, intelectuales o sociales, que eran partidarias de la democracia fueran cuales fuesen sus razones y fuese cual fuese su trayectoria anterior, dejando sólo al otro lado de aquella misma línea divisoria a los que por diversas razones querían mantener el régimen existente, es decir, la dictadura.

Todo aquello exigía una gran lucidez, un esfuerzo importante para situar realmente los problemas, y al mismo tiempo, una gran capacidad de negociación para encontrar los puntos exactos de acuerdo entre fuerzas tan dispares. Porque es bien sabido que entre las fuerzas que empezaron a construir la democracia existían sectores muy diversos, contradicciones igualmente muy diversas, aspiraciones políticas muy diferentes y composiciones sociales, también, muy diferentes.

La propia ponencia que elaboró la Constitución, o sea la de los siete diputados conocidos como los «siete padres de la Constitución», reflejaba en su propia composición interna esta diversidad.

En ella estaban personas que habían sido ministros del general Franco, personas que habíamos estado en la cárcel por razones políticas, personas que nos conocíamos de antes y otras que nos conocíamos en aquel importantísimo momento. Pero todos sabíamos que nuestra tarea allí no era estar pendientes de nuestros respectivos pasados sino sacar lecciones de aquel pasado colectivo y poner las bases para construir el futuro, abordando temas que conocíamos de antemano y otros que empezábamos a conocer, a veces de cerca y a veces de lejos.

Y allí, en aquella pequeña habitación escasa de luz y de espacio, lúgubre para los que no habíamos entrado nunca en ella y que volvía a recuperar su condición de Cortes, empezamos a discutir, a analizar y a votar temas fundamentales de una nueva democracia que apenas acababa de ponerse en marcha y de una constitución que iba a modificar nuestras vidas y las de todos los ciudadanos y las ciudadanas de una nueva y desconocida España democrática. De allí tenían que salir conceptos sólidos sobre elementos que conocíamos de cerca a veces, de lejos otras, y que tenían que construir una democracia basada en conceptos que, por fin, salían libremente de la oscuridad, de la pura discusión conceptual y que, sobre todo, iban a fundamentar por fin una sociedad abierta y libre. Por allí entrarían las discusiones y desde allí saldrían libremente los acuerdos y los desacuerdos sobre los derechos y libertades de todos los ciudadanos, las identidades nacionales, la monarquía o la república, la confesionalidad o no confesionalidad del Estado y todos los demás conceptos que nos tenían que llevar, definitivamente a la existencia de una constitución definitivamente democrática.

IV. El estado de las Autonomías

Como ya se ha dicho y no me cansaré nunca de repetirlo, uno de los dramas históricos más importantes, más violentos y, sobre todo, más nefastos de la España contemporánea es que en ningún momento se consiguió crear en nuestro país un auténtico Estado-nación duradero, en el sentido moderno del concepto. El Estado español forjado en el siglo XIX y en el XX hasta 1978 nunca fue –con escasas situaciones republicanas que fueron rápida y contundentemente aniquiladas por otros tantos gobiernos autoritarios y centralistas– una nación cohesionada que pudiese considerar a ese Esta-

do como su expresión política unitaria. Dicho de otro modo, la base social del Estado español no ha sido una nación sino un conjunto de colectividades, más o menos diferenciadas, que no se unificaron a partir de sus propios procesos sociales sino que se mantuvieron bajo las estructuras del Estado por la presión de sistemas cada vez más autoritarios, hasta el más duro de todos, el franquismo.

El Estado centralista español no tuvo nunca la capacidad modernizadora e integradora del modelo jacobino francés, en el que se inspiró, y sí tuvo, en cambio, todos los defectos de un centralismo burocrático e ineficaz que se superpuso como una losa a una sociedad cultural y socialmente muy diversa. Fue, por consiguiente, un Estado casi impermeable a las reformas liberales y democráticas y, por ello, la gran mayoría del pueblo español fue marginada de toda participación política, con la excepción de breves e inestables períodos. Por esta razón, las organizaciones políticas y sindicales de los trabajadores y, por tanto, la cultura política de estos se desarrollaron no sólo al margen del Estado centralista, sino contra él. De ahí la importancia histórica del republicanismo, del anticlericalismo, del antimilitarismo y del anarquismo, como elementos de esta cultura. Y de ahí, también, la profunda escisión de la sociedad española en torno a los grandes conceptos y a los símbolos de la nación.

Uno de los grandes equívocos fue, por otro lado, que aquel modelo de Estado se forjó en la lucha contra otro modelo alternativo, el del carlismo. De ahí las dificultades del liberalismo progresista para encontrar un modelo propio: el peligro del carlismo le llevaba a apoyar el Estado centralista, pero este, a su vez, estaba en manos de unas oligarquías que no dejaban ningún resquicio a la acción de los demócratas liberales y socialistas. De ahí, también, la hostilidad de estos demócratas hacia los nacionalismos, cuando estos empezaron a organizarse en Cataluña y en el País Vasco, porque veían en ellos –y en parte era verdad, especialmente en el nacionalismo vasco– una reaparición del carlismo con otras formas. Y de ahí, finalmente, la debilidad política y orgánica del federalismo, que pese a haber intentado dar una respuesta audaz y avanzada a la crisis de nuestro Estado-nación, o bien se hundió tras el fracaso de la I República o bien se situó en los nacionalismos emergentes, como corriente de izquierdas, pero lejos del movimiento obrero, como ocurrió en Cataluña.

Las vicisitudes históricas llevaron incluso a la escisión de la sociedad española en torno al concepto mismo de nación y de sus símbolos. Nada lo expresó mejor que el hecho de que durante la guerra civil media España luchase con una bandera y un himno y otra media España con otra bandera y otro himno, mientras los franquistas se autocalificaban como «nacionales» y, con ello, excluían de la nación a los republicanos.

La II República había intentado, ciertamente, cambiar aquella lógica terrible, pero si bien abrió nuevas posibilidades y aportó nuevas ideas, no tuvo la fuerza suficiente para cambiar el sistema de arriba a abajo. El nacionalismo catalán fue más comprendido por los republicanos liberales y socialistas porque dentro de él triunfó la izquierda. Pero el nacionalismo vasco fue mucho más equívoco y, por ello, creó muchas reticencias. Sin embargo, la apuesta por los estatutos de autonomía fue un buen paso adelante porque de hecho recuperaba la vieja aspiración federalista e intentaba integrarla en un Estado liberal y unitario. Los partidos obreros, a su vez, empezaron a enfocar el problema desde otra perspectiva, y no fue una casualidad que en Cataluña estos empezasen a organizarse en el ámbito de la propia autonomía.

El hecho es que después de la derrota de la República aquel primer ensayo autonómico fue un elemento capital en la organización y la dinámica de la lucha antifranquista en Cataluña y también en el País Vasco, aunque en circunstancias muy distintas. En Cataluña, concretamente, la unidad de las fuerzas antifranquistas se consiguió antes que en el resto del país porque todas coincidían en un punto capital: que no podía haber democracia sin autonomía y, viceversa, que no podía haber autonomía sin democracia en toda España.

Al final del franquismo tres cosas resultaban, pues, evidentes: 1) que la dictadura no había conseguido crear un auténtico Estado-nación y que el problema seguía intacto: el Estado continuaba siendo el coto cerrado de una minoría autoritaria en un país muy diverso; 2) que el centralismo autoritario había aumentado las diferencias entre las distintas regiones y nos conducía a una dualidad explosiva: un norte periférico desarrollado y un centro y un sur subdesarrollados; 3) que no iba a ser posible estabilizar ninguna autonomía si al mismo tiempo se mantenía el Estado unitario intacto, o sea, que las autonomías no podían ser meros

injertos en un Estado que seguía siendo centralista. Por consiguiente, había que construir una nación a partir del pluralismo y de la diversidad y había que construir un Estado nuevo a partir del que habíamos heredado, cambiando su lógica interna. Esto es lo que intenta decir, con tantas dificultades, el artículo 2 de nuestra Constitución actual.

La pregunta fundamental es si el Estado de las autonomías consiguió resolver estos problemas. En lo que se refiere a la estructura del propio Estado, se ha avanzado, sin duda, en el desmantelamiento del viejo centralismo; pero lo cierto es que aún perviven elementos del mismo, incluso en la organización y en el funcionamiento de la administración pública. Se puede decir, incluso, que hemos recorrido más de la mitad del camino y que la reforma ha sido desigual: en algunos sectores de la administración la descentralización ha sido rápida y relativamente eficaz; en otros, predomina todavía la lógica centralista.

Por otro lado, no parece que esté resuelto el problema de la relación Estado-nación, entendiendo esta última en los términos del artículo 2 de la Constitución: una nación formada por otras naciones y regiones. Las dificultades iniciales, la diversidad de espacios y culturas, la resistencia de tantos centralismos a dejar de serlos, la prioridad de la puesta en marcha de nuevas estructuras ante la rigidez y la defensa a ultranza de otras surgidas del pasado y, finalmente, una estructura política que sigue poniendo el centro de la cuestión en los intereses de un gobierno sólidamente centralizado, son otros tantos elementos a superar y modernizar que, hasta el momento, no se han consolidado plenamente. El resultado fue, y sigue siendo en gran parte, una mezcla de identidades colectivas que, en buena parte, se siguen disputando el antiguo espacio sin acabar de consolidar el nuevo espacio común ni superar el desconcierto sobre cuál o cuáles pueden ser los nuevos elementos de cohesión que hagan realidad el concepto constitucional de *solidaridad* y permitan forjar una auténtica nación de nacionalidades.

En realidad, el sistema que hemos creado es un sistema federal, aunque no se llame así y aunque mantenga instituciones tan poco federales como el Senado actual. La relación entre el estado y la nación en un sistema federal es bastante más compleja que en el estado jacobino y, desde luego, no se puede plantear en los mismos términos que este. Por ejemplo, ¿por qué funciona un Estado

federal como el de la República Federal Alemana? La respuesta es, a mi entender, porque la sociedad es muy homogénea y no hay diversidades lingüísticas significativas. Pero también porque ninguna parte del mismo se impone a las demás. Los *länder* están relativamente equilibrados entre sí y las principales ciudades también. Esto hace que en toda Alemania existan las mismas fuerzas políticas – salvo el caso, bastante relativo, de Baviera– y que estas puedan actuar en todo el país con una misma voz. De hecho, lo que mantiene la homogeneidad global del sistema es que todas estas entidades se mueven en el mismo plano y pactan entre sí a todos los niveles. Esto es lo que forma el meollo de la nación alemana.

En cambio, el estado federal funciona con muchas dificultades cuando una parte predomina sobre otra, cuando una capital aplasta a las demás ciudades, cuando las fuerzas políticas no son homogéneas en todo el país y cuando una parte significativa no acepta el sistema federal en el mismo plano que las demás sino que exige un tratamiento especial y diferente e incluso amenaza con la secesión en nombre de su singularidad (lingüística, económica, cultural, etc.), como ha ocurrido en algunos espacios de Canadá. Y, desde luego, hay estados federales que sólo consiguen mantenerse en circunstancias muy especiales y que pueden romperse o desaparecer totalmente cuando estas circunstancias cambian, como ocurrió en la Unión Soviética o en Yugoslavia y como sigue ocurriendo en grandes partes de ambos países, ya convertidos en estados muy distintos de los del pasado pero no consolidados del todo en sus situaciones actuales.

Dicho esto, está claro que nuestro Estado español es un caso muy especial. Lo es, en primer lugar, porque nosotros no intentamos construir un sistema federal a partir de la unión de entidades separadas y dispersas sino al revés: quisimos construir un Estado de las autonomías, de lógica federal, a partir de la autonomía de unas entidades unidas por un Estado centralista y autoritario. Además, estas entidades no sólo no eran uniformes, sino que algunas de ellas ni siquiera estaban bien definidas. Por eso en la Constitución se hizo una distinción entre nacionalidades y regiones, pero sin concretar el contenido de unas y otras y sin establecer un mapa autonómico, como sí intentaron hacer los redactores del proyecto de Constitución federal de 1874. La definición de cada

una –nacionalidad o región– y la delimitación de su propio espacio se dejaron prácticamente en sus propias manos. Pero todo ello en el seno de un Estado que apenas estaba saliendo de cuarenta años de centralismo férreo y que como tal seguía manteniendo partes muy importantes del mismo con la misma plenitud.

Esta gran apuesta generaba diversos interrogantes. Uno de ellos era que todas las partes tendieran a buscar su propio espacio, a reivindicar o construir de nueva planta su identidad propia a través de una confrontación de carácter nacionalista o regionalista con los vecinos o con los nacionalismos ya consolidados. Otro era que el concepto de solidaridad, que según el artículo 2 de la Constitución es el cimiento que debe unir todo el sistema, quedase reducido a la nada si no se encontraba un sistema adecuado de redistribución de recursos. Un tercer elemento era que los partidos políticos careciesen de la fuerza necesaria para gobernar el conjunto y que todos ellos, en mayor o menor grado, se fragmentasen en diversos grupos de alcance general o regional sin capacidad para liderar sus zonas respectivas y conectarlas con el resto del país.

En relación al primero se han constituido espacios propios sin generar entre ellos confrontaciones irreversibles, pero con algunos agravios comparativos. En el segundo, a pesar de los avances que se han producido con la creación de mecanismos de distribución de recursos, aún no se ha desarrollado plenamente una cultura común y activa de solidaridad que debería ser impulsada, entre otros, por el propio gobierno central.

Y el tercero está resultando especialmente significativo. Inicialmente parecía que sólo los dos partidos, PSOE y PP, podían garantizar una cohesión global a partir de las mayorías absolutas. Pero, cada vez es más frecuente la colaboración o acuerdo político entre los grupos de ámbito autonómico y los dos partidos de alcance general citados más arriba.

Pero esta situación podría complicarse seriamente si los partidos nacionalistas o regionalistas que contribuyan a formar mayorías parlamentarias en las Cortes Generales, rechazasen explícitamente el modelo de un Estado de las autonomías como modelo federal y exigieran un tratamiento especial que negase su equiparación con las demás comunidades autónomas.

Uno de los resultados de esta situación general es la dificultad

para definir con precisión el modelo de Estado. La Constitución crea un modelo flexible, que permite varias velocidades de acceso a la autonomía y varios niveles de ejercicio competencial.

Así, por ejemplo, se discute si un modelo es «cerrado» o es «abierto». Desde el punto de vista jurídico este es un falso debate. En realidad, los que abogan por «cerrar el modelo» piensan que hay que tomar medidas legales para cortar el paso a las fuerzas nacionalistas y regionalistas que, una vez conseguidas unas competencias, levantan el listón para pedir más, sin ningún límite. Y los que proponen el «modelo abierto» piensan exactamente lo contrario: que no haya ninguna traba legal para exigir más y más competencias, para seguir reclamando sin límite una vez alcanzado un determinado nivel.

Está claro, por consiguiente, que este problema no se puede resolver sólo con mecanismos legales. Desde el punto de vista jurídico, el «bloqueo de constitucionalidad» definido por el Tribunal Constitucional, o sea el ensamblaje de la Constitución, de los estatutos de autonomía, de la jurisprudencia constitucional y de la legislación específica es suficiente para poder hablar de un modelo global. Con todas las dificultades que se quiera este es el modelo que se ha desarrollado en estos años. Esto no significa que sea un modelo intocable. Pero lo importante no es si es modificable o no, sino cuáles deben ser los mecanismos para su modificación, empezando por el de discutir y acordar que la propia modificación es necesaria. Por esto el problema de si el Estado de las autonomías es cerrado o abierto no se puede resolver con disposiciones legales o con barreras jurídicas. Ni se puede resolver, tampoco, con acuerdos políticos entre dos o tres partidos porque ninguna fuerza nacionalista o regionalista significativa se puede dejar al margen de una solución global. La única vía para resolver el aparente dilema entre modelo cerrado y modelo abierto es, por consiguiente, la negociación y el diálogo permanentes entre las fuerzas políticas y las instituciones centrales, autonómicas y locales.

V. Federalismo y estado de las Autonomías

Otro gran tema de discusión es el concepto mismo de federalismo. La Constitución no habla de federalismo en ningún momento, pero la lógica profunda del sistema es claramente federal, aunque contiene elementos que no lo son, como el ya citado del Senado, que no

representa propiamente a las comunidades autónomas sino a las provincias, una división administrativa que proviene del anterior sistema centralista. Como ya he señalado, con esta y algunas otras excepciones el Estado de las autonomías tiene elementos esenciales de un estado federal, al margen de si estos funcionan mejor o peor. Basta señalar el sistema de distribución de competencias, los mecanismos de solución de los conflictos entre las autonomías y la administración central, la organización institucional de las autonomías e incluso los mecanismos de financiación actuales y futuros. Todos ellos son propios de un estado federal.

Si a pesar de esto se discute sobre federalismo sí o federalismo no es por otras razones. Unos abominan del federalismo porque lo perciben como un concepto ideológico contrario a la unidad de España, entendida a la vieja manera del centralismo. Otros se oponen al federalismo porque consideran que, en nombre de sus hechos diferenciales, deben tener una relación singular y exclusivamente bilateral con la administración central y no admiten la paridad con las demás autonomías. Incluso hay quien es partidario del federalismo porque lo entiende al revés de los anteriores, es decir, como un sistema que elimina todos los hechos diferenciales y permite crear un sistema autonómico estrictamente uniforme.

Por consiguiente, nuestro Estado de las autonomías es complejo porque compleja es nuestra historia y compleja es nuestra sociedad. Pero el gran mérito de nuestra Constitución es, precisamente, que al definir el contenido y la forma del sistema autonómico ya tuvo en cuenta esta diversidad. De hecho, nuestro sistema es un modelo federal con dos ejes complementarios y no excluyentes: el eje de las competencias comunes y el eje de los hechos diferenciales.

Estos últimos, por ejemplo, están previstos y enunciados en diversos pasajes del texto constitucional. El artículo 2 distingue, como ya se ha dicho, entre *nacionalidades* y *regiones*, dejando que cada comunidad autónoma se califique a sí misma como quiera. El artículo 3 reconoce la pluralidad lingüística y el artículo 4 la pluralidad de los símbolos. Hay referencias específicas a las singularidades forales y lingüísticas en el artículo 149.1, 8, 18 y 29. Hay sistemas diferentes de acceso a la autonomía. El artículo 150.2 abre la posibilidad de transferir competencias propias del Estado a todas o a algunas Comunidades Autónomas. Las Disposiciones Adicionales 1^a, 2^a, 3^a y 4^a y las Disposiciones Transitorias

1ª, 2ª, 4ª y 5ª son otras tantas referencias a situaciones singulares.

Por lo tanto, el sistema autonómico creado por la Constitución es un sistema general basado en lo común y en lo singular al mismo tiempo, es una forma de reconocer el pluralismo profundo de nuestra sociedad y, a la vez, un intento de crear un marco jurídico que permita el desarrollo de este pluralismo asegurando la unidad del conjunto sobre la base de la integración de las diferencias y de la solidaridad. Esto significa que lo común y lo singular, lo general y los hechos diferenciales no tienen por qué ser contradictorios ni mutuamente excluyentes. El único problema es si los métodos para gestionar los unos y los otros deben ser los mismos, totalmente diferentes o complementarios.

Lo que la Constitución establece es que deben ser complementarios. Más exactamente, el eje de las competencias comunes debe ser el mismo para todos, porque se refiere a los derechos básicos de los ciudadanos y estos no pueden ser diferentes según el lugar en que se viva. Por ello el objetivo ha de ser la igualación de las competencias de todas las comunidades autónomas y el método de gobierno y de gestión ha de ser el de la cooperación federal. En vez de los acuerdos bilaterales entre la administración central y cada comunidad autónoma, que han sido la práctica principal en los primeros años y siguen teniendo todavía mucho peso, el acento debe ponerse en las conferencias sectoriales, en los acuerdos multilaterales, en la corresponsabilidad fiscal compensada y en la creación de instrumentos nuevos, entre ellos la posible conferencia permanente de los presidentes del Gobierno y de las comunidades autónomas y los mecanismos multilaterales para la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea y la política exterior.

En cuanto a los hechos diferenciales, la relación entre la administración central y las comunidades autónomas concernidas ha sido, es y será básicamente bilateral. Pero esto no quiere decir que tenga que funcionar totalmente aparte de la cooperación federal. Así, por ejemplo, los acuerdos entre la Administración Central y una comunidad autónoma sobre cuestiones lingüísticas específicas o sobre singularidades fiscales o administrativas o sobre diferencias geográficas –como las que derivan del hecho insular– no tienen por qué quedar al margen de las demás ni ser vistos como excepciones de la cooperación federal. En realidad son elementos

singulares dentro del principio general de cooperación y deben ser aceptados, apoyados e integrados como tales por el resto de las comunidades autónomas y la Administración Central. Más aún: la administración central debe considerar como propios todos los hechos diferenciales, adaptarse a ellos y colaborar en su normalización y en su promoción, como en el caso de las lenguas.

VI. La reforma del Senado y otros aspectos

Esto exige naturalmente importantes reformas, la primera de las cuales es, como he dicho siempre y repito una y otra vez, la creación de un organismo representativo de las nacionalidades y las regiones, en lo que tienen de común y lo que tienen de diferente. Me refiero, sobre todo, a un Senado nuevo de arriba abajo, que deje de representar las viejas provincias y se convierta definitivamente en una cámara de las comunidades autónomas y, como tal, abra un espacio de plena participación de estas en la gobernabilidad del Estado. Esto requiere, naturalmente, un nuevo mecanismo de elección del propio Senado y una transformación de su estructura y sus funciones, para convertirlo en una cámara de diálogo y de formación de consensos entre las comunidades autónomas y entre estas y la estructura central del Estado.

Puestos a otras estructuras y reformas necesarias hay que señalar la importantísima relación que atañe a los municipios como elementos del sistema federal. También entre los municipios hay elementos comunes y elementos diferenciales, no sólo por las dimensiones y por las características geográficas. Los municipios son los factores esenciales para la integración de diferencias y para la expresión del pluralismo. Son también el marco principal para la relación de proximidad entre los gobiernos y los ciudadanos y las ciudadanas y, por consiguiente, son también el espacio donde de manera más clara y más próxima se pueden expresar las contradicciones de una sociedad tan compleja como la nuestra. Por ello no puede haber ninguna propuesta federal que no tenga en cuenta el papel fundamental de los municipios y de sus ayuntamientos.

Otra gran estructura es la de la corresponsabilidad fiscal, seguramente la más compleja y fundamental, la más odiada pero, a la vez, la más necesaria para consolidar los sistemas públicos. Se quiera o no, el espacio fiscal es fundamental para el desarrollo de las sociedades contemporáneas pero si los conciertos se multipli-

casen cada vez más podríamos llegar a una división del propio espacio que haría imposible el sistema autonómico en su conjunto. Por un lado, la corresponsabilidad fiscal es necesaria para que las propias comunidades autónomas ajusten más su gasto a sus necesidades reales y a sus posibilidades. Por otro lado, es evidente que la corresponsabilidad fiscal debe ir acompañada de las necesarias compensaciones para que todas las comunidades autónomas puedan asegurar el mismo nivel de prestaciones básicas a todos los ciudadanos y ciudadanas.

Dicho todo esto, y sin entrar en otras reformas que son constitucionales al propio desarrollo del sistema de las autonomías, hay que insistir en que el federalismo es un método de funcionamiento que se basa en la cooperación, en la lealtad al conjunto del sistema, en el diálogo y en el pacto. Pero para que todo esto sea posible se necesitan protagonistas fuertes y seguros de sí mismos capaces de cooperar y de pactar. En realidad, el federalismo funciona cuando el poder central o federal es fuerte, cuando son fuertes las nacionalidades y las regiones y cuando son fuertes los municipios y sus ayuntamientos, es decir, cuando las instituciones son sólidas y no se desarrollan en detrimento de las demás, y cuando los ciudadanos y las ciudadanas se sienten representados porque tienen mecanismos eficaces de discusión y de participación en los asuntos públicos.

VII. Europa y el estado de las Autonomías

El Estado de las autonomías fue diseñado para dar respuesta a un problema histórico de nuestro país. Pero hoy aquel problema histórico ha sido superado en gran parte y la situación interna y externa de España es muy diferente. España era un país aislado que luchaba por superar su aislamiento. Hoy es y debe seguir siendo uno de los principales protagonistas del proceso de la Unión Europea. Vivíamos entonces en una economía compartimentada. Hoy estamos ante una economía mundializada y un mercado sin fronteras. Teníamos entonces un sistema de información más limitado y también más compartimentado. Ahora estamos en un proceso vertiginoso de mundialización de la información. Todo esto tiene que afectar a nuestra visión del mundo y de nuestro propio país, o sea, a la vivencia y al contenido de nuestras propias identidades personales y colectivas.

Esto quiere decir que algunos conceptos que parecían inamovibles hoy están cambiando. Así ocurre, por ejemplo, con el concepto de nación. Por un lado, los grandes cambios del panorama mundial y los procesos de unidad europea generan una sensación de desarraigo, difuminan los puntos de referencia tradicionales y producen inseguridad, porque las identidades establecidas cambian y no aparecen todavía identidades que las puedan reemplazar. Además, es cierto que el proceso de toma de decisiones fundamentales en la actual Unión Europea está muy alejado de los ciudadanos. Esto hace que mucha gente busque refugio en la identidad más cercana, que puede ser su ciudad o su región, y a afirmar con más fuerza su pertenencia a la misma.

En la medida en que los protagonistas principales de los grandes procesos de unión continental son y seguirán siendo por mucho tiempo los estados, las nacionalidades y las regiones tienden a reivindicar para sí el papel de estado, como se ha comprobado en los países del este de Europa y como se percibe en otros países de nuestro entorno. Y, en todo caso, tanto las nacionalidades y las regiones como los municipios tienden a buscar un nuevo protagonismo, bien dentro de su propio Estado, bien en organizaciones internacionales específicas –comités de regiones, federaciones de poderes locales, etcétera.

No cabe duda de que esto va a afectar al futuro de nuestro Estado de las autonomías. Los nacionalismos moderados catalán y vasco, por ejemplo, replantean su propia teoría y conciben su futuro no ya como una separación traumática de España sino como el resultado final de un proceso de unión de Europa que diluirá los actuales estados y reafirmará el papel de grandes complejos regionales y municipales. En función de esto tienden a dar prioridad a sus relaciones con otros núcleos regionales franceses, italianos o alemanes y a desentenderse de sus relaciones con el resto de las comunidades autónomas. Este es también el caso de los movimientos secesionistas en el norte de Italia y en Bélgica.

El desarrollo de nuestro Estado de las autonomías debe tener en cuenta esta evolución de los hechos y ha de incluir entre sus retos principales el de asociar a las comunidades autónomas y a los municipios en las relaciones con la Unión Europea y, en general, en sus relaciones con todas las grandes instituciones supranacionales. Si este problema no se resuelve bien, algunas comunida-

des autónomas y también algunos grandes municipios tenderán a establecer relaciones bilaterales por cuenta propia, con la consiguiente desorganización de todo el sistema.

Se trata, en definitiva, de encontrar, en este nuevo contexto, los mecanismos necesarios para asegurar el desarrollo del sistema autonómico como sistema de integración y de cooperación y de evitar que prosperen las tendencias disgregadoras y las confrontaciones. Lo que hay que descartar absolutamente es la recuperación, aunque sea fragmentaria, de los principios y los mecanismos del centralismo. La idea de España, por ejemplo, no se puede plantear como una afirmación nacionalista frente a los nacionalismos y los regionalismos internos. Ni tampoco se puede fundamentar, como hizo y hace el nacionalismo español reaccionario, en una confrontación contra enemigos exteriores. Tampoco se puede basar en la reivindicación de las viejas instituciones –fuerzas armadas, cultura tradicional, aniversarios históricos, etcétera. El sistema sólo puede funcionar si los tres niveles institucionales básicos, es decir, Gobierno y Parlamento centrales, comunidades autónomas y municipios son fuertes y cooperan entre sí. Lo principal es asegurar, pues, esta cooperación y la necesaria lealtad de todos. Lo más probable es que de ello surja un concepto de España-nación más relativo y más tolerante hacia la diversidad.

A veces los símbolos explican mejor las cosas que una larga disertación. Nuestro himno nacional no tiene letra y esto sólo se explica por la violencia de nuestra confrontación interna sobre el concepto de nación. A su vez, el himno de la España republicana surgió como la reivindicación de los sectores marginados de la España oficial contra esa misma España. Lo mejor que podemos hacer es que nuestro himno actual siga sin tener una letra oficial y que cada uno lo entienda según sus propias necesidades y convicciones. Algo parecido nos va a ocurrir con el concepto de nación española, sobre todo cuando las fronteras europeas se unan definitivamente y el espacio real de las nuevas generaciones se amplíe seriamente en una Europa unida de verdad.

VIII. A modo de epílogo: la izquierda y el concepto de España

Todas las izquierdas modernas, es decir, las izquierdas políticas configuradas a partir del siglo XIX, fueron tributarias de la Revolución Francesa y de la idea de nación propugnada por el

jacobinismo. Ciertamente es que el anarquismo, especialmente fuerte en países poco desarrollados, pareció apartarse del jacobinismo con su negación radical del Estado y que el marxismo posterior se dividió en torno al mismo tema. Pero esta negación fue siempre proporcional a la mayor o menor existencia de alternativas políticas y a la mayor o menor capacidad de las clases dominantes de abrir el sistema y de integrar en el mismo al movimiento obrero y a la izquierda política.

Este fue el límite que condicionó desde el primer momento la idea de nación de la izquierda española. En la España de comienzos del siglo XIX el modelo jacobino de nación fue adoptado, bajo el concepto general del liberalismo, tanto por los moderados como por los progresistas. Para unos y otros el Estado liberal-centralista era el único modelo capaz de asegurar un mercado y un estado unificados frente a la fragmentación ruralista y clerical del carlismo. La izquierda compartía, en términos generales, esta concepción. También para ella el carlismo era un enemigo considerable; también para ella era necesaria la centralización. De ahí que pese a las discrepancias ideológicas y políticas, a los tremendos conflictos sociales y a la enorme distancia social que separaba a unos y otros el acuerdo sobre la necesidad de un Estado centralista resultase muy amplio y, a la vez, se convirtiese en una gran fuente de equívocos porque borraba, en gran parte, las líneas divisorias de la clase social. El drama era que más allá de esta coincidencia genérica sobre el centralismo, la guerra abierta entre derechas e izquierdas era implacable y las oligarquías dominantes tendieron una y otra vez a cerrar el sistema, a marginar a las izquierdas y al movimiento obrero en general, a mantener la monarquía absoluta y, en último término, a convertir el Ejército en el árbitro supremo de la situación. La izquierda se encontró, pues, con una idea de nación y un modelo político que de hecho coincidían con el de las oligarquías dominantes, pero sin posibilidad ninguna de entrar en el sistema político y de establecer unas reglas de juego auténticamente democráticas. Las líneas divisorias se fueron situando, por consiguiente, en otros aspectos del modelo político. Y una de ellas, de gran calado histórico, fue el republicanismo como respuesta a la monarquía absolutista.

La izquierda, entendida desde luego en un sentido amplio, tuvo que plantearse muy pronto esta disyuntiva –monarquía o república– que

marcó su existencia hasta hace muy poco tiempo. Una monarquía más abierta hubiese evitado posiblemente, o en todo caso, paliado el problema, como ocurrió en la Gran Bretaña, pero en nuestro país el itinerario fue otro, completamente opuesto: la monarquía se cerró más y más a medida que avanzó el siglo XIX y llegó a la confrontación total con la sociedad en el XX. La izquierda española se desarrolló, pues, como una izquierda jacobina y republicana que entendía España como una nación única, o sea, como una comunidad nacional unificada, superadora de foralismos y de caciquismos territoriales y con un sistema político republicano unitario.

Como línea secundaria apareció, sin embargo, una variante muy significativa: la del republicanismo federalista, que en parte conectó con sectores anarquistas –que entendían el federalismo como la superación del Estado y su sustitución por un conjunto de comunidades soberanas– y en parte se nutrió de tendencias regionalistas. Pero por encima de todo el federalismo fue, a mi entender, una reacción contra la apropiación del jacobinismo por parte de la oligarquía dominante, una protesta contra la confusión que ello generaba en el seno de la izquierda: de hecho, el mensaje profundo del federalismo era que el enemigo principal de la izquierda ya no era el carlismo sino el falso jacobinismo reaccionario de un liberalismo caciquil.

Como ya se ha dicho anteriormente, tras la derrota del carlismo y su posterior integración en el sistema de la Restauración, el federalismo fue la única línea de pensamiento y la única propuesta política que puso en duda la validez del centralismo jacobino. Como tal se situaba en las antípodas del carlismo: si este era la expresión más rudimentaria de una parte de la España rural y clerical, el federalismo surgía de algunos de los sectores más dinámicos de la España urbana. Ciertamente su base social era heterogénea y abarcaba sectores del movimiento obrero en formación, núcleos de la pequeña burguesía urbana, restos del viejo artesanado y elementos de la intelectualidad radical. Algunos sectores populares expresaban a través de él una oposición al modelo centralista, porque entendían que borraba las culturas o los modos de vida diversos. Otros veían en él una protesta contra el modelo político de la oligarquía. Y aún otros entendían que el modelo de Estados Unidos o Suiza era el mejor para un rápido progreso económico y social. Por ello el federalismo no era sólo una propuesta

de modelo político sino también una ideología, una concepción de la sociedad y una profesión de fe.

Era, asimismo, una concepción distinta de la nación. Para el federalismo, la nación española era única y plural a la vez, y si algo la amenazaba, si algo podía destruirla era precisamente el centralismo nefasto, impuesto por la violencia y la prepotencia para negar la diversidad de los pueblos y destruir su personalidad. Pi y Margall lo expresó con extrema claridad en su libro *Las nacionalidades*:

“Queremos la autonomía de las provincias todas y a todas con la libertad para organizarse como les aconsejen la razón y sus especiales condiciones de vida. Somos federales precisamente porque entendemos que las diversas condiciones de vida de cada provincia exigen no la uniformidad sino la variedad de sus instituciones (...). Diversidad de condiciones de vida exige en los pueblos diversidad de leyes, por no partir de este principio el régimen unitario es en España como en todas partes, perturbador y tiránico” (Cap. XIV, Libro Tercero).

El federalismo aportó, pues, a la izquierda una noción diferente de la nación española y del modelo político. Para Pi y Margall la nación española era una suma de entidades diversas, de antiguos reinos y de nuevas provincias, a las que calificaba de «naciones de segundo grado». Con ello el concepto de *nación española* se convertía en una auténtica «nación de naciones», sorprendentemente próxima a la nación única formada por nacionalidades y regiones del artículo 2 de nuestra Constitución actual.

Un corolario de todo ello fue que para el federalismo la cuestión de monarquía o república pasaba a un segundo plano. Lo importante era el juego entre el poder central y las entidades integrantes del sistema federal y este juego no dependía de un poder republicano o de un poder monárquico sino de la autonomía efectiva de cada uno de los componentes del sistema. Por ello, tras el fracaso estrepitoso en 1873 del intento de una República que fue federal y unitaria en menos de doce meses, el federalismo relativizó sus postulados y muchos de sus exponentes se proclamaron accidentalistas en la cuestión del régimen: ni monárquicos ni republicanos. De hecho, aquel debate prefiguraba muchos debates posteriores y era un anuncio, extraordinariamente cercano, del gran debate sobre el concepto de nación y el modelo de Estado en la Constitución de 1978 y en la actualidad.

Ciertamente, el federalismo no fue la corriente dominante en el seno de la izquierda española a finales del siglo XIX. El socialismo y el sindicalismo nacientes siguieron fieles al modelo jacobino, convencidos de que sólo una nación unida podía asegurar la unidad del movimiento obrero. Y frente al involucionismo creciente del sistema de la Restauración, frente a una monarquía cada vez más cerrada e impermeable a los intereses de las clases populares, frente al nuevo caciquismo que se escondía bajo el parapeto del liberalismo centralista y de hecho era una burla de este, la izquierda reivindicaba con más fuerza si cabe el centralismo y la república como ejes de una España realmente unida y como instrumento político para derrotar el caciquismo. Y en esta posición encontraba, cada vez más, el apoyo de los intelectuales regeneracionistas.

Esta tendencia se incrementó con la crisis de la Restauración en 1898 y con la aparición de los nacionalismos políticos en Cataluña y en el País Vasco. Estos dos nacionalismos, muy diferentes entre sí, fueron vistos por la izquierda política e intelectual como la reaparición de un nuevo carlismo, lo cual era cierto casi al cien por cien en el caso vasco y en menor medida en el caso catalán. Es cierto que el viejo carlismo condicionaba con fuerza el proyecto nacionalista de Sabino de Arana en el País Vasco. Pero la izquierda no captó plenamente la complejidad del asunto en el caso del nacionalismo catalán, a saber: que pese a su carácter de clase era una forma particular del regeneracionismo, un intento de cambiar el sistema político español y una propuesta de nuevo modelo. En el nacionalismo de la Lliga Regionalista catalana, por ejemplo, convivían el carlismo catalán, el federalismo pimargalliano, adaptado por Valentí Almirall, y la propuesta de una nueva política española. De hecho, el gran lema de Prat de la Riba y Cambó era «Por Cataluña y una España grande».

En Cataluña surgieron pronto unas propuestas catalanistas de izquierda que, en contra del accidentalismo de la Lliga, se proclamaban republicanas. Y en el seno del movimiento obrero en Cataluña surgieron igualmente unas tendencias catalanistas y republicanas, muy minoritarias al principio, que en nombre de las autonomías y de la república disputaban el terreno al anarquismo y al jacobinismo de la UGT.

Es cierto, sin embargo, que aquel proyecto nacionalista de la

Lliga era muy ambiguo y que a las primeras de cambio, cuando los conflictos sociales arreciaron, los prohombres del nacionalismo catalán no dudaron en pactar con la derecha centralista y en apoyar el golpe militar de Primo de Rivera o, más tarde, ya en la República, pactar con la derecha dura y apoyar finalmente a Franco. Frente a ello, la izquierda tuvo dos reacciones diferentes: en Cataluña se desarrolló una izquierda política en la que convivían la propuesta federalista y la independentista. En el resto de España, la izquierda, desde los liberales progresistas hasta el socialismo, siguió fiel al jacobinismo como modelo político de una España entendida como nación única, frente a la monarquía autoritaria, a la deriva fascitizante de la derecha y al carácter desintegrador de los nacionalismos catalán y vasco. Desde el momento en que la derecha había puesto en manos del Ejército no sólo la defensa del orden sino también la defensa de la unidad de la nación, la izquierda política e intelectual se sintió más legitimada, si cabe, en su concepción de la nación española: frente al jacobinismo reaccionario y fascitizante de la derecha, la izquierda insistía con fuerza renovada en su alternativa de jacobinismo democrático.

Pero, a la vez, en el seno de aquella izquierda se desarrollaban otras corrientes. La más importante fue la del comunismo surgido de la escisión del socialismo histórico. Y aunque dentro del comunismo predominaba inicialmente el modelo jacobino de Estado y de nación, pronto surgió en Cataluña una variante federalista que se apoyaba en las tesis de Lenin y Stalin sobre las minorías nacionales y el derecho de autodeterminación territorial. En esta visión federalista coincidieron adversarios tan encarnizados como Andreu Nin y los comunistas del PSUC. Y dentro mismo del nacionalismo catalán, la deriva autoritaria de la Lliga abrió el camino a un nacionalismo de izquierda en el que coexistían el federalismo y el independentismo y que con la República se convirtió en una Esquerra Republicana hegemónica y sólidamente implantada no sólo en las zonas urbanas sino también en las rurales.

Por consiguiente, la situación en Cataluña era bastante más compleja que la simple contraposición entre una izquierda jacobina y una derecha nacionalista. Lo cierto es que con la República y, sobre todo, con el estallido de la guerra de 1936-39, en el conjunto de España socialistas y comunistas siguieron preconizando el modelo jacobino de República y de nación, y, en cambio, en Cataluña

los comunistas y los socialistas se unificaron, con reticencias y dificultades, en torno al proyecto regionalista y federal del PSUC, mientras el POUM, pese a la total rivalidad política con los anteriores, también adoptaba el mismo modelo y sólo quedaban fuera de él los anarquistas.

A su vez, en el País Vasco el movimiento obrero y la izquierda política se enfrentaron en nombre de la unidad de España y del laicismo con el modelo de un nacionalismo derechista y clerical que hasta el estallido de la guerra civil mantuvo una gran ambigüedad política. O sea que mientras en Cataluña la izquierda se organizaba en torno al federalismo, al autonomismo y a la concepción plural y hasta plurinacional de España, en el País Vasco la izquierda seguía fiel a la concepción jacobina en una sociedad claramente dividida entre lo vasco y lo español.

Este fue, a grandes rasgos, el bagaje doctrinal sobre el concepto de nación y de modelo político con que la izquierda abordó el difícilísimo trance de la guerra y soportó la interminable postguerra bajo la dictadura. El objetivo principal era, naturalmente, la lucha por la democracia y esto dejaba en segundo término otros problemas, como el de la estructura del Estado democrático a construir después del franquismo. Pero tanto la guerra como la postguerra pusieron encima de la mesa algunos elementos esenciales del problema. El primero era que la derecha había dejado en manos del ejército la defensa de la unidad de España y que esta se había encarnado en un Estado dictatorial, centralista a ultranza y nacionalista. El segundo era que ese mismo Estado había destruido mediante la violencia la izquierda y al movimiento obrero. Y que ambas cosas, la unidad de la nación y del Estado y la destrucción de la izquierda habían sido los dos ejes principales de un mismo objetivo: la destrucción violenta de la democracia. Era lo que el franquismo resumía en su propaganda: la lucha contra los rojos y contra los separatistas.

El interrogante que se abrió y con el que hubo que enfrentarse sin paliativos, en el momento decisivo del cambio, cuando se abordó el período constituyente de 1977-78, era si el viejo jacobinismo se debía mantener como principio inalterable cuando el franquismo lo había llevado a sus últimas consecuencias mediante la violencia, si había que encontrar un compromiso como el de la II República, que consistió en crear unas autonomías dentro de

un Estado centralista y que no funcionó, o si había que ir a la raíz del asunto y recuperar los principios básicos del viejo federalismo para organizar el Estado sobre unas bases nuevas que acabasen con la lógica perversa de un nacionalismo centralista enfrentado con otros nacionalismos periféricos, mediante la descentralización y la redistribución del poder en forma de un sistema general de autonomías. Esto último es lo que prevaleció, afortunadamente. Pero el debate sobre los dos grandes conceptos de nación y de estado no se llevó hasta el final y hoy todavía estamos pagando un alto precio por habernos quedado a mitad de camino en aquella reflexión crucial.

Epíleg

Consenso constitucional, 40 años después¹

En memoria de Jordi Solé Tura

La Constitución derogó la estructura jurídica básica del régimen dictatorial franquista y estableció un nuevo sistema institucional democrático homologable al de los países de nuestro entorno. Por eso los demócratas debemos sentirnos orgullosos de este aniversario. Con sus luces y sus sombras hemos mantenido la democracia más duradera de nuestra historia. Esta es una ocasión, también, para recordar a quienes con abnegación y sacrificios lucharon durante la larga noche dictatorial. Nadie les regaló la democracia. Se la ganaron.

Los inicios de la Transición fueron dramáticos. Dos meses antes de la muerte de Franco el Régimen aún tenía fuerza para fusilar. Y poco después de la aprobación de la Constitución se produjo el golpe de Estado de 1981. Sin olvidar la matanza de Atocha, entre otras muchas atrocidades. El momento era de una enorme fragilidad y las resistencias al cambio de las instituciones franquistas heredadas eran enormes.

Con independencia de cómo se evalúe la Transición, sorprende que en los últimos tiempos se haya intentado hacer responsable a la Constitución de todos los errores cometidos en las decisiones y actuaciones posteriores. Y, aún más, que se cargue a su cuenta fenómenos como la globalización económica y sus crisis, que han afectado a la población más desprotegida.

La crítica sin medida hacia la Constitución y el desprecio hacia la Transición son difíciles de entender desde una posición política honesta. Cosas distintas son discutir los resultados obtenidos; o proponer su reforma. Tampoco es aceptable la forma en que los partidos de derecha, viejos o nuevos, se apropian de la Constitución utilizándola como arma arrojadiza contra todo y contra todos. Al actuar así contradicen sus valores profundos, basados en la voluntad de integración y en la adaptación a las nuevas circunstancias.

¹ Aquest article va ser publicat a *El País* el 6 de desembre de 2018.

Demos pues a la Constitución lo que es de la Constitución y al César lo que es del César. Conviene recapitular. ¿Cómo pudimos pasar de la dictadura a la democracia? En el declive del franquismo, el dilema principal era continuidad o cambio. Y dentro del cambio la división pasaba por reforma o ruptura. Estos tres campos, continuidad, reforma o ruptura no estaban inicialmente definidos. Sólo una minoría de fuerzas políticas y una pequeña parte de la población sabía cómo y dónde ubicarse.

En las primeras elecciones de junio de 1977 celebradas mediante una adaptación jurídica *sui generis*, no se aclaró el galimatías. Pero el dilema entre continuidad o cambio se despejó a favor de este y la reforma impulsada desde el Régimen se vio rechazada. Los resultados electorales legitimaron las actuaciones inmediatas. Pero la amplitud y profundidad del cambio no estaban determinadas. Cada sector político confiaba en llevar a buen puerto sus objetivos e intereses.

Es ahí donde cobra valor el término “consenso”, tan vilipendiado últimamente. El consenso constitucional era más importante como punto de partida que, incluso, como resultado final. Fue fundamental para definir las coordenadas del debate entre las distintas propuestas, el marco de su negociación. Se fraguó sobre cinco vectores:

1. Elaborar un documento común básico surgido del Congreso. Era un cambio histórico radical. Comportaba la renuncia por parte del Gobierno a presentar unilateralmente un texto inicial.

2. La incorporación “igualitaria” de la gran mayoría de las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, respetando su representatividad.

3. Dejar para la última fase del debate la definición y la forma de Estado: república o monarquía. Sobre este asunto las posturas eran fuertemente discrepantes. PSOE y PCE condicionaron su decisión final al contenido democrático del nuevo sistema recogido en la Constitución.

4. Buscar coincidencias en la, también polémica, cuestión territorial: superar el centralismo histórico, reforzado por el franquismo, tan perjudicial para el conjunto de España; e incorporar constitucionalmente la diversidad territorial y cultural. Había que dar respuesta a los territorios históricamente e institucionalmente reconocidos. Y también encajar los nuevos fenómenos surgidos desde los años setenta en otras zonas de España.

Y 5. Acordar que el trabajo de la ponencia y sus resultados se dieran a conocer, de forma rotatoria, a través de uno de los siete ponentes que representaba al conjunto de las distintas fuerzas políticas. Este método exigía un alto nivel de confianza y de lealtad mutuos.

Desde mi experiencia política y personal vinculada y conviviendo el día a día con Jordi, eso fue lo esencial. Desde ahí se negoció todo, a fin de elaborar un documento único con las máximas coincidencias posibles, sin “pasteleos”. Al final de la tramitación nadie salió plenamente satisfecho, pero todos en buena medida.

Durante los primeros 20 años hubo un amplio acuerdo sobre que el consenso constitucional significó optar por una política integradora frente a una política partidista. Pero a partir de la mayoría absoluta de Aznar en 2000 se rompió el discurso compartido y empezó la manipulación de la Transición y la instrumentalización de la Constitución mediante una interpretación unilateral, sesgada y regresiva. (Otro error, posterior, fue la forma en que se llevó a cabo la elaboración del Estatut de Catalunya de 2006).

Así, por arte de magia las luchas antifranquistas desaparecían; la conflictividad social y política, impulsada fundamentalmente por el movimiento obrero, parecía no haber existido; y la democracia habría llegado de la mano de sectores tecnocráticos del Régimen que amablemente nos concedieron las libertades democráticas. Aznar olvidaba que la reforma del régimen franquista había fracasado. Aunque no quisiera reconocerlo.

Abruma contemplar cómo esa explicación, con mejor o peor intención, se ha ido incorporando como parte del discurso sobre la Transición en los planteamientos políticos de nuevas fuerzas progresistas y de izquierdas. El legado que nos han dejado los protagonistas y el testimonio de los mejores historiadores no convalida esa visión. Hubo, sí, una conjugación de muchos elementos de ruptura, con otros de reforma.

Hay que insistir en la complejidad de aquel momento. Las libertades y la democracia no fueron una concesión graciosa. Las ganaron las personas, que se convirtieron en ciudadanas. Y es evidente que no todo se hizo bien ni suficiente, pero sí bastante bien. La cuestión, ahora, consiste en ¿cómo avanzamos?

Para ir al encuentro de las reformas que la sociedad parece reclamar hoy, es imprescindible definir las coordenadas, aunque sean flexibles, que han de delimitar el ámbito donde plantearlas, debatirlas y acordarlas. Solo así responderemos a las exigencias de las generaciones que siguen.

Teresea Eulàlia Calzada fue diputada al Parlament de Catalunya por el PSUC (1980-1984) y miembro del Comitè Central del PSUC y PCE (1975-1981).



El **Centre d'Estudis per la Democràcia Jordi Solé Tura** va iniciar el seu camí l'abril de 2003 quan l'Ajuntament de Mollet i Jordi Solé Tura, molletà de naixement, molletà il·lustre, catedràtic de dret constitucional, un dels pares de la Constitució i ponent de l'Estatut de Sau, varen signar un document pel qual l'exministre expressava la seva voluntat de donar el seu fons documental a la ciutat. Al seu torn, l'Ajuntament es comprometia a crear un centre de debat sobre la democràcia.

Jordi Solé Tura és l'eix central al voltant del qual el Centre d'Estudis per la Democràcia vol esdevenir un fòrum de debat entorn de la democràcia i la participació ciutadana, així com un espai de descoberta i promoció de nous valors de la investigació acadèmica sobre la democràcia i sobre l'aportació de Solé Tura en l'establiment d'aquest sistema polític al nostre Estat i al nostre país.

Consell Assessor del Centre d'Estudis per la Democràcia:

- Dr. Eliseo Aja, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i president del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya
- Dr. Jordi Borja, geògraf urbanista i director del Màster de Gestió de la Ciutat de la Universitat Oberta de Catalunya
- Dr. Francesc de Carreras, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona
- Dr. Marc Carrillo, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra i membre del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya
- Dr. Francesc Pallarès, catedràtic de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat Pompeu Fabra
- Dr. Marcel Planellas, professor ordinari de l'Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE) de la Universitat Ramon Llull
- Dr. Joan Subirats, catedràtic de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat Autònoma de Barcelona
- Dr. Pere Vilanova, catedràtic de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat de Barcelona
- Dr. Joan Vintó, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona i conseller del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya



Ajuntament de Mollet del Vallès