

XXVIII AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CONCORDIA

Gabriel Mato Adrover, presidente del Parlamento de Canarias

Buenos días, poco más puedo aportar yo a las estupendas redacciones de los niños, pero lo intentaremos

El consenso constitucional

La aprobación de la Constitución es el acto primero en solemnidad e importancia de todo el sistema político. En el caso de la Constitución Española de 1978, *“el acontecimiento político más trascendente y prometedor de los últimos doscientos años de nuestra historia”*¹.

Además, nuestra Carta Magna sigue cumpliendo años (y ya son 28), manteniendo una sorprendente lozanía, que habla muy bien del constituyente y del espíritu que lo inspiró: la concordia. Hoy es la segunda más longeva tras la Constitución de 1876, aunque garante de un periodo más estable si cabe y próspero que aquél régimen en el que se turnaban liberales y conservadores a su conveniencia. Curiosamente ambas Constituciones nacen de sendas restauraciones borbónicas, la primera con ALFONSO XII y la vigente con JUAN CARLOS I (aunque para Franco nunca fuera una restauración sino una *instauración*). Y es como ninguna otra, en afortunada expresión de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, una Constitución “vivida”, esto es, de presencia permanente en nuestras vidas.

¹ “En defensa de la Constitución española”, Manifiesto redactado por Fernando ÁLVAREZ DE MIRANDA y Antonio FONTÁN PÉREZ, y suscrito por más de cien destacados políticos españoles de la transición.

No obstante, pese a su aparente longevidad, la Constitución de 1978 sigue siendo muy joven en el contexto comparado internacional, donde la constitución no escrita británica o las constituciones americana (1787) o de la Confederación helvética (1848) son ya centenarias y las más modernas de Italia, Alemania o Francia superan o están a punto de superar los cincuenta años de vigencia.

Como podrán imaginar, la actual Constitución española no tuvo un “parto” fácil tras la muerte del dictador el 20 de noviembre de 1975 y la proclamación como Rey de España de JUAN CARLOS I² dos días después. “*Después de Franco, las instituciones*”, decían entonces. Y así fue en parte, porque, por un lado, las instituciones franquistas prácticamente se autoinmolaron y, por otro, el Rey impuesto por el anterior Jefe del Estado apostó decididamente por la democracia, imbuido de un espíritu de concordia nacional del que ya hablaba en su discurso de proclamación.

Desde un principio, resultaba evidente que el sistema de Leyes Fundamentales que regulaba el anterior régimen político no era el apropiado para la efectiva implantación de un Estado de Derecho y, en consecuencia, de un régimen democrático. Pero los actores principales de la transición, encabezados por Adolfo SUÁREZ, se inclinaron por la reforma, y no por la ruptura (la denominada *ruptura pactada*). Por ello, utilizando el mecanismo del referéndum, se aprobó, como nueva Ley Fundamental, la Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977, de 4 de enero), que modificó sustancialmente los esquemas de las anteriores Leyes

Fundamentales³, abriendo la vía para la restauración de un sistema político pluralista.

Como señalaría entonces Adolfo SUÁREZ, la transición se realizaba manteniendo un Estado cuyos fundamentos eran radicalmente antitéticos con ella; y el proceso sería definido gráficamente por Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA como “*De la Ley a la Ley, a través de la Ley*”.

Pocos meses más tarde, el 15 de junio de 1977, se celebraron elecciones generales para Cortes, las primeras elecciones libres en 40 años, que supuso en la práctica el inicio del proceso constituyente. Las nuevas Cortes elegidas democráticamente y representativas del pluripartidismo que existía asumieron como cometido fundamental la elaboración de una Constitución.

Una decidida voluntad de consenso presidiría siempre todos los pasos que se iban dando y las pretensiones de todas las fuerzas políticas. Este consenso generalizado diferenciaba el presente proceso del que tuvo lugar en la II República. Es más, las tensiones políticas no eran pocas y venían desde todos los frentes. Pero no cayó en estas veleidades el Gobierno presidido por Adolfo SUÁREZ alegando precisamente que se ponía en peligro el consenso.

Fueron dieciocho meses de arduo trabajo y de solventar multitud de controversias, recelos y reticencias. Para ello, se designó una ponencia encargada de redactar el proyecto de Carta Magna

² Designado sucesor por el propio FRANCO en 1969.

compuesta por siete diputados. Los denominados “padres de la Constitución” fueron: tres pertenecientes a la UCD (Gabriel CISNEROS, Miguel HERRERO DE MIÑÓN y José Pedro PÉREZ LLORCA), uno al PSOE (Gregorio PECES BARBA), al ceder un segundo representante a la Minoría Catalana (Miquel ROCA), otro a Alianza Popular (Manuel FRAGA) y el último al Grupo comunista (Jordi SOLÉ TURA). Sus trabajos fueron siempre en secreto, con una única filtración en noviembre de 1977 (el borrador apareció publicado en la revista *Cuadernos para el Diálogo*) que provocó duras críticas al proyecto, aunque también sirvió para detectar los principales puntos de controversia.

Tras la pertinente tramitación parlamentaria, en la cual las cuestiones de discusión se trataban en reuniones restringidas, sin publicidad (fundamentalmente entre Fernando ABRIL MARTORELL y Alfonso GUERRA), Las Cortes (Congreso y Senado), en sesión conjunta, aprobaron el texto de la Constitución el 31 de octubre de 1978.

Posteriormente, el 6 de diciembre siguiente, el pueblo español le daba su mayoritario respaldo en referéndum, sancionándola y promulgándola el Rey el 27 del mismo mes y año, y publicándose en el B.O.E. el 29 de diciembre de 1978, entrando en vigor ese mismo día. Por tanto, hoy cumplimos el XXVIII aniversario de su aprobación en referéndum pero no de su aprobación en las Cortes Generales, que fue el pasado 31 de octubre, ni de su entrada en vigor, que lo será el próximo 29 de diciembre.

³ Siguiendo el modelo gaullista de la ley constitucional francesa de 3 de junio de 1958 que permitió la transición de la IV a la V República, tranquila y sin merma alguna de la legalidad establecida.

Como decimos, fue la primera Constitución de consenso, de concordia, superadora de la secular “dos Españas” de las que hablaba Antonio MACHADO. Sólo sectores muy minoritarios no la votaron. Desde ese momento, ha sido este (el consenso) su rasgo más relevante.

La Constitución de 1978, aunque no exenta de originalidad, se ha basado en otras Constituciones históricas, como las españolas de 1812 y 1931⁴, y de nuestro entorno más próximo, como, principalmente, la Ley Fundamental de Bonn (Alemania) de 1949 (de la que incorporó el voto de censura constructivo, un catálogo extenso de derechos fundamentales o la jurisdicción constitucional) o la Constitución italiana de 1947 (el Consejo General del Poder Judicial o el modelo de estado regional mejorado respecto a la española de 1931, verbigracia).

La Constitución es precisamente la norma que determina cómo está constituido el Estado español. El artículo 1.1 CE establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. Junto con el precepto que establece la Monarquía parlamentaria como su forma política y el que determina que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, son las grandes decisiones estructuradoras del Estado.

El principio de la división de poderes está recogido en nuestra Constitución como la piedra angular de la organización de los poderes constituidos. La división horizontal de los poderes no goza de una definición expresa en la CE, pero su articulado atribuye las tres grandes potestades estatales a órganos distintos: las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa; el Gobierno tiene el ejercicio de la potestad reglamentaria y los jueces y tribunales ejercen la potestad jurisdiccional.

Pero nuestra Constitución adopta además el criterio de la división vertical de los poderes, propia de los sistemas federales. Así nuestra Norma fundamental efectúa una distribución territorial de los poderes legislativos y ejecutivo, atribuyendo parte de su ejercicio a instituciones de las Comunidades Autónomas.

Estructura y contenido

La Constitución española consta de un preámbulo y 169 artículos, repartidos en un Título Preliminar y otros diez Títulos y 15 disposiciones más entre adicionales (4), transitorias (9), derogatorias (1) y finales (1).

El Título Preliminar podría calificarse como la “antesala” de la Constitución, en la que se han recogido preceptos de importancia capital, como los artículos 1, 2 y 9.

El artículo 1 define el tipo de Estado de Derecho por el que se opta (Estado social y democrático de Derecho) y los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, enuncia el titular de la soberanía (el pueblo español) y consagra la llamada forma política del Estado (la Monarquía Parlamentaria).

⁴ También de las Constituciones de 1869 y 1876.

El artículo 2 recoge la transacción más discutida de cuantas han sido acogidas en el articulado de nuestra Norma fundamental, estableciendo que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

El artículo 9 declara solemnemente los principios de nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo como tales los de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica y responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Derechos y libertades fundamentales y su carácter innovador

Uno de los avances más importantes de nuestra Constitución, incluso en el contexto comparado internacional, es el catálogo de derechos y libertades fundamentales de los españoles recogidos en su Título I, el más discutido entre los constituyentes, y especialmente su nivel de garantías.

El artículo 10 sienta, como declaración general, que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”. Por su parte, el artículo 14 garantiza el principio de igualdad.

En cuanto a los demás derechos que se reconocen en este Título I, bastará con citar sólo algunos que no hace mucho tiempo eran impensables en España: Libertad ideológica, religiosa y de culto; derecho-libertad de expresión; derechos de reunión y de asociación; derecho de participación en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos; derechos a la libre sindicación y de huelga; o el derecho a contraer matrimonio “con plena igualdad jurídica”, que tampoco existía.

En este sentido, quiero destacar en este XXVIII aniversario el carácter innovador, a menudo poco conocido y valorado, que nuestra Constitución posee, especialmente en materia de derechos sociales, al adelantarse en muchas materias a fenómenos sociales y políticos que son en la actualidad realidades vivas de nuestra sociedad.

Así, nuestra Constitución es una de las pocas normas constitucionales que contempla y regula el fenómeno de la informática, haciendo hincapié en la defensa de los derechos fundamentales de la persona frente al crecimiento de las nuevas tecnologías. Circunstancia que nos parece común hoy en día pero que apenas se podía vislumbrar hace 28 años.

Nuestra Carta Magna también reconoce y atiende el fenómeno de los medios de comunicación de masas, en concreto la radio y la televisión, como elementos decisivos en la política moderna. Más aún hoy que entonces.

Pero también asume una nueva realidad que entonces se apuntaba en el futuro como es el ocio como fenómeno social de masas o el derecho ciudadano a la educación física y al deporte; o la especial atención a la conciencia social del mantenimiento del medio ambiente, un rasgo claramente contemporáneo.

Nuestra Constitución también está a la vanguardia europea cuando establece el derecho de los ciudadanos en su acceso a la vivienda o cuando preconiza la protección de los jóvenes, de los minusválidos y de las personas de la tercera edad, colectivos humanos todos ellos que precisan de la atención pública ante la vertiginosa evolución de las sociedades modernas.

Pero ese carácter innovador no se queda ahí. En 1978, los constituyentes reconocieron la protección que les es debida a los consumidores en una sociedad distinta a la que conocieron nuestros abuelos y donde los ciudadanos precisan de garantías legales ante el protagonismo formidable en nuestras vidas de la economía de mercado.

Y qué decir de la previsión constitucional sobre la regulación y amparo de los emigrantes.

Pero su carácter avanzado se concreta además en las garantías de los citados derechos y libertades que avalan el valor normativo de nuestra Carta Magna, especialmente su tutela por la jurisdicción constitucional y ordinaria, así como por la figura del Defensor del Pueblo.

A la Corona, de actualidad en las islas por la reciente visita de SS. MM. los Reyes, se dedica el Título Segundo. Sobre este Título apenas hubo discusiones, porque aunque el PSOE se proclamaba republicano, sólo lo hacía de manera formal. Se le atribuyó sólo funciones como institución moderadora y arbitral, y otras de carácter representativo y simbólico. En este sentido, los actos del Rey estarán siempre refrendados por el presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes. Por tanto, el monarca apenas tiene potestad directa para nombrar y relevar libremente a los miembros civiles y militares de su Casa y un no tan claro mando supremo de las Fuerzas Armadas. Funciones que, no obstante, sirvieron para fortalecer y consolidar la democracia aquella infausta noche del 23 de febrero de 1981 cuando quisieron secuestrar nuestra aún imberbe democracia.

Las Cortes Generales, que representan al pueblo español, están reguladas en el Título Tercero. En España, desde sus Constituciones del siglo XIX (salvo en la primera de 1812), rigió el sistema bicameral, que funcionó hasta 1931, en que la Constitución de la II República estableció el sistema unicameral, que se mantuvo durante el régimen de FRANCO. Con la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, se restauró el sistema bicameral (Congreso y Senado), que ha sancionado nuestra vigente Constitución, aunque imperfecto o devaluado dada la prevalencia del Congreso de los Diputados. El Senado viene funcionando como una simple Cámara de segunda lectura sin mayor efectividad. Pese a todo, el sistema bicameral asegura una doble discusión y garantiza una mayor madurez en las resoluciones adoptadas por las Cámaras.

En este momento, siquiera como un paréntesis, me referiré someramente al Parlamento de Canarias, como órgano representativo del pueblo canario, a su composición y funciones (...)

La reforma

A la reforma constitucional se dedica el Título X. La CE consagra dos procedimientos de reforma: uno general y otro excepcional más exigente.

El Gobierno actual ha anunciado hasta cuatro reformas constitucionales: 1) para la incorporación en la Constitución del proceso de construcción europea: la Constitución europea, aún nonata; 2) para la inclusión expresa de la denominación de las Comunidades y ciudades Autónomas; 3) para alterar el orden de sucesión en la Corona, para soslayar la supuesta discriminación por razón de sexo; y 4) para reformar del Senado y convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial. Esbozaré sólo algunos comentarios sobre las reformas de mayor enjundia, que son las dos citadas en último lugar.

El primer problema que arrastra la reforma del orden de sucesión es que supondrá una reforma agravada o excepcional de la Constitución, por lo que implicaría la disolución de las Cortes, la convocatoria de elecciones y la aprobación ulterior por referéndum.

El segundo se refiere a la oportunidad de la misma. Se aduce una flagrante violación de un principio democrático (el de igualdad) para derogar la preferencia a favor del varón en el orden sucesorio (que en la actualidad postraría a la infanta LEONOR de la sucesión

de tener un hermano varón). No obstante, acaso se haya perdido la perspectiva de que la esencia misma de la Monarquía es de todo menos democrática. ¿O no es más discriminatoria la preterición de todos los ciudadanos ante el heredero al Trono? o ¿no es igualmente discriminatorio el principio de primogenitura, que postra a los hermanos menores del heredero de la Corona sin otra justificación? o, y sólo lo apunto, ¿será o no de aplicación esta reforma al heredero actual, en beneficio de su hermana, la infanta Elena, dado que el hecho sucesorio aún no se ha producido? Demasiados interrogantes.

La otra reforma de calado que se pretende se refiere a la Cámara Alta, al Senado, con la intención de convertirla en una verdadera Cámara territorial. Hoy no podemos decir que lo sea, pese a que su representación responde más a criterios territoriales (aunque provinciales) que poblacionales y a la creación en 1994 de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con representantes asimismo del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos autonómicos.

La reforma al menos no responde al supuesto agravado (por tanto, sería suficiente una mayoría de 3/5 para su aprobación y podría obviarse el referéndum si no lo exige la décima parte de los miembros de una de las Cámaras) y habrá de concretarse en la composición con una mayor representación autonómica y en sus funciones, acaso con una mayor especialización.

Ahora bien, sea como fuere, cualquier reforma constitucional (tampoco puede sacralizarse la Constitución, que devendría obsoleta con el tiempo) debe ir presidida por un consenso semejante al del 78, y así lo han reiterado, entre otros, los “padres de la Constitución” en una declaración simbólica con ocasión del XXV Aniversario de la Carta Magna reunidos en el Parador Nacional de Gredos en octubre de 2003, el mismo lugar donde consensuaron el texto de 1978. En la citada Declaración, señalan que aún *“permanecen incólumes el espíritu de reconciliación nacional, el afán de cancelar las tragedias históricas de nuestro dramático pasado, la voluntad de concordia, el propósito de transacción entre las posiciones encontradas y la búsqueda de espacios de encuentro”*.

El modelo de Estado

Ante las tensiones territoriales que estamos viviendo (con las reformas estatutarias y el mal denominado “proceso de paz” en el País Vasco), conviene detenerse, por último, en nuestro actual Estado de las Autonomías, recogido en el Título Octavo. Probablemente el Título con mayor influencia de la Constitución de 1931, más discutido por los especialistas y más “cogido con alfileres” intencionadamente para satisfacer en parte a todos, especialmente a los nacionalismos vasco y catalán. De ahí proviene la incorporación del término “nacionalidad”, hoy más extendido y aún superado en algunas Comunidades Autónomas (“realidad nacional”, etc.).

La Constitución española de 1978 mantiene la estructura unitaria del Estado, pero, al propio tiempo, reconoce el derecho de las Entidades territoriales regionales o nacionalidades a constituirse en Comunidades Autónomas con facultades de autogobierno. Entre las distintas opciones posibles de organización territorial, se ha elegido el modelo de Estado unitario regionalizado (denominado *Estado de las Autonomías, o federo-regional* en la terminología del insigne catedrático canario Gumersindo TRUJILLO), siguiendo los precedentes del denominado por JIMÉNEZ DE ASÚA “Estado Integral” de la Constitución de 1931 (II República) y del regional previsto en la Constitución italiana de 1947. En la práctica, no debemos olvidarlo, un Estado sustancialmente federal.

Este sistema arbitrado, de forma inacabada, en nuestra Norma Suprema ha permitido una descentralización política sin precedentes que, terminologías aparte, es mayor que la de un Estado Federal paradigmático como Alemania. Por ello, quizás se explique menos la reivindicación competencial permanente.

Tras los pactos autonómicos de 1992 el modelo se ha homogeneizado y las comunidades autónomas calificadas de “históricas” han pretendido diferenciarse abogando por la asimetría del modelo y haciendo planteamientos que socavan los cimientos de la propia Constitución (*plan Ibarretxe, Estatut*).

Además, se ha abierto una veda de incierta y complicada resolución, que sólo el consenso entre los dos principales partidos del país puede reconducir (como lo han hecho en Valencia, Aragón, Baleares o Andalucía). Y todo esto no tiene nada que ver con los

hechos diferenciales, que los hay (como lo es la lengua en estas comunidades o lo son la lejanía y la insularidad en Canarias, entre otros) que, sin duda, exigen las debidas modulaciones en aspectos determinados. Por eso, tal vez, convendría cerrar con una reforma el premeditado modelo territorial inacabado fijado en el Título VIII de la Constitución.

Sin embargo, no podemos desconocer en este ámbito, que la Constitución es *“un instrumento al servicio de la consecución de la unidad política del Estado”* (Konrad HESSE), una unidad que no es una realidad afianzada, sino un objetivo que hay que perseguir día a día. En la citada Declaración de Gredos, los “padres de la Constitución” defendieron la vigencia del Estado de las Autonomías como garantía del *“proyecto descentralizador del poder político más importante de la historia de España”*.

Cuando se conmemoraban los XXV Años de la Constitución, el presidente del Gobierno de entonces, José María AZNAR, decía *“Nuestra Constitución nos permite afrontar el futuro con la absoluta confianza de que contamos con un marco útil para nuestra convivencia, y de que seguiremos siendo capaces de aprovechar sus posibilidades a fin de seguir construyendo una España de la que podemos estar orgullosos”*. Tres años después, y probablemente durante mucho más tiempo, estas palabras afortunadamente siguen estando vigentes.

En fin, para la Comunidad Autónoma de Canarias, estos veintiocho años han sido testigos del fortalecimiento de la solidaridad y cohesión entre todos los canarios; de la creación de un tejido social formado por una pluralidad de entidades que se han convertido, junto a los poderes públicos, en protagonistas del desarrollo del territorio y de la mejora de la calidad de vida de nuestros ciudadanos. Hoy contamos con mayores capacidades y oportunidades para acercarnos día a día a un horizonte compartido de progreso y bienestar.

Durante este periodo la Constitución nos ha arropado en nuestra histórica meta. No obstante, aún queda mucho por hacer y en ese camino el texto constitucional y la voluntad de los ciudadanos han de ser nuestra guía. Quizás dentro de otros 28 años sea alguno de los niños hoy presentes quién presida esta celebración como presidente del Parlamento.

Muchas gracias.