



Reforma, sí; consenso, ni hablar

Treinta años después hay coincidencia en adaptar la Constitución a los nuevos tiempos pero se discrepa sobre el sentido y alcance de la empresa. Modelo territorial, pluralismo político y monarquía centran el debate

FERRAN CASAS / IÑIGO ADURIZ - BARCELONA / MADRID - 06/12/2008 08:00

El consenso constitucional se evoca con dulzura por los protagonistas y casi todos sus herederos políticos. Pero el momento actual es más agrio y la unidad entre los principales partidos en temas básicos (o "de Estado") brilla por su ausencia. Lo evidenció, el miércoles, un debate en TVE. En un océano de cordialidad, Manuel Fraga y Santiago Carrillo, dos de los protagonistas del momento, se enfrentaron. Con Paracuellos de por medio, el ex ministro de Franco y el ex secretario general del PCE se las tuvieron por la memoria histórica, asunto que colea porque ni la Transición ni su vástago, la Constitución, que hoy hace 30 años que se votó en referéndum, fueron capaces de cerrarlo.

El análisis y debate sobre la Carta Magna, centrado en dirimir si responde a las demandas ciudadanas y territoriales del siglo XXI, tiene un común denominador: es necesario reformar el texto pero hay disparidad total sobre el objeto y alcance de la reforma.

Los partidarios de momificar y sacralizar la Constitución cada día son menos pese a que en 2003, con Aznar apurando sus días en La Moncloa, los esfuerzos institucionales del 25 aniversario se centraron en proclamar su inalterabilidad. Incluso se reunió de nuevo a los ponentes en el parador de Gredos para alumbrar una declaración avisando de que cualquier cambio debía respetar el espíritu de 1978 y de que un nuevo consenso no podía ser menor al viejo.

El salto de España

Que partidos, expertos y ciudadanos sean partidarios del cambio no quiere decir que no hagan una valoración positiva de lo andado y vean en la Constitución un instrumento válido para que España haya dado un salto social, económico y político en estos años.

Público ha preguntado por la Constitución, sus virtudes, déficits y reforma a expertos en Derecho Constitucional y protagonistas de entonces. Las opiniones son para todos los gustos pero los contrarios a la reforma son aparentemente invisibles.

El catedrático Manuel Jiménez de Parga fue ministro de la UCD y presidente del Tribunal Constitucional durante el último mandato del PP y abogó, en lo autonómico, por una lectura restrictiva del texto desde el alto tribunal. Ahora afirma que "puede y debe reformarse". Eso sí, "siempre cumpliendo las reglas". Considera que, pese a que cabría enfrentarse a la reforma, la Carta Magna ha sido capaz de dar respuesta y puede seguir haciéndolo "a los problemas que acucian a la sociedad" si se usan "bien" las normas del ordenamiento constitucional, "tanto de forma individual como agrupadas".

Frente al conservadurismo de De Parga, en el otro extremo se sitúa Jaime Ferri, vicedecano de la Facultad de Políticas de la Universidad Complutense. El académico señala, lisa y llanamente, que la Constitución debe ponerse patas arriba. Aconseja una reforma ambiciosa hasta el punto de "refundar el sistema" apoyándose en una generación que ya no tenga "ligazones con la dictadura".

Héctor López Bofill, profesor de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra y vicepresidente del Cercle d'Estudis Sobiranistes, un *think tank* independentista catalán, abre fuego tildándola de "poco representativa" al recordar que un 70% del censo actual no pudo votar la Constitución en 1978. Ningún estadounidense vivo votó tampoco la suya, mucho más antigua. Pero mientras una ocupa cuatro folios y es muy genérica, la otra se extiende en 169 artículos y varias disposiciones regulando incluso los cabildos canarios.

Déficit democrático

Bofill insiste en que el texto se ha "impermeabilizado" a los cambios sociales y se muestra pesimista sobre la reforma pese a que cada día que pasa "se agudiza el déficit democrático": "Abrirla sería poner en cuestión la Transición. Los dos grandes partidos, el PSOE y el PP, quieren blindar la mayoría nacional española y evitar un rechazo alto en Catalunya y Euskadi si la reforma no se hiciera en clave plurinacional", apunta el también ensayista y poeta que no duda en calificar de "singular" el "pánico" de unos y otros a debatir a fondo.

Más moderados son otros académicos. Francisco Balaguer, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y que estuvo entre los asesores del PSOE sobre el Estatut, emite una valoración "muy positiva" porque la Constitución ha permitido "30 años de convivencia pacífica". Un privilegio que "cuando se tiene no se valora".

Balaguer bendice la reforma "urgente y cuantiosa" pero, como la inmensa mayoría, parte de la premisa de que es difícil por la oposición del PP, como se vio ante la última propuesta de reforma planteada por el Gobierno de Zapatero la pasada legislatura, que era "tímida pero que iba bien encaminada". "Lamentablemente el clima político no permite abordar la reforma de temas como las referencias a Europa, el estado autonómico, la incorporación de los derechos recogidos por la UE o los derechos de los inmigrantes", afirma Balaguer.

De hecho no hay mención a la nueva ciudadanía y sí un artículo, el 42, que compromete al Estado a velar "por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero" y orientar la política "a su retorno". Se trata, efectivamente, de la España de hace 30 años. No la de 2008.

Yolanda Gómez, también catedrática de Derecho Constitucional, pero en este caso por la UNED, emite una "valoración jurídica muy positiva" de un texto que ha tenido un desarrollo "exhaustivo" gracias a leyes "que han dado la vuelta por completo al régimen de Franco, del que ya no queda rastro legal".

Carrillo discrepa en este punto puesto que, señala, en cuestiones como la relación Estado-Iglesia "seguimos con costumbres del franquismo y tenemos una jerarquía episcopal que quiere rebobinar en la relación con los poderes públicos". La católica es la única confesión que se cita como tal (artículo 16.3). Este asunto sería, según uno de los protagonistas de la Transición, uno de los principales motivos que justificarían la revisión pese a la "paralizante" crispación política. Y Antonio Torres del Moral, que también ejerce cátedra de Derecho Constitucional en la UNED, habla incluso de "confesionalidad encubierta".

En cuanto a la reforma, la catedrática Gómez baja el listón e insiste en la necesidad de resolver el orden de sucesión a la Corona, eliminando la actual discriminación de la mujer. Sostiene que los cambios "deben hacerse poco a poco y no de forma global sino de forma parcelada dado el contexto". Pronostica que si en la pasada legislatura fue imposible el debate, ahora la crisis "no es el caldo de cultivo más adecuado para una iniciativa de este tipo".

Duración considerable

El escritor, historiador y ex ministro socialista José María Maravall afirma que pasadas tres décadas su duración ya es "considerable". Espera que la Constitución tenga un "horizonte indefinido", pero advierte de que eso no excluye reformas "muy puntuales".

Más entusiasta es Fernando Rey, catedrático de Derecho Constitucional por la Universidad de Valladolid. Según él, sigue "habiendo razones" para que hoy, en toda España, el día sea considerado festivo en homenaje a una norma que es "el psiquiatra que ha exorcizado todos los problemas del país". Eso no excluye que el texto dé "síntomas de agotamiento". Pero la difícil reforma debería ser "ambiciosa y no simple cirugía estética".

Torres del Moral señala las virtudes porque ha permitido "treinta años de convivencia eficaz". Sobre su impacto afirma que la ciudadanía ha aceptado que los políticos deben respeto al texto y que "los que no lo hacen actúan mal".

La reforma genera amplio consenso y la mayoría la ve inaplazable para evitar cierto colapso. Todos señalan al estado autonómico como objeto de especial debate. Pese a las discrepancias está claro que, de abrirse el melón, la organización territorial del Estado será tema estrella como lo fue hace tres décadas. Catalunya y Euskadi, pero

también Galicia, Andalucía o el País Valenciano, llegaron con ansias de ver reconocido su autogobierno y personalidad nacional en un Estado centralista que durante el franquismo proscribió y persiguió la pluralidad sin conseguir borrarla.

El estado autonómico y términos como "nacionalidad" (una *salida* buscada por los catalanes Roca y Solé Tura) eran menos de lo que querían los nacionalistas pero más de lo que hubiera querido la derecha el asunto fue clave en la abstención o el no de buena parte de AP y no pocos políticos del PSOE y del PCE. La mano abierta se explica porque en los setenta la izquierda asumía el derecho a la autodeterminación de los pueblos (que la Constitución no recoge) y el centro-derecha gobernante prefirió dar bazas a sus homólogos vascos y catalanes que exponerse a futuros triunfos rotundos de la izquierda en esos territorios como los que, en Catalunya, presagiaron las generales de junio del 77.

No se sabía cuantas autonomías habría (algunas, a las que el autogobierno pilló de imprevisto, se inventaron en meses himno o bandera) pero se estableció un sistema idéntico para todas (el popular *café para todos*) con las excepciones forales. La distinción que sin nombrarlas se introdujo entre nacionalidades y regiones no tiene ya efectos prácticos. Una discutida lectura del principio de igualdad se ha impuesto al de diversidad.

Maravall apunta que el sistema ha dado "acomodo" a los nacionalistas durante años evitando "conflictos civiles". Pero admite que la descentralización generalizada y dar a regiones sin tradición nacionalista las mismas cuotas de gobierno que a las que se definen como naciones "no es el camino para acomodar al nacionalismo".

La autodeterminación

El ex presidente del PNV Xabier Arzalluz era diputado en 1978. Estaba en la comisión pero quedó fuera de la ponencia. "Todo fue un trágala. Nunca salimos del régimen anterior", denuncia. Justifica la negativa de su partido a apoyarla por el no reconocimiento del derecho de autodeterminación, "pese a que España firmó los tratados de la ONU".

Arzalluz admite que el estado autonómico se desarrolló con cierto éxito en la fase inicial, al tiempo que las autonomías aprobaban estatutos. "Pero el 23-F fue una estrategia para reformar la Constitución sin que lo pareciera", explica antes de aclarar que la LOAPA, la ley de armonización autonómica que el Tribunal Constitucional tumbó en parte, fue "a partir del golpe y provocó que el proceso fuera para atrás hasta hoy".

Al histórico líder nacionalista le suena "aberrante" que las aspiraciones nacionales estén "advertidas" por la referencia al Ejército como garante de la unidad nacional.

Frente a quienes proponen una reescritura federal o confederal del título VIII, agitado en los últimos años con el tenso debate del Estatut y los intentos de desborde de Ibarretxe, Jiménez de Parga aspira al camino inverso. De entrada advierte de que se necesita "otra interpretación", puesto que "autonomía" no equivale en ningún caso a una "soberanía que recae en la nación española". En la línea de lo propuesto en su día por el PP, el ex presidente del TC opina que sería "oportuno y conveniente" fijar de forma más prolija las competencias reservadas al Estado. Más o menos lo que pidió Fraga en el debate de totalidad de octubre del 78 en su filípica contra las "nacionalidades".

El modelo se da por agotado pero aún posee alguna potencialidad casi *virgen*, como el artículo 150.2 que permite transferir a las autonomías competencias exclusivas del Estado y que se ha usado de forma anecdótica (en el caso catalán, por ejemplo, sólo para el tráfico).

En la no reforma del título VIII, López Bofill detecta "negacionismo" del hecho nacional. El problema lo radica en el artículo 2, ese sí fundamental, que consagra la indivisibilidad del Estado, cosa que, por ejemplo, no pasa en el Reino Unido.

El café para todos

Para los federalistas remozar el Senado, que sigue siendo cámara territorial a medias, y una lectura "abierta" es el reto. La catedrática Gómez, que disiente sobre que el título VIII se redactara con ánimo de "*café para todos*", opina que el modelo se cerrará cuando la sentencia del TC sobre el Estatut acabe de definir sus límites. El catedrático Rey sostiene que para tocar el estado autonómico no basta un acuerdo "nacional" entre PSOE y PP sino que es necesario el pacto con los nacionalistas, "que ya lo han intentado a través de los estatutos por vía indirecta". Para él la reforma debería ser de alcance para potenciar relaciones "horizontales" entre el Estado y las comunidades.

Torres del Moral señala el título VIII como un "punto débil" de la Carta Magna. "Es oscuro y técnicamente defectuoso porque da mucho protagonismo a los estatutos", asegura. Balaguer da a entender que no haber acometido la reforma del Senado ha evitado también "la sensación de fracaso por algo que no se hubiera llevado a cabo".

En el terreno social o institucional también hay cuestiones pendientes. Maravall, que fue ministro de Educación, sugiere una reforma en ese ámbito para evitar que, si gobierna la derecha, la escuela pública salga perjudicada. Y los constitucionalistas no olvidan señalar déficits que presentan órganos como el TC o el Consejo General del Poder Judicial, donde "el espíritu del texto se ha visto superado por las alianzas entre partidos", acusa Gómez.

La pluralidad política es otro caballo de batalla. La Constitución traza un sistema electoral (previó autonomías pero mantuvo la provincia como circunscripción) que prima a los grandes partidos y perjudica a los pequeños de ámbito estatal, como ha denunciado de forma reiterada Izquierda Unida durante los últimos veinte años. En las primeras elecciones ya se evidenció el problema, pero la Constitución no lo corrigió, lo perpetuó. El 15 de junio del 77, el PCE sacó 19 diputados con 1,7 millones de votos, mientras que el PSOE obtuvo 118 escaños con 5,3 millones de papeletas. Y lo mismo ocurrió en la derecha: AP consiguió 16 escaños con 1,5 millones y UCD 166 escaños con 6,3 millones.

Medios de producción

El artículo 129 obliga a los poderes públicos a "establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción". Es un artículo en el que es fácil pensar cuando Gómez recuerda que algunos "no se han desarrollado", pese a que Maravall sostiene que la Constitución resolvió el enfrentamiento entre las dos Españas "en lo socioeconómico". Pero quizás, como opina Rey, lo lógico sería "incluir un listín de derechos". Nada que ver con la enmienda a la totalidad de De Parga, que avisa de que "el paro actual constata el fracaso de nuestro régimen político".

La consideración de la influencia que, en la gestación de la Constitución, tuvo el contexto político es definitiva al juzgar el proceso. En 1978 hacía tres años que Franco había muerto en la cama después de que la oposición democrática fracasara en los intentos de derribar una dictadura que controló los resortes del país cuatro décadas. Y apenas dos años después un golpe de Estado, el del 23-F, a punto estuvo de llevarse por delante el proceso reformista. Carrillo afirma que la Carta Magna fue un "auténtico logro" de la Transición. Hubo cesiones de la izquierda y de la derecha pero el ex secretario general del PCE se atreve a calificar de "progresista" el texto.

Bofill no discute los avances sociales pero sí que se hable de un texto "progresista". Opina que estuvo totalmente condicionado por los poderes fácticos del régimen y de ahí la "desproporción" en el trato a tres instituciones que ya no tienen, "ni mucho menos", el peso o apoyo de entonces pero que aparecen "sobredimensionadas". Se refiere a la Iglesia Católica, a los privilegios a la Corona y al papel "impropio en democracia" del Ejército.

Arzalluz le secunda cuando atribuye a los militares buena parte de la autoría del texto a través de la UCD y el PSOE. Opina que sirvió para dar pátina de legalidad a la monarquía "sucesora de Franco". "Metieron la monarquía por la puerta de atrás después de que el rey aceptara la Corona saltándose a su padre y aceptando las leyes franquistas", sanciona.

En todo caso los constitucionalistas, les guste o no el sistema, sí ven inaplazable revisar la discriminación a la mujer en la sucesión. Torres del Moral sugiere que el rey "tampoco tendría que tener reservada la potestad de declarar una guerra".

Algunos historiadores han señalado que el bloque democrático, la oposición antifranquista, cedió más porque sus propuestas eran homologables en democracia, al contrario que muchos postulados de la UCD y AP, que se desprendieron, ellos sí, de posiciones "indefendibles". Maravall prefiere mirarlo por el lado positivo: "El éxito se basa en la aceptación general porque, por primera vez, en España una Constitución se aprueba con procedimiento mayoritario y con compromisos incluyentes", opina. Torres del Moral destaca que, por primera vez, un texto de este tipo "no se hizo desde una España en contra de la otra".

Cesiones de la izquierda

Pero a Carrillo aún le enmiendan desde la izquierda por haber cedido en temas simbólicos. España hizo una Transición. No se arriesgó con una ruptura de resultado incierto y eso se tradujo en cuestiones muy visibles para los ciudadanos. "El símbolo del franquismo que permanece en la Constitución es la bandera. Los iconos no se tocaron en la Transición. Por miedo o por prudencia ahí siguieron la enseña nacional pero también el himno o el escudo", denunciaba sin pelos en la lengua en una mesa redonda hace unos días el profesor de Políticas de la UNED Jesús de Andrés.

En la misma línea se expresa Jaime Ferri cuando proyecta la sombra de la dictadura y del dictador sobre el texto. Y recuerda que se tuvo que pactar con una derecha que, aún hoy, "no ha renunciado al franquismo".

De hecho, en lo simbólico, fue más moderado el PCE que el PSOE. Los comunistas, recién legalizados, estaban obsesionados por mostrarse como una fuerza política dada a los consensos. Fraga recordaba el miércoles que, en la recepción en el Congreso para celebrar la aprobación de la Constitución, Carrillo y Dolores Ibárruri, *Pasionaria*, aplaudieron la entrada de Juan Carlos I en las Cortes mientras los diputados del PSOE, sentados, fumaban. Y es que en los trabajos de la ponencia sólo los socialistas, representados por Gregorio Peces-Barba, que después presidiría la Cámara baja, mantuvieron las enmiendas republicanas.

Pero eso es historia. El presente social y territorial urge a la reforma y, de nuevo, a un complicado consenso incluyente que ahora parece tan difícil como hace treinta años.

[¿Quiénes somos?](#) | [Contacto](#) | [Promociones](#) | [Publicidad](#) | [Aviso legal](#) | [RSS/XML](#)

© **Diario Público.**

Calle Caleruega nº 104, 1ª planta. Madrid 28033.

Teléfono: (34) 91 8387641

Mediapubli Sociedad de Publicaciones y Ediciones S.L.