

---

# LA CONSTITUCION ESPAÑOLA 20 AÑOS DESPUÉS

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

---

## 1. INTRODUCCION

La Constitución de 1978 constituye uno de los hechos más destacados e importantes de nuestra historia política y jurídica, por lo que considero sumamente acertado iniciar este Curso de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas reflexionando sobre la salud de nuestra norma fundamental, veinte años después de su elaboración por las fuerzas políticas, su refrendo por el pueblo español, y su sanción por el Rey, factores todos ellos que conforman una situación excepcional en la accidentada historia constitucional española del siglo que está a punto de concluir.

En la presente intervención procuraré determinar cuáles son, a mi parecer, los puntos claves de nuestra Constitución, esto es, los problemas más importantes a los que la Constitución intentó dar una respuesta satisfactoria, y analizar cómo han funcionado las soluciones incorporadas al texto fundamental a lo largo de las últimas dos décadas. Porque la Constitución, como toda creación humana, es un ente complejo que tiene su ubicación temporal, y consiguientemente trata de resolver un conjunto de problemas principales que afectan a las relaciones políticas y sociales en cada momento histórico. Junto a ellos aparecen otras cuestiones de menor importancia, un conjunto de «temas menores», hecho que ha dado lugar a la conocida distinción entre Constitución en sentido material y Constitución en sentido formal.

---

\* Sesión del día 3 de febrero de 1998.

En efecto, en los textos fundamentales se incluyen en muchas ocasiones cuestiones que por su importancia es más que dudoso que debieran alcanzar el rango constitucional, y que sólo se explican por la dimensión histórica y espacio-temporal en que cada proceso constituyente tiene lugar, con todos los elementos que arrastra la concreta tradición de una sociedad en los ámbitos religioso, militar, judicial, etc. Asimismo, las normas fundamentales se ven influenciadas por los modelos y desarrollos institucionales propios de cada circunstancia histórica, es decir, por las que apropiadamente se denominan «las modas del momento». En definitiva, todas las constituciones son hechos históricos, y es obvio que cada país tiene una larga y compleja historia constitucional que va más allá que los textos mismos.

La doble influencia de las tradiciones y de las modas del momento en los textos constitucionales es algo evidente en aquellos países que, como Francia o España, han hecho numerosos cambios constitucionales a lo largo de su reciente historia. Un conocido tratadista francés se refiere al «tupido bosque» de las Constituciones francesas, lo que no obsta para que junto a las innovaciones coyunturales se puedan observar elementos interesantísimos de continuidad. Hace unas décadas, yo mismo tuve el honor de dirigir una colección de las constituciones hispano-americanas<sup>1</sup>, países en los que el dinamismo constitucional ha sido ciertamente muy fuerte. En ella se recogieron, acompañados de destacados estudios, todos los textos vigentes desde la independencia hasta entonces. En una primera aproximación la impresión era la de un cambio constante, permanente y radical. A título anecdótico —y reconociendo que el ejemplo puede resultar excesivo— en la primera Constitución del Paraguay se establece que el Presidente de la República, una de las primeras figuras institucionales que se abordan en el texto por tratarse de un elemento clave en aquellos regímenes presidencialistas, tendrá uniforme de Capitán General. Desde entonces no se ha vuelto a constitucionalizar el uso por el Presidente del uniforme del Capitán General, pero en aquel preciso momento se incluyó porque a la gente le sonaba como algo importante y una prueba de la relevancia constitucional de la máxima autoridad de la República. Como es natural, un análisis más pausado de los textos permitía observar tendencias muy propias y específicas de cada país y, por supuesto, enlaces con los textos vigentes anteriores en cada uno de ellos.

Sirva lo anterior para destacar que ninguna Constitución puede ser juzgada solamente por su contenido: es preciso determinar cuáles son los temas real-

---

<sup>1</sup> Colección «Las Constituciones Hispanoamericanas», Ediciones Cultura Hispánica, a partir de 1951. Al respecto, mi «Sociedad, política y Gobierno en Hispanoamérica», Madrid, 1962 (2ª edición de 1971), Instituto de Estudios Políticos.

mente importantes en cada situación constituyente, desde la perspectiva del momento histórico en el que el proceso de elaboración de la Constitución tiene lugar.

Se dirá, y es cierto, que algunos países han tenido una historia constitucional menos accidentada que la de los países mediterráneos e hispanoamericanos. Yo mismo he sido siempre un entusiasta defensor de un modelo de Constitución flexible que, como la británica, permite aunar su estabilizadora continuidad en el tiempo con el enriquecimiento y la adaptación a cada circunstancia histórica. Pero también es cierto que, si se analiza con detalle y a fondo la historia de las reformas constitucionales británicas, a la que yo mismo he dedicado mi atención<sup>2</sup>, tanto por su valor como fuente y modelo de tantas otras constituciones (directa o indirectamente), como por haber tenido la posibilidad de examinarla de cerca en su funcionamiento, es fácil detectar la inserción de cambios decisivos, algunos de ellos no precisamente introducidos de forma pacífica (por cuanto fueron acompañados por la decapitación de reyes, o por otros acontecimientos revolucionarios que sorprendieron a los demás países europeos), haciendo que la fama de Inglaterra fuese, al contrario de lo que pueda parecer, la de ser el país de Europa más inquieto constitucionalmente. En el siglo XVI hicieron su revolución religiosa; en el siglo XVII se materializó el paso de una monarquía absoluta ya fracasada a una monarquía constitucional, con etapas que incluyeron la República y la dictadura militar; en el siglo XVIII se estableció el sistema de gabinete; en el siglo XIX se realizaron las reformas del sufragio; para finalmente, ya en el siglo XX, y a mi juicio de manera muy prudente y progresiva, materializarse la pacífica revolución de lo social.

La continuidad reformista de una Constitución flexible, en fin, no resulta fácil de lograr: caben pocas dudas de que en la Europa en la que estamos el modelo británico se revela inimitable, y que los que han intentado emularlo se han encontrado con que incorporaban meras formas externas a su ordenamiento jurídico, más que su contenido material, un error en el que incurrió nada menos que el propio Montesquieu. En la gran mayoría de las ocasiones, y nuestra Constitución de 1978 no es una excepción, la norma fundamental es el resultado de complejos procesos de debate y negociación entre partidos políticos, generalmente a través de una Asamblea constituyente, y su contenido viene determinado por el resultado de compromisos y pactos, en los que a la decantación y herencia natural de una larga historia se incorporan elementos específicos que tratan de resolver las cuestiones críticas de cada momento histórico.

---

<sup>2</sup> *«El Parlamento británico desde la Parliament Act de 1911»*, Madrid, 1961, Instituto de Estudios Políticos; *«El gabinete británico»*, Madrid, 1977, Moneda y Crédito.

Hay, al respecto, y de forma excepcional, un ejemplo en sentido contrario, que por su excepcionalidad viene a confirmar la regla: la Constitución de Francia, escrita por De Gaulle, un hombre que había tenido previamente intervenciones de gran líder nacional con un protagonismo único en la historia de su país, y al que en un momento crítico se encargó el redactar una norma fundamental y someterla a referéndum. El resultado fue un texto realmente importante y aceptado por las fuerzas políticas francesas; como demuestra el hecho de que los mismos que lo criticaron lo acabasen defendiendo incluso con vehemencia (piénsese en el que luego habría de llegar a Presidente de la República, F. Mitterrand, que describió la Constitución Gaullista como «el golpe de estado permanente», para luego defender desde la máxima magistratura su vigencia sin la introducción de cambio alguno).

Por tanto, y si bien toda constitución política surge como consecuencia de un largo proceso de decantación y selección histórica de reglas institucionales, lo cierto es que luego siempre se le incorporan nuevos elementos, por medio de pactos constitucionales específicamente destinados a la resolución de los problemas que se plantean en cada momento y circunstancia histórica. A mi juicio, son estos últimos elementos de toda constitución los que interesa analizar con mayor detalle, porque generalmente se producen en torno a las cuestiones más críticas e importantes; sobre las que se acuerdan pactos entre las fuerzas y partidos políticos que interpretan en cada momento la realidad histórica en la que el debate constituyente tiene lugar, y que a través de sus líderes y representantes (entre los que, en el caso español, me cabe la gran honra de haber podido estar) reflejan los elementos centrales de toda constitución; siendo esos elementos los que el pueblo soberano, la doctrina, y las generaciones futuras realmente calibran y valoran como los aspectos esenciales de la Constitución. Es por ello que, en general, estos acuerdos están dotados de una protección especial mediante la inclusión de cláusulas particularmente rígidas de reforma constitucional.

Podemos concluir, en fin, que toda Constitución es deudora de un largo proceso de decantación e incorporación de tradiciones institucionales propias y características de cada país, así como de la incorporación de instituciones derivadas de aportaciones doctrinales propias y circunstanciales (las «modas») de cada momento histórico; pero, sobre todo una Constitución es el resultado de un pacto o negociación entre fuerzas y partidos políticos que, a través de sus representantes, tratan de dar una respuesta institucionalizada y duradera a un conjunto de problemas políticos básicos. Y que, consiguientemente, la valoración o deslegitimación de la norma política fundamental de cualquier grupo social debe realizarse a la luz de la capacidad de adecuación de las respuestas institucionalizadas para la resolución de esos problemas básicos y fundamentales; o, lo que es lo mismo, pe-

ro en un sentido más amplio, por su capacidad de estimular la dimensión convivencial de los seres humanos agrupados en una comunidad política.

---

## **2. LA ELABORACION DE LA CONSTITUCION: CONTEXTO Y PROBLEMAS FUNDAMENTALES**

A partir de las anteriores consideraciones previas, es preciso siquiera apuntar brevemente algunas de las claves que acompañaron al constituyente español de 1978, para después concentrarme en lo esencial: la enumeración de los problemas políticos básicos a que el constituyente español trató de dar una respuesta, y la evaluación del resultado de su aplicación veinte años después de su aprobación.

Es bien sabido que la elaboración de la Constitución española de 1978 tuvo lugar en un contexto espacio-temporal claramente influenciado por tres tipos de factores: nuestra más reciente historia contemporánea; la aparición de lo que podríamos denominar el segundo postconstitucionalismo; y una concreta dinámica de integración supranacional.

En efecto, y en primer lugar, los debates constituyentes entre los principales fuerzas políticas surgidas de las elecciones de 1977 se producen después de una guerra civil y tras cuarenta años de vigencia de un sistema que, a mi entender, no logró nunca superar su provisionalidad política, aunque sí permitió una modernización básica del país en lo económico y lo social. Tal vez esta modernización sea una de las condiciones previas de estabilidad política, y que el pacto constitucional no hubiese sido posible de no haberse avanzado tanto en aspectos tales como el desarrollo económico, la urbanización y el acceso generalizado a la vivienda, la notable mejora de los servicios sociales y la sanidad, o la reducción de la violencia y el reforzamiento del imperio de la ley. Con ser todo ello importante, es conveniente destacar que sobre la herencia constitucional recibida no era posible construir el nuevo edificio normativo, por lo que hubo que plantearse la redacción *ex novo* de la ley fundamental.

En segundo lugar, es preciso reconocer que la situación internacional facilitó el proceso constituyente español. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales nuestra situación resultaba relativamente cómoda, particularmente

debido a la prevención y gran preocupación generada en la mayoría de las cancillerías de nuestros aliados occidentales por la situación producida en Portugal con la Revolución de los Claveles, una situación incontrolada que con el tiempo nuestros vecinos fueron admirablemente capaces de reconducir mediante sucesivas reformas constitucionales que limitaron el alcance de los excesos propiciados al calor revolucionario. Se produjo, en aquel entonces, lo que pudiéramos llamar un «Segundo post-constitucionalismo», adoptando la feliz denominación con la que Mirkine-Guetzévich se refirió a la aparición de las Constituciones posteriores a la Primera Guerra Mundial, sobre todo en los países nuevos surgidos tras la descomposición de los Imperios centrales. Este segundo post-constitucionalismo, al que corresponden constituciones como la griega o como la portuguesa, y que estaban muy recientes cuando nosotros nos pusimos a trabajar, evidentemente conformaron una fuente de inspiración y enmarcaron nuestra Constitución dentro de aquel orden de ideas que las mismas manifestaban, y que la sociedad internacional con la que España mantenía vínculos, y alianzas de todo tipo respaldaba.

La elaboración de la Constitución se produce, en tercer lugar, en un contexto de paulatina integración económica en la Europa Occidental; es decir, en un momento histórico en el que los estados nacionales modernos, sin desaparecer, iban dando paso a organizaciones supranacionales de difícil catalogación y a través de las cuales, sin prisa pero sin pausa, se iban modificando alguno de los factores políticos y económicos que conformaban la base tradicional de la soberanía de los Estados-nación surgidos tras la Revolución francesa. Y es de justicia señalar que nuestra propia Constitución reflejó en su contenido y articulado algunas previsiones para regular la cuestión de la incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea, y para la eventual participación de nuestro país en las actuales instituciones de la Unión Europea, previsiones que a mi juicio han resultado especialmente previsoras y útiles, como la más reciente actualidad acaba de poner de manifiesto (con la segura incorporación de España a la moneda europea desde el mismo momento de su creación).

Hechas estas consideraciones, y a mi modesto juicio, los problemas políticos básicos y específicos sobre los que hubieron de tomarse las grandes decisiones constitucionales en nuestro país hace veinte años fueron fundamentalmente tres. Naturalmente, este es un tema opinable, y su concreción quizás conlleva un exceso de simplificación. Pero a mi entender, los tres grandes problemas a los que los constituyentes tratamos de hallar una solución constitucional fueron: Primero, el relativo a la forma del Estado; segundo, el referido al marco institucional que regula las relaciones económico-sociales, es decir, el orden económico y social; y tercero, el relacionado con la ordenación y reparto territorial de los poderes y las competencias.

Es evidente que tiene mucha importancia la incorporación a nuestro texto fundamental de la figura del Defensor del Pueblo, el *Ombudsman*; o la inclusión de las cláusulas que establecieron la posibilidad de recuperar la institución del jurado; o la creación del Consejo Superior del Poder Judicial, etc. Pero ninguna de estas figuras, ni cualquiera de aquellas otras que por primera vez fueron incorporadas a nuestro derecho constitucional, presenta el calado y trascendencia de las tres mencionadas. Por un amplio conjunto de razones esas tres cuestiones fueron las más importantes, y en torno a las mismas se puede determinar lo que los constituyentes pretendimos hacer; se puede conocer realmente qué fue lo que pasó entonces; y se puede analizar, desde la perspectiva de los veinte años transcurridos, en qué medida los pactos alcanzados lograron la finalidad perseguida.

---

### 3. PRIMERA CUESTION: LA FORMA DEL ESTADO

El primer gran tema que los constituyentes tuvimos que abordar fue el relativo a la forma del Estado. Con la expresión «forma del Estado», y como se verá, no me refiero sólo al dilema entre las formas monárquica y republicana, por lo demás una de las grandes cuestiones objeto de debate y fuente de conflictos en la historia de la España contemporánea.

En el debate constituyente, como es bien sabido, la opción por la forma monárquica de gobierno apenas fue discutida, con la salvedad de un voto particular presentado testimonialmente en un momento especialmente difícil de las negociaciones en la Comisión Constitucional, que naturalmente sólo se mantuvo el tiempo necesario para la reconstrucción del amplio consenso que presidió todo el proceso constituyente. En la etapa constituyente ninguna fuerza política hizo bandera de la República, entre otras razones porque era evidente que el número de republicanos «puros» —y entiendo por tales aquéllos que mantenían firmemente la convicción de que la República era en cualquier caso una forma superior de gobierno— era muy escaso; y la mayor parte de las personas que manifestaban su preferencia por la forma republicana lo eran esencialmente en la medida en que la defensa de esta institución iba asociada colateralmente a una determinada ideología y a una particular tradición histórica de la fuerza política en la que militaban. Pero en ningún caso, y con la salvedad apuntada, se hizo cuestión a lo largo de los debates constituyentes de la legitimidad de la monar-

quía, o más exactamente de la Monarquía parlamentaria, como forma democrática de gobierno.

Y, con la perspectiva de los últimos veinte años, tengo la sensación de que si hay un punto que ha quedado claro y fuera de cualquier controversia, es el relativo a la solución dada a esta cuestión en el Artículo Primero de nuestra ley suprema; en cuyo tercer apartado se establece que la forma política del Estado Español es la Monarquía parlamentaria. Y todos los acontecimientos ocurridos en el tiempo transcurrido desde que el Rey impulsara el propio proceso de transición a la democracia no han hecho más que consolidar profundamente la institución monárquica; cosa que, por lo demás, no resulta excesivamente sorprendente tras la relativa poca satisfacción que las dos Repúblicas, ambas de poca duración, ambas de poca estabilidad política, ambas terminadas en sendas guerras civiles (la contienda cantonal y la guerra civil del 36), habían dejado en la sociedad española. Lo cierto es que en este momento se pueden dar por ampliamente resueltos los no menores problemas que esta específica cuestión había generado en nuestra historia reciente, y se puede afirmar que la Monarquía parlamentaria es una institución ampliamente consolidada.

Ahora bien, como señalaba anteriormente, el problema relativo a la forma del Estado no se circunscribe en exclusiva al dilema Monarquía o República: también comprende la importante cuestión de la relación entre la denominada sociedad civil y las fuerzas e instituciones sociales organizadas que, tradicionalmente, y no sólo en España, pero en nuestro país con especial motivo, han tenido un peso especial o específico dentro de la dinámica política y social. Me refiero fundamental y lógicamente, a instituciones como la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas, y también a otros importantes representantes de grupos e intereses sociales, como las principales entidades financieras, las asociaciones empresariales o los sindicatos, a los que me referiré en el siguiente apartado.

Es indudable que la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas conservan una enorme importancia en nuestra sociedad, una importancia que no pasó inadvertida al constituyente. La Constitución, no obstante, no sólo debía recoger la particularidad de estas dos importantes instituciones, sino acomodarlas al conjunto de principios que inspiran el texto fundamental.

La generalizada aceptación entre los constituyentes del principio de libertad religiosa, consagrado en el artículo 16 de la Constitución, unido a la incorporación al texto del principio de cooperación de los poderes públicos con la iglesia (y las demás confesiones); principios por lo demás ya alentados y pro-

movidos desde el Concilio Vaticano II por la propia Iglesia Católica; han significado la superación de viejas disputas sobre la confesionalidad del Estado, y contribuido a normalizar la convivencia democrática, sin por ello dejar de reconocer la particular importancia que la Iglesia Católica sigue desempeñando en nuestra sociedad.

Por razones obvias, más relevante fue el tratamiento constitucional dispensado a las Fuerzas Armadas, en cuanto institución fundamental del Estado. Su acomodo en el título Preliminar, y la atribución de la vital función de garantizar la soberanía e independencia de España, y defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional (art. 8), entonces criticado por algunos, e incluso más recientemente cuestionado desde alguna posición minoritaria, se ha revelado a lo largo del tiempo como un gran acierto. La supeditación de las Fuerzas Armadas al gobierno, que dirige la Administración civil y militar (art. 97), y destacadamente, la atribución al Jefe del Estado de su mando supremo, han resultado factores decisivos para la normalidad constitucional, como los lamentables acontecimientos del 23 de febrero de 1981 (que algunos vivimos muy directamente) vinieron a demostrar.

En definitiva, es lo cierto que la forma del Estado como monarquía parlamentaria, y la configuración del Rey como símbolo de la unidad y la continuidad del Estado, dotado de un poder de arbitrio y moderación del funcionamiento regular de las instituciones (art. 56), e investido del mando supremo de las Fuerzas Armadas, lejos de constituir una expresión anacrónica, como algunos la calificaron entonces, se ha demostrado de enorme utilidad, por lo que estamos ante un éxito de gran trascendencia y una de las cuestiones que más conviene destacar.

---

#### **4. SEGUNDA CUESTION: EL ORDEN ECONOMICO Y SOCIAL**

La segunda gran cuestión a la que la Constitución trató de dar una respuesta generalmente aceptada y válida a lo largo del tiempo es la que se refiere a la ordenación de las relaciones económicas y sociales; o, más apropiadamente, al establecimiento de un marco ampliamente aceptado para la resolución de la denominada, con acierto, «cuestión social».

A finales de los años setenta, y en el contexto de los países occidentales, la división en torno al tradicional eje «izquierda-derecha» había sido superada en importantes cuestiones como la relativa a la forma del Estado (ya mencionada), sobre la que se había construido un amplio consenso que aceptaba los instrumentos de la democracia parlamentaria. Las disensiones izquierda-derecha se centraban, fundamentalmente, en el terreno de la ordenación de las relaciones económicas y sociales; su más clara manifestación era la expresión de preferencias por una u otra forma de organización económica: economía de mercado, economía social, economía mixta, e incluso, en expresión que hoy puede parecer mucho más antigua, había quien propugnaba terceras vías para superar la «lucha de clases» mediante la instauración de un «socialismo autogestionario».

Es evidente que en el momento constituyente la sociedad española había experimentado cambios notables en su composición y estructura; cambios que configuraban un contexto negociador sustancialmente diferente al de otras situaciones históricas similares de nuestro pasado.

No cabe la menor duda que la construcción de un consenso en el ámbito de la elección de un modelo de sistema económico fue facilitado por las importantes transformaciones ocurridas en España desde los años sesenta. El desarrollo económico, social, y educativo de nuestra sociedad, y la reducción de la polarización económica y el surgimiento y generalización de las clases medias, cambios todos ellos indubitablemente positivos; unidos a fenómenos cuyos exactos efectos aún están por conocer —y que por ello yo prefiero describir neutralmente—, tales como la transformación de la familia tradicional, generaron una redefinición de los roles sociales de los jóvenes, las mujeres, o la tercera edad.

En definitiva, la mayor apertura con el exterior, la extensión de la educación a todas las personas, muy particularmente a las mujeres, la aparición, en fin, de unas amplias clases medias, suprimieron la base de legitimación de cualquier movimiento radical.

Hoy pocos dudan de la escasa validez teórica del marxismo dialéctico como un instrumento eficaz para la interpretación de la Historia. Difícilmente se pueden interpretar todos los cambios que se han ido produciendo en la sociedad española de un modo natural y paulatino a través de nociones como la de la «lucha de clases», o con ideas como la de que el sistema político y todos los demás fenómenos sociales y políticos se reducen a ser una mera superestructura o epifenómeno de las relaciones económicas o estructura económica subyacente. Incluso autores procedentes del pensamiento marxista, como el profesor de la Universidad de Harvard Jon Elster, han hecho aportaciones a la teo-

ría política que desvirtúan el simplismo y determinismo del materialismo dialéctico, y que destacan la importancia de las instituciones políticas, y muy señaladamente del Pacto Social, como elementos centrales de la transformación social. Y es conveniente recordar, en esta línea de transformación del pensamiento marxista, que cuando se iniciaron los trabajos de redacción de la Constitución el líder del grupo comunista había publicado un importante libro en el que se propugnaba el distanciamiento de los llamados regímenes del «comunismo real» y se recogían las tesis del eurocomunismo, corriente a la que ya se había adscrito su grupo parlamentario.

Disquisiciones teóricas al margen, el hecho es que la transformación de la sociedad española facilitó el acuerdo sobre la normación de las relaciones económicas y sociales en el texto constitucional, y que éste ha hecho factible el encaje de todas las fuerzas económicas y sociales dentro de un sistema ampliamente aceptado. Las asociaciones de empresarios, los sindicatos, los colegios profesionales, etc., tienen un encaje y reconocimiento constitucional, que ha sido considerablemente desarrollado en numerosas leyes que institucionalizan y facilitan—incluida una financiación pública no precisamente escasa— su función social, de manera que tales colectivos se han «oficializado», y entiéndase este término sin connotaciones negativas para expresar su muy conveniente integración en el sistema.

La supremacía de una sociedad civil abierta y la aceptación por las organizaciones que representan los intereses de los empresarios, los trabajadores, las finanzas, etc., del papel normal que asumen en las sociedades actuales ha sido un gran logro de nuestra Constitución. En definitiva, estamos en un momento de aceptación general del Estado del Bienestar.

En España, al igual que en el resto de los países europeos, se ha construido un consenso básico sobre la necesidad de combinar una adecuada regulación de los mercados, que optimice la indudable eficiencia de esa forma de asignación de recursos, con una acción pública destinada a la corrección de sus fallos y, sobre todo, dirigida a la consecución de unos niveles aceptables de distribución de la renta y de protección de los más débiles. Hoy en día se podrá discutir que la incidencia del sector público es mayor o menor de la que debería de ser; o que uno u otro tipo de protección social tiene más o menos ventajas, o que hay formas de intervención que lastran en mayor o menor medida las iniciativas de la sociedad. E incluso, desde la perspectiva de los últimos años, podría afirmarse que nuestra Constitución quizás haya dado un protagonismo ligeramente excesivo a figuras como la de la empresa pública. Pero no se discute lo básico, es decir, la existencia misma de las formas de protección social.

La decidida apuesta por una economía mixta, o como a mí siempre me ha gustado denominar (siguiendo la ejemplar doctrina económica de la Escuela Ordo-liberal alemana), por una economía social de mercado, aleja el modelo español de otros más distantes, como el norteamericano, y no digamos ya los de las economías emergentes del lejano oriente; permitiéndonos una aproximación al modelo europeo; y siempre es conveniente recordar la importancia que para España tiene el acercamiento e integración en la nueva Unión Europea.

Hubo quien, en su momento, criticó la específica redacción de nuestra constitución económica, achacándole un elevado grado de «elasticidad» e incluso de «ambigüedad». Pero es lo cierto que el tiempo ha demostrado que fue un gran acierto el de quienes, en aquellos momentos, antepusieron el compromiso y el acuerdo al dogmatismo doctrinal; impulsando grandes consensos entre las fuerzas políticas, económicas y sociales, como los históricos Pactos de la Moncloa, acertadamente impulsados por quien hoy nos honra con la Presidencia de nuestra Institución, y que fueron el adecuado correlato del propio pacto constitucional. Desde entonces se han sucedido gobiernos socialdemócratas, y gobiernos social-liberales o populares, que han aplicado sus políticas económicas sin generar problemas constitucionales, que se han polarizado hacia el centro y no hacia los extremos, y que han posibilitado, en definitiva, el que nuestro país esté a punto de alcanzar el histórico éxito de integrar como socio fundador la trascendental Unión Monetaria Europea.

Debe señalarse, finalmente, que si bien en lo fundamental el orden económico y social establecido en la Constitución puede considerarse plenamente satisfactorio, ello no quiere decir que no subsistan problemas derivados de la aparición de nuevos conceptos y formas de manifestación social, al que estoy seguro que los sociólogos dedican y dedicarán importantes esfuerzos analíticos en el futuro inmediato. Me refiero a conceptos tales como los de «plataforma», «movilización», e incluso el de «movida», que pretenden reflejar la aparición y proliferación de reivindicaciones de intereses muy específicos al margen de los habituales cauces institucionales.

Porque, en efecto, la Constitución recoge claramente el derecho a la sindicación y el derecho a la huelga (art. 28), y por supuesto los derechos de reunión (utilizando la admirable expresión tradicional, «de reunión pacífica y sin armas») y manifestación (art. 21); derechos todos ellos que han tenido un amplio y poco restrictivo desarrollo legislativo; pese a lo cual asistimos a una creciente exteriorización de reivindicaciones de todo tipo al margen de lo legalmente permitido, y que vulneran el espíritu y la palabra de la propia norma fundamental. Sirvan como ejemplo las «tractoradas» que interrumpen a la fuerza el tránsito por la

vía pública; la amplitud que ha tenido el reciente movimiento minero en Asturias; o las «movidas», concepto todavía más complejo sobre el que habría mucho que decir, y que con frecuencia se articulan en torno a motivos de lo más banal, como la oposición a un determinado horario de cierre de los locales de esparcimiento nocturno, y que desembocan en graves alteraciones del orden público y la convivencia ciudadana.

Es evidente que estos fenómenos requieren un análisis específico que desborda el propósito de la presente intervención, en la que me limito a constatar los riesgos que implicaría para el orden jurídico y constitucional el que en el futuro continuase esta peligrosa evolución por la que determinadas reivindicaciones se materializan al margen de los cauces establecidos por las instituciones colectivas y los grandes pactos entre los agentes sociales.

Y que en todo caso no empaña la validez, acierto y vigencia de una amplia y flexible regulación constitucional de las relaciones económicas y sociales; una regulación que ha alcanzado un resultado muy razonable, de forma que el balance de los últimos años al respecto resulta ampliamente positivo.

---

## **5. TERCERA CUESTION: LA INTEGRACION TERRITORIAL DEL ESTADO**

Queda finalmente por abordar la tercera gran cuestión de la Constitución de 1978: la referida a la ordenación y reparto territorial de los poderes y las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Sobre este tema debo adelantar que, en mi opinión (y sé que esta afirmación puede resultar discutible y controvertida), no hemos alcanzado el éxito de una solución final o definitiva (con toda la relatividad que la palabra definitiva tiene en lo que se refiere a la articulación territorial de los poderes del Estado), comunmente aceptada y satisfactoria para el conjunto de las fuerzas políticas. Y que, por consiguiente, se trata de la cuestión sobre la que en el futuro más inmediato conviene centrar los esfuerzos de reforma y mejora de nuestra norma fundamental.

Los problemas relacionados con la ordenación territorial el poder en España, como es bien sabido, han sido causa de importantes fracasos históricos en nuestra historia constitucional. Recuérdense el denominado experimento de

las mancomunidades realizado durante el largo período de la Restauración, sin que se avanzase significativamente en la resolución del problema; o los conflictos que esta cuestión generó desde el principio, durante su vida, y al final de la experiencia republicana, con el Pacto de San Sebastián en los años 34 y 36. Estábamos, por tanto, en 1977, ante un tema fundamental del que se esperaba un planteamiento serio en la Constitución.

Pues bien, y siempre en el terreno de una síntesis que inevitablemente conlleva dosis de simplificación, pero que en todo caso puede contribuir a fijar los términos del debate, quiero señalar, en primer lugar, que la Constitución de 1978 significó un importante avance en la articulación territorial del poder del Estado. El proceso de descentralización política que comúnmente denominamos «Estado de las Autonomías» es un cambio en la línea de resolución del problema básica y esencialmente positivo; y que permite partir de lo mucho que se ha conseguido para alcanzar una solución más estable y satisfactoria.

Porque, en segundo lugar, hay que reconocer que aún estamos lejos de alcanzar lo que podríamos denominar una solución estable, duradera, y claramente aceptada y reconocida por todos. Efectivamente, son diversas las manifestaciones de insatisfacción con la situación alcanzada tras los primeros veinte años de vigencia de la norma fundamental; y que no sólo cuestionan lo entonces acordado, sino que proponen alternativas y modificaciones que, en mi opinión, conllevarían una radical e inaceptable vulneración de las bases constitucionalmente establecidas.

En primer y destacado lugar figura la persistencia de hechos monstruosos de violencia, en los que resulta imposible negar la existencia de una relación con el problema que estamos tratando, por muy espuria, adulterada e irracional que resulte el establecer esta relación. Y, todo hay que decirlo, incluyo en este apartado la creciente importancia de ese fenómeno que me permito calificar de «Intifada» española, y por algunos otros denominado, con una terminología a mi juicio excesivamente neutral, «terrorismo de baja intensidad», que constituye un tema enormemente preocupante por cuanto que opera como «escuela» para las otras formas de terrorismo; por cuanto que genera conflictos que desestabilizan la convivencia social; y por cuanto conlleva un elevadísimo costo económico para el estado y para la Comunidad que más lo padece (el País Vasco), tanto por los costes directos de las acciones vandálicas, como, fundamentalmente, por los efectos negativos que genera en la confianza de potenciales inversores en el futuro.

En segundo lugar y, como es justo destacar, mediante el uso de instrumentos muy distintos, asistimos a una constante proliferación en la formula-

ción de reivindicaciones por parte de diversos responsables políticos, reivindicaciones que en mi opinión van mucho más allá de lo que la prudencia aconsejaría, por cuanto suponen una alteración de las bases fundamentales de lo que es el Pacto Constitucional. Como certeramente señalaba hace unos días un ilustre constitucionalista, el Prof. Manuel Ramírez, España presenta el insólito espectáculo de ser un país que cada mañana se autodefine en este tema.

Estas reivindicaciones giran, principalmente, en torno a tres ideas diferentes, a las que me referiré consecutivamente: la preexistencia de determinados derechos históricos, que deberían restaurarse; la falta de legitimación de la misma norma constitucional; y, finalmente, la defensa de una concepción de España como un «Estado plurinacional».

En primer lugar, algunas personalidades del nacionalismo vasco, por ejemplo, han justificado la demanda de una significativa modificación de la ordenación territorial implícita en la Constitución en base a la preexistencia de una serie de derechos históricos, anteriores incluso a los Decretos de Nueva Planta. Recientemente, en una entrevista que mantuve con representantes del colectivo Elkarri a solicitud de ellos, me manifestaron su defensa de tal posición, que justificaban atendiendo a la dicción de la Disposición Adicional Primera («la Constitución ampara y respeta los derechos de los territorios forales»), en su interpretación una base constitucional suficiente para la modificación sustancial del actual marco de relaciones interterritoriales y de distribución competencial, avanzando hacia una especie de «unión personal» con la Corona y en todo caso estableciendo derechos diferenciales respecto del resto de las Comunidades Autónomas.

Es conveniente, al respecto, realizar una importante observación: la de que no existe una verdad histórica absoluta, porque los hechos acontecidos en el pasado siempre son susceptibles de ser interpretados de formas diferentes, e incluso contradictoras. Alguien dijo que la historia es «una serie de tretas que le jugamos a nuestros antepasados»; y nada menos que el Padre Mariana, en la versión latina de su famosa *Historia de España*, escribió aquello de que «historiam escribendam esse puto cum ira».

No sé si estas expresiones reflejan con claridad la idea que trato de transmitir. Pero no cabe la menor duda de que cuando en un país que, como el nuestro, intenta regular los estudios básicos de historia que se deben cursar en el conjunto del territorio (y respetando por supuesto el derecho de cada una de las Comunidades Autónomas a regular el estudio de su propia historia), se cuestionan y discuten la inclusión y los contenidos de una historia común de la importancia de la de España; en un país, en fin, en el que algunos hemos vivido po-

lémicas de la trascendencia de la mantenida por Américo Castro y Sánchez Albornoz, que no son precisamente figuras menores de nuestra historiografía; se pone de relieve y se evidencia que, con la salvedad de algunos conceptos básicos, las delimitaciones históricas resultan cuando menos controvertidas, y no deberían constituir la base de legitimación de otro tipo de reivindicaciones.

En definitiva, considero que estos planteamientos no son serios: la historia no anda nunca hacia atrás, y, en todo caso, habría que explicar porqué en algunas situaciones deberíamos retrotraernos y reinstaurar elementos del pasado, y en otras no (¿por qué no restablecer el fuero de Cuenca o algunos otros, en nuestra ilustre historia, con base al mismo supuesto derecho Constitucional?).

En segundo lugar, se ha justificado la demanda de una radical transformación de la ordenación territorial del poder prevista en la Constitución atendiendo a una supuesta falta de legitimación de la misma norma constitucional. Desde una organización de la importancia del Partido Nacionalista Vasco, por ejemplo, se sostiene la tesis (unas veces con más claridad, otras con menos) de que al no haber sido votada mayoritariamente en el País Vasco, la Constitución como tal no tiene valor y la legitimación de la que sí goza, por contar con una apoyo mayoritario, el Estatuto de Autonomía.

Hace muy pocos días un ilustre filósofo, el Prof. Savater, recordaba con precisión algo obvio y que todos sabemos: que el Estatuto trae causa de la Constitución, que sin ella no existiría, y que por supuesto no se legitima solamente en hechos históricos, porque el Estatuto nace, como Atenea, de la cabeza de Júpiter.

Resulta fundamental, en fin, recordar que la Constitución conforma un todo normativo, del que no pueden tomarse unas partes separadas de otras. En este sentido, considero enormemente acertada la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional en torno al concepto de «bloque constitucional», una categoría integradora del tenor literal de la propia Constitución, y conforme a la cual, evidentemente, no son posibles este tipo de interpretaciones.

En tercer lugar, se ha argumentado a favor de una modificación sustancial de la organización territorial del Estado que se justificaría en la necesidad de adecuar la Constitución a una realidad que califica a España como un «Estado plurinacional».

Recientemente, y en esta línea, el Sr. Durán i Lleida (persona por la cual siento una gran estima, y con la que he tenido ocasión de hablar específi-

camente sobre este tema) ha presentado una ponencia en el Congreso de su partido político, Unió Democràtica de Catalunya, en la que propone con toda naturalidad crear un Estado plurinacional (como el de México o el de Canadá), que para algunos efectos —como la cultura— sería de corte confederal, y para otros —como la economía— sería federal. Dejando aparte el hecho de que esta mezcla de lo «federal» y lo «confederal» merecería un análisis más profundo que su mera enunciación, se trata de una propuesta de gran calado que supone pura y simplemente una revisión constitucional en profundidad, y que afectaría a la esencia misma de la Constitución.

Y ello es así porque cuando la anterior filosofía es llevada al debate de cómo mejorar el vigente texto constitucional mediante reformas consonantes con el espíritu que inspiró la redacción de su artículo segundo (al que por cierto, y de forma muy intencionada, se colocó detrás del primero, que claramente determina que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado), se traduce en propuestas prácticas que claramente lo contradicen.

Piénsese, por ejemplo, en el actual debate sobre la reforma del Senado, una de las propuestas de mejora de las relaciones intergubernamentales que modestamente he contribuido a introducir e impulsar en la agenda política española, y sobre cuya necesidad existe un amplio consenso en el seno de la actual segunda Cámara. Pues bien, difícilmente casa con los principios constitucionales, con la esencia del «bloque constitucional», la defensa en base al concepto del «hecho diferencial» —que en mi opinión es claramente ajeno al texto constitucional— de una atribución de poder e influencia superior a determinadas comunidades autónomas, mediante la introducción de posibles derechos de veto o mecanismos similares. A mi modesto entender, y admitiendo que cada uno es cada uno, y que todos tenemos nuestras diferencias, es fundamental recordar que los diferentes ritmos previstos para el acceso a la autonomía y la asunción de competencias no conllevan un trato diferenciado a cada una de las autonomías.

En definitiva, el Estado Autonómico, tal y cómo se ha desarrollado en los últimos años, ha producido muchos frutos positivos, y debe ser consolidado. Frente a planteamientos basados en teorías como la de los derechos históricos, o en principios como el de «autodeterminación», tenemos un deber histórico de mantener y reforzar la unidad básica de las Españas. Como es natural, ello no implica el mantenimiento de posiciones inmovilistas. Precisamente, una de las ventajas de nuestra Constitución es que, en este específico ámbito, puede manifestarse particularmente flexible y evolutiva. Pero respetando siempre

los límites que marca el consenso básico que se materializó en la redacción de los artículos 1 y 2 de nuestra Carta Magna; y de cuya importancia da cuenta la acentuada rigidez con la que se les protegió en el Título relativo a la reforma constitucional.

---

## **6. A MODO DE CONCLUSION: UN POSICIONAMIENTO A FAVOR DEL REFORMISMO**

Concluyendo, creo que la Constitución de 1978 ha resuelto de forma muy satisfactoria los tres problemas fundamentales a los que se enfrentaba la sociedad española hace dos décadas: la definición de la reforma del Estado, la definición de un marco adecuado para las relaciones económico-sociales, y la configuración territorial del poder del Estado. En estos tres puntos fundamentales se dieron pasos adelante de verdadera trascendencia, que el tiempo ha demostrado como acertados.

Ello es particularmente cierto respecto de los dos primeros temas: la monarquía constitucional y la economía social de mercado son instituciones plenamente consolidadas, aceptadas y positivamente valoradas por la generalidad de los españoles.

En el tercero, la Constitución también puede y debe ser defendida; defendida con toda la voluntad de reforma y de mejora que sea posible, pero respetada en sus principios fundamentales. Porque la ruptura del Pacto Constitucional en este momento y sobre esta cuestión nos situaría, me atrevo a decir, en un retorno al estado de naturaleza hobbesiano, al cual creo que no nos interesa volver.