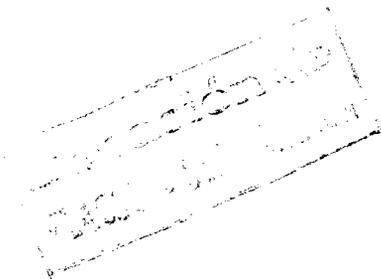


# La transición española a la democracia

25 años después - un debate desde Ecuador

Seminario internacional  
Quito - Ecuador



321.8  
S51s  
ej. 3

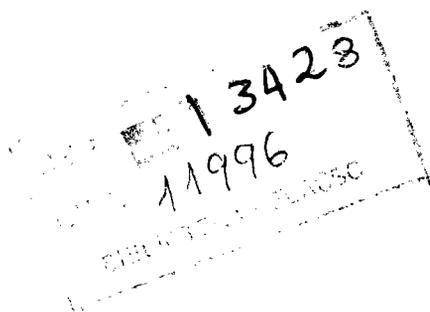
© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
www.flacso.org.ec

Embajada de España  
Oficina de Cooperación  
Francisco Salazar E12-73 y Toledo  
Telf: 2501-118  
2905-095  
Fax: 2501-117  
aeci-ecu@andinanet.net  
Quito - Ecuador

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>
Fecha: <u>23 marzo 2005</u>
Compra: _____
Procedido: _____
Código: _____
Donación: <u>FLACSO - ECUADOR</u>

ISBN-9978-44-034-8  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF C.A.  
Quito, Ecuador, 2005  
1ª. edición: enero, 2005

# Índice



Presentación ..... 9

## **Acto de inauguración**

---

Fernando Carrión ..... 13

Andrés Collado ..... 15

Raúl Baca Carbo ..... 18

## Primera sesión

### **La transición política**

---

Justo Zambrana ..... 23

Gabriel Cisneros ..... 35

Felipe Burbano de Lara ..... 47

## Segunda sesión

### **Acuerdos económicos y sociales:**

#### **Los “Pactos de la Moncloa”**

---

José Enrique Fuster ..... 57

Andrés Mellado ..... 63

Sanriago Ribadeneira ..... 73

José Arciniegas ..... 79

Humberto Cholango ..... 83

Tercera sesión

**Organización territorial:**

**La España de las Autonomías**

---

Isidro Hernández Perlins .....	87
Fernando Cordero .....	101
Fernando Carrión .....	111
César Montúfar .....	119

Cuarta sesión

**La Constitución Española**

---

Luis Aguilar .....	127
León Roldós .....	143
Luis Fernando Torres .....	149
Guillermo Landázuri .....	155

**Acto de clausura**

---

Fernando Carrión .....	163
Andrés Collado .....	167
Lucio Gutiérrez .....	171
Ponentes españoles .....	175
Ponentes ecuatorianos .....	176

Cuarta sesión  
**La Constitución Española**

Ponente:

**Luis Aguiar**

Catedrático de Derecho Constitucional,

U. Carlos III de Madrid

Vocal del Consejo General del Poder Judicial

*...España, desde que se aprobó la Constitución de 1978, ha vivido una etapa de paz y estabilidad institucional en libertad y Democracia, una etapa del sistema jurídico político que garantiza los derechos básicos de la persona, alternancia de gobiernos de distinto signo, una etapa de modernización social y política, un ingreso económico que ha permitido a España pasar de la condición de Estado marginal a Estado central.*

Quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento a FLACSO y a la Embajada de España que me han brindado la oportunidad de poder dirigirme a ustedes, y compartir esta mesa con tan ilustres personalidades. El tema, como ya lo ha anunciado el moderador es: la Constitución Española de 1978, algo que yo he adjetivado con cuatro palabras más: “culminación de un largo proceso”; es decir, lo que pretendo —a lo largo de mi exposición— es poner de manifiesto, en primer término, en qué medida la Constitución Española es la culminación de 200 años de triste historia constitucional en mi país, y de un año y medio de ilusionante proceso constituyente que se vivió entre agosto de 1977 y diciembre de 1978. Pero ese proceso, en el que todavía estamos insertos, no puede desconocer el papel que —a lo largo de estos 25 años— ha jugado la Constitución, y por eso la segunda parte de mi intervención irá destinada a destacar aquellos aspectos más significativos de la Constitución Española o aquellos que —en mi opinión, al menos— más han contribuido para que el éxito de 25 años de libertad y Democracia haya sido posible en España en estos últimos años. Con estas indicaciones generales comienzo pues propiamente la presentación de mi conferencia.

El constitucionalismo, traducción en el terreno de las formas de organización política del pensamiento liberal, es un fenómeno reciente, pues en el sentido técnico moderno cuenta con poco más de 200 años, y es —por otra parte— de implantación muy dispar en las diferentes regiones del mundo. Así en los Estados Unidos de Norte América, auténticos precursores en esta cuestión del diseño constitucional, el constitucionalismo quedó trazado en sus lineamientos básicos a finales del siglo XVIII, lineamientos básicos a partir de los cuales mediante una lenta y paulatina evolución se van a alcanzar sus definitivos perfiles actuales. En Europa, por el contrario, el movimiento constitucional va a tener un recorrido, yo le calificaría de mucho más que tortuoso, errático con frecuentes pasos adelante a los que también acompañan retrocesos verdaderamente tenebrosos. En España, inserta o no en la violenta trayectoria de la vieja Europa, la historia de nuestros últimos 200 años ha sido una historia de desencuentros: desencuentros entre las diferentes corrientes de pensamiento, diferentes ideologías, desencuentro entre las diferentes regiones que integran el país, desencuentro entre los diferentes sectores sociales, y si me apuran desencuentro incluso acerca de la idea misma de lo que sea España. España es una Monarquía, para unos España es una República, en otros períodos España es confesional y católica, España es laica, España es una, grande y libre, decía el franquismo, aunque la libertad brillaba por su ausencia. España es una República integral de trabajadores de todas las clases, consagraba el artículo primero de la Constitución de 1931. Con este telón de fondo, no es de extrañar que la Historia del Movimiento Constitucional en España haya crecido, en el mejor de los casos, en una sucesión de textos constitucionales de breve vigencia interrumpida por sublevaciones militares y pronunciamientos que abrían paso a largos períodos de régimen político autoritario. ¡Ah!, me olvidaba, tampoco han faltado sangrientas guerras civiles en las que los españoles nos hemos dedicado a matarnos trágicamente los unos a los otros, incluso en el período en que el movimiento Constitucional pareció más arraigado, me refiero a un período de finales del siglo XIX, denominado 'la restauración' y que cuenta con un relevante texto Constitucional de junio de 1876. Ese período es el momento en el que el sistema político español va a irse paulatinamente desenganchando del tren de la modernización política y constitucional que se estaba produciendo en Europa a finales del siglo XIX.

Como constitucionalista aficionado a la historia, siempre me ha llamado la atención la evolución política de España en ese último cuarto del siglo XIX, período en el que institucionalmente nada parece apartarnos del resto de Europa, un monarca constitucional, unas cámaras representativas, una clase política reestructurada por uno o dos grandes partidos y una Constitución, la del 30 de junio de 1.876, que —aparentemente— es similar a la de los países de nuestro entorno, y sin embargo cuando 50 años después del pronunciamiento de Sagunto, que es la fecha de inicio de este período, triunfó el pronunciamiento en esta ocasión del General Primo de Rivera, España parece haber perdido el tren de la modernización política y lo que más me preocupa es que el texto Constitucional de 1876, más allá de las apariencias, no es ajeno a ese desencanche de España del proceso de modernización política que recorre Europa.

Bien, por qué este triste exordio de desencuentros, de guerras civiles o textos constitucionales que contribuyen a la pérdida del tren de la modernización política, todo ello para sintetizar una historia política y constitucional de los últimos 200 años en España. Es porque dicho trasfondo va a estar —indudablemente— muy presente en el proceso constituyente que se desarrolla en España a la muerte del General Franco entre 1976 y 1978, como les indicaba, y que es el objeto de mi reflexión hoy ante ustedes.

Hace no mucho, en uno de los múltiples actos que se desarrollaron en España con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la Constitución, tuve la ocasión y la fortuna —para decir la verdad— de moderar una mesa redonda que fue celebrada en la Sede de la Escuela Judicial de Barcelona, con la participación del ex Presidente de Gobierno don Felipe González Márquez y del ponente constitucional, en representación de Convergencia y Unió, don Miguel Roca Junyent. Este último, refiriéndose al preámbulo de la Constitución de 1978 redactada por don Enrique Tierno, que forma parte precisamente del programa que se ha distribuido a ustedes con estas jornadas, pues en relación con ese preámbulo, Miguel Roca dijo: “Yo creo que la excelente pieza literaria de Enrique Tierno podía haberse sustituido por una lapidaria frase que sintetizara el deseo de los que participamos en la redacción del borrador inicial de Constitución: ‘a ver si esta vez nos sale bien’, porque esa fue la firme voluntad de los que participamos en la elaboración de aquel primer borrador de la actual Constitución” —concluyó Miguel Roca—, y 25 años después podemos decir que aquello salió bien.

España, desde que se aprobó la Constitución de 1978, ha vivido una etapa de paz y estabilidad institucional en libertad y Democracia, como nunca antes en su historia. Una etapa del sistema jurídico político en el que los derechos básicos de la persona se hallan garantizados en términos perfectamente homologables con los países de nuestro entorno. Una etapa de alternancia de gobiernos de distinto signo, cuatro presidentes de gobierno —nos recordaba ayer en la mañana Justo Zambrana—, una etapa de modernización social y política, un ingreso económico que ha permitido a España, en el contexto mundial, pasar de la condición de Estado marginal a Estado central. Piensen ustedes que hace 25 años la renta per cápita en España no sobrepasaba la de Argentina, y vean ustedes la situación actual. Ciertamente, las causas de que esta vez el proceso constituyente haya salido bien son muy variadas, y la mayor parte de ellas han sido analizadas en otras sesiones de este Seminario. Un contexto internacional favorable, el laboratorio de la sociedad internacional ya había ensayado con Portugal, un monarca que ha sabido alentar el proceso, una clase política excepcional —me gustaría agradecerlo públicamente y siempre que tengo ocasión de hacerlo lo hago—, una clase política excepcional que supo asumir su responsabilidad histórica, un método de trabajo que permitió asentar el edificio institucional en unas sólidas bases, una coyuntura económica —que si no es favorable no estorbó más allá de lo imprescindible— y sobre todo una ciudadanía que se embarcó con entusiasmo e imaginación al proyecto. Pero lo que quería destacar es que frente a la antes aludida Constitución de 1876, esa del pasado último cuarto del siglo XIX que insensiblemente, como decía, contribuyó al estancamiento político, la Constitución de 1978 ha sido un producto que ha contribuido decisivamente al funcionamiento de estos últimos 25 años de historia. Porque alcanzar la libertad es fácil, entiéndanme, establecer un régimen de libertades tiene unas exigencias técnicas que están en los Manuales de Derecho Constitucional al igual que en los buenos restaurantes, añádase a esta receta, un toque personal en función de las particularidades de la ciudadanía, las peculiaridades demográficas o las tradiciones culturales y el plato estará servido. Lo difícil es vivir en libertad y en Democracia, y esa receta es mucho más complicada, ganar la libertad no es tan difícil como vivir en libertad. En este sentido, la Constitución Española la 1978, como apuntaba al comienzo, supone en primer término la superación de una trayectoria de dos siglos de desencuentros y de escasa tradición histórica y

democrática que el pueblo español quería definitivamente enterrar. Supone igualmente la culminación de un proceso de recuperación de las libertades y del Régimen Democrático que se inicia unos meses después de la muerte del General Franco. Creo que el inicio de la transición puede situarse a finales de junio de 1976, con el nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente de Gobierno, y que concluye a finales de 1978 con la entrada en vigor de la Constitución. No les oculto que tales, comienzo y final de la transición política tienen amplios componentes de opinión personal y que hay numerosos estudiosos que sitúan el comienzo de la transición, en el atentado contra Carrero Blanco, que terminó cerrando las posibilidades de pervivencia del régimen franquista sin la presencia del dictador, y su final con la llegada del Partido Socialista al poder de 1982, y que fue la prueba, en definitiva, de la operatividad de la alternancia que la Democracia exige. Pero sean cuales sean las fechas, el texto de la Constitución supone la culminación de ese proceso de transición política que ayer tan brillantemente fue analizado por los señores Justo Zambrana y Gabriel Cisneros.

Pero me interesa, en esta ocasión, llamar igualmente la atención acerca de que la Constitución fue un producto que yo calificaría de funcionalmente adecuado para el fin que se proponía alcanzar; esto es, sentar las bases de una organización jurídico-política que permitiese desplegar en España una vida de libertad y Democracia. En esta línea de reflexión, el propósito de mi intervención es, por lo tanto, recordar algunos de los procesos más significativos de ese proceso constituyente.

Pasaré revista, a continuación, a algunos componentes de la Constitución de 1978 que, en mi opinión, más han contribuido a que la práctica Constitucional de estos 25 años haya sido positiva.

Comencemos por el proceso constituyente, en primer lugar el método de trabajo que se decidió para la elaboración de la Constitución y el talante con el que sus protagonistas lo abordaron de modo que el texto, finalmente, resultante no supusiese la intervención de la exclusiva voluntad de alguno de los actores iguales o colectivos participantes en el proceso. A lo largo del año y medio que duró la elaboración de la Constitución, hubo en todo momento un generoso y encomiable esfuerzo para que los diferentes preceptos que se iban aprobando fueran fruto de unas mayorías netamente superiores a las mayorías aritméticas, lo que en el lenguaje periodístico de la época se conoció como el consenso, logrando así que al final todos los par-

participantes se sintieran cómodos con el resultado, sentimiento que además fue también transmitido a la ciudadanía. De este modo ninguno de los partidos, ni grupos políticos, pudo ver satisfecho su programa de máximos, pero tampoco ninguno se sintió despreciado en todas sus propuestas y planteamientos. Cuando el proceso llegó al final, el proyecto fue sometido a referéndum popular a fin de escuchar igualmente la voz del pueblo español, el resultado del referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978 constituyó un respaldo definitivo a la nueva Constitución, de un censo electoral algo superior a los veinte millones de habitantes, quince millones setecientos mil fueron votos afirmativos, en tanto que tan solo un millón cuatrocientos mil electores votaron en contra del texto que se les sometía a consideración.

Si los constitucionalistas definimos con frecuencia la acción de constitución como la expresión de autogobierno de un pueblo, podemos afirmar que la Constitución de 1978 responde adecuadamente a ese concepto. Todavía, 25 años después, las encuestas populares que se han realizado en España, con motivo de su vigésimo quinto aniversario, acreditan un alto grado de aceptación ciudadana al texto constitucional. Ahora bien, como apuntaba más atrás, junto a estos rasgos de proceso constituyente es preciso traer a colación determinados aspectos del propio texto constitucional que han contribuido, igualmente de modo importante, para que un cuarto de siglo después de su aprobación, tanto la clase política como la ciudadanía se sigan encontrando cómodas con la Constitución. De una parte, el texto constitucional combina adecuadamente, en mi opinión, la explicitud de determinados contenidos con los sobreentendidos abiertos a la interpretación en otras materias, lo que posibilitaría su apertura hacia el futuro.

La Constitución Española contiene así algunos preceptos de una claridad meridiana en los que queda poco margen a la interpretación, principalmente en materia de libertades clásicas, los derechos de carácter propiamente liberal y el tratamiento de las situaciones de exención, entre ustedes los estados de necesidad. Es esta una manifestación del recelo que frecuentemente guía a la actuación de los constituyentes con respecto a pasados recientes, escasamente respetuosos de los derechos humanos básicos, ustedes —los iberoamericanos— lo conocerán bien. En España, en aquellas fechas tampoco éramos ajenos a esa sensación de desconfianza hacia un estamento jurídico excesivamente proclive al autoritarismo franquista, pero pese a todo —y esto me gustaría recalcarlo— los constituyentes españoles hicieron

también un importante voto de fe en el futuro, ciertamente se tomaron precauciones; por ejemplo, al exigir que los derechos fundamentales o el establecimiento del Régimen Jurídico de las instituciones básicas del Estado, fueran desarrollados y tratados mediante Ley Orgánica, esto es, mediante un tipo de ley que requiere la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, de igual manera que aquellos aspectos más significativos de la Constitución, derechos fundamentales y desarrollo del Régimen Jurídico de las Instituciones Básicas precisaban Ley Orgánica, ley que fuera aprobada no por unas mayorías simplemente, sino por la mayoría absoluta, esto es, por la mayoría de los derechos de la Cámara. La Constitución de 1978 dejó así amplios espacios al interior del desarrollo legislativo y a la actuación de las diferentes mayorías parlamentarias que fueran surgiendo. Es una mera anécdota, pero no deja de ser significativa a mi criterio, que la Constitución Española, pese a ser una Constitución que se elabora inmediatamente después de un régimen autoritario, no diré férreamente autoritario desde luego, solo contiene 169 artículos, una cifra notablemente inferior a los 300 artículos que en consecuencia integran las constituciones iberoamericanas, como es el caso de la ecuatoriana, pero tampoco se aleja mucho de esa cifra.

Un segundo factor, que entiendo que es enormemente determinante para que 25 años después la Constitución Española siga gozando de una alta legitimidad política y ciudadana, es que la interpretación de sus preceptos, en unos casos reinterpretación creativa, llenando de nuevos significados a sus enunciados, en otras ocasiones acortando restrictivamente las posibilidades que la Constitución había dejado entreabiertas, quedó encomendada esa labor de interpretación de la Constitución a un órgano cuya lealtad con los principios y reglas constitucionales se encuentra, o al menos durante mucho tiempo se ha encontrado, fuera de toda duda; me refiero al Tribunal Constitucional, integrado —por mandato Constitucional— por doce magistrados, de cincuenta designados por un período de nueve años, con la participación de los principales órganos del Estado: Congreso, Senado, Gobierno y Consejo General del Poder Judicial. Tiene formalmente como funciones, la de garantizar la adecuación de las leyes a la Constitución, resolver los conflictos que puedan suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí y, en tercer lugar, garantizar los derechos fundamentales en su dirección subjetiva a través del muy conocido Recurso de Amparo.

Pero por encima de todo, el papel por excelencia que el Tribunal Constitucional ha desempeñado a lo largo de estos años —en particular, repito, hasta mediados de la década del noventa—, ha sido el de Intérprete Supremo de la Constitución, tal como reza el artículo primero de su ley reguladora o, dicho en otros términos, empleados también en una ocasión por el propio Tribunal, el cauce permanente de reactualización de la voluntad del constituyente. Para ello, era preciso que el Tribunal Constitucional gozase de una alta legitimidad que no le proviene, obviamente, de su origen sino que la obtiene y la obtuvo por el rigor jurídico de sus resoluciones y de la independencia de los criterios que se manifiestan en sus resoluciones. Un juez constitucional tiene ideología política, y los jueces constitucionales españoles la tenían y la tienen, pero lo que no son es hinchas de ningún equipo ni de ningún partido. La labor que en dicho aspecto desempeñaba el Tribunal Constitucional, en el que para desempeñar el cargo de Magistrados Constitucionales se nombraron unos juristas de valía excepcional y de dependencia incuestionable, ha sido verdaderamente impagable por la Democracia Constitucional de mi país, y precisamente por eso alguno de los nombramientos más recientes, o algunos tristes episodios que están sucediendo, precisamente en estos últimos días, me resultan particularmente preocupantes. La pedagogía constitucional que en materia de derechos fundamentales realizó el Tribunal Constitucional —luego volveré a aludir a esta cuestión y su contribución al Estado de las Autonomías— dotando de contenido a los diferentes títulos de competencia, les han sido verdaderamente capitales en plena operatividad de la Constitución, sin que ésta haya perdido un ápice de legitimidad en un recorrido tan presuroso, como es el de pasar de un régimen autoritario, centralista y escasamente respetuoso de los Derechos Humanos, a un régimen democrático profundamente descentralizado, y de plena vigencia de los derechos fundamentales.

Hay un tercer elemento sobre el que me gustaría llamar la atención, porque ha sido verdaderamente fundamental para que la operatividad de la Democracia Constitucional viva en el tiempo. Me refiero a que considero inexcusable que la Constitución contenga unos mecanismos de reforma que impidan las reformas aventuradas, pero que igualmente permitan —llegado el caso— adecuar el texto a sus nuevas necesidades, siempre que se hagan con el mismo espíritu, con el mismo grado de respaldo político y ciudadano con el que la propia Constitución fue elaborada. La Constitución Española tie-

ne una regulación de la Reforma Constitucional que satisfice estas exigencias, precisamente por ello me resulta sorprendente la actitud de la gran mayoría gobernante, en España en estos últimos tiempos, descalificando toda posibilidad de reforma. Si queremos que la Constitución no sea un rígido corsé y siga siendo un lugar común en el que todos, actores políticos y ciudadanos, nos encontremos cómodos —por seguir empleando el término— es imprescindible que la acción de la reforma sea plenamente legítima.

Hasta aquí los aspectos generales de la Constitución, pero vamos ahora con algunos elementos de su contenido. Si el principio constituyente estuvo regido por los principios de diálogo, pacto, pluralismo, aceptación y respeto del adversario político, resulta igualmente obvio que el resultado, esto es, el texto constitucional tenía que estar igualmente impregnado de tales ideas. “Nadie da lo que no tiene”, dice el refranero español —no sé si el ecuatoriano—, y por idénticas razones un proceso político en el que ha primado el respeto del individuo y el reconocimiento de legitimidad de las ideas del otro, ha de dar como resultado un texto constitucional igualmente impregnado de tales valores. El pluralismo político, por ejemplo, aparece así como un valor superior del ordenamiento jurídico en paralelo con la libertad, la justicia y la igualdad de norma de la cabecera de la Constitución en su artículo primero. Pero no se trata solo de estos enunciados generales, la dignidad de la persona —al igual que sucediera en la Ley Fundamental de Bonn— aparece explícitamente recogida en el artículo 10 como un concepto capital y medular que ilumina todo el sistema jurídico, y junto a éstas las grandes nociones que aparecen en el artículo 10 tales como: dignidad de la persona, libre desarrollo de la personalidad, respeto a la ley y a los derechos de los demás.

La Constitución ofrece un amplio elenco de derechos de libertad, de derechos sociales y de derechos de última generación, todos ellos dotados de un valor y significado constitucional, pero no todos ellos —y esto me interesa mucho remarcarlo—, no todos ellos inmediatamente aplicables por los Tribunales de Justicia; solo los derechos consagrados en los artículos 15 al 30 se hallan garantizados mediante el Recurso de Amparo y los derechos comprendidos en los artículos 14 al 38 pueden ser directamente alegados a los Tribunales de Justicia, esto es sin intermediación del legislador. Y éste es uno de los puntos en que la combinación entre concreción y apertura al futuro me parece que ha alcanzado una mayor significación en la Constitu-

ción Española; así son concretos, de aplicación inmediata, obligados por el Recurso de Amparo los derechos fundamentales, tales como: el derecho a la vida y la prohibición de la pena de muerte salvo en casos de guerra, la prohibición de la tortura y de tratos inhumanos y degradantes, la libertad de pensamiento y la libertad religiosa, la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de las comunicaciones, el derecho de asociación, la libertad de expresión, el derecho de manifestación y reunión en la vía pública, el derecho a la libertad sindical y el derecho de huelga. Me faltan dos pero son tan capitales, tan peculiares, que quería hacer sobre ellos una mención especial, me refiero por un lado al derecho a la tutela judicial efectiva, esto es el derecho que tiene el ciudadano a un acceso a los Tribunales de Justicia independientes para obtener una resolución fundada en derecho, es éste un derecho fundamental de carácter instrumental y de enorme trascendencia, y por eso el constituyente quiso que fuera de inmediata aplicación, e incluso que fuera garantizado a través del Recurso de Amparo. Y hay otro derecho que no he mencionado, pero que también se encuentra en este elenco, protegido a través del Recurso de Amparo, y sobre el que querría llamar la atención, me refiero al derecho de la educación. Todos los españoles tienen derecho a la educación hasta una determinada edad y he querido detenerme, porque es el único derecho de carácter prestacional, diríamos de derecho social, que consagra la Constitución con fuerza, con eficacia directa e inmediata. He querido detenerme porque yo creo que el constituyente hizo un esfuerzo de restricción para garantizar solo aquellos derechos particularmente fundamentales que el sistema de desarrollo económico y social, y las arcas fiscales del Estado eran capaces de atender y así entendió que entre ellos merecía la pena incluirse en esta rúbrica el derecho a la educación. Quiero así decir que los restantes derechos que aparecen del artículo 30 o del artículo 38 en adelante tales como: el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda, el derecho a la salud, el derecho al patrimonio histórico y social, histórico y cultural, derecho al medio ambiente, no son derechos fundamentales son parte de una de las líneas programáticas. El Constituyente llamó políticas de reforma social y económica a la mayor parte de ellos y, desde luego, tienen su eficacia jurídica por cuanto el Tribunal Constitucional, llegado el caso, podrá declarar inconstitucional una ley por ir flagrantemente en contra de estos derechos, pero sin embargo su exigencia no es posible ante los tribunales ordinarios a título de derecho sugerido como cualquier otro de-

recho subjetivo de ordenamiento. No es posible digo, y por otra parte el grado de indeterminación, de apertura al futuro, dejando que fueran las mayorías parlamentarias ulteriores, las que fueron dotando de contenido a esos derechos, esa es la plena operatividad de tales enunciados. La declaración de derechos que contiene la Constitución y los instrumentos garantizadores expuestos a su servicio constituyen así un apartado técnicamente correcto y prudentemente considerado, dice lo que tiene que decir y lo dice con corrección en el aspecto técnico, pero no hace falsas promesas que luego puedan generar frustración en la ciudadanía, no es una declaración de derechos particularmente novedosa, pero sabe sintetizar las ideas más novedosas en la práctica y en la Doctrina Constitucional del último cuarto del siglo XX.

Hay un extremo, con relación a esta cuestión de los derechos fundamentales, sobre el que sí me gustaría llamar la atención: la extraordinaria importancia que la Constitución confiere a los jueces ordinarios, en su condición de garantizadores primarios de los derechos fundamentales de la persona, porque evidentemente la legitimidad popular de la Constitución se habría visto seriamente amenazada si los derechos no hubiesen estado suficientemente asegurados; pero con toda evidencia, el Tribunal Constitucional no podía operar como garante único de los derechos fundamentales en un país de cuarenta millones de habitantes, y con una vida social y jurídica altamente sofisticada, compleja y cargada de caracteres contrapuestos. El Tribunal Constitucional no podía desempeñar esta misión única y exclusivamente por imposibilidades materiales tomando en cuenta el importante número de asuntos que se le iban a plantear. La solución entonces fue atribuir a la jurisdicción ordinaria la garantía primaria y fundamental de los derechos fundamentales dotados de mayor densidad normativa, los comprendidos entre los mencionados artículos del 14 al 30, quedando el Tribunal Constitucional, eso sí, como una garantía complementaria y subsidiaria a través del Recurso de Amparo. En todo caso, la opción del constituyente fue algo arriesgada, el personal judicial de la época había sido mayoritariamente formado bajo la égida del franquismo y buena parte de él, sin duda, sintonizaba abiertamente con sus planteamientos; pero pese a ello, tampoco se llegó a realizar una depuración de la judicatura.

Tras la entrada en vigor de la Constitución, el sistema institucional se limitó a poner en marcha un nuevo órgano de gobierno del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial, que garantizase en mayor medida la in-

dependencia de jueces y magistrados. Empezó a actuar, confió en la profesionalidad y sentido institucional de los integrantes del Poder Judicial, y se encomendó a la capacidad de persuasión del Tribunal Constitucional, para que su doctrina fuese renovando la Jurisprudencia de los Tribunales Ordinarios. La puesta resultó un éxito, una vez más tengo que recordar el excelente servicio prestado al Régimen Constitucional por los doce magistrados constitucionales que pusieron en marcha el Tribunal Constitucional en la primavera de 1980. Su impecable interpretación de los enunciados constitucionales pronto comenzó a penetrar en la labor de los jueces ordinarios, pero también es preciso alabar el papel de estos últimos, de los jueces ordinarios que teniendo fuertemente interiorizada su función de garantes de la legalidad vigente supieron, desde la independencia más absoluta, ponerse al nivel de los tiempos y, salvo alguna anecdótica y extravagante sentencia, aplicaron en principio las reglas y leyes fundamentales convirtiéndose en los primeros garantes de los derechos fundamentales. Pero con todo, y vamos a entrar en lo más complicado de la Constitución y por lo tanto también de mi intervención, lo más difícil de resolver no fue el establecimiento de un Régimen de Libertades. Mucho mayores eran las complicaciones que planteaba el reconocimiento del pluralismo territorial y el reconocimiento de las diversas identidades culturales que existen en España, en lo que quizá fue la aportación más novedosa de los constituyentes de 1978. Tantas dificultades que bien puede afirmarse que el problema todavía sigue sin estar definitivamente resuelto, pero reconozcamos también que son muchos los pasos adelante que se han dado y a los efectos —de lo que es posible constatar— que el establecimiento de un sistema de organización territorial ampliamente descentralizado bajo lo que conocemos en España como el Estado de las Autonomías, ha contribuido también positivamente, y de modo decisivo, a lo que han sido estos 25 últimos años de Régimen Constitucional y democrático en España.

Dado que me encuentro fuera de mi país, lo que por razones obvias implica un conocimiento menos inmediato de la realidad social y política de España por parte del auditorio, comenzaré advirtiéndole que cuando hablo de las dificultades y problemas que ha provocado el Estado, el establecimiento de una organización territorial descentralizada del poder, nada tiene que ver con el fenómeno terrorista de ETA, éste es la práctica de la extorsión y el asesinato a cargo de una banda de desalmados que sin el más mínimo mo-

vimiento objetivo, y tomando el problema de la identidad cultural vasca como justificación, pero como falsa justificación de su conducta delictiva, si-guen asesinando todavía a principios del siglo XXI en España. Sentada tal premisa y cerrado este triste capítulo, retomemos el problema desde la perspectiva Constitucional. En mi opinión, el gran problema a la hora de abordar esta cuestión es la particularidad de su concepto central, la noción de la identidad cultural que además cuenta con muy diversas manifestaciones. Pues si en España se proyecta sobre los habitantes de las diferentes regiones del país, en Iberoamérica esa identidad cultural se expresa, por ejemplo, en el movimiento indigenista. La identificación del individuo con el otro y sus valores culturales, hasta el punto de construir un nuevo sujeto colectivo, tiene su fundamento en un sentimiento que el pensamiento moderno ha convertido en un derecho, pero los pensamientos son difíciles de codificar. Permítanme que les explique, a través de una anécdota, probablemente yo no sea un buen exponente de lo que en mi país se conoce como un nacionalista pero sí creo que soy un exponente del modo de sentir y pensar de un español, digamos medio, madrileño de nacimiento, nacionalista de profesión. Mis sentimientos de identidad con lo madrileño o con lo español son escasos más allá de mi condición de aficionado al fútbol y seguidor del Real Madrid. Pero lo cierto es que —como bien conoce el Embajador Andrés Collado—, cuando en una fiesta en mis veraneos en la isla de Ibiza, coincido con mi nuera, la mujer de mi hijo y con la familia política de éste, de mi hijo, familia catalana de origen y de tradición, no puedo menos que tener cierta sorpresa por la forma de reaccionar de éstos sobre determinadas cuestiones. Son catalanes, es lo que suelo pensar hacia mis adentros, ya saben ustedes el cuidado que hay que tener cuando uno se relaciona con la familia política de un hijo. Pero cuando en esa misma fiesta, en compañía de mis con-suegros converso con un alemán, cosa que sucede con cierta frecuencia, es muy raro que comente con mis familiares políticos: estos alemanes qué raros son. Ahora bien, cuando en una reunión académica, como en alguna rara ocasión me ha sucedido, coincido con un alemán y con un japonés. La sensación que tengo es de que dos europeos estamos hablando con un oriental, y sin embargo cuando en una misión como observador de Naciones Unidas en Nicaragua, compartí tal labor con un alemán y con un conductor nicaragüense que nos prestaba servicios, mi complicidad con los gestos con el conductor nicaragüense fue tan patente que pese a las grandes dife-

rencias de nivel profesional y cultural que nos separaban a ambos, no podía por lo menos que tener la sensación de que dos latinos estábamos realizando un trabajo con un alemán. ¿Pueden ustedes entenderlo? ¿Puede el derecho dar contenido y significado a un sentimiento tan complejo de identidad cultural, y a la vez tan multiforme que me lleva a sentirme madrileño, español, o europeo, o latino, en función de quiénes sean mis interlocutores?

En España, en el momento de elaborarse la Constitución había con toda evidencia un claro sentimiento de identidad en Cataluña y en el País Vasco, y en menor medida en Galicia. Se optó por reconocer elípticamente esta identidad concretamente en la transitoria segunda que, de forma un poco elíptica así lo sostiene, pero este reconocimiento no fue obstáculo para que se abriera la puerta al reconocimiento de otras posibles identidades que surgieran inmediatamente a continuación, y así sucedió, tras la puesta en marcha de lo que nosotros denominamos como Comunidades Históricas, estas tres primeras que acabo de mencionar, se fueron creando otras catorce Comunidades Autónomas de modo que a mediados del año ochenta todo el territorio nacional se había organizado en Comunidades Autónomas, diecisiete en total, con diversos niveles de autogobierno en atención a sus peculiaridades propias.

Dado que esta mañana el tema ha sido ya desarrollado en extenso por quien me precedió en el uso de la palabra de los ponentes españoles, me limitaré a advertir que en todo caso este derecho al autogobierno heterogéneo, según las diferentes regiones, no está ausente de límites. Autonomía no es soberanía, declaró muy tempranamente el Tribunal Constitucional; las Comunidades Autónomas están obligadas a moverse dentro del ámbito que la propia Constitución establece y dentro del marco de competencias que han asumido en sus diferentes estatutos de autonomía. Deben actuar, igualmente, bajo la sombra del principio de solidaridad que expresamente se consagra en el artículo 2 de la Constitución, y por supuesto las decisiones están explícitamente vedadas en el mencionado artículo 2 cuando consagra la indisoluble unidad de la nación española.

Vivir en esta tensión entre diversas identidades, tensión entre los diferentes nacionalismos parciales y el nacionalismo español, porque también existe un nacionalismo español, es enriquecedor, pero también es complejo, requiere un notable esfuerzo de diálogo continuo y prolongado en el tiempo. Y ahí me atrevería a denunciar ciertos déficit, en materia de identidades cul-

turales no basta con reconocer, es preciso conocer al otro, conocer a los otros, y en mi país hemos reconocido las diferentes identidades culturales, pero yo creo que la falta de diálogo, en particular en los últimos años, nos ha impedido llegar a conocer al otro, diálogo es comprender lo que el otro pide, piensa o quiere. De la falta de diálogo han surgido los recelos y los sentimientos de incompreensión. En los actuales momentos vivimos unos preocupantes sentimientos de desconfianza e incompreensión que si no se atajan pueden dañar seriamente la convivencia futura. No creo que la vía más adecuada sea tachar de insaciable el deseo de autogobierno de los nacionalismos periféricos. Es preciso integrar desde el diálogo y no desde la imposición, o el futuro estará perdido a no muy largo plazo, pero que hayamos tenido fallas no quiere decir que no hayamos progresado, la generalización de las identidades culturales ha sido enormemente enriquecedora para la ciudadanía española, máxime en un contexto cada día más globalizado y con peligrosas tendencias a menospreciar la diferencia y lo particular.

Habría que hablar, obviamente, de otras muchas cosas, la adecuada combinación de tradición y modernidad con la que se regula la corona, la ponderada regulación que se realiza en el sistema de Gobierno Parlamentario. Habría que apuntar también algunos defectos, así por ejemplo, la configuración del Senado como Cámara de Representación Territorial técnicamente muy incorrecta, algunos de los aspectos del Consejo General de Poder Judicial que quizá 25 años después de experiencia hubieran podido mejorarse, pero en todo caso hay un último aspecto que no desearía dejar en el tintero: me refiero a la hegemonía de los partidos políticos en el funcionamiento de nuestro sistema político. Ciertamente, la Democracia moderna es imposible sin un amplio y generoso reconocimiento de los partidos políticos. Cuando en el bienio 1977 y 78 se abordó la elaboración de la Constitución, las estructuras de los partidos políticos españoles eran extremadamente débiles, el constituyente —en mi opinión, con buen criterio— adoptó una serie de mecanismos que propiciaban la consolidación del Régimen de Partidos; por ejemplo, el sistema electoral proporcional, las listas cerradas y bloqueadas, la grupocracia que impera en el funcionamiento del Parlamento, pero 25 años más tarde quizás se echen en falta otros mecanismos alternativos de participación política que dinamicen al propio sistema de partidos. La juventud así lo ha percibido y si bien los unos se han marginado de la vida política, o bien han canalizado su acción ciudadana volcándose en parti-

cipar en las ONG, acudiendo masivamente a las Costas de Galicia a luchar contra uno de los más graves atentados al medio ambiente que se ha producido en mi país, o manifestándose también abrumadoramente contra la participación vergonzante de España en la guerra de Irak.

Todavía estamos a tiempo, pero creo que es necesario un esfuerzo de reflexión autocrítica, no para debilitar a los partidos, nada más lejos de mi ánimo, son imprescindibles ya lo he dicho, sino para integrar ese importante caudal de energía de participación ciudadana a fin de propiciar un mejor funcionamiento de nuestra democracia constitucional. Concluyo ya, no sé si alguna de mis reflexiones puede ser extrapolable a la situación del Ecuador, cada pueblo tiene que encontrar su propio camino para alcanzar las más altas cotas de libertad e igualdad, pero de lo que sí pueden estar seguros, y de eso quiero también dejar un compromiso en público, es de que siempre que sea necesaria mi colaboración contarán con ella.

Muchas gracias.