



Los ex presidentes del Gobierno Leopoldo Calvo-Sotelo, José María Aznar, Adolfo Suárez y Felipe González, de izquierda a derecha, en La Moncloa en junio de 1997. / GORKA LEJARCEGI

LA CONSTITUCIÓN, SÍMBOLO DEL CAMBIO Y PILAR DEL MODELO TERRITORIAL

La gran diferencia política entre el 4 de mayo de 1976 y el 18 de octubre de 2004 es la existencia de una Constitución que reformó a fondo las instituciones del Estado, hizo frente a los grandes contenciosos históricos españoles y puso la primera piedra del modelo territorial, pendiente de perfilar.

Por Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio de la Cuadra

Mejor que ningún otro hecho o acontecimiento, la Constitución simboliza de la manera más amplia y comprensible el extraordinario cambio experimentado por España en el período de estos 10.000 primeros números de EL PAÍS.

La Constitución, aprobada el 6 de diciembre de 1978, proporcionó sos-

tén legal al proceso de modernización de la sociedad y abordó los más importantes problemas de la España contemporánea: derechos y libertades; monarquía-república; derecha-izquierda; laicidad-confesionalidad, y centralismo-reconocimiento de la pluralidad territorial. Transcurridos 26 años desde entonces, el problema territorial es el único de todas esas grandes cuestiones que continúa, al menos en parte,

abierto, y el único también para el que se reclama un perfil diferente.

El texto constitucional, y la aplicación de las reglas del juego político democrático que establece, ha sido, efectivamente, uno de los *nervios* de la historia de los 10.000 números de este periódico, incluso cuando todavía no existía y era una simple reclamación democrática. Desde sus primeras fechas de publicación, EL PAÍS defendió que era preciso "un pacto nacional entre todas las fuerzas políticas, del régimen y de la oposición, cara a la celebración de unas elecciones generales que den paso a unas Cortes Constituyentes" (editorial de 27 de mayo de 1976).

Este periódico nunca creyó que las reformas "constitucionales" que proponían los herederos del franquismo fueran suficientes, ni que la nueva Ley de Leyes pudiera ser consecuencia de una ruptura. La idea del pacto constitucional inspiró desde los primeros días la línea editorial y sigue inspirándola, 10.000 números después, cuando esa Ley Fundamental está a punto de volver al taller, no para un pequeño ajuste, como en 1992, sino para abordar su primera reforma importante.

Pasado todo este tiempo, se puede decir que la Constitución, nacida de un consenso no sólo político sino también, y sobre todo, social, ha demostrado tener unas fuertes raíces. Esa constatación no impide que prácticamente todas las fuerzas políticas admitan hoy día, en mayor o menor grado, la necesidad de su adaptación y reforma. Los padres de la Constitución, los ponentes que elaboraron el primer borrador, siempre estuvieron de acuerdo en que el texto fundamental tenía que incluir los mecanismos para su propia reforma, precisamente porque era el elemento básico para garantizar su larga supervivencia. Incluso Manuel Fra-

ga defendió públicamente que sólo sabiendo modificar la Constitución, por partes y en momentos determinados, "se podrá evitar que caiga entera".

De los contenciosos históricos que llegaron abiertos a 1978, sólo el territorial permanece vigente, aunque sea en parte y, fundamentalmente, desde el punto de vista de los movimientos nacionalistas vascos y catalanes.

El disfrute de derechos y libertades públicas prohibido o castigado durante el franquismo ha sido muy bien recibido por la ciudadanía y ninguna formación política se atreve a plantear recortarlos, incluso aunque objetaran su reconocimiento durante el proceso constituyente. En el amparo de esos derechos y libertades ha tenido un gran protagonismo el Tribunal Constitucional, que ha impuesto a los jueces ordinarios la tutela de los mismos.

Una muestra de la evolución de la sociedad durante todos estos años es su aspiración a ampliar los derechos. Así, la posibilidad de la disolución del matrimonio y la equiparación legal de los hijos tenidos dentro y fuera del mismo, que en 1978 significó una novedad y una ruptura con el sistema civil napoleónico que imperaba, ha dejado paso, en nuestros días, a la reclamación, asumida por el Gobierno socialista, del matrimonio entre homosexuales.

Por lo demás, nadie discute "la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado". La pugna histórica entre la derecha y la izquierda ha encontrado acomodo en el juego parlamentario que la Constitución propicia. Mayorías de izquierda moderada se han alternado en el poder con mayorías centristas o de derecha moderada. Socialistas y populares han gobernado al frente de mayorías absolutas o de mayorías simples con apoyo de los par-

Pasa a la **página 78**

Viene de la página 76

tidos nacionalistas, pero nunca se han producido en estos 26 años auténticos gobiernos de coalición. En todo caso, el marco constitucional ha permitido la plasmación electoral de los programas políticos de la izquierda y de la derecha, sin que los eventuales incumplimientos de parte de los mismos se hayan debido a insuficiencias o deficiencias de la Norma Suprema.

Una vez establecido durante la transición que la dicotomía sustancial no era Monarquía o República, sino de-

La Constitución, nacida de un consenso no sólo político sino también social, tiene fuertes raíces

mocracia o dictadura, no existen en este momento partidos políticos con importante respaldo electoral que discutan la Monarquía como forma de Estado. La actuación en 1981 del Rey Juan Carlos durante los avatares del 23-F, al ordenar a los generales rebeldes que no se unieran al golpe de Estado, reforzó la legitimación del monarca, que habiendo heredado el poder del dictador asumió las funciones limitadas que la Constitución le atribuyó en el marco de la monarquía parlamentaria.

De hecho, la única reforma constitucional que se plantea en relación con la forma monárquica del Estado guarda más relación con la adaptación de esta institución histórica a los tiempos presentes que con el cuestionamiento de su formulación constitucional o de su ejercicio durante todos estos años. Lo único que se propone es la equiparación del hombre y la mujer en la sucesión en la Corona, lo que significa una ruptura con el orden tradicional de sucesión de la monarquía histórica que la propia Constitución proclama.

Por su parte, la laicidad del Estado es ya un principio tan asumido que la única reforma constitucional que se podría encarar hoy día sería precisamente para su mayor profundización: la supresión de la privilegiada mención expresa a la Iglesia Católica. Más que la reformulación constitucional, lo que se requiere es una práctica política acorde con la aconfesionalidad del Estado plasmada en la Constitución, y que no tiene necesariamente que identificarse con una u otra determinada opción ideológica.

Incluso en el polémico capítulo de la organización territorial, nadie pone hoy en entredicho la necesidad de un Estado descentralizado y flexible, frente al modelo centralista heredado del franquismo. Esa fue una reivindicación muy temprana y encontró acogida en prácticamente todos los partidos democráticos. Las dudas no se suscitaron frente a esa declaración genérica de principios sino frente al modelo concreto de organización que, por otra parte, era muy difícil diseñar con detalle en el momento constituyente.

Salvo el PNV, que basaba su proyecto territorial en el reconocimiento de la foralidad y de derechos históricos ajenos a la propia Constitución, y Convergència i Unió, que pretendía mejorar los techos competenciales del Estatut de 1932, el resto de los partidos no contaron con proyectos propios ni textos concretos, sino que analizaron los sistemas establecidos en constituciones de otros países fuertemente descentralizados o, incluso, federales, y fueron dibujando, poco a poco, un modelo propio que se llamó "de las autonomías".

Cuando el texto constitucional se sometió a votación en el solemne pleno parlamentario del 31 de octubre de 1978 ya quedó claro que su apartado más polémico, y quizás más frágil, era precisamente el más novedoso y pecu-



Mariano Rajoy y José Bono, en su época de vicepresidente primero del Gobierno y presidente de Castilla-La Mancha, respectivamente, con los cardenales Ricard María Carles, Francisco Álvarez Martínez, Antonio Rouco Varela, Marcelo González y Eduardo Martínez Somalo. / EFE

Consenso en la primera reforma

EN 1992, la primera reforma de nuestra Constitución fue realizada por un amplio consenso político y parlamentario. La reforma consistió en introducir dos palabras en su artículo 13.2, de modo que donde se decía que sólo los españoles son titulares de los derechos de participación política, salvo lo que pudiera establecerse para los no españoles por tratado o ley, atendiendo a criterios de reciprocidad, para ser elector en los comicios municipales, se añadió que los extranjeros también podrían ser elegibles. Donde se establecía el derecho de los extranjeros al sufragio activo, se añadió "y pasivo".

La medida vino impuesta por el proceso de construcción europea, en concreto por la adaptación de la normativa española al Tratado de Maastricht, pero además abrió la posibilidad de participación política de los extranjeros de cualquier latitud residentes en España.

El Tribunal Constitucional avaló la reforma, que obtuvo un muy amplio respaldo parlamentario: 332 diputados (de un total de 350) y 238 senadores (de un total de 255) votaron a favor. Con motivo de esta reforma, tanto desde la mayoría socialista como desde la oposición se elogió la utilización de la herramienta del consenso para acometer toda reforma de la Constitución.

liar de toda la Constitución: el relacionado con la configuración territorial del Estado. Ese fue el motivo por el que se abstuvieron los siete diputados del Partido Nacionalista Vasco (PNV) y por el que votaron en contra cinco diputados de la entonces Alianza Popular. (Otros tres se abstuvieron, pese a que el propio Manuel Fraga votó a favor).

Aun así, el reconocimiento, y la garantía, del derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones" creó los cimientos de lo que poco a poco se convertiría en lo que hoy se llama el Estado de las autonomías y que ha

modificado la organización territorial del país, probablemente más radicalmente que ningún otro aspecto del mismo. Al margen de la duplicidad de aparato burocrático innecesario generado en algunos casos, el hecho es que el acercamiento del poder a los ciudadanos y la posibilidad de elegir a los dirigentes autonómicos o de deliberar sobre cuestiones territoriales en los respectivos parlamentos ha incrementado la práctica democrática, mucho más difícil de ejercer en un sistema centralista.

La laicidad del Estado sólo exigiría suprimir la mención expresa que se hace de la Iglesia católica

Aprobada la Constitución, y en un periodo de tiempo relativamente corto, las Cortes Generales aceptaron la progresiva creación de 17 comunidades autónomas con sus propios estatutos de autonomía, sus parlamentos y sus gobiernos. La lista la inauguraron las "nacionalidades" que ya habían contado con un Estatuto de autonomía durante la II República (País Vasco, Cataluña y Galicia), pero rápidamente se amplió a Andalucía —que utilizó el mismo procedimiento que las anteriores, la llamada vía rápida o artículo 151— y a otras 13 "regiones" que utilizaron una vía más lenta —la del artículo 143— para la progresiva aceptación de nuevas competencias.

Los sucesivos pactos autonómicos entre los dos partidos políticos más importantes del país —el PSOE por un lado, y por el otro la Unión de Centro Democrático (UCD) primero, y más tarde el Partido Popular— permitieron, sin embargo, ir revisando y desarrollando todos los estatutos hasta llegar a la misma equiparación competencial para las 17 comunidades autónomas. Las únicas excepciones son el sistema fiscal vasco y navarro (régimen de concierto) y las derivadas de la existencia de lenguas propias (vasco, catalán y gallego).

La tarea del Tribunal Constitucional para ordenar el incipiente modelo territorial diseñado por el Título VIII de la Constitución ha sido meritoria. Ya en 1983 declaró inconstitucionales

14 de los 38 artículos de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), intento de reconducción a la baja del proceso autonómico, recurrida por los gobiernos y parlamentos catalán y vasco y por 50 diputados (20 de ellos comunistas y el resto nacionalistas y andalucistas).

Desde entonces, la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional ha llenado no pocas lagunas y ha dado coherencia a una regulación incompleta que ha permitido al Estado, en palabras del constitucionalista Carles Viver Pi-Sunyer, tensar en demasía la cuerda de sus competencias, produciendo "una importante degradación de la autonomía política reconocida a las comunidades autónomas".

Cuando en 1976 salió a la calle EL PAÍS, no existía duda sobre la voluntad de autonomía de Cataluña y del País Vasco, que contaban ya con poderosos partidos nacionalistas implicados en la lucha antifranquista y con una tradición de autogobierno plasmada incluso en textos legales de la República. La pluralidad territorial de España fue rápidamente asumida por todas las fuerzas políticas democráticas, incluso cuando todavía no estaban legalizadas.

La incógnita no fue la necesidad de que Cataluña, País Vasco y Galicia "recuperaran" su capacidad de autogobierno sino qué sucedía con el resto del

El Estado de las autonomías ha cambiado la realidad territorial del país de modo radical

país y cómo se organizaba. Esa fue la incógnita que despejó la Constitución, atribuyendo voluntad autonómica no sólo a las llamadas nacionalidades sino también a lo que se denominaban regiones, sin otra distinción formal que la fórmula para acceder a ese nuevo régimen de autogobierno. Consolidadas con sorprendente fuerza y rapidez las 17 autonomías, el análisis de la distinción entre las de la vía del artículo 151 y las del 143 se convirtió en pura arqueología.

La desaparición de esa asimetría y la homogeneización del sistema auto-

Pasa a la página 80

Viene de la página 78

nómico han dado paso a nuevas realidades y problemas. Desvanecido durante el proceso constituyente el fantasma federal, que emergió de la mano de una pretendida vinculación entre las comunidades de lengua catalana, que hacía temer que potenciara los *Països Catalans*, la cuestión que se plantea ahora es la manera de relacionarse las Comunidades Autónomas entre sí.

Teóricamente, el organismo adecuado para ello es el Senado, pero su organización actual le hace altamente disfuncional. De hecho, las actas de la

El autogobierno que piden el País Vasco y Cataluña sólo se alcanzaría con la reforma constitucional

ponencia constitucional demuestran que sus integrantes decidieron la existencia de una segunda Cámara parlamentaria antes incluso de que se hubiera pensado siquiera en la creación de un Estado autonómico.

También se ha puesto de manifiesto que el sistema actual no se adecúa bien con el progresivo desarrollo de la Unión Europea, difícilmente predecible en 1978, cuando España no era ni tan siquiera miembro de lo que entonces se llamaba simplemente Comunidad Económica Europea (CEE). Pero, sobre todo, parece que la homogeneidad del sistema autonómico no ha satisfecho a la mayoría de los partidos políticos del País Vasco y de Cataluña, que reclaman nuevos niveles de autogobierno, sólo alcanzables con una reforma de la propia Constitución.



El lehendakari, Juan José Ibarretxe, y el presidente de la Generalitat de Cataluña, Pasqual Maragall, el pasado junio en Ajuria-Enea. / L. RICO

Una vez más, la Ley Fundamental se convierte en el *nervio* político del país. Según escribió en este periódico el profesor Francisco Rubio Llorente, actual presidente del Consejo de Estado, el 6 de diciembre de 2003, con motivo del 25 aniversario de la Constitución, para acceder a un grado de

autonomía superior al actual sólo se pueden seguir dos caminos: "Llevar el límite constitucional de todas las autonomías hasta un nivel que resulte satisfactorio para la mayoría de catalanes, vascos, navarros y gallegos; o, por el contrario, incorporar a la Constitución, con carácter permanente, un

régimen diferenciado para estas comunidades".

En cualquier caso, la situación actual, política, económica y territorial de España no tiene mucho que ver con la que existía hace 10.000 años de EL PAÍS. Cualquier reforma parte ya de ese nuevo escenario.

El debate sobre la España plural

JAVIER PRADERA

EL DEBATE conceptual y político en torno a la España plural —a su incoada realidad y a su promotor futuro— ha quedado temporalmente interrumpido a causa de la pintoresca justificación historiográfica dada por José María Aznar el pasado 21 de septiembre a sus alumnos de la Universidad de Georgetown para explicarles las razones últimas del brutal atentado del 11-M en Madrid. Según el ex presidente del Gobierno, Al Qaeda perpetró ese monstruoso crimen en venganza por la negativa de la España visigoda a ser "un trozo más del mundo islámico" y a "perder su identidad" tras ser "conquistada por los moros" a comienzos del siglo VIII, así como por su heroica decisión de emprender una guerra de Reconquista de ocho centurias para expulsar al invasor hasta África. Esa disparatada interpretación es deudora no sólo de las concepciones esencialistas de una España situada al margen y por encima de los seres de carne y hueso que habitan su territorio sino también de la definición católica de la identidad nacional acuñada por Menéndez Pelayo: "España evangelizadora de la mitad del orbe, martillo de herejes, luz de Trento, espada de Roma, cuna de San Ignacio; esa es nuestra grandeza y nuestra unidad, no tenemos otra".

Sería injusto, sin embargo, condenar a los militantes y votantes del PP a la sonrojante vergüenza de tener que residir en el cobertizo ideológico construido por su antiguo presidente, dedicado ahora a dirigir un *think-tank* de andar por casa como teórico dominguero. Pese a las insuficiencias y las imprecisiones de un debate demasiado lastrado todavía por el espíritu de partido, una conversación colectiva sobre la España plural sostenida por la derecha y por la izquierda, por los autonomistas y por los nacionalistas, disolvería tanto las maniqueas invenciones cainitas ideadas por el franquismo para expulsar a los derrotados de la Guerra Civil hacia una anti-España fantasmal como las construcciones ideológicas que Santos Juliá acaba de inventar en su espléndido libro *Historias de las dos Españas* (Taurus, 2004). Desde Larra hasta Ortega, las metá-

foras sobre diferentes parejas contrapuestas de España se sucedieron hasta el cansancio: nueva o vieja, del pasado o del porvenir, muerta o viva, tradicional o moderna, oficial o real, sin problema o con problema, sedentaria o peregrina. Si fuese cierto —parafraseando a Saint-Just— que la democracia basada sobre el imperio de la ley, los derechos humanos y el sistema representativo de elecciones libres es una idea nueva en España, habría llegado la hora de dar por superadas tan inútiles dualidades.

Por lo pronto, no cabe circunscribir esa pluralidad española —predicada a la vez como realidad aceptada, como objetivo perseguido y como valor reconocido— a un único ámbito. Los nacionalistas con una visión monopolista de la España plural otorgan a ese concepto un contenido exclusivamente territorial, olvidando que la España centralista

La siguiente etapa de la laicidad debería ser la separación entre las emociones nacionalistas y los derechos que sólo garantiza la ley

soñada en su día por el Conde-Duque y construida por los Borbones absolutistas, la Reina gobernadora, la Restauración y el franquismo ha implosionado sin remedio. La España de las Autonomías priva de su viejo enemigo —Madrid— a los nacionalismos periféricos; el destinatario de las actuales reivindicaciones materiales y simbólicas de Cataluña o el País Vasco no es una España residual —bautizada a veces con el nombre de *Castilla* mediante la falacia de tomar la parte por el todo— sino el conjunto de las 15 comunidades autónomas restantes en una interacción propia de los juegos de suma cero.

La España plural, así pues, no se compone sólo de territorios sino también —y básicamente— de ciudadanos. Tampoco los sentimientos de pertenencia

de carácter nacional son las únicas ni las principales hilazas de la urdimbre pluralista; si la modernidad ha logrado separar a la Iglesia del Estado, la siguiente etapa en el camino hacia la laicidad debería ser la separación entre las emociones nacionalistas y el conjunto de derechos y libertades que garantizan el sistema democrático y el imperio de la ley. Las creencias religiosas, las convicciones políticas, el género y la orientación sexual, las sensibilidades morales, el país de origen, la conciencia ideológica, las emociones identitarias, los gustos estéticos y las opciones vitales distribuidas aleatoriamente entre la población española —por nacimiento o por carta de residencia— forman parte de esa compleja trama pluralista cuyos conflictos potenciales el Estado democrático debe armonizar pacíficamente.

La protección de las minorías es el núcleo de ese pluralismo al que ampara la España reconciliada en 1978, estructurada como Estado autonómico obediente al imperio de la ley y gobernado por instituciones representativas. Alexis de Tocqueville ya advirtió en su día contra los peligros de las abusivas mayorías políticas y sociales dispuestas a sofocar la voz de las minorías mediante el peso de los votos y la coerción de las costumbres. Los ciudadanos que sean mayoría en una comunidad y a la vez a minoría en el conjunto de la España plural no deberían olvidar —cuando protestan por esa disonancia— que la población minoritaria de su territorio autonómico también se ve obligada a obedecer las reglas democráticas. Las mayorías religiosas o morales tampoco pueden dictar sus mandamientos al resto de la sociedad con la falaz justificación de que la conducta desobediente de los minoritarios ofende sus creencias: la España plural acepta la discrepancia ideológica y la diferencia de costumbres. Finalmente, el pluralismo democrático reconoce a los ciudadanos de la derecha, del centro y de la izquierda las mismas oportunidades para ocupar el poder en el ámbito estatal, autonómico y municipal. Y antes o después, los inmigrantes con carta de residencia en la España plural también tendrán acceso a esos mismos derechos.