



En las aguas agitadas de la búsqueda de soluciones al problema vasco, salen a la superficie los problemas de la constitución o de la conformación jurídico-política del Estado español plurinacional. Las soluciones adoptadas hace veinte años a este problema se desvelan, cuando menos, inadaptadas a los tiempos que corren. Pero no sólo en este campo aparecen la insatisfacción y la injusticia. La crítica de entonces a la Constitución, a su proceso de elaboración y aprobación y a la perspectiva del propio sistema constitucional, en otros muchos, fue apagada por el espíritu de la transición, presidido por el “consenso”. Espíritu que, con sus extintores, se prolongó a lo largo de los años posteriores. Y a los veinte años de ser aprobada la Constitución que hoy nos rige, podemos seguir recogiendo en estas páginas, entre otras cosas, comentarios críticos a la propia Constitución y a lo que se deriva y se ha hecho de ella.

en el veinte aniversario de la Constitución española actual

límites implícitos para la libertad de crítica del sistema estatal y constitucional español

José Ignacio Lacasta-Zabalza

El presente texto forma parte de una conferencia (*) posteriormente publicada y ha sido revisado por el autor para esta ocasión. El objetivo de la reflexión queda bien reflejado en el título del artículo, y se explicita en sus primeros capítulos: «...ubicar algunas de aquellas “zonas” de nuestro orden constitucional más resistentes a una libre discusión democrática, más proclives al “autismo” de las fuerzas políticas mayoritarias, más tocadas por la “razón de Estado”». La crítica, pues, al sistema constitucional estará presente, pero lo estará sólo

en parte. Es decir, que la lectura de este texto habrá de hacerse teniendo en cuenta esos dos límites ya citados: la necesidad, por razón de espacio, de reducir el texto inicial y el no detenerse en otros frentes de crítica a la Constitución y al sistema constitucional en su conjunto, que en opinión del autor no son pocos. Dentro de ellos cabría señalar, por ejemplo, el de la dilución constitucional de los llamados “derechos sociales”. Como se suele decir en estos casos, tiempo habrá para entrar en esos otros aspectos críticos.

Si le preguntáramos a un imaginario jurista “jurídicamente correcto” qué es lo que se puede criticar y lo que no de nuestra praxis institucional y jurídica, seguramente nos diría que “en España, a Dios gracias, se puede hoy hablar de todo”. De lo que se quiera, pues la libertad de expresión es un “derecho fundamental” recogido en el artículo 20.1 a) del texto constitucional de 1978.

Como un filósofo del derecho no es exactamente un jurista, o no sólo, podría dudar cuando menos de la autenticidad de esa plena libertad de crítica en nuestra sociedad. Así, podríamos formular como tratamiento de choque la siguiente pregunta: ¿Es posible criticar a la monarquía, al monarca y su familia? ¿Por qué en la televisión y en revistas puede haber importación de “teleñecos” y burlas, con la inclusión de bromas sangrientas y abundante sal gruesa, de la casa real británica, y las mismas gracias o desgracias no pueden practicarse con los Borbones españoles?

¿Pero no se puede o es que no se quiere? ¿O las dos cosas a la vez? ¿Qué o quién lo impide o puede impedir? Explícitamente, casi nadie dirá que esa crítica a la institución monárquica no puede ponerse en práctica. Pero, de modo *sobreentendido*, las cláusulas de un *pacto implícito* (institucional y periodístico) así lo exigen.

De todas maneras, no está tan clara la barrera entre lo implícito y lo explícito. Porque el artículo 491.2 del vigente Código Penal asegura que incurre en delito todo aquel «*que utilizare la imagen del Rey o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, o de la Reina consorte o del consorte de la Reina, o del regente o de algún miembro de la Regencia, o del Príncipe heredero, de cualquier forma que pueda dañar el prestigio de la Corona*».

Pero hay que retomar el artículo 491.2 del Código Penal. Si se ha subrayado aquí la expresión “*de cualquier forma*” es porque una caricatura o un muñeco pertenecen también al supuesto fáctico de cualesquiera “formas”. Y es que el artículo penal citado deviene a la vez bastante expresivo de lo que realmente acontece en la sociedad española; de lo que efectivamente se manifiesta en sus medios de comunicación, porque caricaturas del rey y su familia pueden surtir cotidianamente los periódicos, si bien éstas siempre son *apologéticas* —y jamás críticas— de sus regias personas y humanas actitudes.

Es raro que un chiste en el que se dibuje al rey sea lo que se llama un chiste. A veces, las viñetas se aproximan al humor, como cuando unos caricatos del periódico *El Mundo del País Vasco* hicieron decir a Marichalar, en una historieta navideña de 1996, que sabía de buena tinta que los Reyes magos no eran los padres sino los suegros.

Ésas son las excepciones que rozan lo permitido (y lo prohibido, dicho sea de paso). Como las esporádicas afirmaciones “*republicanas*” del líder de Izquierda Unida. Que no quiere tener en cuenta —o pretende desdecir— que, durante la traída y llevada “*transición*”, el PCE fue uno de los principales propulsores de la protección de la monarquía como institución, en opinión de Solé Tura (1).

Además, la actitud de Julio Anguita, al decir crítico de Javier Ortiz (2), no deja de ser tan simbólica como la de un soldado que decide marchar cambiando el paso para rom-

per la formación del desfile; una “*travesura*” que no ha memorizado que el PCE no aceptó la Constitución “*a cambio*” de los *derechos sociales* (como sugiere Anguita), sino “*a cambio de su legalización*” o de su propia “*aceptación en el club privado del sistema*”.

Pero el asunto es otro. Las voces dominantes del sistema jurídico-político español pusieron el grito en el cielo ante el audaz Anguita. Ahí están los mojones que delimitan lo prohibido y allí está escrito el rótulo institucional de “*no pasar*” o el de “*peligro, marginales sueltos*”. Anguita osó criticar al rey por su postura favorable a la incorporación de España a la estructura militar de la OTAN y por su supuesta intervención en cuestiones políticas relativas a la defensa (a lo que parece, por algunos nombramientos de cargos gubernamentales). Anguita olvidó “*que el Señor no sólo es innombrable, sino también inefable*”. Anguita había roto así “*el primer mandamiento del Torá de la transición*”.

En todo caso, al presente estudio le interesa más la desmedida reacción de los portavoces políticos y de los medios de comunicación en contra de Anguita, su *intolerancia* con lo que no son más que legítimas *opiniones políticas*, que la muy escasa virtualidad republicana de la proposición del líder de Izquierda Unida.

Los límites de lo vedado y lo admitido

Las magras posibilidades de criticar a la monarquía o de defender en los medios de comunicación españoles una opción republicana, dos caras de la misma moneda, no son sino muestrarios no poco ostentosos de la existencia de unas fronteras fijadas por el “*consenso*” que dio lugar a la Constitución de 1978.

Y los concernientes a la monarquía o república no son tampoco los exclusivos elementos al margen de una reflexión crítica sin problemas mediatizadores u obstaculizadores en la práctica de la libertad de pensamiento y de opinión.

Así, como veremos someramente en este análisis, ciertos elementos de la estructuración y acción del Estado no gozan precisamente del favor oficial para su libre crítica y exposición.

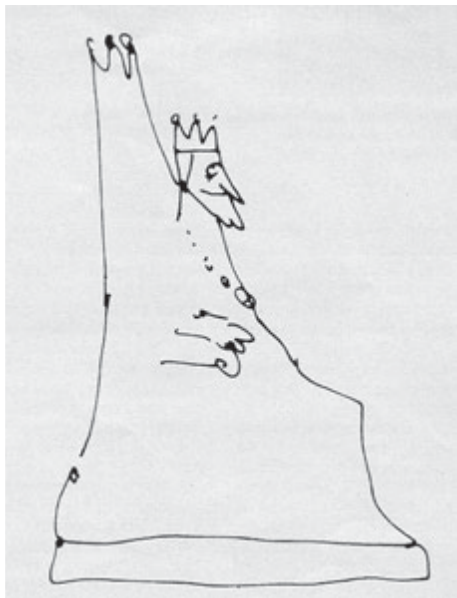
Podrían entresacarse otros muchos frentes para una crítica. Pero convendría insistir en algo muy decisivo que acota el tamaño de esta exposición y sus modestas ambiciones, que bien se puede concretar en la siguiente *advertencia*:

El objetivo de este trabajo no es una crítica al sistema constitucional español (aunque esa crítica esté fragmentariamente presente). Sino que aquí se intentan ubicar algunas de aquellas “*zonas*” de nuestro orden constitucional más resistentes a una libre discusión democrática, más proclives al “*autismo*” de las fuerzas políticas mayoritarias, más tocadas por la “*razón de Estado*”.

La Constitución de 1978 nació de un “*consenso*” entre fuerzas políticas surgidas del régimen franquista y algunos partidos y líderes de la oposición antifranquista (el PSOE ● ● ●)

(1) SOLÉ TURA, Jordi, *Los comunistas y la Constitución*. Madrid, 1978: Forma.

(2) “*La república de Anguita*”, PÁGINA ABIERTA n° 65, octubre 1996.



Caricaturas del rey y su familia pueden surtir cotidianamente los periódicos, si bien éstas siempre son apoloéticas –y jamás críticas– de sus regias personas y humanas actitudes. Es raro que un chiste en el que se dibuje al rey sea lo que se llama un chiste.

- ● ● y el PCE primordialmente). Con sus aciertos democráticos que nadie niega. Pero quizá con la obsesión –explicable– de su duración y estabilidad.
- Pero los tiempos han cambiado en veinte años y la Constitución es –por su pretensión “consensuada” y duradera– excesivamente “rígida” en sentido técnico. Además, existen ciudadanas y ciudadanos españoles que ya no han conocido más que la democracia parlamentaria y que no presenciaron ni mucho menos protagonizaron el cambio institucional de una dictadura a la situación actual.
- La Constitución no es un bien eviterno. Si se entiende

por tal –y tan fuerte– categoría teológica lo que reza en la correspondiente voz de nuestro Diccionario de la Real Academia: «eviterno, na. *Que habiendo comenzado en el tiempo no tendrá fin; como los ángeles, las almas racionales, el cielo empíreo*».

Dado que no estamos en el “cielo empíreo” reservado a los ángeles, santos y bienaventurados, sino en “este valle de lágrimas”, bueno será retener la doble cautela histórica del profesor Rubio Llorente (3): a) Ni el mundo ni la sociedad española son los de 1978. b) Ni los niños y niñas nacidos por aquellas fechas y en estos lares tienen por qué ser responsables para siempre de nuestros constitucionales actos.

Las leyes de la física nuclear y la Constitución

Ignacio Ramonet ha reflexionado con agudeza sobre los fenómenos de la “uniformidad” y “el pensamiento único” que dominan nuestro planeta sociopolítico (4). Y ha precisado, con el recurso a una afortunada metáfora extraída de la física nuclear, que los Estados jurídico-políticos actuales se mueven entre dos tensiones geopolíticas:

a) Por una parte, los Estados se encaminan hacia la *fusión*. Hacia su asociación desde lo que son –o, más bien, han sido–, entidades políticas soberanas, hasta lograr un grado superior de unidad (5).

b) Pero en el seno de los viejos Estados también se engendra la *fisión* de los mismos. La dislocación de esas entidades políticas existentes (6). En España, esa dirección centrífuga es una de las claves insoslayables para interpretar su historia en los dos últimos siglos; centrifugismo que tiende a fragmentar el Estado unitario, a recabar más autonomía y autogobierno y hasta una total independencia.

A la luz de estas observaciones metódicas de Ramonet, podemos deducir, complementariamente, que el pensamiento jurídico “correcto” u oficial del constitucionalismo español tiene también sus propias y nucleares leyes: a) es *muy flexible* en todo lo que toca a la *fusión* encarnada por el proyecto de la Unión Europea y los celeberrimos objetivos de Maastricht, y b) es enormemente *rígido* en cuanto escucha cualquier invocación al “derecho de autodeterminación”, proveniente del bando nacionalista periférico adscrito a la *fisión*.

Los nacionalismos periféricos con poder gubernamental e institucional no se conciben a sí mismos hoy día sin la perspectiva internacional de la *fusión*. Su política de fondo, como ya lo ha subrayado un experto en el nacionalismo vasco, Javier Villanueva, bien podría denominarse como *soberanismo* (7). La expresión no es lingüísticamente hermosa, ciertamente, pero tiene la ventaja de su nitidez descriptiva. Según Villanueva, los *soberanistas* (y esto vale también para el nacionalismo catalán) son perfectamente conscientes de la invalidez del “Estado nacional decimonónico” (y sus, antaño, inmovibles fronteras geopolíticas); sienten la imperiosa necesidad de adecuarse al nuevo mundo que exige una mayor integración (o fusión) en todos los

órdenes y, en particular, en el económico. La “independencia”, por mucha demagogia caricaturista que al respecto haga el periodismo “políticamente correcto” y estatalmente dominante, no es el objetivo de estos nacionalismos “soberanistas”. Y no lo es porque aspiran tanto al “mayor bienestar material posible” como a la máxima calidad de vida democrática. El *soberanismo*, dice Villanueva, viene a ser como “un traje a la medida” que permite exigir a sus alentadores no tanto la vieja meta fija de la “independencia” como que sea el pueblo quien decida en cada momento cuáles son sus propias metas (en plural). Lo cual es *ambiguo*, pero perfectamente compatible y hasta armónico con los procesos de integración supraestatal que ya se están dando en el mundo de hoy.

Lógicamente, el *soberanismo* tiene sus pegas y fisuras internas y no se pretende esbozar que sea siquiera y cabalmente representante de su mayoría social. Sí que es, a cambio, no poco representativo de una buena y decisiva parte de la actual elite dirigente nacionalista.

El derecho de autodeterminación, su tergiversación y rechazo

A los llamados “soberanistas” de nuestros días no les gusta rehuir la discusión del *derecho de autodeterminación* de las nacionalidades. Pero no entienden que ese derecho conlleve necesariamente la defensa ni el logro de la vieja “independencia”, sino que es un cauce que otorga la oportunidad de reclamar cuanta capacidad de “autogobierno” reivindique la nacionalidad en cuestión en cada circunstancia de tiempo. A la vez, es una ocasión para colocar a los partidarios del “nacionalismo español” a la defensiva, como adversarios de la libertad de ideas y del pluralismo, y para que algunos se comporten –en este territorio discursivo– en las lindes de la histeria.

También, en las nacionalidades periféricas, hay quienes aspiran a la “independencia” (y, según las encuestas, son “minorías cualificadas”). Al lado de porcentajes nada desdeñables de quienes quisieran dejar las cosas como están y que su «*comunidad siga siendo autónoma o federal en el seno de España y, pronto, de Europa*» (8). Y de quienes, en menores proporciones, desean un fede- ● ● ●

(3) RUBIO LLORENTE, Francisco, “El texto constitucional”, *El País. Memoria de la Transición* (12), 1995.

(4) RAMONET, Ignacio, “Un mundo sin rumbo”, *Hika*, nº 71, octubre 1996.

(5) La Unión Europea partió de 6 Estados miembros que, posteriormente y en una dirección centrípeta, ha atraído a 11, luego a 15 y ahora se discute si Polonia, Hungría, Chequia o Eslovenia van a integrarse también en esa entente supraestatal. Pero este fenómeno no se genera únicamente en Europa, sino en todo el planeta. En Asia o en la más próxima Latinoamérica, donde Paraguay, Brasil, Argentina, etc., son Estados muy enervados –ya prácticamente– para lograr asociaciones de este estilo.

(6) Valonia y Flandes en una Bélgica de muy reciente federación; el País de Gales, Escocia e Irlanda con respecto a Gran Bretaña; Córcega y Francia; Quebec y Canadá; Catalunya o Euskadi en el Estado español...

(7) VILLANUEVA, Javier, “Nuevo año, ¿nuevos aires?”, *Hika*, nº 74, enero 1997.

(8) ARTETA, Aurelio, “Medios terroristas, fines nacionalistas”, *El País*, 10 de abril de 1997.

La reflexión plurinacional traería como consecuencia darse de una vez por enterados de que el País Vasco y Cataluña no son “dos más entre 17 unidades, más dos ciudades de África”.

- ● ● *ralismo asimétrico* que no alimente frustraciones entre las nacionalidades históricas ni falte a la equidad en la solidaridad económica que se debe lograr entre los dispares territorios.

Autodeterminación no significa automáticamente “escisión” o “separación”, tal y como lo presenta la interpretación oficial española y su jurídico y “correcto” pensamiento. Que coincide con la versión “separatista” de las aspiraciones autodeterminantes, dada con insistencia por los más potentes medios audiovisuales de alcance estatal. Así es como se explica el rechazo mayoritario de la ciudadanía del Estado español, la no perteneciente a las “nacionalidades periféricas”, del concepto mismo o la idea misma de la *autodeterminación*.

Y no es extraño que se produzca esta *confusión entre independencia y autodeterminación* sin fundamento jurídico ni real alguno. Porque los púlpitos televisivos y hasta los “intelectuales orgánicos” propician machaconamente que una cosa y la otra son lo mismo.

En lo que respecta al “campo nacionalista”, es preciso recordar que el “derecho de autodeterminación” (con salvedades como la del gallego Castelao) no proviene de sus tradicionales despensas culturales, tan repletas, en cambio, de “independencia” y “foralismo pactista”. El “derecho de autodeterminación”, algo antes de la muerte de Franco, se ignoraba todavía entre los nacionalistas o era, como el “federalismo”, un síntoma de paradójico “sucursalismo” y “españolismo” porque no reivindicaba directamente la “independencia” (tal y como lo criticaba el 28 de mayo de 1974 la Unión do Povo Galego a los partidos marxistas de la “izquierda española” actuantes en Galicia) (9).

Y, para ser culturalmente exactos, las principales teorizaciones de aquella época sobre la “autodeterminación” y su derecho provenían de los intelectuales vinculados a la izquierda marxista (10). Que lo entendían, con toda justicia democrática, no necesariamente como una secesión del Estado central, sino como unas relaciones con éste que –mediante el plebiscito soberano– podrían ser “refrendadas o suprimidas, corregidas, aumentadas o disminuidas”. Que eso era y es la praxis en libertad del “derecho de autodeterminación”.

La incorporación del “derecho de autodeterminación” a los partidos del campo nacionalista ha sido *posterior* a su promoción cultural y teorización por parte de la izquierda marxista del antifranquismo. Y eso tampoco significa gran cosa, sino que tal derecho es una herramienta de un indiscutible carácter *democrático* internacionalmente reconocido. No es elegante decir, como Solé Tura (11), que el PNV (o EA), ya que postulan “el reconocimiento del derecho de autodeterminación”, están “diciendo lo mismo que HB y ETA”. Porque todos ellos están afirmando lo mismo que ya asintió con anterioridad el PCE, el PSOE y toda la izquierda antifranquista española de los años setenta. Y lo que ha recogido, al lado de la “paz universal”, el artículo

1.3 de la Carta de Propósitos y Principios de la ONU, así como las resoluciones 1514, 1541 y 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El punto problemático número uno de nuestros “intelectuales orgánicos” consiste en su mala relación con el derecho fundamental y constitucional a la *libertad de expresión*. Si las ideas se manifiestan pacíficamente y sin armas, por mucho que la Constitución y su artículo 2 no permitan su práctico desenvolvimiento con respecto a la soberanía “multinacional”, ¿qué es lo que impide que los partidarios de la *fisión* promuevan propagandísticamente y con total libertad su “derecho de autodeterminación”?

Con todo, hay algunas voces no por “jurídicamente incorrectas” menos sensatas e interesantes. Aunque escasamente “orgánicas”, como la de Ferrán Requejo (*El País*, 15 de marzo de 1997). Cuyos módulos de las deficiencias de la izquierda oficial española están muy bien descritos al afirmar que a ésta le falta: a) aprender a “pensar en federal” y b) aprender a “pensar en plurinacional”. Entendiendo que: «*Para articular bien el Estado habría que pensar primero en plurinacional y luego en federal, y no al revés*». Cosa importante, porque ni Solé Tura ni Aurelio Arteta, a pesar de las invocaciones de éste a un extraño “pluralismo” que excluye al nacionalismo democrático, cavilan en primer lugar en “plurinacional”. Porque la re-flexión plurinacional traería como consecuencia darse de una vez por enterados de que el País Vasco y Cataluña no son “dos más entre 17 unidades, más dos ciudades de África”. Pues “existen distintas identidades nacionales”. Y que no se arguya demagógicamente el concepto de “solidaridad”, porque las diferencias son perfectamente compatibles con la “cooperación” y aportación equitativa de las entidades diferenciadas.

Los hay, como Julio Anguita, que creen haber descubierto la solución en un federalismo territorial que mida a todas las comunidades por el mismo reparto homogéneo en la distribución de competencias. Como lo escribe sagazmente Ignasi Álvarez Dorronsó (12), esa uniformación so capa “federal” viene a ignorar de plano “la realidad plurinacional de España” y la esencia misma del “federalismo”. Que es donde está el “quid” de la cuestión. Más que en una reforma de la «*ambigüedad pactada del artículo 2 de la Constitución*», que admite difíciles retoques en su equilibrista –más que equilibrada– definición, y fijándose en la experiencia de Quebec, Álvarez Dorronsó propone que quizá fuera mejor «*ponerse de acuerdo en un modus vivendi y un modus operandi*» entre el Estado y las diversas comunidades. El caso español se asemeja bastante a ese supuesto pragmático, y puede ocurrir que sigan existiendo o coexistiendo autoafirmaciones nacionales jurídica y formalmente incompatibles, pero *de facto* compatibles. Tan compatible como lo es el teórico “Estado-nación español” o la “Nación española” del Preámbulo de la Constitución de 1978 con el efectivo “Estado mul-

finacional" (y la invocación pertinente de su "derecho a la autodeterminación") que viven cotidianamente las fuerzas nacionalistas periféricas.

En todo caso, hay que criticar la pretensión demasiado generalizada de dar para este asunto un fácil "gato por liebre" y puntualizar que:

1) La defensa del "derecho de autodeterminación", como práctica pacífica, está amparada como un "derecho fundamental" inserto en el artículo 20 de la Constitución española. Que, a tenor del apartado 2 de esta misma norma, «no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa».

2) Aunque la puesta en práctica del "derecho de autodeterminación" entre en contradicción con el artículo 2 y el Preámbulo de la Constitución española, su exposición, lo mismo que la del ideal republicano, no debería tener más límites que los ya previstos en el artículo 20.4 de la Constitución española (a saber, y principalmente, los fijados por los mismísimos "derechos fundamentales" y el honor e intimidad de las personas).

3) La unilateral y gratuita asociación de "autodeterminación" con "independencia" es una pura tergiversación malintencionada del primer concepto, que no aspira sino a poner obstáculos a la información objetiva acerca de las verdaderas aspiraciones de las "nacionalidades".

Y, finalmente, no es pecado mortal contra los mandamientos del orden democrático que sea posible criticar la

mismísima Constitución de 1978. A no ser que, desde una teodicea bastante herética y de andar por casa, se crea a pies juntillas en el dogma de la *eviternidad* de unos bienes tan humanos y poco celestes como lo son unas humildes leyes constitucionales.

La jefatura del Estado y la no lograda separación de lo civil y lo militar

El día 19 de abril de 1997, el sargento Juan Carlos Miravete disparó el arma sobre el cabo Samuel Ferrer y le quitó la vida en el destacamento militar de Candanchú (Hues- ● ● ●

(9) Vértice, Galicia cum Portugal (volumen colectivo), 1974 (367/368).

(10) ESCUDERO, Manu y VILLANUEVA, Javier, *La Autonomía del País Vasco. Desde el pasado al futuro*. San Sebastián, 1976: Txertoa.

(11) J. Solé Tura dice también –dentro de una colección de tópicos impropios de quien, como él, está bien informado de nuestra historia– que el «derecho de autodeterminación carece de sujeto». Sin embargo, la Segunda República española dio algunas pistas estatutarias para encontrar el famoso "sujeto" y hacerle hablar. Sujeto que plebiscitó los Estatutos de Catalunya, País Vasco y Galicia; suceso republicano que explica que, por una diferencia mínima de acuerdos municipales, el "sujeto" Navarra no llegase a efectuar su incorporación al proyecto vasco-navarro de 1936, tal y como quería el frustrado deseo estatutario del Frente Popular y como ya lo rechazaba la derecha navarra de la época (véase JIMENO JURÍO, J. M., "Navarra jamás dijo no al Estatuto vasco", en *Punto y Hora*. Pamplona, 1977).

(12) ÁLVAREZ DORRONSORO, Ignasi, "Federalismo y autodeterminación", PÁGINA ABIERTA n.º 70, marzo de 1997.



Juan Carlos I, Rey de España, vestido de militar, una reunión de la Junta de Defensa Nacional.

«**E**l principio republicano tiene implícita la idea de “poder no personal”».

● ● ● ca). El mismo sargento ya había protagonizado un incidente similar, con resultado de muerte por imprudencia temeraria, hacía 13 años en Sabiñánigo (Huesca). Fue condenado entonces por el Tribunal Territorial número 3 de Barcelona (jurisdicción militar) a un año de privación de libertad y a una indemnización a la víctima (*El Mundo*, 22 de abril de 1997). Aparte de la perplejidad que produce que una actuación así pueda nada menos que *repetirse*, no menos asombro causa que el ministro de Defensa admita en los medios de comunicación del día 22 de abril del mismo año 1997 que tanto la “jurisdicción militar” como la justicia ordinaria pueden entender de la comisión de ese presunto delito. En una materia en la que no debería haber ninguna duda para la intervención normal de la jurisdicción criminal y para nada militar.

Las cosas no están concisas en la delimitación de las jurisdicciones civil y militar; pero no lo están en la vida jurídica de todos los días en lo jurisdiccional ni tampoco en ciertos lugares institucionales de más altura o bajura.

Los partidarios de la institución monárquica en el seno de lo “jurídicamente correcto”, es decir, todos ellos y ellas, suelen argumentar en términos de “funcionalidad” y “operatividad” acerca de la Corona. Ésa es la jefatura del Estado que tenemos y no hay ninguna “alternativa”, luego carece de sentido el ideario republicano en el que algunas minorías e intelectuales persisten.

Se les puede hacer, empero, la siguiente pregunta: la jefatura española del Estado ¿es una institución de naturaleza civil o militar? Un jurista español –desde su “correcta” atalaya– seguramente nos diría: las dos cosas a la vez, que se manifiestan según sus esferas de actuación. Sin embargo, en el Estado español no es un civil quien ostenta la máxima jefatura de las Fuerzas Armadas, sino un militar. No es un presidente de la república quien dirige los ejércitos, sino su uniformado general en jefe.

Puede que lleve razón Gregorio Peces-Barba cuando insiste en afirmar que «para el sistema parlamentario representativo es más idónea una Monarquía sin prerrogativa que una República, con un Presidente fuerte y con prerrogativa», pues el «Parlamento, como expresión de la soberanía popular destaca por encima de los demás poderes» (13).

Lo que ocurre es que el *republicanismo* no es, en modo alguno, *presidencialista*. Como en España carecemos, por nuestra jurídica “corrección”, de un pensamiento propio y al respecto, parece legítimo mirar comparativamente hacia donde existe tal ideario (14). En Portugal, uno de sus mejores constitucionalistas, José Joaquim Gomes Canotilho, ha desarrollado de modo fructífero –y en repetidas ocasiones– su tesis acerca del *republicanismo*. En líneas generales, a todo presidencialismo plebiscitario –escribe Gomes Canotilho– se le puede aplicar lo mismo que dijo François Mitterrand (hay que ver lo que varían en su trayectoria los así llamados “animales políticos”) del régimen de

De Gaulle y su recurso al referéndum: «Entre De Gaulle y los republicanos, hubo entonces, existirá siempre el golpe de Estado». El golpe de Estado permanente se titulaba este libro de Mitterrand donde criticaba la jefatura de Estado plebiscitaria de De Gaulle.

La dimensión *mixta*, parlamentaria y presidencialista, le parece así a Gomes Canotilho una solución “más orleanista que republicana”. La Presidencia de la República tiene en Portugal amplios poderes, algunos “acentos de poder personal libre” y una “disponibilidad completa para proponer referendos y plebiscitos”; o para vetar las leyes elaboradas por el Parlamento. Gomes Canotilho rememora que la República es cualquier cosa menos “una institución personal” y prefiere la “legitimidad indirecta” del Presidente de la República con poderes más limitados y derivados de “su elección por las cámaras”. Tal y como era tradicional en el republicanismo francés de la Tercera y Cuarta República anteriores a De Gaulle. Pues «el principio republicano tiene implícita la idea de “poder no personal”».

Con Gomes Canotilho y Vital Moreira (magistrado del Tribunal Constitucional portugués) se llega a la convicción de la existencia de una fortísima *ética democrática* que inspira ese programa republicano. No es una mera disquisición “operativa” sobre cuál es la mejor “forma” para el Estado. Es algo más profundo, que consiste en declarar la ilegitimidad de cualesquiera “poderes personales”; es un «ideal» que «ultrapasa los horizontes estrechos de un jurídico Estado de Derecho».

Y toda esa crítica de izquierdas al presidencialismo y esa defensa del republicanismo la realiza Gomes Canotilho aun con el conocimiento del *origen militar* de la Presidencia de la República. Los espadones antifascistas del 25 de Abril quisieron con esa institución presidencial *tutelar* la evolución política en un sentido democrático. Pero, ni aun así, Gomes Canotilho ve conveniente ese presidencialismo y lo critica. Pese al nacimiento institucional de la presidencia como un factor de *mediación* entre el poder civil y un poder militar entonces en manos de soldados revolucionarios de izquierda.

También en España el jugo militar irriga la jefatura del Estado y explica el surgimiento de la actual monarquía de la Constitución de 1978. El historiador del Derecho Jesús Lalinde asocia el evento al de 1876, pues como entonces «el Rey es una fuerza política respaldada por el Ejército que, sin embargo, no se siente con fuerza suficiente para gobernar por sí solo, y aspira a contar con el asentimiento de los súbditos y a gobernar con sus representantes». Antes de la Constitución de 1978, la «Monarquía es un poder de facto, consistente en una instauración y no en una restauración» (15).

El rey actúa en la transición española como instituto de *mediación* entre el Ejército y el poder de los partidos políticos y su sistema parlamentario. La monarquía española conserva así mismo un simbolismo y una práctica de carácter militar. Que se manifiesta desde la celebración de la “Pascua militar” hasta la primera formación del rey y del príncipe en las tres academias militares. La organización monocrática de la casa real comprende un Cuarto Militar,



Ceremonia de la fiesta de la Guardia Civil el 12 de octubre en Barcelona (1983).

una Guardia Real, Servicio de Seguridad y ocho Ayudantes de Campo del Rey. El rey y el príncipe presiden regularmente maniobras de los tres ejércitos y desfiles militares, pues no en vano al rey le corresponde y, asistido, lo ejerce: «El mando supremo de las Fuerzas Armadas» (artículo 62. h. de la Constitución) (16).

La monarquía española será “funcionalmente” lo que se quiera y diga, pero nunca una “república coronada”, como pretendía Solé Tura en el proceso constituyente (17). Ni por el carácter más que “personal” de la hereditaria institución ni por la praxis de sus responsabilidades militares. Ni, consecuentemente, tampoco el ejercicio de la jefatura del Estado por el rey es una “función meramente representativa”, como quería creer Solé Tura en el mismo tiempo y lugar constituyente.

Pero descendamos de la cresta coronada del Estado español y volvamos a los asuntos cotidianos. La horrenda historia del “terrorismo de Estado”, los GAL y los ya celebrados “papeles del CESID”, ha tenido sus contrapartidas positivas y negativas. Positivas, porque las sentencias del pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo han hecho prevalecer el principio de la tutela judicial efectiva (el “derecho fundamental” del artículo 24.1 de la Constitución) frente a los “secretos de Estado” y a la teoría –de recia estirpe franquista– de los “actos políticos” del Gobierno no sometidos al control de los jueces. La sentencia del 14 de diciembre de 1995 del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, que sostuvo impropia que al Gobierno le competía, en exclusiva interpretación, decir qué era y

qué no secreto, igualmente ha quedado ampliamente desautorizada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de abril de 1997 (y acatada en su integridad por el propio Gobierno) (18).

Pero también estas sentencias nos han puesto sobre aviso de la inconveniente *militarización* de un órgano de Inteligencia como es el CESID y de sus *actividades policíacas*.

El CESID ha estado y está dirigido por altos mandos militares. En determinados conflictos, como el célebre de la sustracción de las microfichas por el coronel Juan Alberto Perote, ha llegado a intervenir la jurisdicción militar. El séptimo de los fundamentos de Derecho de la sentencia de 4 de abril de 1997 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo desvela, dentro de su riguroso razonamiento, serios indicios de una inconveniente mezcla entre los ámbitos civiles y militares en la actuación antiterrorista del Estado dirigida por el Gobierno.

El Tribunal Supremo ha traído a colación el artículo 8 de la Constitución que, de manera harto reveladora, se refiere a las funciones de las Fuerzas Armadas, y lo ● ● ●

(13) PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, p. 259. Madrid, 1988: Centro de Estudios Constitucionales.

(14) LACASTA-ZABALZA, José Ignacio, *Cultura y gramática del Levantamiento portugués*, pp. 170-182. Zaragoza, 1988: Prensas Universitarias.

(15) LALINDE, Jesús, “Ubicación histórica de la Constitución de 1978”, en el libro colectivo *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza, 1979: Pórtico.

(16) LACASTA-ZABALZA, J. I., o. c.

(17) SOLÉ TURA, Jordi, o. c.

(18) GIMBERNAT ORDEIG, Enrique, “La lucha por el Derecho”, *El Mundo*, 21 de abril de 1997.

De izquierda a derecha en la fotografía, los cardenales Marcelo González, Vicente Enrique y Tarancón, Bueno Monreal y Monseñor Luigi Dadaglio, presidiendo la Asamblea Plenaria del Episcopado español el 23 de febrero de 1976.



● ● ● combina con el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional. En esta última norma –puntualiza el Tribunal Supremo– se asevera que la defensa nacional «*tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución*». Bajo la hegemonía del Gobierno surgido de la legitimidad de las urnas, pero (y es una enorme objeción) con la *intervención “de facto”* del Ejército en materia de terrorismo.

Todo esto causa una patente contradicción, cuyo primer centro de producción se instala en la configuración militar de la estructura del CESID. Si el Tribunal Supremo dice en ese su sexto fundamento que ETA altera la “subsistencia” de “las sustanciales formas políticas y jurídicas de convivencia ciudadana”, el enfrentamiento a la comisión de esos delitos *no le corresponde, de ninguna de las maneras, a la Defensa Nacional*. Es materia de intervención policial, porque es a las Fuerzas de Seguridad –que, jurídicamente, no son el Ejército– a quienes corresponde “garantizar la seguridad ciudadana” y “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades” (tal y como lo asegura el artículo 104.1 de la Constitución). Competencia constitucional refrendada y desarrollada por la legalidad vigente (19); y que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tiene también como intención prohibir “el uso de métodos represivos ilegítimos” y el *control judicial* a disposición de los ciu-

dadanos “para reaccionar frente a los excesos y abusos” (20).

Y si lo que supuestamente legitimara a los oficiales militares –que nunca pierden tal condición, como se ha visto con el ex agente Perote– del CESID, para su implicación en la lucha antiterrorista, fuera defender la “integridad territorial” del Estado, peor que peor. Porque los militares del CESID podrían dirigir su mirada e investigación hacia –o, más bien, contra– todas las organizaciones y personas que propugnan por *medios pacíficos* el “derecho de autodeterminación” de la nacionalidad a la que pertenezcan. Esto es, serían también considerados una suerte de potencial *enemigo interior* (en la vieja y duradera fórmula de la Ley del Ejército de Tierra del pasado siglo, prolongada por el franquismo), ahora, del “orden constitucional”. Por otro lado, deviene bien nítido que, para el Código Penal, “subvertir el orden constitucional” es uno de los supuestos fácticos delictivos por él contemplados y que excluye la presencia de agentes militares en esa exclusiva atribución de la policía y la jurisdicción ordinaria. Como complemento, al “orden constitucional” pertenece “la indisoluble unidad de la Nación española” del artículo 2 de la Constitución, que engloba también cualquier alusión a la “integridad territorial” estatal como la efectuada por su artículo 8.

No corresponden a las Fuerzas Armadas las materias policiales de la “seguridad pública”, “seguridad ciudadana” ni la (de denominación más inconveniente y menos constitucional) “seguridad interior” del Estado. Sino la “defensa ex-

terior”; y lo que les compete es instituirse en la *última ratio* de la organización coactiva del Estado que defiende el “ordenamiento constitucional” bajo el mando civil del Gobierno.

Pero, a través del CESID, se ha implicado al Ejército en la *función policial* de la persecución del terrorismo.

Si descendemos un poco o un mucho de tan altas esferas, también podemos encontrarnos, a través de la impropia naturaleza jurídica militar de la *Guardia Civil*, al Ejército en el desarrollo cotidiano de *funciones policiales*.

A tenor de lo escrito por el profesor Barcelona: «La Constitución disocia entre misiones de las Fuerzas Armadas y misiones de la Policía, y si la Guardia Civil forma parte de ésta y cumple misiones propias de ésta, de ahí alguna consecuencia sobre su configuración debiera derivarse».

La Guardia Civil es un cuerpo de carácter militar. Ésta no es la filosofía de la Constitución ni hay norma alguna en ese texto que ampare tal naturaleza castrense de ese histórico cuerpo. Por otra parte, sus *funciones* son primordialmente *policiales*. Y ha sido el Tribunal Constitucional quien ha esclarecido la real situación de la Guardia Civil: a) si es militar, se debe a una decisión de los legisladores; b) nada impide que pueda convertirse en una parte civil de la administración policial por la misma voluntad legislatora; c) ningún precepto de la Constitución establece que la Guardia Civil tenga que ser necesariamente una institución militar; y d) «el actual modelo es derogable y modificable, razón por la cual no existe un imperativo constitucional que lo convierta en intangible» (21).

El alcance del control judicial y del “gobierno de los jueces”

Entre los muchos críticos de las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo acerca de los “papeles del CESID” y su desclasificación, ha habido uno, el profesor Javier Pérez Royo, que ha sostenido una curiosísima e ingeniosa teoría: el Tribunal Supremo ha de aplicar la ley, pero no la Constitución. Según este constitucionalista, los jueces no obtienen su legitimación democrática por la vía del sufragio universal. No son cargos electos y se legitiman por su “vinculación a la ley”; por la “voluntad general” de la ciudadanía concretada en las leyes y no por la “voluntad propia” de los magistrados. También se legitiman por el deber inexcusable de *motivar* sus sentencias (artículos 117.1 y 120.3 de la Constitución española). Pero el profesor Pérez Royo piensa que esa *motivación* únicamente puede desplegarla el juez a través de la ley y no de la Constitución: «No por referencia a la Constitución, sino por referencia a la ley».

Como el Tribunal Supremo, al desclasificar los celeberrimos “papeles”, ha aplicado el “derecho fundamental a la tutela judicial efectiva” del artículo 24.1 de la Constitución, se ha excedido, al decir de Pérez Royo, por salir de la normatividad dictada por la Ley de Secretos Oficiales y entrar en la “conformidad o disconformidad directamente con la Constitución” (22). Pero una de las voces más autorizadas del Derecho Público español, García de Enterría, argumentaba desde 1981 que la Constitución era de “apli-

Una de las voces más autorizadas del Derecho Público español, García de Enterría, argumentaba desde 1981 que la Constitución era de “aplicación directa” por los jueces en varios momentos; uno de los cuales es, sin duda, el del “reconocimiento y protección de los derechos fundamentales”.

cación directa” por los jueces en varios momentos; uno de los cuales es, sin duda, el del “reconocimiento y protección de los derechos fundamentales” (23). Además, lo que diferencia nuestro actual “sistema de fuentes” del incluido en el sistema franquista es el carácter no programático, de intenciones políticas o morales, sino *normativo* —es decir, legal— de la Constitución. La Constitución como *norma* y aun como *norma normarum*, en la técnica opinión de Eduardo García de Enterría. De otro modo, sería vaciado de contenido el principio de “jerarquía normativa” de la Constitución con respecto a la ley (artículo 9.3 de la Constitución) y se convertiría en pura filfa la sujeción de todos los poderes públicos “a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (“poderes” de los que son tan parte el Gobierno como el Poder Judicial), tal y como lo pretende el artículo 9.1 del mismo texto constitucional, artículo noveno, en sus apartados 1 y 3, que nada parece decirle en todo su escrito al constitucionalista Pérez Royo; quien, sin embargo, acusa al Tribunal Supremo nada menos que de “golpe de Estado” por aplicar uno de los “derechos fundamentales” del vigente ordenamiento jurídico.

Cuando Pérez Royo cuestiona la normatividad de la Constitución (es decir, y en una de sus menos inocuas dimensiones, que sea tan aplicable por los jueces como la ley que también es), lo que cuestiona en realidad es el control jurisdiccional de determinados actos del Gobierno. Esto es, recorre una especie de circunvalación argumental para llegar a la no explícita y vergonzante defensa de los muy franquistas “actos políticos o de gobierno”.

Hay que concluir, por tanto, que no es cierto en absoluto que todo quede al arbitrio de los jueces; ni que haya en parte alguna del edificio jurídico español el dema- ● ● ●

(19) La competencia policial para las materias de terrorismo es la pertinente, como lo confirma el artículo 571 del actual Código Penal; que entiende como “terrorismo” una actividad ilegal «cuya finalidad sea la de subvertir el orden constitucional» y «alterar gravemente la paz pública». Al mismo tiempo, lo dispuesto sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial y la reforma del articulado de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE de 26 de mayo de 1988) insiste en que son los Juzgados Centrales de Instrucción y la Audiencia Nacional los jurisdiccionalmente encargados de los delitos cometidos por “bandas armadas” y “elementos terroristas”. Dicha Ley Orgánica 4/1988 de 25 de mayo advierte en su Disposición Transitoria que cualquier modificación posterior de estas competencias «se inspirará en el principio de intermediación judicial».

(20) BARCELONA, Javier, “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 48, 1996.

(21) BARCELONA, Javier, *ibidem*.

(22) PÉREZ ROYO, Javier, “Por qué no”, *El País*, 18 de abril de 1997.

(23) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid, 1991: Civitas.

Capítulo Quinto. Artículo 55.2. “De la suspensión de los derechos y libertades”

«Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas...»

- ● ● gógico Gobierno de los jueces que agita alguna prensa y ciertos destacados políticos con la ley penal en los talones. No es cierto tampoco que España sea el único país civilizado (“de nuestro entorno”, dice el cliché periodístico) donde «no hay forma alguna de configurar límite alguno a la intervención del poder judicial» (24).

La Sala Tercera del Tribunal Supremo no ha hecho sino ser coherente con su propia doctrina, cuya sentencia del pleno de 28 de junio de 1994 recurre a «la importante tradición de la jurisdicción contemporánea administrativa dirigida a reducir las inmunidades del poder ejecutivo». Esta misma sentencia hace notar que, precisamente, el artículo 24 de la Constitución determina «la dificultad de principio de negar la tutela judicial cuando alguna persona legítimamente la solicite alegando una actuación ilegal del poder ejecutivo» (25).

Dosis de excepcionalidad

En todos estos asuntos ha tenido un papel central la Audiencia Nacional y sus jueces y fiscales. Hasta ha habido, con tan fausto motivo, quien se ha cuestionado la constitucionalidad y la conveniencia de la existencia de la Audiencia Nacional. Y lo ha hecho *ahora*, cuando ese órgano actúa de lleno contra la corrupción y el “terrorismo de Estado”. ¿Y por qué no lo hicieron cuando se creó en 1977, cuando se discutió la Constitución o ante la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 que la consagra como tribunal de “jurisdicción en toda España”? Ya lo ha denotado así el magistrado Perfecto Andrés Ibáñez y ha concluido que *ahora* lo que hay que hacer es dejar trabajar en paz a los muy legitimados jueces y fiscales de la Audiencia Nacional (*El País*, 20 de diciembre de 1996). No sin antes clarificar que ese Tribunal no es muy compatible con la idea del “juez natural” (y el espíritu del artículo 24.2 de la Constitución sobre el “juez ordinario predeterminado por la ley”). Y no sin describir aspectos no queridos para el desenvolvimiento constitucional de la justicia, propiciados por las *distorsiones* de ese órgano en acción. La personalización excesiva de las actuaciones de los agentes jurídicos e instructores, su “plus de espectacularidad”, todo esto, escribe Andrés Ibáñez, no deja de ser «perjudicial porque altera la percepción social del verdadero alcance de la respuesta judicial».

Todo esto, se añade aquí, está reñido con la idea del “juez natural” y con el artículo 123 de la Constitución, que propugna al Tribunal Supremo (y a ningún otro Tribunal) como «órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes» y «con jurisdicción en toda España». Función que debería ejercer en exclusiva y no compartirla con ningún otro tribunal. Y si se dice que las sentencias de la Audiencia Nacio-

nal son recurribles ante el Tribunal Supremo, lo cual no es sino mantener la ficción del instituto de casación (para que el Tribunal Supremo aparezca como “superior”), de facto la Audiencia Nacional es el Tribunal Superior en muchas materias y así se manifiesta ante los televisivos ojos de la ciudadanía un día sí y otro también. Aunque, y es una opinión personal, donde realmente se retrata la contradictoria existencia de la Audiencia Nacional es en lo que toca al espíritu del artículo 117.6 del texto constitucional, que sucintamente afirma: «Se prohíben los tribunales de excepción» (26).

Ya en el proceso constituyente se alzaron voces contra la aprobación del “estado de alarma”, que era concebido como una previsión y prevención de “situaciones de conflictividad social y política”; categoría de “alarma” que venía a sumarse a los ya más que suficientes “estados de excepción y sitio” (27). Pero el artículo 116.1 de la Constitución recogió finalmente “los estados de alarma, excepción y sitio”, desarrollados por la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio. A esta auténtica panoplia para la posibilidad de limitación excepcional de los derechos y libertades, todavía puede respaldarle la mucho más grave situación de “guerra” (artículo 63.3 de la norma constitucional).

Hasta ahí, la sobredosis de potencial de excepcionalidad inyectada a la normalidad del régimen jurídico constitucional es palmaria. Pero, por si fuera poco, ha habido, observa el iusfilósofo Prieto-Sanchís (28), más de quince leyes y medidas antiterroristas que preocupan a cualquier persona inquieta por el porvenir de las libertades; máxime si se completan con “su prolongación en la Ley de Seguridad Ciudadana”. Pues «basta pensar –prosigue Prieto-Sanchís– en las restricciones y cautelas que hoy pesan sobre la libertad individual y sobre las garantías procesales, merced al peculiar régimen de suspensión de derechos que autoriza el artículo 55.2 de la Constitución».

Artículo 55.2 sobre el que hay que practicar alguna arqueología que rescate su proveniencia jurídica y su presencia en la Constitución. Rodolfo Martín Villa, aunque no es jurista, es el promotor más destacado de este punto nodal de la suspensión de las garantías procesales y limitación de derechos fundamentales del muy español “pensamiento jurídicamente correcto”. Hombre inteligente, sin embargo Martín Villa no es lo que se dice un ser muy sensible a lo que los juristas denominamos “garantismo”. Con total sinceridad se adscribe a la “razón de Estado”, y el título de sus memorias no puede ser más gráfico, *Al servicio del Estado* (29); al servicio de una institución estatal que provenía directamente del franquismo, se colocó Martín Villa en sus muy interesantes recuerdos acerca de la discusión constituyente.

Lo que quería Martín Villa para la legislación antiterrorista era –sin eufemismos– “una duración máxima de la

detención preventiva”, suspensión del derecho “a la inviolabilidad del domicilio” y de otros derechos del detenido. Esto es, todo lo que se venía ya aplicando con anterioridad –como lo reconoce el propio Martín Villa– y todas las disposiciones que *«han servido de fundamento a toda la legislación posconstitucional sobre el terrorismo»*.

Esta filosofía “antigarantista” de Martín Villa va acompañada de otra idea no menos peligrosa para las libertades y derechos individuales. Resulta que, para ese ex ministro, la policía política de Franco (la Brigada Político-Social) era de una “gran eficacia” y los miembros de las “antiguas brigadas sociales” eran “excelentes profesionales”.

Esta asociación de “excepcionalidad” legal y policías de Franco a su cobijo, ha traído nefastas consecuencias para el Estado de Derecho español. Sin reducir las responsabilidades contraídas a esos factores legales y policiales, sino también con la expresa comprensión de las gubernamentales. Pero baste traer a colación que los principales asesores y dirigentes policiales del ministro Barrionuevo eran antiguos “sociales” y, de antaño, torturadores, como Jesús Martínez Torres (comisario general de Información) o el conocidísimo comisario Ballesteros. El mismísimo Amedo Fouce era un “social” archiconocido en los medios del antifranquismo estudiantil bilbaíno.

En cuanto al amparo otorgado para las abundantes prácticas ilegales por las “leyes antiterroristas”, rememórese que a Santiago Corella “El Nani” se le aplicó esa normativa antes de desaparecer para siempre, al igual que a Mikel Zabala antes de la aparición de su cadáver en las aguas del río Bidasoa. Todo el “terrorismo de Estado” está entrecruzado por el uso y abuso de ese régimen legal excepcional; y los veintitantos cadáveres y demás fechorías de los GAL no solamente apuntan hacia un uso indebido de lo contenido legalmente en el despliegue del artículo 55.2 de la Constitución, sino hacia más sitios no menos inconvenientes.

En recapitulación, y con la excusa del antiterrorismo, hay demasiada *excepcionalidad* en el desarrollo de la legislación española. También se conculca con ese pretexto el artículo 12 de la Ley General Penitenciaria; pues, como lo denuncia Joaquín Giménez, presidente de la Audiencia Provincial de Bilbao, 504 reclusos de ETA están alejados deliberadamente del País Vasco y Navarra, incumpléndose así el mandato del cumplimiento de la “reintegración social” del preso, mediante la cercanía de la familia y la proximidad al “entorno social” (J. Giménez, *El País*, 7 de enero de 1997). Y convirtiéndose un “derecho fundamental”, como el del artículo 25.2 de la Constitución que habla de la “reinserción social”, en algo peor que el papel mojado: en un instrumento de presión del poder político que soportan también como castigo los familiares de los presos etarras (que no han cometido ningún delito).

La laicidad del Estado

Se puede hacer otro uso, algo menos siervo de las fórmulas alemanas y norteamericanas, del *Derecho comparado*.

Por ejemplo, fijándonos una vez más en lo que jurídicamente se manifiesta a la vuelta de nuestra peninsular esquina: en Portugal. Un constitucionalista como Jorge Miranda, que no pertenece a la cultura jurídica de izquierdas y que en cuestiones como la del aborto se alinea con los defensores católicos del “derecho a la vida”, sin embargo aseveraba (con motivo de la reforma constitucional lusa de 1982) que la *«ley tiene que tratar a todas las confesiones por igual»* y la Iglesia católica ha de carecer de privilegios, porque es *«una persona de derecho internacional»* que *«no tiene que reivindicar estatutos especiales»*. Miranda se permitía indicar que eso acontece institucionalmente en su país y *«al contrario de la Constitución española todavía hoy»* (30).

La postura del profesor Jorge Miranda respondía al espíritu republicano de la Constitución lusa de 1911 y al artículo 41 del texto de 1976, que decía: *«Las iglesias y las comunidades religiosas están separadas del Estado y son libres en su organización y en el ejercicio de sus funciones y del culto»*.

La formulación portuguesa de 1976 no es similar al artículo 16.3 de la Constitución española de 1978. Porque la normativa española introduce algún elemento distorsionador para el laicismo del Estado y para la praxis de la libertad religiosa. Afirma que ninguna religión “tendrá carácter estatal”. Pero hace preeminente a la Iglesia católica sobre las demás religiones y abunda en la idea, de resultados poco laicos, de la “cooperación” con el Estado. Pues los “poderes públicos” están obligados a mantener esas relaciones cooperantes “con la Iglesia católica y las demás confesiones”. A un tiempo, el artículo 16.3 recurre a algo tan poroso y problemático como que esos poderes *«tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española»*.

En este punto, tampoco sobra la vista atrás y así se puede contemplar de cerca nuestra discusión constituyente. En un principio, la redacción inicial no incluía en el texto mención especial alguna a la Iglesia católica. Ésta, a través de su jerarquía, desplegó una contraofensiva ideológica que alcanzó también a los principios de la “libertad de enseñanza”, y tuvo como principales líderes episcopales a Elías Yanes y Enrique Tarancón. El resultado fue ese elevado sitial normativo de la Iglesia católica en relación ● ● ●

(24) PÉREZ ROYO, Javier, artículo citado.

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Madrid, 1995: Civitas.

(26) La Audiencia Nacional nació por Decreto de la UCD, inspirado –según los informadores– por el juez Mendizábal, hoy magistrado del Tribunal Constitucional. A las competencias sobre “terrorismo” se les agregaron sucesivamente otras sobre narcotráfico, asuntos sociales y de lo contencioso-administrativo, y así se reconvirtió el antiguo TOP (Tribunal de Orden Público, disuelto por la UCD en enero de 1977) en otro especialísimo órgano no poco excepcional para un orden constitucional ya democrático. (BALLBÉ, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, Madrid, 1983: Alianza. Prólogo de Eduardo García de Enterría).

(27) MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo, *Materiales para una Constitución*, pp. 415-418. Madrid, 1984: Akal.

(28) PRIETO SANCHÍS, Luis, *Ética y política. Lección inaugural del curso académico 1992-1993*. 1992: Universidad de Castilla-La Mancha (separata de 33 páginas).

(29) MARTÍN-VILLA, Rodolfo, 1984, *Al servicio del Estado*, pp. 156, 166 y 167. Barcelona, 1984: Planeta.

(30) LACASTA-ZABALZA, J. I., o. c., pp. 220-230.

- ● ● con las demás confesiones y esa insuficiente separación del Estado (por la confusa vía de la “cooperación”). Las demás confesiones religiosas no católicas se enfadaron muchísimo y Juan Antonio Moroy, de la Comisión Evangélica, arremetió contra los “carrillistas” por su evidente inconsecuencia y por la deshonestidad de actuar contra sus propias convicciones. Pues el socialista Gregorio Peces-Barba votó en contra de la nueva fórmula y, al margen de toda lógica, el entonces comunista Solé Tura votó a favor por «lo que la Iglesia representa sociológica y culturalmente en nuestro país» (31).

De la desvirtuación a la criminalización de la praxis social de algunos de los principios rectores de la Constitución

La Constitución asegura en su artículo 47: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Y que los “poderes públicos” están obligados a dictar «las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho»; así como a regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

Ese artículo 47 es uno de los “principios rectores de la política social y económica”. Cuya ubicación jurídica, de segundo orden con respecto a los “derechos fundamentales”, el líder de Izquierda Unida, Julio Anguita, no suele tener presente. Anguita se rebela porque ése y otros artículos como el citado no se ponen en práctica. Un sector del público de la calle, y las y los jóvenes afectados muy en particular, creen también que ese artículo, como el 48 que contiene la promoción de las condiciones «para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural», no son sino una demostración de cinismo y una notoria disociación entre lo que la ley propone y los poderes disponen (32).

Jurídicamente, la naturaleza de “los principios rectores” del Capítulo III de la Constitución no se puede equiparar a la de los “derechos fundamentales” de su Capítulo II y Sección Primera del mismo texto. Son dos categorías diferentes. Y si los “derechos fundamentales” son exigibles por la ciudadanía ante los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional, los “principios”: «Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (artículo 53. 1.2.3 de la Constitución española).

La consecuencia de esa distinción de categorías, de escasa fortuna técnica, es que el “derecho a la vivienda digna” depende en su total práctica de las leyes que lo desarrollen. Se podrá criticar a los “poderes públicos” que no mueven un dedo para que sea efectivo ese derecho y decir que sus leyes lo desvirtúan. Pero los “principios rectores” se limitan a “informar” la legislación y a los tribunales que la interpretan. Como lo recogen García de Enterría y T. R. Fernández, eso no ha de significar «que el legislador sea

absolutamente libre para interpretar y hacer aplicación a su arbitrio de tales principios». Porque una “declaración tan grave”, que llevaría de hecho al legislador a convertir su constitucional capa en legalista sayo, observan estos autores que “debería haber figurado” como uno de los límites para declarar la “inconstitucionalidad de las leyes”. Y no ha sido así, pero su situación es bastante compleja; el legislador ha querido manifestar que los tales “principios” no son unos “derechos fundamentales” que poseen privilegiado tratamiento y atención judicial. Los “principios”, en cambio, están dotados de una “eficacia jurídica supuestamente limitada”(33). Que los hace “normativos”, pero connotados por marcados “problemas interpretativos”.

Más certera y menos vacilante parece la posición técnica de otros autores, como Prieto-Sanchís, que los califican directamente como «principios programáticos o directrices políticas», cuya «indeterminación no pesa sobre el supuesto fáctico, sino sobre la consecuencia jurídica» (34). En el “supuesto de hecho” del artículo 47 que aquí tratamos, las y los ciudadanos tienen un determinado “derecho a disfrutar de una vivienda digna” y los “poderes públicos” una obligación no menos determinada de construir una legislación al efecto. Pero la “consecuencia jurídica” de lo dispuesto está indeterminada y se somete a la “discrecionalidad legislativa”. Y ese “principio” al legislador no le “obliga a desarrollar ninguna política concreta”. No cabe deducir, pues, prosigue Prieto-Sanchís, unas «pretensiones subjetivas a partir únicamente de las directrices constitucionales». Que es lo que ocurre en la vida real con el “derecho a la vivienda”.

Tampoco ha faltado el *esperpento*, que para eso es un género español, en lo que toca al desenvolvimiento de estos “principios” y, en concreto, del controvertido “derecho a la vivienda”. Al pretenciosamente llamado Código Penal de la democracia y, con más modestia, Código Penal vigente, le ha dado el mal viento de querer regular jurídicamente todo; como si el carácter *fragmentario*, de último y duro recurso del sistema jurídico para proteger los “bienes jurídicos fundamentales”, tan propio del Derecho Penal liberal, estuviese ya en franca y desgraciada almoneda. El nuevo artículo 245, en sus sucesivos apartados 1 y 2, castiga tanto la “ocupación violenta” como “la ocupación no violenta” de inmuebles. El apartado 2, el de la ocupación “no violenta”, la castiga con respecto a «un inmueble, vivienda o edificio ajenas que no constituyan morada».

Los edificios, fábricas desmanteladas primordialmente, que no se usan hace años, han sido ocupados en las ciudades españolas (“okupados”, dicen los protagonistas) por sectores de la juventud que carecen de vivienda propia y han destinado los viejos locales abandonados a actividades culturales y a servir de colectiva habitación. La respuesta de las autoridades, Ayuntamientos, delegados del Gobierno y Policías Nacionales y Locales ha sido totalmente desproporcionada. Han tratado como delincuentes peligrosos a quienes han usado medios pacíficos y no tienen conciencia de haber cometido ningún despropósito. De esto se ha percatado un importante sector de la opinión pública.

Pero veamos lo que dice al respecto el “pensamiento



Desalojo de una "casa okupada" en Madrid.

«**E**l concepto de propiedad que ahora surge al imperio de la democracia hace precisa la condenación de los prestamistas usurarios, y que, en el más lato sentido, este nuevo delito responde a la nueva Constitución de la República española».

15 jurídicamente correcto". Que, no obstante, nos da muchísimas pistas para interpretar lo que verdaderamente se produce en la sociedad española con los "okupas". El artículo 245.2 del Código Penal exige «ajeneidad, lo que excluye a los inmuebles totalmente abandonados». Lo que pasa es que, normalmente, una fábrica o edificio abandonado suele tener dueño y, a la vez, apariencia por su descuido de no pertenecer a nadie. Y ahí empiezan los problemas, porque lo que se exige es la "ausencia de autorización" del dueño como "elemento típico" del supuesto delito. No se requiere que "el autor alcance con su acto un provecho económico determinable", porque los "okupas" no obtienen nada dinerario y sí suelen invertir en el adecentamiento y hasta amueblamiento del edificio en cuestión. Los autores de este comentario al Código Penal señalan la dificultad de interpretar este artículo, porque se da (entre los "okupas" y el público en general) una «falsa creencia en la legitimidad de la ocupación, creencia que puede inspirarse en una particular interpretación del derecho social a la vivienda digna, reconocido por la Constitución (artículo 47 CE.)» (35).

No solamente eso, sino que, como lo retrata el artículo ya mencionado de Carmen Briz y otros reportajes, en los medios de comunicación se ha hablado de la "participación de la juventud" y de los límites de la "propiedad privada". Pues si bien la propiedad privada contiene un "derecho-deber" en el artículo 33.1 de la Constitución, en su apartado 2, se recoge su "función social"; y en el mismo artículo 47 se encarece a los "poderes públicos" que velen legalmente por el suelo de nuestras ciudades «de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

La Segunda República española tuvo muchísimos defectos (de los que su "militarización del orden público" no fue el menor). Pero hacía gala en ocasiones de lo que hoy

sería "jurídicamente incorrecto"; algo que hace a algunos de sus líderes caer inevitablemente simpáticos. El Código Penal republicano de 1933 introdujo en sus artículos 532 y 533 el "delito de usura". Y su Exposición de Motivos, para nada triunfalista, lo explicaba así en su Motivo VI: «El Gobierno de la República tuvo vivo deseo de que este delito se encajase en el nuevo Código, y al construirle técnicamente, hemos pensado que el concepto de propiedad que ahora surge al imperio de la democracia hace precisa la condenación de los prestamistas usurarios, y que, en el más lato sentido, este nuevo delito responde a la nueva Constitución de la República española».

Nuestro "imperio de la democracia" española de finales del siglo XX debería hablar menos oportunistamente de Azaña y aprender algo de nuestros antepasados; y ya que los "especuladores" rara vez pisan las cárceles (y cuando lo hacen, parece que tiemble la tierra), por lo menos que salgan del Código Penal esos miembros de nuestra juventud a los que, sin proporcionarles la sociedad y sus "poderes" trabajo ni techo, se les llama popularmente "okupas".

(31) PECES-BARBA, Gregorio, o. c., p. 170.

(32) BRIZ, Carmen, 1997, "El movimiento de 'okupaciones' en los medios de comunicación", PÁGINA ABIERTA n.º 71, abril 1997.

(33) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 1, pp. 110-113. Madrid, 1989: Civitas.

(34) PRIETO SANCHÍS, Luis, "Diez argumentos a propósito de los principios", pp. 41-49, *Jueces para la Democracia* n.º 26, 1996.

(35) QUINTERO, Gonzalo (Director) y VALLE, José Manuel (Coordinador), *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, pp. 479-481. Pamplona, 1996: Aranzadi.

(*) La conferencia, pronunciada en la Universidad Pública de Navarra en diciembre de 1996, fue publicada con el título "El pensamiento jurídicamente correcto" en *Príncipe de Viana. Suplemento de Ciencias sociales* en 1997.

José Ignacio Lacasta-Zabalza es catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Zaragoza.

ciudadanía y soberanía

los derechos del ciudadano en las Constituciones del Estado español

José M. Roca

España es uno de esos países donde la consolidación de los derechos de ciudadanía a través de su ejercicio regular ha sido accidentada, aunque su gestación y su plasmación en una Constitución fueron acometidas tempranamente. La clave de este precoz y larguísimo alumbramiento reside en la debilidad de las fuerzas sociales que han demandado la aparición del ciudadano y en el vigor de aquellas que han deseado mantener vigente la figura del súbdito pleno de deberes y sometido a la permanente constricción del mundo estamental.

Una burguesía feble y más propensa a avenirse con el clero y la alta nobleza que a enfrentarse con ellos ha sido la causa del carácter inseguro y moroso de la modernización. El efecto de esta controvertida y prolongada relación entre la sociedad estamental y el mundo moderno, donde el súbdito no acaba legalmente de morir y el ciudadano no acaba políticamente de nacer, será un larguísimo e inacabado proceso constituyente en el que los momentos de acuerdo se alternan con avances de tipo progresista que duran poco tiempo y con bruscos saltos hacia atrás, en los que el arcaísmo parece recuperar el terreno perdido frente a la modernidad.

Un resumen del azaroso reconocimiento constitucional de los derechos del ciudadano puede verse así: Carta de Bayona de 1808, Constitución de Cádiz de 1812, Estatuto Real de 1834, Constitución de 1837, Constitución de 1845, nonata Constitución de 1856, los cambios constitucionales entre 1856 y 1868, Constitución de 1869, proyecto de Constitución federal de 1873, Constitución de 1876, el proyecto de Primo de Rivera, Constitución de 1931, el Fuero de los Españoles de 1945 y, finalmente, la Constitución de 1978.

Desde el punto de vista que nos interesa, dos cuestiones serán de relieve en los sucesivos proyectos constitucionales: la soberanía y la extensión del derecho al sufragio.

La cuestión de la soberanía

Dejando aparte la Carta de Bayona, destinada a servir a los deseos de Napoleón, la Constitución de 1812 –conocida popularmente por *la Pepa*, porque nació la víspera del día de San José– indica que la soberanía reside en la nación, representada por los diputados que, reunidos, for-

man las Cortes y tienen la facultad legislativa. Concluida la guerra, Fernando VII retorna a España en 1814 y, según Marx, la Constitución desaparece «*súbitamente como una sombra al entrar en contacto con un Borbón de carne y hueso*». El monarca arrebató la soberanía a la nación y, salvo el período comprendido entre el pronunciamiento de Riego y la entrada de los Cien mil hijos de San Luis, en que rige brevemente *la Pepa*, la retiene hasta su muerte. Fallecido el déspota, el régimen absolutista se suaviza en parte con el Estatuto Real de 1834, que es una concesión de la Reina gobernadora a los liberales, cuyo apoyo es necesario ante la fuerza de los absolutistas aglutinados por Don Carlos.

Una serie de sucesos que culminan en el Motín de los Sargentos abre un proceso constituyente que da lugar a la Constitución de 1837, que restablece la soberanía de la nación, pero la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey. Concede a éste la facultad de convocar, suspender, disolver las Cortes y nombrar a los senadores. Se amplía el número de ciudadanos con derecho al sufragio y rebaja los requisitos que deben cumplir los aspirantes a diputados –ser español, seglar y mayor de 25 años–, elegidos, por tres años, de forma directa.

La dicha no es larga, y la Constitución de 1845 es fruto de un giro de tipo conservador que hace de la soberanía un asunto compartido entre la nación y el rey y aumenta la potestad de éste, que goza de iniciativa legislativa y de la facultad de convocar y disolver las cámaras. Los diputados son elegidos, por 5 años, por un menguado cupo de ciudadanos; los senadores son nombrados por el rey con carácter vitalicio.

Esta configuración del Estado será duradera, pues salvo los breves períodos de signo progresista (1854-56 y 1868-1873), las líneas maestras de este diseño autoritario se mantendrán hasta muy entrado el siglo XX. La Constitución de 1845 remite los derechos civiles a la confesión de futuras leyes, que supondrán severos recortes a su ejercicio, y vuelve al Estado confesional.

La mayoría progresista surgida de *la Vicalvarada* (1854) redacta una constitución que corrige la anterior, pero la llegada de O'Donnell al Gobierno pone fin al bienio progresista y con él fallece la nonata Constitución de 1856.

Los doce años siguientes tienen un marcado tono reaccionario, clerical y autoritario. En 1868, el almirante Topete se

pronuncia en Cádiz a favor de la reforma constitucional y le siguen la mayor parte de la Armada y del Ejército. Isabel II abandona el país y se forma un Gobierno provisional que convoca elecciones constituyentes y amplía los derechos civiles (el derecho al voto para los varones mayores de 25 años), que luego serán recogidos en la Constitución.

El carácter democrático de la Constitución de 1869 reside en la extensa declaración de derechos y en las medidas para garantizar su ejercicio y evitar que éste sea determinado por leyes posteriores. Restituye la soberanía a la nación, separa claramente los tres clásicos poderes del Estado y apunta un conjunto de medidas para facilitar el control del Gobierno por las Cortes (la iniciativa legislativa, la interpelación y la moción de censura). Por lo que respecta a la representación, para ser diputado se requiere ser español, mayor de edad y gozar de derechos civiles; pero el Senado está reservado a notables y a los mayores contribuyentes.

La difícil situación del país —la guerra de Cuba y la tercera guerra carlista— y la abdicación de Amadeo I de Saboya colocan a las Cortes en la disyuntiva de buscar un nuevo rey o proclamar la República. En febrero de 1873, unas cámaras donde los diputados monárquicos son mayoría proclaman la República que, en su efímera y agitada existencia, deja un proyecto de Constitución interesante que define a la nación por la unión de 17 Estados federados, en los que se incluyen Cuba y Puerto Rico, y atribuye la soberanía a los ciudadanos, cuyos representantes la ejercen en los órganos de la República —municipio, Estado regional y Estado federal—. Concede a las Cortes el poder legislativo en exclusiva, a los ministros el ejecutivo, a jueces y jurados el poder judicial y al Presidente el poder de relación. Dedicar un amplísimo capítulo a los derechos de los ciudadanos, entre los cuales figura el carácter civil del matrimonio, la libertad de culto, la separación de la Iglesia y el Estado y la abolición de los títulos de nobleza.

Con la recuperación borbónica —la Restauración— surgida del pronunciamiento de Martínez Campos, en diciembre de 1874, se instaura un régimen que reorganiza a las fuerzas políticas de la derecha y que, durante un período de casi cincuenta años —de 1874 a 1923—, permitirá la dominación de la oligarquía. Así pues, la Constitución de 1876, en la que el Estado vuelve a ser confesional, merma los derechos de los ciudadanos y aumenta los del rey, que ostenta el mando supremo de las fuerzas armadas, goza de iniciativa legislativa y de la potestad de convocar y disolver las Cortes, de nombrar al presidente y al vicepresidente del Senado, designar hasta 180 senadores vitalicios (la mitad de la Cámara) y nombrar y deponer a los ministros. Las Cortes constan de dos cámaras. El Senado, que vuelve a ser una Cámara muy selectiva, y el Congreso, cuyas funciones serán establecidos por futuras leyes. Para ser diputado se requiere ser mayor de edad, seglar y gozar de derechos civiles. La Constitución de 1876 mantiene derechos de la de 1869, pero remite su regulación a leyes posteriores, con lo cual su ejercicio depende en gran medida de las decisiones gubernativas.

Hasta 1898 el régimen tiene un funcionamiento más o menos regular, pero desde la pérdida de las colonias se



Dibujo alegórico de la Segunda República (1931).

muestra incapaz de hacer frente a la guerra de Marruecos y a los problemas planteados por los partidos republicanos, los movimientos obrero y regionalista. Con frecuentes suspensiones de garantías, la Constitución de 1876 se mantiene vigente hasta 1923, año en el que Primo de Rivera la reemplaza por orden emanada del Directorio Militar. Finalmente, con el fin de restablecer el funcionamiento político ordinario y proteger a la Corona, el Gobierno Berenguer propone celebrar elecciones municipales y luego generales. De las primeras surge una mayoría republicana en las grandes ciudades. El 14 de abril de 1931 se proclama la República.

Unas Cortes con mayoría socialista y republicana alumbra la Constitución de 1931, que reconoce la soberanía popular y amplía los derechos civiles clásicos con innovaciones como la libertad de asociación política y sindical, rebaja la edad electoral, concede el voto a las mujeres, introduce la igualdad en las relaciones familiares y la disolución del matrimonio, introduce el acceso a la cultura como un derecho y la libertad de cátedra, reconoce la propiedad privada subordinada a la economía nacio- ● ● ●

● ● ● nal y la iniciativa privada pero con el límite en los intereses del pueblo. Entre las innovaciones para acabar con los vestigios del pasado figura la supresión del apoyo estatal a la Iglesia y la consideración de las órdenes religiosas como asociaciones, con la prohibición de que se dediquen al comercio, la industria o la enseñanza y la posibilidad de nacionalizar sus bienes.

Por lo que se refiere a la organización del Estado, propone, con los Gobiernos autónomos, una solución al problema regional, concede a las Cortes, formadas por una sola Cámara, amplias competencias legislativas y un notable control sobre la actividad del Gobierno y sobre la del Presidente de la República.

La reacción de la derecha ante la Constitución de 1931 y la obra reformadora surgida de ella condujo al intento de golpe militar de agosto de 1932 y al de julio de 1936, que se convirtió en una guerra civil.

La cuestión del sufragio

Desde la absoluta carencia, la Constitución de 1812 otorga el derecho al sufragio a los cabezas de familia masculinos, aunque la elección es indirecta. El Estatuto Real de 1834 establece, para un censo del 0,15% de la población, el derecho a elegir el Estamento de Procuradores del Reino. Con la ley electoral de 1836 el censo sube al 0,60%.

Con la Constitución de 1837 y el Gobierno de los liberales, el cuerpo electoral asciende al 2,2%, al 3,9% en 1840 y al 4,3% en 1843; pero con el retorno al poder de los moderados en 1845, el censo electoral vuelve a descender al 0,8% de la población en 1846.

Durante el bienio progresista se reintroduce la norma electoral de 1837 y el derecho al sufragio se amplía, pero con la vuelta de los moderados se retorna a la legislación de 1846.

Un aumento del cuerpo electoral tiene lugar con la ley de 18 de julio de 1865, con O'Donnell, que llega al 2,6%, y se mantiene con poca variación hasta la Revolución de 1868, que proclama el derecho al sufragio para los varones mayores de 25 años; es decir, para el 24% de la población.

El proyecto constitucional de la I República rebaja la edad de votar a 21 años (para los varones), con lo que el derecho al sufragio alcanza al 27% de la población, pero la Restauración borbónica reintroduce el sufragio censitario y capacitario.

El régimen se suaviza con la llegada al poder de los liberales. La ley de 26 de junio de 1890 amplía el derecho al voto a los hombres mayores de 25 años, con lo cual

el cuerpo electoral se sitúa de nuevo en el 27% de la población.

La Constitución de 1931 rebaja la mayoría de edad electoral a los 23 años y concede a las mujeres el derecho al voto, con lo cual el sufragio alcanza al 55% de la población; pero esta Constitución es violentamente abolida por la sublevación del 18 de julio de 1936 y de nuevo queda roto el hilo constitucional, ya que las leyes fundamentales franquistas pueden considerarse cualquier cosa menos una Constitución. En ellas Franco asume todos los poderes del nuevo régimen –Jefe del Estado, del Gobierno (hasta el nombramiento de Carrero Blanco en 1973), del Ejército, del partido único y del sindicato único, porque él nombra a sus responsables, además de a otros altísimos cargos del Estado– y responde de su gestión ante Dios y ante la Historia, pero no ante instituciones humanas. Han desaparecido los derechos del ciudadano moderno y se deja paso a una contemporánea versión del súbdito.

Fallecido el dictador, la reforma del régimen plantea otra vez el problema constituyente. Con la peculiar restauración borbónica (la tercera) se vuelven a unir con desigual fortuna tradición y modernidad, una legitimidad remota (la de la dinastía y la del 18 de julio) y una legitimidad nueva, con la que retornan los derechos de ciudadanía.

Pero cuando se cumplen veinte años de vigencia, se vuelve a plantear la posibilidad de reformar el Título VIII de la Constitución para dar solución definitiva al problema de las nacionalidades. Con ello, y aunque las constituciones deban reformarse las veces que sea necesario, la inquieta sociedad española vuelve a dar muestras de su crónica desazón constituyente y reabre el proceso comenzado en Cádiz, en 1812, quizá tan precozmente que vaya a costar concluirlo casi dos siglos. ■



Disolución por la Guardia Civil de las Cortes de la I República en enero de 1874.

elaboración y aprobación de la Constitución de 1978

La Constitución española de 1978, debida a una iniciativa parlamentaria, fue elaborada y aprobada por las Cortes formadas como resultado de las elecciones generales del 15 de junio de 1977.

votos y escaños en el Congreso y Senado, 1977

Partidos	Congreso		Senado
	Votos	Escaños	Escaños
UCD	6.337.288	166	106
PSEO	5.358.781	118	47
PCE	1.718.026	20	2
AP	1.524.758	16	
PDC (*)	514.647	11	
PNV	314.409	8	
PSP-US	816.510	6	2
ERC	143.409	1	
EE	60.312	1	1
Otros	1.519.751	3	49 (**)
Total	18.307.891	350	207
Senadores designación real			41
Total Senadores			248

(*) Plataforma Democrática de Catalunya
 (**) Diversas agrupaciones y coaliciones: independientes, Senadores para la Democracia, Frente Autonomista, Entesa dels Catalans...

Congreso de los Diputados: • 26 de julio de 1977. Nombramiento de la Comisión Constitucional –después denominada Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas– del Congreso de los Diputados. La Comisión encomendó a una ponencia la redacción de un anteproyecto de Constitución.

- 1 de agosto de 1977. La ponencia comienza sus trabajos, que decide mantener en secreto. A primeros de diciembre de 1977, el secreto se rompe y una filtración a la prensa permite conocer el anteproyecto que se está elaborando.
- 5 de enero de 1978. Se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes* el Anteproyecto de Constitución junto con los votos particulares de los ponentes.
- Del 5 de mayo al 20 de junio de 1978 se celebra el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (24 sesiones).
- 1 de julio de 1978. Se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes* el dictamen de la Comisión. Y comienza el debate en el Pleno del Congreso.
- 21 de julio de 1978. El Pleno del Congreso de los Diputados aprueba por 258 votos a favor, dos en contra y 14 abstenciones el texto del Proyecto en su conjunto.

Senado: • Del 18 de agosto al 14 de septiembre de 1978 la Comisión de Constitución debate el Proyecto remitido por el Congreso de los Diputados (17 sesiones).

- Del 25 de septiembre al 5 de octubre de 1978 se celebra el debate en el Pleno del Senado (10 sesiones).

- 13 de octubre de 1978. Se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes* las “Modificaciones al texto del Proyecto de Constitución” propuestas por el Senado.

Comisión Mixta Congreso-Senado: • 28 de octubre de 1978. Se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes* el dictamen de la Comisión Mixta.

Congreso de los Diputados y Senado: • El 31 de octubre de 1978 fue sometido a la aprobación de cada una de las Cámaras, por separado, el dictamen de la Comisión Mixta. El Pleno del Congreso de los Diputados lo aprobó por 325 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones (5 diputados estuvieron ausentes). El Pleno del Senado lo aprobó por 226 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones (se registraron 9 ausencias de senadores).

Referéndum: • El Rey sometió a referéndum de la nación el Proyecto de Constitución por Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 6 de noviembre de 1978.

- Celebrado el referéndum el día 6 de diciembre de 1978, la Constitución quedó sancionada con el siguiente resultado:

referéndum de la Constitución 6 de diciembre de 1978

		% sobre voto	% sobre censo
Cuerpo electoral	26.632.180		
	8.758.87		32,40
Abstención	15.706.078	86,80	58,90
Sí	1.400.505	8,12	5,26
No	632.902	3,90	2,38
Votos en blanco	133.786	1,15	0,50
Votos nulos	17.873.301		66,13

Votantes
 La participación en Euskadi y Galicia en este referéndum no llegó al 50% del censo (en Euskadi fue del 48,38% y en Galicia del 47,73%). Por otra parte, en Euskadi el voto negativo alcanzó el 11,3%.

Promulgación: • La Constitución fue promulgada por el Rey al término de la sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado celebrada en el Palacio de las Cortes el día 27 de diciembre de 1978.

Publicación: • El texto de la Constitución fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de diciembre de 1978, número 311.1. El mismo día, el *Boletín Oficial del Estado* publicó las versiones balear (311.2), catalana (311.3), gallega (311.4), valenciana (311.5) y vascuence (311.6).

- La totalidad de los textos, enmiendas, informes, dictámenes, debates y discursos habidos en el Congreso de los Diputados y en el Senado durante la elaboración de la Constitución han sido objeto de una edición especial realizada por las Cortes Generales, a cargo del letrado Fernando Sainz Moreno y la archivera bibliotecaria Mercedes Herrero de Pa-dura en su segunda edición: *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cuatro volúmenes, Madrid, 1989.

el triángulo de la polémica

Xesús Vega

La autodenominada Declaración de Barcelona, suscrita en el mes de julio por BNG, CiU y PNV, ha sido uno de los puntos de referencia más relevantes en el escenario político-mediático de los últimos meses.

A la vista de lo sucedido, no es exagerado afirmar que el impacto causado por semejante Declaración ha superado, con creces, las previsiones más audaces que pudiera haber realizado cualquiera de las fuerzas políticas firmantes. Desde el volumen de reacciones registradas hasta el contenido de las opiniones emitidas, pasando por el tono dominante exhibido en ellas, todo parecía indicar que nos encontrábamos ante un episodio singular que alteraba significativamente el rutinario panorama político estatal. Lo sucedido en los meses de agosto y septiembre en el escenario vasco (Declaración de Lizarra, tregua de ETA...) ha provocado, sin duda, una sensación de complementariedad con la dinámica abierta por la Declaración de Barcelona, configurando una coyuntura política singular –más bien, inédita– en los últimos 20 años.

A pesar de que el encuentro de CiU, PNV y BNG evocaba explícitamente precedentes históricos ubicados en el siglo actual (la Triple Alianza de 1923 y la Galeuzca de 1933), no pretendía limitar su propia existencia a la simple conmemoración de aquellos pactos promovidos por las fuerzas nacionalista de los tres países. Había, ciertamente, mucho más que un gesto simbólico: estábamos ante el intento de fijar campos de acción común entre tres organizaciones que poseen un análogo estatus electoral –hegemonía en el universo nacionalista respectivo– a partir de un perfil diferenciado tanto en su origen como en la trayectoria seguida por cada una de ellas en las dos últimas décadas.

Los documentos aprobados en Barcelona pivotan sobre dos premisas básicas: la común insatisfacción por el tratamiento dado a las respectivas realidades nacionales en el desarrollo del Estado de las Autonomías y la reivindicación de una nueva etapa política que suponga la efectiva articula-

ción del Estado español como plurinacional. Los textos suscritos por PNV, CiU y BNG no dejan lugar a dudas sobre la mirada crítica que comparten respecto a la evolución del modelo constitucional: «La homogeneización autonómica del actual marco político estatal ha conducido a una descentralización política y administrativa pero no a un modelo de Estado plurinacional, donde el ejercicio de nuestros derechos nacionales sea reconocido y aceptado. Los obstáculos puestos al desarrollo pleno de nuestros Estatutos y el no reconocimiento de nuestros respectivos ámbitos de decisión, hace renovar nuestros deseos de reencuentro».

A la hora de proponer alternativas, las tres fuerzas nacionalistas optan por formulaciones flexibles que permiten combinar declaraciones explícitas favorables a un nuevo modelo constitucional –«acción conjunta para configurar un Estado plurinacional de tipo confederal»– con la enumeración de las reivindicaciones prioritarias que deberían ser satisfechas mediante una lectura distinta de la actual Constitución. Esta dualidad interpretativa, presente en la letra de los documentos acordados, resulta congruente con las posiciones diferentes mantenidas en 1978 (CiU dio su aprobación al texto constitucional mientras el PNV y los predecesores del BNG no le dieron su apoyo) y permite a los protagonistas un uso más ajustado a sus necesidades políticas específicas.

Pero, mas allá de esta ambivalencia premeditada, la polémica suscitada por la Declaración de Barcelona y la nueva fase abierta con la tregua de ETA le han dado a aquélla un alcance más inequívoco del que se desprendía de su propio contenido. Muchas voces la han visto o la han querido presentar como una intolerable propuesta de cambio constitucional y han invocado, a continuación, las esencias unitarias del actual Estado español, como si estuviésemos ante el comienzo de su naufragio en manos de un trío de insensatas fuerzas de la anti-España.

¿Qué factores han motivado esta nueva dinámica de acer-



Macià y Castelao en Catalunya (agosto de 1933).




Miembros del Partido Galeguista votando en el plebiscito de 1936.

camiento entre BNG, PNV y CiU? Se pueden enumerar diversas circunstancias explicativas, aunque resulte más complicado establecer un orden jerárquico causal entre ellas. Es evidente que el PNV y CiU, por primera vez en los últimos años, han optado por combinar su conocida relación bilateral con la fuerza política detentadora del Gobierno central con esta alianza triangular nacionalista. Ello no hubiese sido posible, en todo caso, sin el importante ascenso electoral del BNG, convertido en la segunda fuerza política en los comicios gallegos de octubre de 1997. El peligro de una próxima mayoría absoluta –o muy holgada– del PP y los cambios operados en el mapa político de Catalunya habrán incidido, seguramente, en el nacimiento de esta nueva Galeuzka. Sin olvidar, por supuesto, los cambios que se estaban gestando en la realidad política vasca.

Sean unas u otras las razones de más peso específico en la explicación del fenómeno, lo cierto es que todo indi-

ca que no estamos ante una realidad pasajera o a punto de agotarse. La próxima cita, prevista para finales de octubre en Santiago de Compostela, fijará los acuerdos concretos de colaboración que aseguren la continuidad de esta dinámica. En ese momento, por cierto, conoceremos la temperatura del cuerpo electoral convocado para elegir el Parlamento de Gasteiz.

Demasiadas puertas abiertas para los Aznar, Borrell, González, Fraga, Peces Barba y *tutti quanti*. Es comprensible el malestar que experimentan ante el lenguaje que ha invadido el patio político del momento: segunda transición, derecho de autodeterminación, soberanía compartida, reforma de la Constitución, Declaración de Barcelona, Declaración de Lizarra, Galeuzka... A pesar de su denodado esfuerzo por adaptarse a esta coyuntura que no esperan, se percibe en todos ellos una preocupante querencia por el silencio de los cementerios. 

Declaración de Barcelona

Con la mirada puesta en el futuro y, al mismo tiempo, inspirándonos en otras iniciativas de este siglo (la Triple Alianza de 1923 o la Galeuzka de 1933), el Bloque Nacionalista Galego, el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, reunidos en Barcelona.

DECLARAMOS QUE:

- Al cabo de veinte años de democracia continúa aún sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional.
- Durante este período hemos padecido una falta de reconocimiento jurídico-político, e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado.
- Este reconocimiento, además de justo y democrático, resulta absolutamente necesario en una Europa en proceso de articulación económica y política y que, además, apunta, a medio plazo, hacia una redistribución del poder político entre sus diversas instancias y niveles. Una Europa cuya unión debe basarse en el respeto y la vertebración de los diversos pueblos y culturas que abarca.
- Y lo es, también, en un mundo cada vez más interdependiente, sobre el cual posa la amenaza de la uniformización.

Por todo ello creemos que hay que abrir una nueva etapa en la cual se produzca, por parte del Estado y de Europa, el reconocimiento de nuestras realidades nacionales y se obtenga el poder político suficiente para poder ofrecer nuestras propias respuestas a los retos del siglo XXI.

Y ACORDAMOS:

- Hacer un llamamiento a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad.
- Ofrecer a Europa y al mundo nuestras propuestas en defensa de la diversidad. Encabezar la política de las identidades, y de su convivencia positiva y creativa.
- Organizar de manera sistemática el intercambio de información, opinión y colaboración entre las gentes y sectores de la ciudadanía activos en los ámbitos intelectual, cultural, educativo, profesional y empresarial, con el objetivo de dialogar acerca de nuestras propuestas y difundirlas.
- Establecer un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre: lengua y cultura; fiscalidad y financiación pública; símbolos e instituciones; presencia en la Unión Europea, y sobre otras cuestiones que acordemos.

Por ello y para todo ello estableceremos una relación estable y permanente entre nuestras tres fuerzas políticas; una estructura abierta que permita llevar a cabo las actuaciones conjuntas que requieran los objetivos declarados y acordados.

Finalmente, nos comprometemos a continuar trabajando y desarrollando los temas que hemos comenzado a abordar en este primer encuentro tripartito, en las reuniones que este mismo año celebraremos en Bilbao, en septiembre, y en Santiago, en octubre.

(Barcelona, a 16 de julio de 1998).

la colaboración de las fuerzas nacionalistas...

Fragmentos del texto de trabajo *La colaboración de las fuerzas nacionalistas de Galiza, Euskadi y Catalunya para una reformulación de la concepción del Estado español y para el reconocimiento institucional de los respectivos derechos nacionales.*

(Barcelona, 16 y 17 de julio de 1998)

Nuestros derechos inalienables

La construcción nacional de nuestros respectivos países constituye el proyecto político básico que compartimos los partidos nacionalistas. Este principio se encuentra en el centro del pensamiento nacionalista y debe orientar la acción política tanto en las acciones internas como en el proyecto político común de relación con el Estado español y con la Unión Europea.

Por eso, el primer objetivo de nuestra acción política es el reconocimiento de nuestra realidad nacional y de poder político que por derecho nos corresponde. Ello supone admitir los siguientes principios:

- Todo pueblo que tiene conciencia de nación y voluntad de serlo tiene derecho a una vida de autogobierno.
- El autogobierno de los pueblos es la cristalización de su libertad.
- Esta libertad es el camino a través del cual se establece el intercambio y la colaboración entre los pueblos.

Nuestra visión del carácter plurinacional del actual Estado español toma como punto de partida los hechos nacionales objetivamente incuestionables, con expresión y conciencia propia consolidada, históricamente vigentes desde antes incluso de la aparición de las formas modernas de Estado en Europa y que, en el presente siglo, fueron los motores que forzaron por dos veces los correspondientes diseños constitucionales del Estado español e intentaron fórmulas institucionales tendentes a arbitrar un encaje para el problema político que representan. Trátase de Galiza, Euskadi y Catalunya, a las que como naciones les corresponde ejercer su soberanía nacional.

Pese a que los derechos de nuestras naciones son previos a la Constitución, algunas interpretaciones centralistas sitúan el derecho al autogobierno en la Carta Magna y no en las propias naciones. Nuestros derechos nacionales no pueden ser negados en un Estado democrático. Reiteramos que el reconocimiento de Galiza, Euskadi y Catalunya es condición previa y necesaria para plasmar constitucionalmente el carácter plurinacional del Estado español.

El principio de soberanía resulta cualitativamente distinto al principio de autogobierno que se consolida mediante el desarrollo de

los Estatutos de Autonomía que, aun en un escenario de desarrollo total, sólo suponen un proceso de descentralización política y administrativa, pues el elemento constitutivo del poder continúa localizándose en el Estado. Debemos superar la fórmula autonómica, por cuanto es una carta otorgada por un Estado que, conforme a la definición constitucional, dice basarse en una sola nación única e indivisible, la nación española, negando el carácter plurinacional del Estado y la coexistencia de otras naciones.

El Estado español es, al mismo tiempo, la institución que niega la soberanía que nos pertenece como naciones y el espacio político donde conquistar la libertad nacional, mediante la acción conjunta para configurar un Estado plurinacional de tipo confederal. Éste sería el modelo apropiado para un Estado plurinacional, por cuanto parte del reconocimiento de la soberanía de cada nación, del respeto a tratarse en pie de igualdad y a fomentar la colaboración y la coordinación basadas en la equidad, la solidaridad y la libertad de cada una. El ejercicio del derecho de autodeterminación cabalmente entendido se asienta en los procesos y objetivos antes citados. Dicho derecho es un derecho colectivo fundamental. Cada nación ha de poder decidir en todo momento y en toda circunstancia cuál quiere que sea su estructura política, su articulación administrativa y su nivel de dependencia e independencia respecto a otras instancias.

Además, tanto los partidos nacionalistas como los partidos de ámbito estatal debemos entender que las categorías políticas de relación de los pueblos cambian ante la nueva realidad europea. Ahora los conceptos de soberanía, autogobierno, autonomía, independencia, derecho de autodeterminación, adquieren una nueva dimensión y se formulan de otra manera. Pero ese cambio alcanza a todos, a los pertenecientes a colectividades nacionales sin disponer de una estructura estatal y a los que hoy poseen y representan a una nación y tienen un Estado.

Para poder avanzar en un proyecto de remodelación del Estado español es imprescindible que, comprometidos los nacionalistas en este proceso y proyecto, los partidos estatales reconozcan y respeten los ámbitos de decisión comunitaria de nuestras respectivas naciones con todas las opciones que ello conlleva: independencia, confederación, federación. Únicamente la asunción de este doble compromiso permitirá avanzar en el acceso de remodelación.

La colaboración conjunta debe estar dirigida a la constitución de un Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüe, vertebrado a partir de los proyectos de emancipación que se formulen desde Galiza, Euskadi y Catalunya, concibiendo la lucha por la autodeterminación como un proceso pacífico y democrático que resulta de la combinación de distintas reivindicaciones y acciones políticas que, teniendo cada una su virtualidad e individualidad, se integran en una alternativa concretada en la soberanía nacional.

Esta reflexión la desarrollamos desde el nacionalismo catalán, gallego y vasco, pero desde la convicción de que ese respeto y reconocimiento al ámbito democrático de decisión es aplicable a otras realidades de pueblos y nacionalidades del Estado español.

Creemos además que, siendo importantes la cultura, la lengua y la historia a la hora de definir un pueblo o un espacio de derecho colectivo, es fundamentalmente la voluntad de sus ciudadanos de desarrollarse como ámbito soberano la que lo define. Es por ello



Credencial para los congresistas del Primer Congr s Internacional de la Lengua Catalana, celebrado en Barcelona en 1906.

El establecimiento de alianzas o perspectivas de trabajo conjunto de las fuerzas nacionalistas resulta una necesidad para avanzar en la superaci3n de actual modelo y en la plasmaci3n de reformas y medidas encaminadas al reconocimiento, por parte del Estado español, de nuestros derechos nacionales.

que decimos que este derecho puede ser aplicable a otras nacionalidades y pueblos del Estado.

Nuestro papel actual y futuro en el Estado español

La institucionalizaci3n del Estado de las Autonomías fue, como f3rmula de compromiso, en cierta medida, el resultado de la masa crítica conseguida por los movimientos nacionalistas en el momento de la transici3n. Sin embargo, el desarrollo de modelo constitucional a través de los Estatutos de Autonomía y la progresiva homogeneizaci3n competencial de los mismos form3 parte de una estrategia de las fuerzas estatales para desvirtuar el autogobierno de las naciones sin Estado y reforzar los instrumentos institucionales políticos, culturales y econ3micos del poder central.

No se dio un estatus específico para Galiza, Catalunya y Euskadi, a pesar de la referencia constitucional diferenciadora de nacionalidades y regiones, con la excepci3n de la singularidad expresada en la disposici3n adicional primera de la Constituci3n para los territorios vascos y de la menci3n de las nacionalidades hist3ricas en la disposici3n transitoria segunda.

El establecimiento de alianzas o perspectivas de trabajo conjunto de las fuerzas nacionalistas resulta una necesidad para avanzar en la superaci3n de actual modelo y en la plasmaci3n de reformas y medidas encaminadas al reconocimiento, por parte del Estado español, de nuestros derechos nacionales.

En el futuro deberán intensificarse las actuaciones que se deriven de este trabajo conjunto, dirigiendo nuestra acci3n política a la globalidad de la sociedad del Estado español, actuaciones que, más allá de nuestros partidos, también deben protagonizar quienes coincidan con los planteamientos genéricos de la Nueva Cultura Política que propugnamos y de cuya influencia tampoco deben quedar excluidos los actuales partidos de ámbito estatal.

Una nueva cultura política que deberá tener componentes pedag3gicos para difundir un nuevo modelo y una nueva concepci3n de Estado, una nueva actitud frente a la diversidad de culturas y de lenguas, una plasmaci3n de esta diversidad en los símbolos y las instituciones, una adecuaci3n de la financiaci3n a las necesidades que tenemos de gobernar en funci3n de esta realidad plurinacional,

un traspaso de competencias que haga políticamente efectivo el reconocimiento de la pluralidad del Estado y una presencia en el campo internacional en funci3n del mismo principio de reconocimiento de nuestras naciones.

En este sentido, la tarea de los partidos nacionalistas en esta fase debiera estar encaminada a que cada partido nacionalista diseñara el cuadro de autogobierno y poder que estime suficiente para responder a los retos del nuevo escenario político, para, posteriormente, apoyarse mutuamente en las respectivas demandas. Todos los partidos nacionalistas deberían encontrar en el resto de los integrantes de este acuerdo posiciones de apoyo.

Explicitando algunas actuaciones comunes, a título indicativo, podríamos señalar las siguientes:

- La competencia plena y exclusiva en la legislaci3n sobre los respectivos idiomas y culturas.
- El análisis del papel del Senado en un Estado plurinacional. El nombramiento por los Parlamentos de Galiza, Catalunya y Euskadi de sus respectivas representaciones específicas entre los magistrados del Tribunal Constitucional del Estado.
- La ampliaci3n de las competencias jurídicas, dándoles una funci3n adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia. El control efectivo de la seguridad pública no supracomunitaria. La competencia plena en la Administraci3n local, con capacidad de estructurar todos los ámbitos de la misma, incluida la modificaci3n de los ámbitos provinciales y de las Diputaciones.
- El establecimiento de un sistema de financiaci3n que asegure la autonomía y la suficiencia financiera.
- La competencia exclusiva en los recursos naturales propios.
- El reconocimiento de la presencia internacional como naciones con efectos institucionales en las cuestiones referentes a la identidad y a los intereses vitales.

Nuestro papel en el Estado español ha de estar dirigido, en gran medida, a hacer posible que se consigan las condiciones necesarias de modernidad y progreso que permitan garantizar la existencia de condiciones mínimas sobre las que se puedan apoyar nuestras aspiraciones como pueblos. Garantizar el sistema democrático, garantizar el progreso econ3mico sobre el que se pueda asentar una cohesi3n social y modernizar las estructuras del Estado, adaptándolas al carácter plurinacional del mismo y al nuevo marco de la Uni3n Europea, más allá de la simple uni3n econ3mica. ▀



Los integrantes de la ponencia encargada de la redacción del anteproyecto de Constitución, reunidos de nuevo años después.

De pie y de izquierda a derecha en la fotografía: Gabriel Cisneros (UCD), José Pedro Pérez Llorca (UCD), Miguel Herrero de Miñón (UCD); sentados: Miquel Roca i Junyent (minoría catalana), Manuel Fraga Iribarne (AP), Gregorio Peces-Barba (PSOE) y Jordi Solé Tura (PCE). (Fotografía de Elio Bugallo).

