

LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA *

MANUEL FRAGA IRIBARNE

Toda Constitución, como ocurre con todo en la Historia, es un ente complejo, y de naturaleza dinámica. Tiene su lugar y su tiempo, en los que nace y se desarrolla; responde a unas determinadas tensiones sociales a las que intenta dar cauce; se mueve en un entorno de factores religiosos, exteriores, culturales, que a su vez son también cambiantes; tiene sus modelos, que responden a experiencias propias y ajenas y a las modas del momento.

Cada país tiene, a la hora de promover una nueva Constitución, una larga y compleja historia de otras Constituciones; las largas listas de textos, muchos de corta vida, en España, en Francia, en la mayoría de los países iberoamericanos, no son tan diferentes de los cambios reales producidos en países de apariencia más continua, como los producidos en Inglaterra o en Estados Unidos, en un caso por las reformas electorales y en el otro por los de las Constituciones de los Estados miembros.

Volviendo en particular al caso de la «flexible» Constitución británica, y refiriéndonos tan sólo a los últimos cinco siglos, fueron decisivos los cambios producidos en el siglo XVI por la revolución religiosa; en el siglo XVII, por la revolución política (fracasos de la Monarquía absoluta); en el siglo XVIII, estabilizado el sistema parlamentario de Gabinete, tras los breves experimentos de la República y la dictadura militar, por grandes cambios en el sistema económico y colonial; en el siglo XIX, por las luchas sociales subsiguientes a la industrialización, que obligaron a las reformas electorales y del sistema de partidos; en el siglo XX, por la crisis del imperio y de instituciones morales básicas, comenzando por la familia.

Es lo cierto, por otra parte, que al lado de este permanente dinamismo determinadas crisis históricas requieren, en ciertos momentos, decisiones constitucionales de fondo, grandes pilares establecidos sobre ese magma histórico en constante fermentación. Así ocurrió en Francia, donde la II Guerra Mundial puso fin a la III República, y la crisis argelina a la IV. Intento exponer aquí, de modo simplificador, pero claro, cuáles serán, a mi juicio los problemas fundamentales con los que nos enfrentamos los constituyentes de hace veinte años; y cuál parece ser su significación, veinte años después.

Parece innecesario recordar que la Constitución Española de 1978 se produce después de una gravísima guerra civil, de tres años de duración, con serias imputaciones

* Discurso pronunciado en la Solemne Apertura del Curso Académico 2000, 27-1-2000.

ideológicas, con terribles destrucciones de vidas humanas y capital económico, en medio de importantes conexiones con la crisis internacional que llevó a la II Guerra Mundial; si bien habían transcurrido cuarenta años, bajo un sistema de notoria transición histórica, que fue incapaz de superar su provisionalidad política, y un importante aislamiento internacional, sí dio pasos para una modernización básica de la sociedad española; cambiando su anticuada estructura económica; promoviendo la urbanización y movilidad social (horizontal y vertical); mejorando los servicios sociales; alterando las relaciones generacionales y entre los sexos y reduciendo la violencia en las relaciones sociales.

Tampoco es necesario insistir en que la Constitución no partió de un diseño cerrado, como la de la V República Francesa; fue el resultando de largas deliberaciones entre los partidos políticos emergentes, y se produjo en el clima intelectual del segundo *postconstitucionalismo* (aceptando la terminología acuñada para el primero por Mirkinne-Guetzévitch), de los textos posteriores a la II Guerra Mundial, algunos de ellos tan inmediatamente recientes como los de Grecia y Portugal.

Dicho esto, y partiendo de la base que una Constitución relativamente larga (tal vez, demasiado larga) contiene muchos detalles que eluden la síntesis; cuales fueron los problemas políticos básicos y específicos que integran los cimientos clave de la Constitución, y que por lo mismo integran el más hondo *pacto institucional* que en ella se refleja. Para mí, no tiene duda que, a la luz del Título Preliminar, y a la especial *rigidez* que a éste confiere al art. 168 de la propia Constitución (dentro del Título X, «De la Reforma Constitucional») fueron los tres siguientes:

1. La *forma del Estado* definida en el art. 1 de nuestra Constitución. Se trata de un *Estado nacional* cuya *soberanía* reside en el *pueblo español* del que emanan sus poderes; se trata de un «Estado social y democrático de Derecho»; se trata de una *Monarquía Parlamentaria*.

En ese Estado, nacido de una sociedad civil abierta, no hay «poderes fácticos», ni las Fuerzas Armadas (art. 8), ni los grupos económicos y sociales (art. 7), ni los grupos religiosos (art. 16) o mediáticos (arts. 18 y 20). Sólo los que legítimamente crea la propia Constitución.

2. Las relaciones económicas, sociales y políticas de las *clases sociales*, cuyo planteamiento había sido una de las partes clave de la llamada «cuestión social», a partir de 1848, quedan claramente encuadradas en un sistema de *Economía mixta*, que admite interpretaciones alternativas dentro de los modelos moderados posteriores a lo que pudiéramos llamar el «compromiso de Weimar», reflejados en un equilibrio de los poderes económicos y sindicales, y con posibilidades de ser interpretados (en zonas próximas al centro) más o menos a la derecha o a la izquierda, pero dentro de lo que pudiéramos llamar, en otra expresión clásica, el «Estado Social de Derecho» (arts. 7, 28, 31, 33, 35, 37, 38, arts. 39 a 52 y arts. 128 a 136).

3. Las *relaciones territoriales de poder*, claramente expresadas en el art. 2, cuando afirma que «la Constitución se fundamenta en la *indisoluble unidad de la Nación española*, patria común e indivisible de todos los españoles», a la vez que se «reconoce y garantiza el *derecho a la autonomía* de las nacionalidades y regiones que la integran y la *solidaridad* entre todas ellas», temas desarrollados a fondo en el Título VIII, «De

la Organización Territorial del Estado» (arts. 137 a 158) y en las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Derogatorias.

Pues bien, sí analizamos la situación de estas cuestiones veinte; años después, creo poder afirmar lo siguiente:

En cuanto al *punto primero*, parece evidente que la *forma monárquica del Estado* y la *supremacía de la sociedad civil* son hechos consolidados y sin contestación apreciable. La Corona, después del fracaso de las dos Repúblicas; del hecho decisivo del 23 de febrero de 1981; de su prestigio interior y exterior, ha sido reconocida por el conjunto de la sociedad como una garantía de moderación y de continuidad, y con una excepcional capacidad de adaptación a la sociedad del mundo actual; a la vez que fuerzas sociales de especial trascendencia (como la Iglesia, las Fuerzas Armadas, el gran capital, las organizaciones sindicales) se han integrado en sus respectivos papeles institucionales.

En cuanto al *segundo punto*, me parece que igualmente el desarrollo económico, educativo y social (en el más amplio de los sentidos) han quitado base a los *movimientos radicales*, y han llevado, de acuerdo con la tendencia general de los países de la Unión Europea, a una sociedad basada en la *concertación*, quitando base a los *movimientos radicales*, cada vez más minoritarios en materia económico-social; y lo mismo ha ocurrido en ciertos planteamientos en relación con las relaciones entre sexos y las generaciones. Pocos defienden hoy la «lucha de clases» como motor de la Historia, y todos los agentes relevantes del proceso económico-social han ido entrando en el *sistema*.

La caída de los regímenes del Este de Europa (y su fracaso en otros continentes) ha hecho entrar en crisis evidente al modelo marxista; del mismo modo que nadie niega la necesidad de un cierto nivel de Economía mixta y Estado de bienestar, con un mínimo social garantizado. A este respecto, es indudable la influencia estabilizadora que ha tenido la Comunidad (hoy, Unión) Europea, contribuyendo a la *polarización* de los partidos políticos principales hacia el *centro* y no hacia los *extremos*. El sindicalismo sigue siendo *reivindicativo*, pero no *revolucionario*; está instalado en el sistema, por la ley y las subvenciones; los pactos sobre pensiones y el empleo (éste, en curso) indican claramente la marcha de las tendencias principales.

Ello no impide reconocer (con alguna preocupación) la subsistencia de situaciones que complican el panorama; demasiadas «plataformas» y «movilizaciones» escasamente hallan amparo en el modelo constitucional; el tema merece, por cierto, más de un análisis sociológico y jurídico, en profundidad.

La aparición de «tribus urbanas», de diversa índole que van desde los «okupas» a los grupos violentos de fútbol (que tal vez ocupe un lugar excesivo en nuestra vida social); la propensión al invento de formas de «acción directa» (que poco tienen que ver con una verdadera «democracia directa») ante determinados problemas sociales; y, en definitiva, una falla en el sistema educativo (en sentido amplio) en la formación de la ciudadanía y el respeto a la ley, son temas que sin duda merecen esfuerzos complementarios de psicólogos, educadores y juristas; pero, en definitiva, no impiden la comprobación realizada de que no estamos ante una «cuestión social de fondo, y que el *método reformista* y la tendencia a la *concentración* son hechos básicos e indudables de nuestra realidad institucional.

Ahora bien; pasando al tercero de los grandes temas planteados, el de las *relaciones territoriales de poder*, el de la estabilización del *Estado de las Autonomías*, es también cierto, por desgracia, que nuestro juicio ha de ser más matizado y reflejar alguna preocupación. Aquí es evidente que todavía no podemos hablar, con realismo, de haber alcanzado una *solución estabilizada*, no *conflictiva* y aceptada clara y reconocidamente por la gran mayoría de las fuerzas relevantes. O, mejor dicho: la mayoría de los españoles sí acepta, y desea que los demás acepten, la solución establecida por la Constitución; pero ve, con grave preocupación, que, en el País Vasco, continúan los asesinatos y los secuestros; que no se controlen las llamadas formas de terrorismo de «baja intensidad», que crean una permanente sensación de inseguridad y de riesgo; que se pretende, por algunos, reconocer que la violencia organizada, aun siendo minoritaria, puede crear un supuesto derecho a la negociación política. Y en otras Comunidades, afortunadamente no infectadas por la violencia terrorista o la «intifada», se proponen, con notable ligereza, expresiones como la de «Estado multinacional», o la de «soberanía compartida», o incluso el notable (y explosivo) cóctel de un Estado *federal* para unos efectos y *confederal* para otros (fundamentalmente los de carácter cultural). El espectáculo, como ha dicho acertadamente el profesor Manuel Ramírez, de ver a España como un «país que cada mañana se auto define» es ciertamente insólito, y justamente lo contrario de lo que tendríamos que esperar a estas horas de nuestro desarrollo constitucional.

Porque lo cierto es que aquí estamos también ante un punto decisivo del *Pacto Constitucional*, roto el cual se volvería, en términos que han de reducir toda ambigüedad, al «Estado de naturaleza». Y deseo, para cumplir con mi conciencia de muchos años de profesar el Derecho Constitucional, de haber desempeñado, y seguir desempeñando (precisamente en el ámbito autonómico) responsabilidades políticas de algún relieve; y sobre todo, por haber tenido la honra de ser uno de los ponentes del pacto constitucional, el dejar claro y preciso mi criterio sobre un tema capital para nuestro futuro como sociedad.

El art. 2 de la Constitución, el más importante y el que más trabajo costó redactar, produjo un claro compromiso entre las tendencias *unitarias* en la construcción del Estado y las que proponían diversas formas de Estado *compuesto*. El Pacto es muy claro; puede a unos y a otros gustarle más o menos, pero lo que dice no tiene duda. En su primera parte afirma que «la Constitución se fundamenta en la *insoluble* unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Este es un Pacto rotundo e indiscutible, en su texto y su significado. «La Constitución se *fundamenta*», es decir, que o este párrafo se respeta, o no hay Constitución; hay ruptura del Pacto Constitucional. No sé si los que intentan ignorar este párrafo y pasan directamente al segundo son conscientes de que la inmensa mayoría de los españoles consideramos éste un punto esencial; y el peligro que podía correr lo mucho y bueno logrado en el desarrollo autonómico si se llegara a la conclusión de que la unidad *nacional* (que no meramente *estatal*) se pone en entredicho.

La segunda parte del art. 2 de la Constitución es el otro término del compromiso. Dentro de la unidad nacional, la Constitución «reconoce y garantiza el *derecho a la autonomía* de las nacionalidades y regiones que la integran y la *solidaridad entre todas ellas*». Subrayo la importancia de la expresión *solidaridad*; el art. 2 empieza hablando de *unidad* y termina garantizando la *solidaridad*; en medio, reconoce el derecho a la *autonomía*. En ningún caso, por supuesto, abre camino a conceptos como los de *independencia*, *autodeterminación* y otros similares.

Estamos ante una cuestión capital, y que cada día nos muestra la necesidad de dejarla clara en su raíz y en sus consecuencias. Un ejemplo reciente es la polémica surgida en torno a la enseñanza de la Historia de España.

Es obvio que la Historia admite interpretaciones diversas; es igualmente obvio que en cada una de nuestras Comunidades Autónomas debe ponerse un acento especial en la propia Historia y su dimensión cultural; pero no es menos cierto que la Constitución nos obliga a todos a conocer la historia común de esa «Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». Y no puede ocultarse tampoco que una buena parte de la fundamentación teórica de los movimientos contrarios a la unidad nacional ha nacido de la falsificación más escandalosa de la Historia y su mitificación en términos que no resisten la más elemental crítica científica.

Debe añadirse que la Constitución, terminante en la formulación del binomio *unidad-autonomía*, ha sido muy flexible y generosa en el desarrollo del mismo. Así, ha dado amplio reconocimiento a los «derechos *históricos* de los territorios *forales*» (Disposición Adicional Primera y concordantes). Ha reconocido una gran amplitud en la redacción de los Estatutos de Autonomía.

Pero lo que no vale es pretender, por ejemplo, como ha hecho algún portavoz del nacionalismo vasco, que la Constitución tiene allí menos valor que en el resto del territorio nacional porque en la votación del referéndum tuvo menos votos, y que en cambio el Estatuto tiene un rango superior porque sí fue *votado* y previamente *pactado*. Se trata de un inadmisiblesofoisma jurídico, siendo la verdad totalmente lo contrario; el Estatuto sólo es válido en función de la autorización constitucional, y decaída la Constitución perdemos todo su valor jurídico.

Lo mismo cabe decir de la llamada «propuesta Elkarri», que pretende sustituir la Constitución por el reconocimiento que esta misma hace de los «derechos históricos». Los derechos históricos, como dice la Disposición Adicional, en su párrafo segundo, requiere una «actualización general», que se llevará a cabo «en su caso», en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». No cabe, pues, basarse en ellos para cambiar la Constitución, sino para desarrollarla. No cabe, aún menos, utilizarlos para plantear una forma del Estado, del tipo de la «unión personal» en la Corona, sin otros vínculos orgánicos con la Nación española como tal, en contradicción con los arts. 1 y 2 de la Constitución. Una vez más ha de recordarse que Estatuto y derechos históricos traen su causa de rigor actual de la misma Constitución; *simul stabunt, simul cadunt*.

En cuanto a la propuesta del Sr. Duran i Lleida, de reconocimiento de un *Estado Plurinacional* (al estilo de Bélgica o de Canadá), para unos efectos (como la cultura) *confederal*, y para otros *federal*, la respuesta es la misma: sería no una lectura o interpretación del texto constitucional, sino del Pacto fundamental que le da su *legitimidad*. Por lo demás, los mismos ejemplos mencionados (Canadá y Bélgica) son la mejor exhibición de los riesgos gravísimos que supondría semejante planteamiento.

Lo que nos obliga a volver al tema histórico. La Historia nunca marcha hacia atrás, como los cangrejos, sino hacia adelante, en un proceso dialéctico que impide el cómodo ejercicio selectivo de decir quiero tal periodo anterior como modelo (sin recoger el resto de la *realidad* de entonces). Los Decretos de Nueva Planta nos pueden gustar más o menos, lo cierto es que ya estamos con tres siglos después.

Digámoslo claro: el Estado Autonómico ha funcionado básicamente bien; ha demostrado capacidad real de desarrollo; ha permitido niveles de autogobierno no soñables a lo largo de los últimos dos siglos; figura entre los mejor conceptuados en Europa; puede y debe ser *consolidado*.

Y, por supuesto, *perfeccionado*. He formulado, a lo largo de los últimos años, una serie de propuestas al respecto. Creo que, dentro de la Constitución, o con ligeros retoques a la misma, debe realizarse la reforma del Senado, para hacer realidad el art. 69 de la misma, que la define como la «Cámara de representación territorial». Es de desear que la Comisión especial del Senado remate pronto sus trabajos, y que se evite el planteamiento de cuestiones absurdas, como el derecho de veto, basado en «hechos diferenciales» que la Constitución no reconoce.

Se puede, ya mi juicio *se debe*, constituir el consenso previsto en el art. 131.2 de la Constitución, para elaborar los *grandes planes* de la política económica con la participación que allí se prevé de las Comunidades Autónomas.

Se puede igualmente avanzar hacia el principio de *Administración Única*, la base a las diversas alternativas previstas en el art. 150 de la Constitución, que permitan, a la vez, una organización básica de la *legislación* en toda España, sin perjuicio de su adaptación a los problemas de cada Autonomía, y el que éstas, después, las administren directamente; todo ello dentro de los principios de *lealtad constitucional* y de respeto al *interés general y a la solidaridad*.

Se pueden hacer muchas otras cosas, pero siempre dentro, y sin ambigüedades, de la Constitución. Al cumplirse veinte años de aplicación y desarrollo pacífico de la misma, pienso que no es mucho esperar que todos seamos conscientes del mucho camino recorrido, en las buenas direcciones; en las nuevas oportunidades (y responsabilidades) que ello nos ha permitido asumir en la Unión Europea; en el legado que, por primera vez desde 1810, podemos dejar a las siguientes generaciones, cara a los desafíos del tercer Milenio.