

---

## Panorama

Un documento que nadie discute

---

# La Constitución quince años después

---

Por Antonio Fontán

Quince años son un trecho muy considerable en una vida humana. El historiador romano Tácito lo expresó con frase lapidaria al principio de la biografía de su suegro Julio Agrícola: *quindecim annos, grande nortalis aevi spatium*. En quince años los niños se hacen jóvenes, los jóvenes hombres -y mujeres-, los adultos mayores, los mayores viejos y no son pocos los que, por un motivo u otro, han dejado de formar parte de nuestro entorno. En tres lustros, las personas y el ambiente que le rodea a uno cambian tanto, que en ocasiones nos sentimos “supervivientes hasta de nosotros mismos” (Tácito, también).

Quince años son también un tramo estimable en la vida de los pueblos, aunque ésta se mida por siglos y no por aniversarios. Menos celebradas que los jubileos de plata y de oro y que los centenarios, estas conmemoraciones son un momento propicio para la reflexión. Respecto de sucesos de hace quince años, la mayor parte de los adultos pueden mirar hacia atrás y hacia adelante y aplicar la expe-

---

## **Panorama**

riencia a la acción. Quince años son los que en España separan Annual de la Guerra Civil, el noventa y ocho del catorce, y en Europa el Kaiser de Hitler, o la Guerra Mundial del Tratado de Roma. Y quince son los años transcurridos desde que se promulgó la Constitución española del 78.

A estas alturas, ¿cuál podría decirse que es el mayor logro de la Constitución? Al plantear alguien esta pregunta en voz alta uno de los presentes, hombre sabio y con experiencia política, respondió sin vacilar y sin pararse a pensarlo, que era el hecho de “que nadie la discute”.

Efectivamente, salvando las excepciones marginales que todo cuerpo vivo produce, la generalidad de los españoles la acepta y la respeta. Se cuenta con ella como algo que pertenece a la realidad viva y cotidiana del país. El adjetivo anticonstitucional sólo tiene connotaciones negativas. En el lenguaje corriente viene a ser sinónimo de despropósito.

La Constitución del 78 no carece de defectos. Adolece de una escritura gris y plana, como hija de diversas plumas. Su estilo es más opaco que brillante. En su texto, las generalidades alternan con las prolijidades, lo estrechamente atado con lo suelto, ambiguas imprecisiones con detalles minuciosos. Nuestra Constitución es menos escueta que la americana si se atiende sólo al articulado de ésta, y más sistemática que ella si se miran igualmente las enmiendas. No es tan brillante y racionalizada como la francesa, pero resulta más practicable y menos contradictoria cuando se la aplica a la realidad. No tiene la rigidez de la ley fundamental alemana, inspirada por el temor a fantasmas del pasado, y es más abierta a desarrollos ulteriores.

## **Ética e Historia en la Constitución española**

Como edificio jurídico la Constitución española se asienta en cuatro pilares fundamentales: la ética, la historia, la democracia y la autonomía.

---

La ética es personalista, con su carta de derechos -y deberes-, y propugnadora de valores que son comúnmente aceptados por la civilización cristiana y humanista occidental. Si bien su formulación está escrupulosamente secularizada, a consecuencia de la presión casi infantil que ejercieron personas y partidos que ignoraban que ellos, y sus ideologías, pertenecían también a ese hemisferio cultural, o que, sabiéndolo, no querían reconocerlo en público.

La Constitución incorpora al ordenamiento jurídico interno del país los contenidos y preceptos de los principales acuerdos y declaraciones internacionales de derechos políticos, económicos, sociales y sindicales suscritos por España. Con ello eleva el nivel del compromiso del Estado para respetarlos y fomentarlos y añade, a favor de los ciudadanos, una garantía complementaria, y exigible en instancias bien determinadas, de que se mantendrá su vigencia. Es un elemento dinámico de modernización jurídica y cultural, cuyas manifestaciones serán lentas, pero sin duda beneficiosas.

La historia está representada en la Corona, que se encarna precisamente en la única dinastía española en que han venido a confluir todas las legitimidades de doce siglos. Al Rey no se le elige ni se le plebiscita. Simplemente se le reconoce. Es, según la Constitución, símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Pero, como han demostrado estos quince años no es un símbolo inerte, sino operativo. Le corresponde arbitrar y moderar el funcionamiento de las instituciones y la más alta representación de España en el mundo.

La Corona, en este primer trecho de la andadura histórica de la monarquía parlamentaria, ha acertado a diseñar y a realizar esas tareas mostrando que no sólo es útil y beneficiosa, sino imprescindible. En el ejercicio de la función real, Don Juan Carlos ha creado unos "usos constitucionales" que dibujan el perfil que distingue a la Corona española de las de otros países y de otras formas de Jefatura del Estado. Con su presencia, con su palabra, con sus audiencias y con su constante relación con instituciones y quienes las encarnan y con los otros líderes mundiales, el Rey ha acumulado un crédito interior y exterior que consolida la propia estructura política de la na-

---

## Panorama

ción y dota a la Corona de una impresionante influencia en toda la vida nacional.

Entre todas las instituciones constitucionales es quizá la Corona la que mayor arraigo ha logrado en un tiempo notablemente corto, superando las expectativas más optimistas.

## Teoría y práctica de la democracia

La democracia se articula en un sistema de partidos, parlamento, gobierno y organismos y comunidades subestatales. Al principio democrático le ocurre lo que a la Constitución misma, que nadie lo discute y todo el mundo lo acepta. Partidos, gobierno y parlamento son, por el contrario, objeto de las mayores críticas y en torno a ellos suele reinar el descontento. Pero es que son el escenario y los actores de la vida -y de la lucha- política de cada día. La Constitución ha trazado el marco dentro del que pueden moverse. Se le puede objetar que en algunas cuestiones el “constituyente” llegó a detalles más propios de una ley ordinaria, lo cual introduce en el sistema ciertas rigideces que dificultan su modificación.

Pero los vicios que se suelen achacar al sistema representativo español, son más de funcionamiento que de estructura. Con una ley electoral que prescribe listas cerradas y candidaturas de partido, es obligada cierta disciplina en el grupo parlamentario, porque los electores han votado más siglas que personas. Pero se echa en falta un mínimo de agilidad que permitiera intervenciones e iniciativas parlamentarias de interés general, en las que los debates no quedarán reducidos a una voz por grupo ante doscientos o trescientos espectadores mudos, de botón y paso atrás.

Las mociones y proposiciones no de ley y las sesiones de control o de *questions and answers* podrían dar lugar a una renovación del estilo parlamentario que acercaría las cámaras al ciudadano y le daría la impresión de que sus representantes se ocupan de los asuntos del país.

---

En cualquier comentario sobre representación o parlamento en España parece obligado dedicar un momento de atención al Senado. La Constitución lo llama Cámara de representación territorial, y efectivamente lo es. Los senadores se eligen en su mayor parte por provincias, con independencia de la población de cada una, y un cierto número adicional por Comunidades Autónomas. Pero el Senado es también una cámara de segunda lectura. En ella, como ha ocurrido en no pocas ocasiones, los textos legales se reforman o se cambian y se introducen enmiendas. El simple transcurso de unos meses, da lugar a nuevas reflexiones y permite tener en cuenta la opinión pública general y la de los sectores interesados en un texto legal, que ordinariamente se ha ido manifestando al hilo de los debates.

El Senado, además, posee también la facultad de iniciativa legislativa igual que el Congreso de los Diputados, así como la de creación de comisiones de investigación.

Hasta ahora, en las seis legislaturas, las mayorías del Senado han sido paralelas a las del Congreso. Pero en el 93 los senadores de elección directa de los partidos mayores han sido casi los mismos: noventa y cuatro del PSOE y noventa y dos del PP. El previsible cambio de mayoría en la Comunidad Valenciana y la posible aparición de algún senador más del PP en las autonómicas, unida a la pérdida de un PSOE en Galicia (a favor del Bloque) darían lugar a un cambio de mayorías relativas o incluso a un divertido empate aritmético.

La vitalización del Senado depende, sin embargo, más de los partidos y de su voluntad política que de los resultados de unas elecciones menores. Mientras todas las voces representativas y autorizadas de los partidos estén en el Congreso, será allí donde se centrará, forzosamente, el debate político entre los grandes.

La autonomía es un concepto que la Constitución aplica a todas las comunidades subestatales: municipios, provincias, y “comunidades autónomas”, que son las que finalmente se han quedado con el nombre en exclusiva.

---

## Panorama

El título VIII de la Constitución ha sido objeto de toda suerte de críticas y aún de dicerios. Desde ciertos puntos de vista, se lo merece. Es una combinación desordenada de filosofía política y casuística administrativa menor, enriquecida por alguna contradicción. Cualquiera pensaría que las materias en que el Estado tiene competencia exclusiva (artículo 149) no serían transferibles a las Comunidades Autónomas. Pero en el artículo siguiente se dice que una ley orgánica permite no ya delegar la competencia sobre materias de esta clase, sino “transferirla”, siempre que “por su propia naturaleza sean susceptibles de ello”. Y ese modelo de precisión y de rigor se puede leer dos páginas después de la atribución de competencias en materia de pesca marítima, donde se dice que si es en “aguas interiores” (marítimas, se entiende), la competencia es de la Comunidad y si es simplemente en el mar, sin adjetivo, pertenece al Estado.

Dicho esto, habría que añadir que el título VIII ha funcionado bastante bien y ha resuelto muchos más problemas de los que ha creado. El título VIII ha permitido dar satisfacción suficiente a los nacionalismos históricos -Cataluña y País Vasco- con la pacífica aceptación del resto del país, hasta en cuestiones tan de oportunidad coyuntural como la discusión del famoso quince por ciento de estos meses.

Todas las Comunidades Autónomas pueden alcanzar el mismo nivel de competencias y todas lo reclaman *-for the record*. Pero ni los gobiernos regionales ni los ciudadanos de las Comunidades tienen prisa en que sea así.

El sistema autonómico, tal como se halla implantado en la actualidad, está produciendo efectos saludables en buen número de asuntos. Han salido ganando las redes secundarias de carreteras, el cuidado y la defensa del patrimonio cultural e histórico, la ordenación del territorio, los servicios asistenciales, los montes y aprovechamientos forestales, las instalaciones turísticas y de ocio, etc. Se ha salido perdiendo en los campos en que la compartimentación del poder y de la administración ha dado lugar a fenómenos de “parroquialismo” o “provincianización”. Pero en algunos de los casos más notables de éstos últimos, como el de las

---

Universidades, el enquistamiento y las "endogenias", así como la multiplicación de centros y de facultades sin los profesores y las instalaciones mínimas indispensables y, además, sin alumnos no tiene nada que ver con el título VIII, sino con el desarrollo del principio de la "autonomía de la Universidades" (Título I y artículo 27) que ha realizado la malhadada Ley de Reforma Universitaria y disposiciones concordantes.

A los quince años de la Constitución, hay que decir que ha funcionado bastante bien y que, por lo tanto, puede seguir sin ser tocada otra temporada más. Los ciudadanos españoles, que la conocen mejor o peor, se sienten amparados por ella. Y cuando se convocan unas elecciones, como ha ocurrido en este año 93 con las generales y con las gallegas, la gente ha acudido a votar en mayor proporción que en ninguno de los comicios anteriores. Cuanto menos se toquen las leyes -y menos leyes nuevas se hagan- tanto mejor. Ya lo dijo también el historiador romano Tácito, el de los quince años con que empezaba este artículo : *plurimae leges, pessima respublica*. ¡Cuánto más leyes, peor gobierno! ■