



NACIONAL



# Constitución española

## Cuatro miradas en su 40º aniversario



En colaboración con



constituc4ón



## Introducción

**E**l español tiene una bella expresión, “parar mientes”, para significar la consideración atenta que se presta a algo. Parar mientes en la Constitución española cuando esta cumple su 40º aniversario de vigencia es el mejor reconocimiento que puede hacerse a lo que es más que el texto normativo de máximo rango en nuestro ordenamiento jurídico, porque se trata del gran acuerdo de convivencia entre españoles.

La Constitución es el documento que contiene las decisiones políticas fundamentales que adoptamos. Al optar acertadamente por un marco de libertad en el que hacer efectivo el Estado social y democrático de derecho, al afirmar el carácter pluralista de nuestra sociedad, al poner en pie todos los componentes de una arquitectura institucional democrática, la Constitución se convirtió en la llave con la que España tuvo acceso a una nueva realidad.

Los cuatro ensayos que integran este estudio subrayan, precisamente, lo que la Constitución, más allá de su consideración como norma jurídica, ha tenido de vía de acceso a una realidad más amplia con la que nuestro país, decidido a superar su peor historia, se quería reencontrar.

El estudio se abre con un análisis riguroso de la calidad institucional de nuestro sistema constitucional a cargo del profesor Eduardo Fernández Luiña. El análisis de los indicadores más solventes sobre calidad democrática e institucional arroja una alta valoración de nuestra salud democrática. Un análisis que no ignora las carencias de un sistema que tiene hacia sí mismo la obligación de buscar la mejora, pero que debería alejarnos de la tendencia a minusvalorar nuestras instituciones. España, y así lo confirman las evaluaciones internacionales, es una democracia altamente desarrollada que se sitúa cómodamente entre las mejores del mundo. Cuando se intenta desprestigiar la calidad democrática de nuestro país y sus instituciones es oportuno, es realmente imprescindible, recordar y recordarnos la solidez de esa arquitectura institucional que antes se mencionaba y la calidad de sus materiales.

► **El proceso de reconciliación que madura entre los españoles en el periodo de la Transición es el presupuesto moral de la Constitución y lo que hace que esta no sea una más de las habituales constituciones “de partido” abocadas al fracaso**



► **España, y así lo confirman las evaluaciones internacionales, es una democracia altamente desarrollada que se sitúa cómodamente entre las mejores del mundo**

El periodista e historiador Pedro Corral estudia el acuerdo de reconciliación que subyace en el proceso constituyente y que integra la materia histórica de la Transición. La Constitución es un gran relato de reconciliación jalonado de gestos de un extraordinario valor simbólico que explican la transformación fundamental del enemigo en adversario, del conflicto violento en confrontación pacífica, de la negación excluyente del otro al reconocimiento recíproco de la legitimidad como parte de una misma comunidad política. Hablamos de los elementos verdaderamente pre-políticos de aceptación y reconocimiento, porque si no se dan, el juego democrático es sencillamente imposible. Por esta misma razón, el proceso de reconciliación que madura entre los españoles en el periodo de la Transición es el presupuesto moral de la Constitución y lo que hace que esta no sea una más de las habituales constituciones “de partido” abocadas al fracaso que se pueden recordar en nuestra historia política.

Eugenio Nasarre, una personalidad de larga trayectoria política, actor relevante en la Transición y el proceso constituyente y de firme compromiso europeísta, aborda el tema de la Constitución y Europa. En efecto, entre las varias dimensiones que presenta la Constitución una de ellas –y no menor– es precisamente lo que supone de proceso de “europeización” de España. Una “europeización” que tenía mucho de reencuentro con una realidad cultural, histórica y humana de la que España ha sido siempre parte, y que era a la vez una de las garantías más eficaces para el buen fin de un proceso tan difícil como fue el de la Transición y el pacto constitucional. Europa, es decir, la incorporación a ese gran espacio democrático de estabilidad y prosperidad que había traído la paz al Continente, era una de esas realidades fundamentales a las que la Constitución abrió la puerta. Sin Europa, sin la fuerza de los valores que representa, sin la fuerza atractiva de su proyecto de integración, es dudoso que la Transición hubiera terminado con éxito. Europa es, por tanto, un elemento fundante de nuestra democracia.

Finalmente, Alberto Carnero, embajador de España, trata un tema de extraordinario interés como es el de la proyección de la Constitución española, lo que equivale a decir de la España constitucional, en América Latina. El valor referencial en América Latina de la Transición, del pacto constitucional y de las principales instituciones de nuestra democracia, es uno de los aspectos del proceso constitucional español sobre el que deberíamos reflexionar con mayor atención y una medida muy elocuente del éxito de nuestro proceso democrático. De nuevo hay en el caso



► **Sin Europa, sin la fuerza de los valores que representa, sin la fuerza atractiva de su proyecto de integración, es dudoso que la Transición hubiera terminado con éxito. Europa es, por tanto, un elemento fundante de nuestra democracia**

de América Latina un verdadero reencuentro que no anula los activos humanos y culturales ya existentes a ambos lados del Atlántico, pero que los potencia y los amplía. En este contexto hay que explicar la multiplicación de los flujos culturales y económicos, los logros en la vertebración de una comunidad iberoamericana, la conciencia de lo que significa la lengua común y el estímulo a la creación artística y el intercambio cultural.

La sociedad española, la que construye una verdadera institucionalidad democrática, la que mira a su pasado con una voluntad firme de no repetir sus horrores, la misma que accede al espacio de libertad europeo, la que reencuentra su dimensión iberoamericana, demuestra una extraordinaria energía creativa que se expresa en todas las manifestaciones de la cultura y en todos los registros en lo que la cultura se manifiesta.

Ese dinamismo cultural sin precedentes no fue solo el acompañamiento colorista de una sociedad dedicada a pensar en el diseño político de su nueva Constitución. La creación cultural expresó en todos sus niveles el proceso por el que la sociedad española estaba pasando. La creación cultural y artística se convirtió en avanzada en esa senda por la que transitaba la sociedad española. En avanzada de la mirada compleja e introspectiva con la que los españoles contemplaban su pasado reciente, de la superación de la quiebra del exilio, de las nuevas formas de expresión generacional y popular; en avanzada también en la nueva conciencia de un gran ámbito cultural latinoamericano. Avanzada, en fin, de las contradicciones y conflictos de una sociedad pluralista, pero también factor de diálogo y entendimiento. Y eso también es la base del éxito colectivo que significó la Constitución española. Éxito entonces y ahora.

► **El valor referencial en América Latina de la Transición, del pacto constitucional y de las principales instituciones de nuestra democracia, es uno de los aspectos del proceso constitucional español sobre el que deberíamos reflexionar con mayor atención**



## España. Un país con calidad democrática

**Eduardo Fernández Luiña**

Analista político de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES)



### Introducción

Este año se celebran los cuarenta años de nuestra Constitución. La Carta Magna que los españoles ratificaron el 6 de diciembre de 1978 sirvió de pilar jurídico e institucional para uno de los sistemas políticos en transición a la democracia más exitosos del planeta. Y es que, en esencia, nuestra Constitución ha sido un producto eficaz que ha servido de modelo para muchos en otras realidades nacionales y que ha contribuido a edificar uno de los periodos más exitosos de la historia de España.



► **Los españoles se encuentran entre el 20% más rico de los ciudadanos que habitan este planeta. Y sin duda, lo anterior se ha logrado gracias a la Constitución y no a pesar de la misma**

Los niveles de renta y de calidad de vida que a día de hoy disfrutan los españoles difícilmente se pueden explicar sin tener en cuenta la calidad de las instituciones que de manera cotidiana regulan la vida de estos. La Constitución es por definición la institución de instituciones, y por tanto parece acertado afirmar que el documento central de la arquitectura jurídica y política de nuestro país ha tenido, tiene y tendrá mucho que ver en el desarrollo y evolución de nuestro sistema político y de nuestra sociedad. España disfruta en perspectiva comparada de un elevado nivel de vida. Esto, a pesar de que muchos se empeñan en afirmar todos los días lo contrario. Los españoles se encuentran entre el 20% más rico de los ciudadanos que habitan este planeta. Y sin duda, lo anterior se ha logrado gracias a la Constitución y no a pesar de la misma (Nieves, 2016).

El presente artículo intenta ser un homenaje a nuestra Constitución por ser esta la columna vertebral de nuestra democracia. Como el lector puede suponer, es irrefutable el aporte que la misma ha realizado (como pilar jurídico e institucional) en favor de los españoles. Sin lugar a dudas y nuevamente a pesar de lo que muchos actores antisistema intentan todos los días, disfrutamos de uno de los mejores sistemas políticos existentes a nivel global. Y es bueno tener muy presente lo anterior, sobre todo en este momento plagado de incertidumbres. Desde el año 2015, presenciamos el nacimiento y desarrollo de formaciones más o menos radicales a un lado y otro del espectro ideológico. En cierto sentido, a estas organizaciones les une la crítica al texto constitucional y al proceso histórico que lo hizo posible. Por ello, parece necesario recordar a la ciudadanía los logros que nuestra Carta Magna ha conseguido en relación a la calidad democrática.

Lo que España ha alcanzado durante los últimos cuarenta no es fácil. No han sido muchos los países que han sufrido un cambio tan radical en su estructura social, cultural-formativa y económica. No han sido muchas las naciones que han conseguido una sociedad pacífica (en términos comparados España es uno de los países más seguros del mundo), saludable (con mayor calidad y esperanza de vida) y con buenas perspectivas de futuro en caso de tomar las decisiones políticas adecuadas (el potencial económico español es evidente).

Para todo lo anterior y con ánimo de concienciar a nuestro lector sobre la capacidad integradora de nuestra Constitución, hemos ideado este pequeño documento de trabajo. La idea del mismo es reflexionar sobre la situación de la calidad demo-



crática en la España de hoy. Todo, para como indicábamos párrafos atrás, homenajear a nuestra Carta Magna, pues está fuera de toda duda la relación existente entre buenas instituciones (la Constitución sobre todas ellas) y calidad de la democracia. Los buenos sistemas de normas mejoran la vida de los ciudadanos. En cierto sentido y a pesar de algunas limitaciones y retos, el éxito de España como país es clara muestra del éxito de sus instituciones. Sería terriblemente peligroso (y también irresponsable) ignorar el impacto positivo que sobre nuestra vida política y social ha tenido la Constitución aprobada hace ya cuarenta años.

Para lograr los objetivos que nos hemos propuesto, hemos organizado este documento de la siguiente manera. En la primera parte reflexionamos sobre el concepto de calidad democrática. Una vez hayamos presentado los elementos centrales de la noción de calidad, pasaremos a un segundo capítulo dedicado a revelar la situación de la calidad democrática en la España de hoy. Por motivos de espacio, lo más importante aquí será presentar los principales índices de calidad producidos a nivel global y ver la evolución que nuestro país ha sufrido a lo largo del tiempo. Trabajos como el *Democracy Index* o la información producida por *Global Democracy Ranking* serán de obligada consulta en este bloque. Pero además, analizaremos la situación de la cultura política y para ello nos sumergiremos en el análisis de las encuestas de opinión pública realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Una vez hayamos presentado tanto la noción de calidad como la evolución de la misma en España, abriremos un apartado dedicado a los retos que la democracia española tiene hacia el futuro. Este es un último capítulo de naturaleza prospectiva, desarrollado con ánimo de estudiar y presentar los desafíos que nuestro sistema político debe enfrentar si desea mantenerse como una de las mejores democracias del planeta y avanzar con ánimo de contribuir a una mejora en el modo de vida de los ciudadanos. El objetivo debe ser el de renovar la confianza y por tanto aumentar el apoyo social a este gran documento escrito en pro de la paz entre todos los españoles y de la integración de España en la Europa del siglo XXI.

## 1. ¿De qué hablamos cuando discutimos sobre calidad democrática?

El concepto de calidad democrática ha adquirido protagonismo con la llegada del siglo XXI. A pesar de algunos autores, dedicados a criticar dicha noción por las incertidumbres que la misma posee, los intelectuales comprometidos con el estu-

► **Está fuera de toda duda la relación existente entre buenas instituciones (la Constitución sobre todas ellas) y calidad de la democracia. Los buenos sistemas de normas mejoran la vida de los ciudadanos**



TABLA 1.

**Fuentes de la calidad democrática desarrolladas por la Ciencia Política**

<b>Noción de democracia como poliarquía</b>		
<b>Corbetta y Pérez-Liñán (2001)</b> 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Gobernabilidad 3. Representación 4. Participación ciudadana	<b>Altman y Pérez-Liñán (2002)</b> 1. Derechos civiles efectivos 2. Participación efectiva 3. Competencia efectiva	<b>Mainwaring y Pérez-Liñán (2008)</b> 1. Derechos políticos y libertades civiles
<b>Noción de democracia como “algo más” que poliarquía</b>		
<b>Diamond y Morlino (2004)</b> I) Procedimentales: 1. Estado de derecho 2. Participación 3. Competencia 4. <i>Accountability</i> vertical 5. <i>Accountability</i> horizontal  II) Sustantivas: 6. Libertad (derechos políticos y libertades civiles) 7. Igualdad (política y legal)  III) Resultados: 8. <i>Responsiveness</i>	<b>Hagopian (2005)</b> I) Derechos: 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Justicia y estado de derecho 3. Igualdad socio-económica  II) Representación: 4. <i>Accountability</i> (horizontal y vertical) 5. <i>Responsiveness</i> 6. Satisfacción ciudadana y participación	<b>Levine y Molina (2007)</b> 1. Decisión electoral 2. Participación 3. <i>Accountability</i> (horizontal, vertical, social) 4. <i>Responsiveness</i> 5. Soberanía

Fuente: Barreda, Mikel (2011). “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”. En *Política y Gobierno*, Vol. XVIII, número 2, Segundo Semestre. Pp. 265-295. P. 269.

dio de la calidad democrática han sido muchos. La Tabla número 1, realizada por el politólogo Mikel Barreda, explica con bastante claridad las principales aportaciones académicas realizadas a favor del estudio de la calidad democrática.

A la hora de estudiar la literatura vinculada a la calidad, quizás el académico que ha destacado con mayor claridad en el mundo europeo sea el profesor italiano Leonardo Morlino. El expresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA por sus siglas en inglés) indicó en varias de sus publicaciones que la calidad se puede entender en líneas generales como “una ordenación institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2007, pág. 5). Básicamente, nos encontramos con una democracia de calidad (o como nuestro autor señala, una buena democracia) cuando un importante número de ciudadanos siente que sus instituciones y aquellos que se encuentran al frente de las mismas responden adecuadamente a las necesidades y demandas que surgen desde la ciudadanía. En pocas palabras, una ciudadanía satisfecha con su modo



de vida y capaz de confiar en sus instituciones evidencia la existencia de una democracia de calidad.

Ahora bien, la calidad como en cualquier otro sector de la vida, hace referencia a (o posee) varias dimensiones. El propio autor señala esto cuando afirma que:

*En relación a la noción de 'calidad', si se reconstruye el uso que de la expresión se hace en otros ámbitos, surgen con claridad tres modos con los que se puede relacionar: 1) la calidad es definida por los aspectos del procedimiento fijados cuidadosamente por cada uno de los productos, es decir, está en el seguir procedimientos constructivos precisos y controlados en los tiempos y en los métodos; el cuidado está en los procedimientos; 2) la calidad consiste en el tener un producto que tenga ciertas características constructivas, esté hecho con ciertos materiales, tenga formas y funcionamiento definidos, junto a otros aspectos del producto precisados en detalle: se pone, entonces, atención en el contenido; 3) la calidad del producto o del servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, también en el volver a solicitar el producto o el servicio, independientemente de cuáles sean los procedimientos y sin necesidad de considerar directa y explícitamente los contenidos del producto o servicio o los procedimientos usados para tener ese producto o servicio, sino confiando simplemente en el resultado (Morlino, 2007, pág. 5).*

Como se puede observar del párrafo extraído, procedimientos, productos y resultados dibujan las líneas centrales alrededor de la calidad. Bajo esta lógica, parece evidente que si lo que buscamos es analizar la salud de la democracia española, deberíamos tener presentes estas palabras clave. La Constitución ha contribuido desde sus inicios a una mejora en los tres ámbitos citados. Y dicha mejora se evidencia cuando vemos las dimensiones concretas de la calidad. Si buscamos medir la misma, ¿dónde deberíamos poner el acento? La aportación del profesor Morlino –pero no solo de este– sitúa en el punto de mira las siguientes dimensiones. Cada una de ellas responde como nuestro lector puede suponer a alguna de las esferas de la calidad:

1. *Rule of Law* (Estado de Derecho).
2. Rendición de cuentas electoral.
3. Rendición de cuentas entre instituciones.
4. *Responsiveness* (capacidad de respuesta).
5. Libertad.
6. Igualdad.

► **Nos encontramos con una democracia de calidad cuando un importante número de ciudadanos siente que sus instituciones y quienes se encuentran al frente de las mismas responden adecuadamente a las necesidades y demandas de la ciudadanía**



► **España se encuentra entre las democracias “plenas” del planeta. El dato no es baladí, sobre todo en estos momentos en los cuales nuestro sistema liberal democrático se halla amenazado por una tensión secesionista que intenta desprestigiar constantemente el nivel y la calidad de nuestra democracia**

Leonardo Morlino indica que “las primeras tres son dimensiones de carácter procedimental, visto que atañen fundamentalmente a las reglas y solo indirectamente a los contenidos, aun siendo muy relevantes también para estos” (Morlino, 2007, pág. 6).

Lo que viene después, es decir, lo que hace referencia a la *responsiveness* (o capacidad de respuesta) y a la percepción de libertad y de igualdad hacen hincapié en todo lo relacionado con resultados. Todas son de gran importancia y todas son relevantes a la hora de edificar un sistema político de alta valía para la ciudadanía.

En la segunda parte de este trabajo profundizaremos en cada uno de estos aspectos, en cada una de estas dimensiones, siendo conscientes de que la información que manejaremos proviene en su mayor parte de indicadores vinculados al mundo de la cultura política y la opinión pública.

## **2. España y su relación con la calidad. ¿Qué nos dicen los datos?**

Como hemos podido comprobar después de esta breve revisión bibliográfica, a la hora de hablar de calidad parece necesario revisar cuestiones asociadas a los procedimientos políticos y administrativos que tienen lugar en un país. Por ejemplo, gran parte de los trabajos que estudian y analizan este fenómeno se centran en el análisis de los procesos electorales y en los mecanismos de rendición de cuentas existentes tanto a nivel horizontal como vertical (O'Donnell, 2004 ).

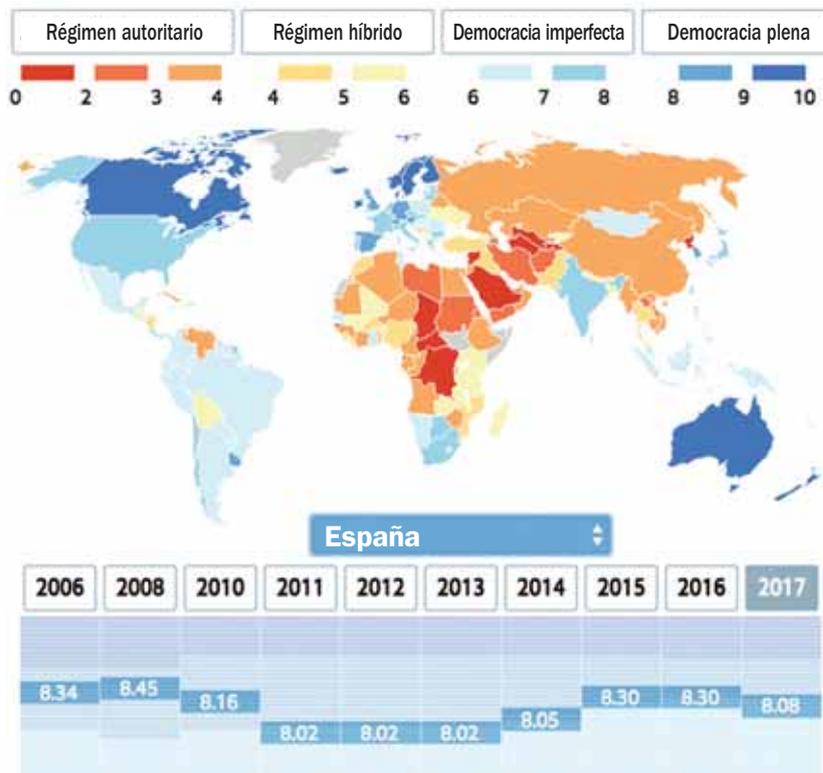
Si tuviésemos que comenzar el análisis general, quizás lo mejor sería iniciar con los indicadores de nivel general producidos por *The Economist Intelligence Unit* y por *Global Democracy Ranking*. En ambos indicadores España queda en decimonovena posición, es decir, entre las veinte mejores democracias del mundo.

El índice producido por el famoso semanario británico maneja unos ratios entre 0 (la peor de las puntuaciones) y 10 (la mejor de las puntuaciones). En el informe del año 2017, España obtuvo una puntuación general de 8.08 sobre 10. Es una puntuación muy buena que indica que España se encuentra entre las democracias “plenas” del planeta. El dato no es baladí, sobre todo en estos momentos en los cuales nuestro sistema liberal democrático se halla amenazado por una ten-



FIGURA 1.

**Serie temporal 2006-2017. Democracy Index The Economist Intelligence Unit**



Fuente: *The Economist* (2018). *Democracy Index 2017*. London. Para más información ver: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>

sión secesionista que intenta desprestigiar constantemente (hacia adentro y hacia fuera) el nivel y la calidad de nuestra democracia. Como hemos indicado, la posición (decimonovena) no cambia cuando observamos el *Global Democracy Ranking* producido en Austria, lo que evidencia una clara estabilidad de nuestro sistema.

Si estudiamos una serie temporal, el resultado nuevamente vuelve a ser el mismo. España, afortunadamente es muy estable en sus puntuaciones. La Figura número 1 resume la serie temporal y la posición obtenida por nuestra nación durante los últimos once años. Como se puede observar, su nota (puntuación) siempre ha oscilado entre el 8.45 que obtuvo en el año 2008 y el 8.02 que obtuvo durante los años 2011, 2012 y 2013.

El índice posee numerosas variables para realizar el análisis. Las áreas que examina son: Pluralismo y procesos electorales; Funcionamiento del Gobierno; Participación política, Cultura política; Libertades civiles.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar que España obtiene el mejor resultado en el primero de los apartados, el dedicado a pluralismo político y pro-



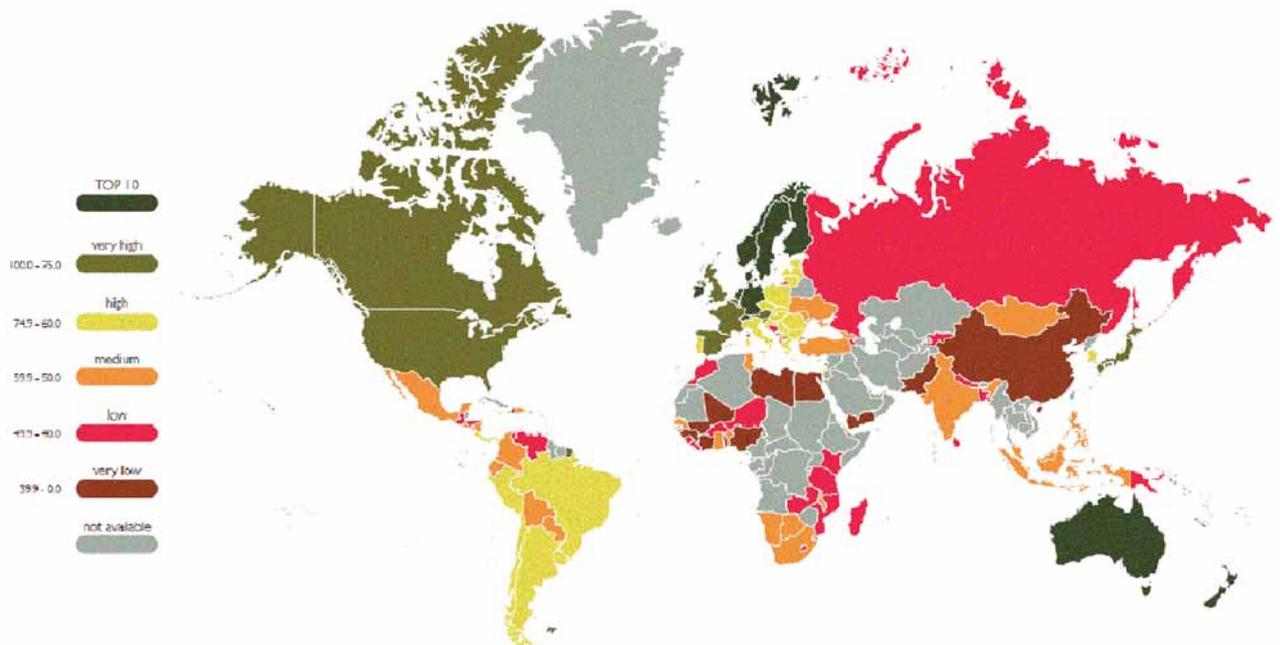
cesos electorales (una cuestión de procedimiento). En ese rubro, la nota de España supera los nueve puntos posicionándose en un 9.17. La otra posición –nos referimos por la alta puntuación que obtiene nuestro país– es la vinculada a las libertades civiles (en este caso hablamos de resultados). Como se puede comprobar, España es un país con libertades civiles protegidas. La puntuación obtenida es de 8.82 puntos.

Por el contrario, la peor nota que obtiene nuestro país tiene que ver con el funcionamiento del Estado y con el funcionamiento del Gobierno. En dicho apartado España llega a los 7.14 puntos, muy por debajo de las grandes democracias existentes en el ámbito global (Nueva Zelanda o Dinamarca obtienen 10 puntos en este rubro).

La Figura número 2 presenta el mapa realizado por el *Global Democracy Ranking*. Como la propia figura evidencia, España nuevamente deja ver que posee una democracia de “muy alta calidad”, situándose –como ya sabemos– entre los mejores sistemas políticos existentes en el escenario global.

FIGURA 2.

**Mapa de la calidad democrática a nivel global. *Global Democracy Ranking***



Fuente: *Global Democracy Ranking* (2016). Para más información ver: <http://democracyranking.org/wordpress/rank/democracy-ranking-2016/>



► **Nuestro país obtiene incluso buenas puntuaciones en ámbitos donde muchos ciudadanos suponen la existencia de graves problemas. Uno de ellos, terriblemente relevante para el funcionamiento del sistema, es el de la Justicia**

Después de este breve repaso a los indicadores, podemos decir sin temor a equivocarnos que la democracia española es sin lugar a dudas –aunque disguste a muchos– una democracia de calidad. Sin duda, las instituciones que facilitan el funcionamiento de la misma (entre ellas la principal, es decir, nuestra Constitución) son funcionales. Las puntuaciones en el ámbito de las libertades civiles y del pluralismo (integrador) existente al interior de nuestro sistema político así lo demuestran.

Pero además, si seguimos profundizando en nuestro análisis observaremos que nuestro país incluso obtiene buenas puntuaciones en ámbitos donde muchos ciudadanos suponen la existencia de graves problemas. Uno de ellos, terriblemente relevante para el funcionamiento del sistema, es el de la Justicia.

Desde que comenzó la amenaza independentista catalana, las críticas al funcionamiento y composición del organismo judicial han sido innumerables. Obviamente, nadie niega que el Sistema de Justicia en su conjunto posee retos y necesita de mejoras (por ejemplo, presupuestarias), pero nuevamente la calidad de nuestro organismo judicial está fuera de toda duda si aplicamos la óptica comparada.

La información sobre la situación del Estado de Derecho en España es positiva y aparece con claridad en el informe denominado *Rule of Law Index* (Índice de Estado de Derecho). Dicho índice, de reconocido prestigio a nivel global, posiciona a España entre los veinticinco mejores países del mundo. España se ubica en la vigésimo tercera posición, encontrándose entre los países que mayor respeto poseen respecto al Estado de Derecho. De todas formas y como hemos sugerido líneas atrás, no estaría mal mejorar este indicador, pues nuestro país podría sin ningún género de dudas posicionarse en futuros años entre los veinte mejores Estados de Derecho presentes en el escenario global.

De todo lo visto hasta el momento, han quedado nítidos bastantes elementos. El primero de ellos es que, como se puede suponer y en términos generales, la calidad de la democracia en España no se puede discutir. Pero además, en las áreas donde se supone deberíamos mejorar, las cosas no están tan mal ni son tan dramáticas como algunos medios de comunicación u organizaciones políticas pretenden... La cuestión del Estado de Derecho es importante. Un país que no posee buenas instituciones judiciales y, en general, un buen organismo judicial, no puede avanzar.



Las naciones con buenos sistemas judiciales tienen en común amplios porcentajes de apoyo a su sistema político y certeza institucional. Solo así, con confianza y certeza, los países pueden atraer capital y enriquecerse. Lo contrario representa una condena, un camino directo hacia el fracaso y hacia el caos. Por tanto, no está de más reflexionar sobre la cuestión judicial. Generar espacios de discusión y diálogo en libertad para su mejora parece algo relevante y positivo para el país. Pero seamos honestos, tener uno de los veinticinco mejores organismos judiciales del planeta es algo muy relevante. Algo que todo español debería saber y tener presente. Y muchas veces, los partidos antisistema, la prensa en sus idas y venidas cotidianas y parte de la ciudadanía obvian lo anterior, introduciendo una tensión que va más allá de la necesaria crítica constructiva. Conformarse está mal, pero criticar destructivamente sin tener presentes los datos es irresponsable y terriblemente negativo.

## 2.1. España. Un país de libertades e igualdad

Después de este breve resumen sobre lo que nos dicen los datos y señalando los retos vinculados al Estado de Derecho, en este subapartado nos centraremos en lo más positivo. Como se ha evidenciado a la hora de hablar sobre calidad democrática, España ha disfrutado de buenas posiciones cuando se estudia la salud de las libertades civiles. Pero además de la libertad, la ciudadanía también suele hablar de la igualdad *in extenso*. Muchas veces, los críticos han señalado que España es un país con desigualdades muy abruptas y exageradas. Nada más alejado de la realidad. Como tendremos ocasión de comprobar en este breve epígrafe, en España no solo hay libertad sino también igualdad. Y en ambos casos, el desempeño de nuestra democracia ha sido satisfactorio. Como de costumbre a lo largo de todo nuestro escrito, hay un gran número de índices y publicaciones científicas que reflexionan sobre estas cuestiones dando la razón a la arquitectura institucional vigente.

Al hablar de libertad existen varios índices. Uno, de producción nacional realizado por la Fundación para el Avance de la Libertad. Los autores hablan de libertad moral haciendo hincapié en “los debates morales más relevantes de nuestro tiempo, y funciona (del índice hablamos) midiendo el grado de libertad individual que cada país posee en los citados ámbitos de libertad” (Kohl & Pina, 2016, pág. 5). El índice estudia cuestiones vinculadas a la religión, la bioética, la criminalización de las drogas, la sexualidad y las cuestiones de familia. La situación de Es-



**El Estado debe atacar frontalmente el problema de la corrupción con ánimo de mantener los logros que nuestro sistema político constitucional ha conseguido**



► **Para el famoso *think tank* de los Estados Unidos (nos referimos a *El Cato*), España es la vigésimo quinta nación con más libertad humana del planeta**

paña en el índice es impresionante. Nuestro país se sitúa en la sexta posición a nivel global, posicionándose como una de las naciones más libres del planeta.

Estos resultados los confirma también tanto el Fraser Institute como *El Cato* a través de su informe *The Human Freedom Index 2018. A global measure of personal, civil and economic freedom*, escrito por Ian Vázquez y Tanja Porcnik. La posición española, nuevamente, se encuentra entre las mejores en el escenario global. Para el famoso *think tank* de los Estados Unidos (nos referimos a *El Cato*), España es la vigésimo quinta nación con más libertad humana del planeta. A la hora de realizar este índice, se hace bastante hincapié en cuestiones vinculadas a la libertad personal y a la libertad económica.

Cuando hablamos de libertades personales se estudia nuevamente la situación del Estado de Derecho, de la seguridad (física), de los movimientos religiosos, libertad de expresión, la expresión de la identidad y libertad de asociación. Pero además, en este nuevo indicador se introducen también elementos vinculados (como hemos dicho líneas atrás) a la libertad económica. Es en este último aspecto –el económico– donde se trata la cuestión del tamaño del gobierno, de la protección de la propiedad privada, de la regulación, de la libertad para comerciar y de la inflación.

Los resultados que obtiene nuestro país son muy buenos en el primero de los bloques, no tanto en el segundo. En términos generales, España se posiciona en el puesto número veinticinco del *ranking*, situándose en libertades personales el 27 sobre 162 y en libertades económicas el 30 sobre 162. La Tabla número 2 presenta la serie temporal y, como se puede observar, la posición de España sigue siendo (como hemos visto hasta el momento) estable.

TABLA 2.

**Evolución de España en el Índice de Libertad Humana desarrollado por *El Cato***  
(puntos sobre 10)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Libertad humana	8,25	8,10	8,25	8,13	8,02	8,01	8,20	8,18	8,16
Libertad económica	7,37	7,27	7,32	7,45	7,35	7,35	7,45	7,53	7,56
Libertad personal	9,12	8,93	9,17	8,80	8,68	8,66	8,94	8,82	8,76

Fuente: Vázquez, Ian & Porcnik, Tanja (2018). *The Human Freedom Index 2018. A global measurement of personal civil, and economic freedom*. Washington DC. *El Cato*. P. 321.

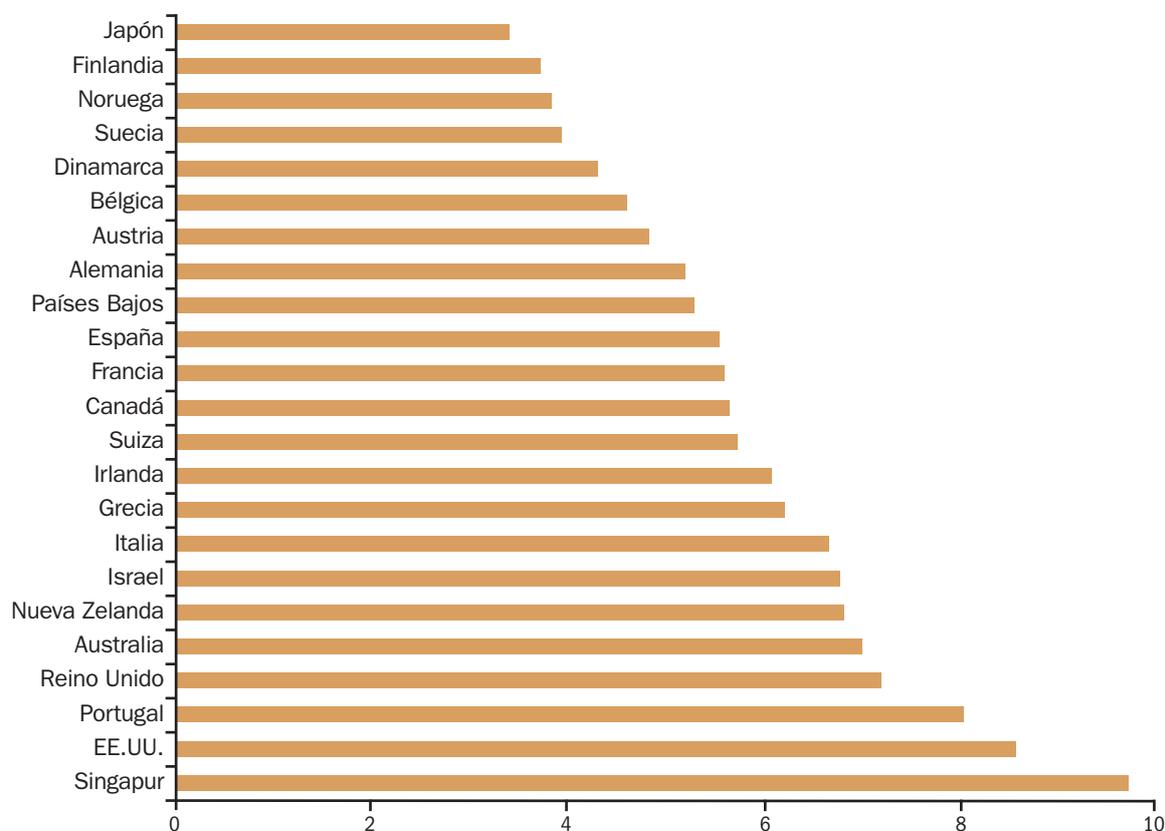


Los retos en este apartado se encuentran, como nuestro lector podrá suponer, en el área económica. Es en ese apartado, de gran importancia para la libertad, donde se encuentran los mayores desafíos de nuestro país. Pero como se ha evidenciado contrastando un gran número de informes, la situación en términos generales de la libertad en nuestro país es excelente. Estamos a la cabeza de la libertad en el escenario global y de nuevo, desafortunadamente, son muchos los ciudadanos que no tienen en cuenta estos aspectos.

Cuando observamos qué sucede alrededor de la igualdad, vuelven a aparecer los fantasmas. Desde la llegada de la crisis no han faltado los especialistas que, sobre todo, nuevamente a través de la prensa, han señalado el aumento de la desigualdad en nuestra sociedad. Una vez más, parece que la realidad no tiene demasiado que ver con los mensajes que habitualmente nos hacen llegar algunas élites políticas y algunos medios de comunicación.

FIGURA 3.

**¿Cuánto más rico es el 20% de los ricos respecto del 20% de los pobres de un país?**



Fuente: Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2009). *The spirit level. How greater equality makes societies stronger*. London. Bloomsbury Press. P. 17.



► **Nuestra nación es más igualitaria que la de nuestros vecinos franceses, italianos o portugueses. Estamos mejor posicionados que Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido o el mismo Estados Unidos**

Richard Wilkinson y Kate Pickett son dos científicos sociales de renombre. Su especialidad ha sido desde hace décadas el análisis de la desigualdad. A través de sus artículos científicos han analizado la situación de la desigualdad en los países que configuran la OCDE (treinta y cuatro naciones) y el impacto –negativo la mayoría de las veces– que la elevada desigualdad tiene sobre dichas sociedades. La Figura número 3 presenta los datos para España en el año 2009. Como prueban los datos, España se encuentra entre los países ricos más igualitarios.

Con base en la investigación realizada por estos dos grandes académicos, podemos afirmar que los resultados en términos de igualdad son muy buenos para nuestro país. No solo somos libres, nuestra realidad nacional también es más igualitaria de lo que algunos podrían suponer. Sin lugar a dudas, nuestra nación es más igualitaria que la de nuestros vecinos franceses (que siempre se pone de ejemplo en cuanto a avances sociales, etc.), italianos o portugueses. Pero es que, además, estamos mejor posicionados que Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido o el mismo Estados Unidos de Norteamérica.

La crisis, no debemos hacer demagogia con lo anterior, ha dificultado las cosas para un importante número de individuos. Sin embargo, España sigue siendo un país equilibrado en términos de igualdad y clases medias. Definitivamente, mucho más que algunos de nuestros vecinos. Hace poco más de dos años Juan Ramón Rallo señalaba que

*España exhibe uno de los índices Gini de riqueza más reducidos del planeta (recordemos que cuanto más bajo es el índice Gini, más igualitaria es la distribución de la variable analizada) (Rallo, 2016).*

Y lo anterior tenía lugar porque incluso después de la crisis en España existe una

*(...) muy extendida propiedad inmobiliaria: de acuerdo con el INE, el 77,2% de las familias españolas es propietario de su vivienda (el 49% la tiene totalmente pagada y el 28,2%, pendiente de algunos pagos). Si a esto le sumamos la fuerte revalorización de los precios de la vivienda durante las últimas décadas (aun cuando descontáramos la burbuja a partir de 2002), se entenderá por qué las clases medias poseen un porcentaje tan elevado de la riqueza nacional y por qué, en última instancia, los patrimonios están tan igualitariamente distribuidos en España.*



Básicamente, España es una sociedad de propietarios e, inevitablemente, lo anterior contribuye a reducir los niveles de desigualdad. Es curioso que a pesar de estos análisis producidos por intelectuales tanto nacionales como extranjeros, a día de hoy todavía sean muchos los que piensan que en España se vive en una situación dramática.

Lo anterior, es decir, la crítica destructiva (y falsa) que emana desde algunos medios intoxica el ambiente, afectando gravemente a las encuestas de opinión y con ello a la valoración que de nuestra democracia poseen los ciudadanos. Es ahí, en las cuestiones de opinión pública (y de cultura política), donde se encuentran los mayores retos. Pero como se ha podido comprobar, parece indudable el alto grado que en casi todas las dimensiones de la calidad democrática posee nuestro sistema político.

### **3. Retos de nuestra democracia. ¿Satisfechos con la democracia?**

Actualmente, no es ningún secreto, la democracia pasa por malos momentos a nivel planetario. Los trabajos de Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018) así lo señalan. Las investigaciones realizadas por Yasha Mounk (2018) y Roberto Stefan Foa (2016, 2017) suscriben lo anterior, sobre todo en relación a Norteamérica y Europa Occidental.

En América Latina, desafortunadamente las cosas no están mejor. El informe publicado hace apenas unos meses por la Fundación FAES titulado *América Latina. Una Agenda de Libertad 2018* señala que la situación en la región no es fácil. A pesar de la victoria que ha tenido lugar sobre el populismo en Argentina o Ecuador, las cosas son complicadas en Nicaragua, Bolivia y Venezuela. México, la economía más grande del área después de Brasil, también se encuentra en estos momentos en una situación incierta y su futuro político y económico despierta sospechas en emprendedores e inversores de todo el mundo.

Por tanto, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la democracia liberal pasa por una crisis de legitimidad sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. No disfruta de buena salud. Ahora bien, si tuviésemos que explicar la situación actual ¿Qué razones existen? En primer lugar, la crisis económica ha sido la razón más utilizada para reflexionar sobre este problema de legitimidad. ¿Es la única variable? Claramente, parece complicado afirmar que el colapso económico que vivieron en el año 2008 los Estados Unidos de Norteamérica y un gran número de países europeos sea la única explicación.

► **A pesar de la calidad de nuestras instituciones (la Constitución, la principal), la política es más un proceso que una estructura. Y por ello, los sistemas pueden degenerar –incluso en tiempo récord– si se toman decisiones equivocadas**



Con este escenario global, ¿qué podemos decir de España? Es decir, ¿en qué circunstancias se encuentra en este momento nuestro país? A pesar de la crisis económica que hemos sufrido durante la última década, hemos podido comprobar en los apartados anteriores que la situación sigue siendo relativamente buena en perspectiva comparada. Ahora bien, que todavía seamos una democracia de calidad no significa que no existan retos a los que debemos hacer frente. Al final y a pesar de la calidad de nuestras instituciones (la Constitución, la principal), la política es más un proceso que una estructura. Y por ello, los sistemas pueden degenerar si se toman decisiones equivocadas –incluso en tiempo récord–. El ejemplo más claro es el caso venezolano, otrora uno de los países de referencia en la región latinoamericana, en la actualidad convertido en un drama humanitario.

El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) mide periódicamente el clima social existente en España. Como parte de nuestro trabajo, parece necesario hacer hincapié en sus acreditados estudios y barómetros. Son estas encuestas las que muestran con toda claridad los problemas percibidos por la ciudadanía.

En la Tabla número 3 se muestran los principales problemas (los tres primeros) que la ciudadanía española percibe a finales del año 2018.

TABLA 3.

**Principales problemas de España (según la ciudadanía) (%)**

	<b>Primer Problema</b>	<b>Segundo Problema</b>	<b>Tercer Problema</b>	<b>TOTAL</b>
Paro	36,4	16,8	6,7	59,8
Corrupción y fraude	13,9	11,5	5,1	30,5
Los políticos en general, los partidos y la política	13,8	8,9	5,1	27,8
Número de consultados	2.973	2.973	2.973	2.973

Fuente: CIS (2018). Barómetro de octubre 2018. Estudio número 3226. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. P. 3.

Como se puede observar, el paro representa el mayor de los retos de nuestro sistema político. Pero seguido de este problema (por otro lado, clásico en las encuestas de opinión en España) aparecen cuestiones de naturaleza política como la corrupción, los partidos políticos y los políticos. Cuando la pregunta se traslada al ámbito personal, estrictamente individual, los problemas cambian parcialmente, pero siempre de forma relevante.

En la Tabla número 4 afrontamos la cuestión y como se puede observar, los datos siguen haciendo hincapié en la economía.

Cuando hablamos de la vida privada, lo que más preocupa a los ciudadanos tiene que ver con los ingresos y el empleo. El paro sigue siendo el principal pro-



TABLA 4.

**El problema que, a nivel individual, afecta más la vida de la ciudadanía (%)**

	Primer Problema	Segundo Problema	Tercer Problema	TOTAL
Paro	22,5	7,2	1,7	31,4
Problemas de índole económica	11,4	8,5	3,4	23,3
Las pensiones	9,1	3,2	1,5	13,9
Corrupción y fraude	4,5	3,1	1,8	9,4
Los políticos en general, los partidos y la política	4,5	3,4	2,0	9,9
Número de consultados	2.973	2.973	2.973	2.973

Fuente: CIS (2018). Barómetro de octubre 2018. Estudio número 3226. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. P.4.

blema, seguido de los contratiempos asociados a la renta (básicamente, llegar a fin de mes) y la salud de las pensiones.

Las cuestiones de corrupción y la política (y los políticos) se posicionan en la quinta y cuarta posición respectivamente. Sin embargo, lo anterior no significa que la política no importe a la ciudadanía. Con base en las encuestas del CIS y siendo consciente de las imperfecciones técnicas que este tipo de estudios poseen, parece que nuestra democracia todavía disfruta de una relativa buena salud a pesar de la fractura del bipartidismo imperfecto que ha caracterizado el funcionamiento de nuestro sistema político durante los últimos veinticinco años.

TABLA 5.

**Legitimidad de la democracia y compromiso cívico con la misma (%)**

Indíqueme, por favor, ¿hasta qué punto está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con cada una de las siguientes frases?

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	N.S.	N.C.	(N)
A través del voto la gente como yo puede influir en lo que pasa en la política	19,7	46,6	20,6	7,9	4,7	0,4	(2.973)
Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales	39,2	41,4	14,7	1,8	2,6	0,3	(2.973)
Los/as políticos/as no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo	37,5	41,8	14,8	2,2	3,2	0,4	(2.973)
Estoy mejor informado/a sobre política que la mayoría de la gente	5,1	24,6	44,2	17,9	7,5	0,6	(2.973)
Vota tanta gente, que mi voto apenas influye en los resultados	5,8	25,2	44,2	15,6	8,2	1,0	(2.973)
Votar contribuye a sostener la democracia	30,1	52,2	8,3	2,4	6,5	0,5	(2.973)
La democracia siempre es preferible a cualquier otra forma de gobierno	44,1	45,0	4,3	1,2	4,8	0,6	(2.973)

Fuente: CIS (2018). Barómetro de octubre 2018. Estudio número 3226. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. P.5.



Como se puede comprobar, a día de hoy el 89,1% de la población española está “de acuerdo” o “muy de acuerdo” en la afirmación de que “La democracia siempre es preferible a cualquier otra forma de Gobierno”. Por tanto, de manera evidente, el apoyo social que la democracia tiene en nuestro país está fuera de toda duda.

Sin embargo, aunque la forma (las instituciones que componen nuestro sistema político) disfruta de bastante apoyo, los actores que gestionan el proceso social no encuentran esos amplios soportes sociales. Las cifras, nuevamente, vuelven a ser muy claras. El 79,3% de los encuestados no considera que los políticos se preocupen de sus problemas, “de la gente como yo”.

En opinión de una gran parte de los ciudadanos españoles (están de acuerdo o muy de acuerdo), los políticos se preocupan, en primer lugar, “de sus intereses personales”. Como indica el barómetro de octubre de 2018, lo anterior lo comparte el 80,6% de los encuestados.

Este tipo de encuestas detectan un problema en una de las aristas más relevantes de la calidad democrática: la de *responsiveness* o capacidad de respuesta. Para bien o para mal, los ciudadanos, aunque creen mayoritariamente en la democracia, han perdido confianza tanto en los actores relevantes del sistema como en su capacidad de respuesta ante los problemas que la ciudadanía afronta cotidianamente. Y eso representa un problema político y de legitimidad democrática que debe ser resuelto cuanto antes.

La mayoría de los individuos siguen creyendo que con su voto puede influir en las decisiones políticas. Sin embargo, los niveles de confianza están en uno de sus momentos más bajos... Los mismos se pueden observar en la Tabla número 6.

TABLA 6.

**Niveles de confianza de la ciudadanía española en los actores relevantes del sistema político (%)**

Y ¿cuánta confianza: mucha, alguna, poca o ninguna, tiene Ud. en cada uno de los siguientes colectivos?

	Mucha confianza	Alguna confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	N.S.	N.C.	(N)
Parlamentarios	0,7	12,6	40,3	43,6	2,3	0,4	(3.342)
Policías	28,6	47,2	16,3	7,1	0,6	0,1	(3.342)
Jueces	10,4	35,6	30,7	20,5	2,5	0,3	(3.342)
Militares	26,8	40,2	17,4	11,8	3,6	0,3	(3.342)
Líderes políticos	0,8	10,3	34,8	52,8	1,1	0,3	(3.342)

Fuente: CIS (2017). Barómetro de junio 2017. Estudio número 3181. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. P. 15.



Como se puede confirmar, la desconfianza ciudadana sobre los parlamentarios está fuera de toda duda. Más del 80% de los encuestados tiene “poca” o “ninguna” confianza en los parlamentarios. Cuando vamos a los líderes políticos, las cifras incluso empeoran, llegando al 87,6% de los encuestados. Cambia mucho el escenario cuando se consulta sobre los jueces (que mejoran su marca superando a los políticos por goleada) o cuando hablamos de policía y de militares (sin duda, los actores que disfrutan de mayor grado de legitimidad).

Esto que se comprueba por encuestas sobre colectivos, se suscribe cuando el CIS pregunta directamente sobre las instituciones. En la Tabla número 7 se muestran los datos en relación a las instituciones.

TABLA 7.

**Confianza ciudadana en las instituciones (%)**

¿Cuánta confianza: mucha, alguna, poca o ninguna, tiene Ud. en cada uno de las siguientes instituciones?

	Mucha confianza	Alguna confianza	Poca confianza	Ninguna confianza	N.S.	N.C.	(N)
El Congreso de los Diputados	2,0	12,3	36,2	46,1	2,8	0,7	(3.342)
El Poder Judicial	4,4	22,8	37,0	33,1	2,3	0,4	(3.342)
El Gobierno central	3,0	16,0	33,9	44,9	1,8	0,3	(3.342)
Los partidos políticos	0,7	9,1	33,4	55,2	1,0	0,7	(3.342)
Las Fuerzas Armadas	24,8	39,4	17,7	13,1	4,3	0,7	(3.342)
La Administración General del Estado	5,6	29,2	36,7	25,0	3,3	0,3	(3.342)
La Administración de su comunidad autónoma	5,8	32,7	36,7	21,6	2,8	0,3	(3.342)
La Administración local	11,3	39,1	28,5	18,6	2,3	0,3	(3.342)

Fuente: CIS (2017). Barómetro de junio 2017. Estudio número 3181. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. P. 14.

El lector podrá comprobar, en total sintonía con lo anterior, que los partidos políticos y el Congreso de los Diputados son las instituciones peor valoradas en nuestro tiempo. Por el contrario, las Fuerzas Armadas y la Administración Local son las que mejor puntuación obtienen.

La capacidad de *responsiveness* de nuestro sistema político debe mejorar, sobre todo si queremos mantener –y por supuesto, mejorar– la calidad democrática que ha marcado –y caracterizado– el devenir de nuestro sistema político desde el año 78. Y es que, desde la explosión de la crisis han ocurrido escándalos de corrupción y tensiones de naturaleza secesionista que han provocado la erosión progresiva de la legitimidad de nuestras instituciones políticas y, en consecuencia, afectado a nuestro sistema constitucional. Como se ha podido comprobar en este breve documento de trabajo, el problema político y sobre todo el problema con los políticos es,



► **En general, no existe una crítica directa por parte de la ciudadanía española ni a la Monarquía ni al Estado de las Autonomías ni a las instituciones que se diseñan en nuestro texto constitucional. El problema es de personas, no de instituciones**

a día de hoy, la mayor amenaza a la legitimidad de la democracia española. Lo anterior representa un problema, pero no debemos olvidar dónde se concentran los obstáculos a la legitimidad de nuestro sistema. Y es que, como se ha visto, la crítica ciudadana tiene más que ver con las personas que llevan el barco que con la propia forma del barco. No existe una crítica directa por parte de amplios porcentajes de la ciudadanía española ni a la Monarquía (desde luego, no representa un problema para los ciudadanos y así lo evidencian las encuestas) ni al Estado de las Autonomías ni en general a las instituciones que se diseñan en nuestro texto constitucional. El problema es de personas, no de instituciones.

### **3.1. La corrupción como virus deslegitimador**

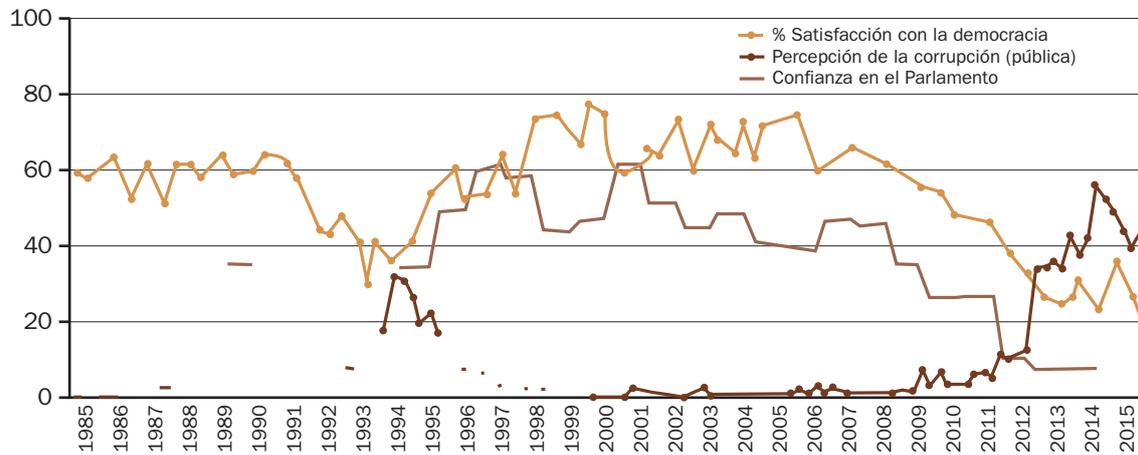
Como se ha podido comprobar con los datos analizados hasta el momento, el mayor reto que tiene España para seguir siendo un país con calidad democrática es de naturaleza política. Guste o no, dicho problema, el político, debe ser corregido cuanto antes.

Las cifras constatan que la ciudadanía es consciente y que no está al margen de algunos de los retos que nuestra nación tiene a futuro. Y uno de ellos, la corrupción, les preocupa profundamente, contribuyendo a una erosión de la *responsiveness* de nuestro sistema político. La corrupción, a pesar de las medidas que se han tomado para frenarla en todos los niveles de acción política, sigue costando mucho en términos de legitimidad. Además y como suscriben los datos, lo anterior no parece mejorar a pesar del progreso económico que está teniendo lugar en España desde el año 2014.

Mariano Torcal y Pablo Christmann han escrito un interesante artículo titulado *The political and economic causes of satisfaction with democracy in Spain –a twofold panel study*. El artículo, publicado en la revista *West European Politics*, señalaba que la crisis económica ha sido una variable muy relevante a la hora de entender la pérdida de legitimidad de nuestro sistema político frente a la ciudadanía. Pero además de la cuestión económica, el trabajo de estos dos investigadores de la Universidad Pompeu Fabra indicaba que la corrupción explicaba de forma más potente la citada crisis de legitimidad del sistema. Con su trabajo alertaban de que, si solo se ataca la cuestión económica y se deja de lado la situación de la corrupción, la situación no mejorará.



FIGURA 4.

**Confianza política y percepción de la corrupción en España**

Fuente: Christmann, Pablo & Torcal, Mariano (2017). "The political and economic causes of satisfaction with democracy in Spain – a twofold panel study". En *West European Politics*. Vol. 40, issue 6. Pp. 1241-1266. P. 6.

La Figura 4 presenta de forma gráfica el razonamiento anterior. Como se puede comprobar, la satisfacción con la democracia y la confianza en el Congreso son inversamente proporcionales a la percepción de corrupción. Lo anterior deteriora la confianza en el sistema y por tanto su calidad. Este es un reto inevitable que debemos enfrentar si queremos seguir siendo lo que hasta este momento hemos sido, una democracia de calidad posicionada entre las mejores del mundo. Pero dicha variable no puede ser dejada de lado.

La Figura 4 antedicha muestra con toda claridad que si no se resuelve el problema de la corrupción (y de la percepción de corrupción) en España, perderemos calidad. A pesar de la recuperación económica que nuestro país ha sufrido desde el año 2013, la valoración sobre nuestro sistema democrático no ha mejorado en los últimos años. Y obviamente, la razón que ha impedido la mejora en la valoración ciudadana sobre el sistema ha sido la incómoda corrupción. El Estado debe atacar frontalmente el problema de la corrupción con ánimo de mantener los logros que nuestro sistema político constitucional ha conseguido. Solo así, con confianza en las instituciones, podremos enfrentar sin problemas y sin tensión social el brillante futuro que nos espera como país.

► **La Constitución no es parte del problema, sino la esencia de la solución. Las encuestas de cultura política no muestran una crítica a la piedra angular de nuestras instituciones, sino a los actores que gestionan el proceso político día a día**



España tiene todo para ser una gran nación. En la actualidad, nuestro potencial es reconocido por muchos fuera y dentro de nuestras fronteras. Aprovechemos los próximos años para sanear el sistema, seguir con el rumbo de calidad establecido y mantener la calidad que desde el año 1978 ha definido a nuestro sistema político constitucional. España y los españoles se lo merecen.

## Conclusiones

El presente documento de trabajo es un homenaje al desarrollo político, social e institucional que nuestra Constitución ha permitido hasta nuestros días. Sin lugar a dudas, nuestra Carta Magna ha desempeñado una fantástica labor durante sus cuarenta años de vida. Está fuera de toda duda que existe una relación entre calidad de las instituciones y calidad de la democracia. La Constitución es la institución de instituciones y, por ello, nuestra pequeña investigación ha intentado evaluar el devenir español durante las últimas décadas.

La conclusión a la que hemos llegado ha sido muy clara: el sistema político español se ha establecido como una de las mejores democracias del planeta. Y por ello, por todo lo anterior, parece de sentido común reconocer el rol que la Constitución y su desarrollo ulterior ha desempeñado durante todos estos años en esa tarea. Desde nuestro particular punto de vista, la Carta Magna española ha cumplido su función con creces, siendo un pilar central –de naturaleza institucional– a la hora de explicar la prosperidad que ha vivido nuestro país durante los últimas cuatro décadas. A pesar de la crisis económica, muy dura para un gran número de españoles, la situación en términos generales sigue siendo buena en perspectiva comparada. Y, nuevamente, la calidad de nuestras instituciones ha tenido –y tiene– mucho que ver.

Lo anterior no significa que estemos exentos de problemas, retos y desafíos. Nuestro sistema político debe ser consciente de las amenazas que existen tanto hacia nuestra forma de vida como hacia la situación de prosperidad y bienestar que caracteriza el día a día de una gran mayoría de españoles. Y parece que las asignaturas pendientes de nuestro sistema tienen que ver con una mejor protección de las libertades económicas y con promover acciones decididas en la lucha contra la corrupción. Si estas variables se resuelven en el medio plazo, nuestro sistema recuperará sin problemas su legitimidad (que sigue siendo muy alta como hemos podido comprobar).

Pero al contrario de lo que muchos afirman, la Constitución no es parte del problema, sino la esencia de la solución. Las encuestas de cultura política no muestran una crítica a la piedra angular de nuestras instituciones, sino a los actores que gestionan el proceso político día a día. La ciudadanía no está a favor de modificar la Constitución. No encontramos evidencia empírica que señale la existencia de amplios porcentajes de la población con deseos de modificar nuestra Carta



Magna. Por ello, porque no es la Constitución el foco de las críticas que emanan desde la ciudadanía, y porque la misma ha cumplido con creces la misión que se le encomendó hace ya cuarenta años, debemos defender nuestra Constitución de forma cabal. Trabajamos, y este documento es una muestra más, para que la confianza de los españoles en nuestra Carta Magna siga siendo elevada y podamos disfrutar como nación de un futuro prometedor. Como indicábamos líneas atrás, España y los españoles nos lo merecemos.

## Bibliografía

- Barreda, M.** (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, XVIII (2), 265-295.
- Christmann, P., & Torcal, M.** (2017). The political and economic causes of satisfaction with democracy in Spain —a twofold panel study. *West European politics*, 40 (6), 1241-1266.
- CIS.** (2018). *Barómetro Octubre 2018. Estudio 3226*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- CIS.** (2017). *Calidad de los servicios públicos (XII)*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Global Democracy Ranking.** (2016). *Democracy Ranking 2016*. Global Democracy Ranking, Viena.
- Kohl, A., & Pina, J.** (2016). *World Index of Moral Freedom 2016. How free is your country from state-imposed moral constraints?* Fundación para el Avance de la Libertad, Madrid.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D.** (2018). *How democracies die*. New York, USA: Penguin Random House.
- Mounk, Y.** (2018). *The people vs. democracy. Why our Freedom is in danger and how to save it*. New York, USA: Harvard University Press.
- Mounk, Y., & Stefan Foa, R.** (2016). The danger of deconsolidation: The democratic disconnect. *Journal of democracy*, 27 (3), 5-17.
- Morlino, L.** (2007). Explicar la calidad democrática. ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política*, 27 (2), 3-22.
- Nieves, V.** (24 de noviembre de 2016). España vuela a colarse entre los países más ricos e igualitarios del mundo, según Credit Suisse. *El Economista*.
- O'Donnell, G.** (2004). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista española de Ciencia Política* (11), 11-31.
- Rallo, J. R.** (23 de septiembre de 2016). España, a la cabeza en la igualdad de la riqueza. *El Confidencial*.
- The Economist** (2018). *Democracy Index 2017. Free speech under attack*. The Economist Intelligence Unit, London.
- Vásquez, I., & Porcnik, T.** (2018). *The human Freedom index 2018. A global measurement of personal, civil, and economic freedom*. El Cato, Washington DC.
- Wilkinson, R., & Pickett, K.** (2009). *The spirit level. How greater equality makes societies stronger*. London, UK: Bloomsbury Press.
- World Justice Project.** (2018). *Índice de Estado de Derecho 2017-2018*. World Justice Project, Washington.
- Zarzalejos, J., & Fernández Luiña, E.** (2018). *América Latina. Una agenda de libertad 2018*. Madrid, España: Fundación para el análisis y los estudios sociales (FAES).



## Constitución y reconciliación

**Pedro Corral**

Periodista y escritor. Autor de *Desertores. Los españoles que no quisieron la Guerra Civil*



**E**n marzo de 1974 los periódicos y semanarios españoles se hicieron eco con profusión del enlace matrimonial, en la capilla del Palacio de El Pardo, residencia del jefe del Estado, entre Mariola Martínez-Bordiú Franco, nieta del general Francisco Franco Bahamonde, con Rafael Ardid Villoslada, nieto del coronel Tomás Ardid Rey<sup>1</sup>.

El dictador asistió a la boda y actuó de padrino de su nieta, no así el coronel Ardid, ya que había fallecido en 1958. Aunque pudiera parecer que el matrimonio venía a emparentar a la familia de Franco con la de un militar del régimen, lo cierto es que no era así, si bien no he encontrado, ni creo que sea posible encontrarla, ninguna referencia a la genealogía del novio en la ingente información que el enlace, todo un acontecimiento “rosa” en su época, generó entonces en periódicos y revistas.

<sup>1</sup> “Alegría en el hogar del Jefe del Estado”, ABC, Madrid, 15 de marzo de 1974.



► **Las nuevas generaciones de las familias Franco y Ardid habían hecho realidad la voluntad de concordia que ya fuera expresada, nada menos que en 1956, por el Partido Comunista de España en el manifiesto por la reconciliación nacional**

La realidad es que el coronel Tomás Ardid, abuelo del contrayente, había sido represaliado por el general Franco por su lealtad al Gobierno de la Segunda República durante la Guerra Civil, si bien a su viuda, fallecida en 1971, se le reconocería por el régimen una pensión de viudedad desde el mismo año 1958<sup>2</sup>.

Pero el simbolismo del enlace de sus respectivos nietos va aún más allá: perteneciente al arma de Ingenieros, el coronel Ardid Rey había sido, junto con el general Vicente Rojo, uno de los artífices de la fortificación y defensa de Madrid ante los ataques de las tropas de Franco en los duros combates de noviembre de 1936, durante la Guerra Civil. La derrota de las fuerzas sublevadas ante la capital puede considerarse el mayor fracaso, y más crucial, de Franco en toda la contienda, y en él tuvo un papel destacado el coronel Ardid, con quien casi cuarenta años después iba a emparentar el dictador.

Si traigo a colación este evento mundano es justamente como símbolo de que en la sociedad española, a pesar de que se mantenían algunas de las secuelas más lacerantes de la contienda, como el exilio y la persecución del disidente, la Guerra Civil había dejado de ocupar la centralidad de la vida nacional. Y ello a pesar también de que el régimen seguía manteniendo vigente el perpetuo recordatorio de su fundamentación en una victoria de unos españoles contra otros, como probaba la presencia, en el calendario institucional de cada año, tanto del “Desfile de la Victoria” como del funeral de Estado que se oficiaba el 20 de noviembre en la Basílica de Cuelgamuros por José Antonio Primo de Rivera y “todos los caídos por España”.

Más llamativo resulta comprobar cómo las nuevas generaciones de las familias Franco y Ardid habían hecho realidad la voluntad de concordia que ya fuera expresada, nada menos que en 1956, por el Partido Comunista de España en el manifiesto por la reconciliación nacional que difundió al cumplirse veinte años, solo veinte años, de la Guerra Civil.

El manifiesto decía que ya existía una nueva generación de españoles “que no vivió la Guerra Civil, que no comparte los odios y las pasiones de quienes en ella participamos. Y no podemos, sin incurrir en tremenda responsabilidad ante Es-

<sup>2</sup> Diario Oficial del Ministerio del Ejército, 17 de octubre de 1958.



► **Las nuevas generaciones de españoles que no habían vivido la contienda demostraban un vivo deseo de conocimiento de aquel convulso periodo histórico. La prueba es la abundancia de títulos que dominaron en los años 70 el escaparate editorial**

pañá y ante el futuro, hacer pesar sobre esta generación las consecuencias de hechos en los que no tomó parte”<sup>3</sup>.

En los años 70, España era un país joven: dos tercios de la población tenían menos de cuarenta años. Es decir, la mayoría de los españoles había nacido después de la Guerra Civil, y apenas 5 de sus 36,7 millones de habitantes habían participado directa o indirectamente en el conflicto, según los cálculos que se publicitaban entonces<sup>4</sup>.

Esas nuevas generaciones de españoles que no habían vivido la contienda demostraban, sin embargo, un vivo deseo de conocimiento de aquel convulso periodo histórico. La prueba es la abundancia de títulos que dominaron, especialmente en los años 70, el escaparate editorial.

Así lo señala el historiador Santos Juliá al recordar que “en abril de 1975, Raymond Carr comentaba en el *Times Literary Supplement* que, si se paseaba por las Ramblas de Barcelona, “en todos los puestos de libros veremos obras de historia contemporánea, especialmente sobre la II República y la Guerra Civil”. Carr pensaba que la historia contemporánea se había convertido en una obsesión y que un aluvión de libros venía a colmar el vacío de tantos años en los que asomarse a los siglos XIX y XX estaba prácticamente excluido entre los historiadores españoles. España, escribirá el mismo Carr dos años después, a propósito de la aparición en 1977 de *La cultura bajo el franquismo*, coordinado por Josep María Castellet, experimenta “un proceso de auto-examen, obsesivo en su intensidad, que se manifiesta en una plétora de encuestas de opinión y en una avalancha de libros”<sup>5</sup>.

El propio Santos Juliá señala esta realidad como un desmentido frente a la “nueva oleada de libros sobre la guerra civil y el primer franquismo que se presentan invariablemente a los lectores como un intento de recuperar la memoria frente al silencio o el olvido en que nos habríamos sumido por el miedo y por la

<sup>3</sup> Manifiesto por la Reconciliación Nacional, Partido Comunista de España, junio de 1956. <http://www.filo-sofia.org/his/h1956rn.htm>

<sup>4</sup> Adolfo Prego: “Se pasó el Rubicón”. *ABC*, Madrid, 19 de octubre de 1977.

<sup>5</sup> Santos Juliá (Dir.) “Memoria de la guerra y el franquismo”. Madrid, Taurus y Fundación Pablo Iglesias, 2006.



► **A la normalización van a contribuir en muy buena medida los gestos simbólicos impulsados deliberadamente por la Corona para propiciar el espíritu de concordia y reconciliación entre los españoles**

aversión al riesgo diseminados por la sociedad española durante la transición a la democracia. Se habla cada día, en cada ocasión, de pacto de amnesia, de tiranía de silencio, de conspiración contra la memoria, de sintaxis de la desmemoria, del tabú de la guerra, de la catarsis necesaria y no hay libro sobre cárceles, fusilamientos, trabajos forzados o fosas comunes que no se presente como un intento de romper la historia oculta o reprimida por una maquinación contra el conocimiento del pasado o por una historia oficial interesada en silenciar o pasar por alto sus aspectos más traumáticos”<sup>6</sup>.

Excede del cometido de estas líneas el análisis de esta irrupción de títulos, ya fueran de ficción o no, referidos a la Segunda República y la Guerra Civil, pero sí que me interesaría recordar tres libros por lo mucho que significan en ese momento.

En 1976 coinciden las publicaciones de tres ucronías que figuran un cambio en el devenir de los acontecimientos históricos. Dos de ellas, las novelas *El Desfile de la Victoria*, de Fernando Díaz-Plaja, y *En el día de hoy*, de Jesús Torbado, ganadora del Premio Planeta, recrean la victoria republicana en la Guerra Civil a partir de la narración del cambio de la suerte de la contienda en las sierras que sirvieron de escenario a la batalla del Ebro. El tercer título es *1936-1976. Historia de la II República Española*, de Víctor Alba, que fue director durante la guerra del diario *La batalla*, órgano oficial del Partido Obrero de Unificación Marxista (POUM), relata las vicisitudes de una España republicana donde nunca tuvo lugar el golpe militar de julio de 1936 ni tampoco la Guerra Civil.

Estas tres publicaciones simbolizan un hecho incontestable, que es el modo natural en que la sociedad española estaba asumiendo en esos años aquel pasado, hasta el punto de que una novela que imaginaba el triunfo del Frente Popular en el conflicto se convirtiera en ganadora del premio más importante de las letras españolas. Ciertamente es que la editorial de José Manuel Lara –del que hay que recordar que había sido capitán de la Legión en el bando franquista– había avanzado mucho en ese sentido, con su apuesta por autores como, por ejemplo, Ángel María de Lera, que había sido comisario del Ejército Popular, ganador del Planeta en 1967 con *Las últimas banderas*, un relato sobre el final de la Guerra Civil en la capital de España. Sin olvidar que dos años después el galardonado sería uno de los más significados representantes de la cultura española en el exilio, el novelista Ramón J. Sender, por su obra *En la vida de Ignacio Morel*.

<sup>6</sup> Ibidem.



La muerte del general Franco representa, sin duda alguna, un antes y un después en la normalización del recuerdo de la contienda, entendiendo como tal el hecho de que se afronte como un hecho pretérito desactivado de su carga de división y confrontación. De alguna manera, y es una opinión personal que no me resisto a reflejar ante la actualidad de la cuestión, la decisión de enterrar a Franco en el Valle de los Caídos vendría a contribuir simbólicamente a “echar siete llaves” sobre toda la Historia que el dictador encarnaba, para bien o para mal, con el fin de poner a España ante el desafío de un nuevo futuro capaz de aunar las ideas y el esfuerzo de todos.

A esta normalización van a contribuir en muy buena medida los gestos simbólicos impulsados deliberadamente por la Corona para propiciar el espíritu de concordia y reconciliación entre los españoles. Al recordar hoy esas iniciativas es posible que no se advierta lo que significaron en su momento, pero vale la pena dar cuenta de ellas por la influencia que tuvieron en el definitivo cambio de la sociedad española.

Así, los primeros gestos del Rey Don Juan Carlos I van encaminados a dejar definitivamente atrás las conmemoraciones de la victoria de unos españoles sobre otros. El 11 de mayo de 1976, tres semanas antes de la celebración del llamado Desfile de la Victoria, el diario ABC publica una nota de agencia que anuncia que “fuentes bien informadas próximas a los medios militares han señalado a Cifra que desde hace algún tiempo está en estudio la posibilidad de establecer con carácter oficial el Día de las Fuerzas Armadas”<sup>7</sup>. En efecto, ese año 1976 será el último en que se celebre el Desfile de la Victoria. A partir de 1977 se realizará el Día de las Fuerzas Armadas, siendo el domingo 30 de mayo de ese año el primero de ellos.

En esta misma línea, el mismo año 1976 se decide que la recepción que Franco ofrecía con motivo del 18 de julio, aniversario del golpe militar con el que dio comienzo la contienda civil, se convierta en la celebración de la onomástica del Rey el 24 de junio, día de San Juan, con una recepción en el Palacio Real. Al informar de este cambio, ABC tendrá que recordar que “a pesar del cambio de fechas, la paga extraordinaria que los españoles reciben tradicionalmente el 18 de julio no sufrirá variación”<sup>8</sup>.

Otro hecho lleno de simbolismo por parte del Rey que quiere representar a todos los españoles es el de poner fin a su presencia en el Valle de los Caídos.

<sup>7</sup> “El día 30, el Desfile de la Victoria”, ABC, Madrid, 11 de mayo de 1976.

<sup>8</sup> “Celebración oficial de la onomástica del Rey”, ABC, Sevilla, 29 de mayo de 1976.



En 1974 fue la última vez que Don Juan Carlos acompañó a Franco en el funeral por José Antonio Primo de Rivera. Un año después asistió allí al entierro del propio dictador y en 1976 presidió su funeral en el aniversario de la muerte. Al año siguiente, el funeral ya fue organizado por la Fundación Francisco Franco, sin la asistencia de los Reyes.

Los gestos de la Corona van encaminados también a visibilizar el reencuentro con la “España peregrina”, a través de las principales figuras del exilio republicano, que en esos años empiezan a retornar a la patria después de la muerte de Franco.

El hecho que más relevancia tuvo fue, sin lugar a dudas, el encuentro en México D.F., el 20 noviembre de 1978, con Dolores Rivas Cherif, la viuda de Manuel Azaña, presidente de la Segunda República en la contienda, fallecido en el exilio en 1940, en la localidad francesa de Montauban.

La viuda de Azaña contaba con 74 años de edad y llevaba más de la mitad de su vida en el exilio. La visita de los Reyes de España, desarrollada en un ambiente de gran cordialidad como muestran las imágenes de prensa, fue acompañada por otro hecho significativo como fue el reconocimiento de su pensión como viuda de jefe de Estado. Dolores Rivas mantuvo hasta su muerte en 1993 el firme propósito de no volver a pisar tierra española porque, como dijo emocionada en una entrevista televisiva, “yo no me veo llegando a España sin mi marido”<sup>9</sup>.

En el mismo viaje oficial a Iberoamérica, los Reyes de España recalaron en Buenos Aires, donde tuvieron otro encuentro fuertemente simbólico con Claudio Sánchez Albornoz, presidente de la Segunda República en el exilio entre 1962 y 1971, quien había regresado a España el 23 de junio de 1976. En su encuentro bonaerense, Don Juan Carlos le impuso al prestigioso intelectual la Gran Cruz de la Orden de Alfonso X el Sabio<sup>10</sup>.

Unos meses antes, y con motivo de un viaje oficial a Austria, los Reyes de España quisieron también hacer un reconocimiento a los 7.500 españoles prisioneros en el campo de concentración nazi de Mauthausen, con el envío de una corona y la colocación de una placa con la inscripción: “España a sus hijos caídos en Mauthausen. 2 de febrero de 1978”<sup>11</sup>. La placa sigue colocada a día de hoy en uno de los muros del “lager” nazi.

<sup>9</sup> “Mujeres para una época”, RTVE, Entrevista con Dolores Rivas Cherif, 7 de mayo de 1985.

<sup>10</sup> El Rey condecoró a Sánchez Albornoz”, ABC, Madrid, 30 de noviembre de 1978.

<sup>11</sup> Julio Sierra: “Ofrenda real en el campo de concentración nazi de Mathausen”. *El País*, Madrid, 3 de febrero de 1978.



► **Claudio Sánchez Albornoz expresó con claridad el significado de la nueva etapa democrática: “No tengo más que una palabra: paz [...] Hay que hacer una España nueva entre todos los españoles”**

Todos estos gestos en favor de la concordia y la reconciliación poseían un doble sentido. Por un lado, superar la herencia de división y de confrontación entre las dos Españas. Por otro, promover el abrazo de todos los españoles como un factor clave de la nueva etapa que se abría ante España, para la cual la Corona, desde el primer momento, llamó a todos los españoles sin excepción a trabajar unidos.

“La Patria es una empresa colectiva que a todos compete. Su fortaleza y grandeza deben apoyarse por ello en la voluntad manifiesta de cuantos la integramos”, había señalado Don Juan Carlos en su discurso ante las Cortes en el acto de su proclamación como Rey el 22 de noviembre de 1975<sup>12</sup>.

En su mensaje a los españoles para anunciar el proyecto de Ley para la Reforma Política, el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, hablaría de la “definición de una política de objetivos nacionales comunes, que no pueda ser rechazada con fundamento por ningún grupo, por ningún partido, por ninguna institución que participe de la esencia de esa comunidad de ideas e intereses que llamamos España”<sup>13</sup>.

Suárez insistiría en este mensaje en otro momento decisivo, el 14 de diciembre de 1976, víspera del referéndum para la reforma política: “Pienso que entre todos vamos a hacer posible, con nuestro voto, que esta sociedad, tan castigada a veces por la historia, encuentre ahora, en un orden que margine a los extremismos, en una libertad que no ofrezca coartada para la violencia, una nueva oportunidad para la concordia, la normalidad y la paz civil”<sup>14</sup>.

En esa misma línea se pronunciaba después el Rey en su primer discurso ante las Cortes democráticas el 22 de julio de 1977: “Se iniciaba una nueva etapa en la Historia de España que había de basarse, ante todo, en una sincera voluntad de concordia nacional y que debía recoger las demandas de evolución que el desarrollo de la cultura, el cambio generacional y el crecimiento material de los tiempos actuales

<sup>12</sup> Boletín Oficial de las Cortes Españolas, nº 21, 22 de noviembre de 1975.

<sup>13</sup> Adolfo Suárez, discurso para anunciar el proyecto de Ley para la Reforma Política, 10 de septiembre de 1976. Fundación Transición Española. [www.transicion.org](http://www.transicion.org)

<sup>14</sup> Adolfo Suárez, mensaje en la víspera del referéndum sobre la Ley de Reforma Política, 14 de diciembre de 1976. Fundación Transición Española. [www.transicion.org](http://www.transicion.org)



► **La voluntad de concordia y reconciliación fue el cimiento sobre el que pudo edificarse la Constitución de 1978, la primera que no fue elaborada por media España contra la otra media, sino para representarnos a todos los españoles**

exigían de forma ineludible, así como la garantía del ejercicio de todas las libertades. Para conseguirlo, propuse como empresa comunitaria la participación de todos en nuestra vida política, pues creo firmemente que la grandeza y fortaleza de la Patria tienen que asentarse en la voluntad manifiesta de cuantos la integramos”<sup>15</sup>.

En sintonía con los discursos institucionales del Rey y del presidente del Gobierno se manifestaban también entonces los protagonistas de la Guerra Civil, en particular los que habían vuelto de un largo exilio de cuatro décadas. Baste para recordarlo algunos ejemplos.

A su regreso del destierro el 23 de junio de 1976, que no haría definitivo hasta 1983, el ya citado Claudio Sánchez Albornoz expresó con claridad el significado de la nueva etapa democrática: “No tengo más que una palabra: paz. Nos hemos matado ya demasiado; entendámonos en un régimen de libertad, poniendo todo de nuestra parte, lo que sea necesario de un lado y de otro de la barricada... Hay que hacer una España nueva entre todos los españoles”<sup>16</sup>.

Dolores Ibárruri, “La Pasionaria”, histórica dirigente del Partido Comunista de España (PCE), se manifestaba así en Moscú en vísperas de su regreso el 13 de mayo de 1977: “Hemos sido los primeros que hablamos de reconciliación nacional. Hay que terminar con los recuerdos de la guerra y todas sus secuelas. Y en cuanto a su importancia, puedo decirle que nuestro partido será uno de los más importantes de la España democrática”<sup>17</sup>.

Tan importantes como las de “La Pasionaria” resultaron las palabras del poeta Rafael Alberti, quien había regresado con su mujer María Teresa León unas semanas antes, el 27 de abril, desde Roma, última etapa de un exilio que les había llevado a Francia y a Argentina: “Salí de España con el puño cerrado, pero ahora vuelvo con la mano abierta, en señal de paz y reconciliación con todos los españoles”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Diario de Sesiones de las Cortes nº 3, 22 de julio de 1977.

<sup>16</sup> “Muere el autor de España, un enigma histórico”, *El País*, Madrid, 9 de julio de 1984.

<sup>17</sup> “Dolores Ibárruri: “En este momento no nos interesa la dictadura del proletariado”, entrevista de Ismael López Muñoz, *El País*, Madrid, 1 de marzo de 1977.

<sup>18</sup> Pilar Trenas, “Tras casi cuarenta años de ausencia, Alberti volvió ayer a España”. *ABC*, Madrid, 28 de abril de 1977.



Enrique Líster, uno de los mandos comunistas más célebres del Ejército Popular en la contienda, afirmó a su llegada a España, el 7 de noviembre de 1977, que “las trincheras de la Guerra Civil española están cerradas y bien cerradas y no hay por qué intentar abrirlas de nuevo”<sup>19</sup>.

Por su parte, Santiago Carrillo, líder del PCE, afirmó el 1 de octubre de 1977, en un mitin en El Pozo del Tío Raimundo (Madrid), que querían la amnistía “para todos los de un lado y los de otro. Queremos hacer cruz y raya sobre la guerra civil de una vez para siempre”<sup>20</sup>.

La aprobación de la Ley de Amnistía el 15 de octubre de 1977 fue, en acertada expresión del cronista parlamentario Adolfo Prego, el “paso del Rubicón”<sup>21</sup>. La amnistía era el peldaño definitivo en la política de concordia y reconciliación para cerrar las heridas de la Guerra Civil y a la vez el fundamento básico para la nueva etapa de convivencia en libertad que se abría ante los españoles.

Las distorsiones que en torno a la Ley de Amnistía proliferan hoy en día, presentándola como una ley de “punto final” mediante la que los últimos resortes del franquismo blindaron la impunidad del régimen, resultan desmentidas categóricamente ante la evidencia histórica de que fue el Partido Comunista de España el primero que presentó en las Cortes, el 14 de julio de 1977, una proposición de ley sobre la amnistía, como se encargó de recordar el veterano dirigente antifranquista Marcelino Camacho en la histórica sesión en que se debatió y aprobó la ley en el Congreso de los Diputados<sup>22</sup>.

De las intervenciones habidas en aquella sesión es precisamente la de Camacho, como portavoz del Partido Comunista, la que a día de hoy adquiere un mayor simbolismo. Aunque es bien conocida, no me resisto a citar en estas páginas uno de sus pasajes más emotivos para poner de manifiesto el profundo sentido reconciliador que contenían las palabras de Camacho para esos momentos y también para los actuales: “Para nosotros, tanto como reparación de injusticias cometidas a lo largo de estos cuarenta años de dictadura, la amnistía es una política nacional y democrática, la única consecuente que puede cerrar ese pasado de guerras civiles y de cruzadas. Queremos abrir la vía a la paz y a la libertad. Queremos cerrar una etapa; queremos abrir otra. Nosotros, precisamente, los comunistas, que tantas heridas tenemos, que tanto hemos sufrido, hemos enterrado

<sup>19</sup> Testimonio de Enrique Líster hijo, en “Los hijos de la reconciliación”. Emilia Landaluce y Ana María Ortiz. Crónica. *El Mundo*, 17 de julio de 2016.

<sup>20</sup> Santiago Carrillo: “Sin el Rey ya habría empezado el tiroteo”. *El País*, 2 de octubre de 1977.

<sup>21</sup> Adolfo Prego, op. cit.

<sup>22</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 24, 14 de octubre de 1977.



nuestros muertos y nuestros rencores. Nosotros estamos resueltos a marchar hacia adelante en esa vía de la libertad, en esa vía de la paz y del progreso”<sup>23</sup>.

El diputado Rafael Arias-Salgado, de la Unión de Centro Democrático (UCD), acertó en su intervención a la hora de definir la amnistía como la premisa básica de la democracia, sin la cual habría sido prácticamente imposible levantar el nuevo edificio de la España constitucional en el que, como había deseado y manifestado la Corona desde el primer momento, todos los españoles tuvieran cabida: “La amnistía es el presupuesto ético-político de la democracia, de aquella democracia a la que aspiramos que, por ser auténtica, no mira hacia atrás, sino que, fervientemente, quiere superar y trascender las divisiones que nos separaron y enfrentaron en el pasado. Queremos, en suma, que la democracia, cuya instauración perseguimos, no sea de nadie en particular, sino de todos los españoles, para que todos puedan sentirse partícipes en su alumbramiento. Solo así nacerá con autoridad moral y con autoridad política, sin riesgos de parcialidad; solo así también podrá asentarse sobre bases firmes y echar raíces”<sup>24</sup>.

Aunque declaraciones tan palmarias como éstas parezcan guarecidas del polvo de los días entre los viejos tomos de los diarios de sesiones de las Cortes, es difícil negar su carácter de lección permanente para el presente y el futuro. Máxime cuando hoy rebrotan las pulsiones por separarnos y enfrentarnos a cuento de una contienda fratricida de cuyo final se cumplen ochenta años y de la que apenas ya quedan supervivientes entre quienes la vivieron y sufrieron directamente.

La voluntad de concordia y reconciliación fue el cimiento sobre el que pudo edificarse la Constitución de 1978, la primera que no fue elaborada por media España contra la otra media, sino para representarnos a todos los españoles. Con toda la razón se la bautizó desde entonces como la “Constitución de la concordia”, y por algo ha logrado servirnos de marco de la más larga etapa de libertad, paz y progreso de nuestra Historia.

La Constitución fue el resultado de un compromiso histórico por el que quedó restañado el profundo abismo que había separado a los españoles durante los siglos XIX y XX en un rosario de guerras civiles. Compromiso que se materializó en el reconocimiento de la legitimidad de todas las opciones políticas e ideológicas para representar democráticamente la voluntad de los españoles, con el propósito de dejar atrás definitivamente el fantasma de las dos Españas, cuya razón de ser era precisamente todo lo opuesto a ese compromiso.

---

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.



## La Constitución de 1978 y Europa

**Eugenio Nasarre**

Diputado de la VII, VIII, IX y X legislaturas. Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

### La culminación de la Transición

El 12 de junio de 1985 se celebró en el Salón de Columnas del Palacio Real, ante la imponente efigie del Emperador Carlos V de Pompeo Leoni, la firma del Tratado de Adhesión de España a la Unión Europea. Al acoger el Rey Juan Carlos I a los mandatarios de los once Estados que componían las entonces *Comunidades Europeas*, afirmó: “Si vuestros países son Europa, España lo es también por su cultura y por voluntad secular”. España superaba su secular aislamiento en el concierto europeo de las naciones y se incorporaba al más fecundo proyecto de Europa en la época contemporánea. Fue un proyecto nacional, asumido sin fisuras como tal por el conjunto de la sociedad española. La expresión más clara del grado de respaldo de la sociedad española a la integración en la Europa Unida fue que en la ratificación parlamentaria al Tratado de Adhesión no se emitieron votos en contra. Es un caso insólito en todos los procesos de adhesión. Podemos decir sin ambages que en ese momento se culminaba la gran obra de la Transición.





► **España, con el Gobierno de Felipe González, contribuyó con aportaciones relevantes, que prosiguieron a lo largo de los años noventa. Convirtiendo a España, con el Gobierno de Aznar, en socio fundador de la moneda común**

Es cierto que la aprobación de la Constitución y nuestra adhesión a las *Comunidades Europeas* no fueron hechos simultáneos. Pero el tiempo que los separa es muy breve: los siete años que duró el arduo proceso de negociación, que sirvió también, con notable esfuerzo de la sociedad española, para lograr una modernización de nuestras estructuras productivas con la finalidad de ponerlas en condiciones para adaptarse a las exigentes reglas del mercado común europeo. Pero el resultado de todos aquellos esfuerzos fue estimado por los españoles como un éxito nacional. Ello era así porque el nuevo sistema demoliberal plasmado en la *Constitución de la Concordia* y la integración de España en la Europa Unida formaban parte, como elementos inseparables, de un *mismo proyecto histórico*. Hay poderosas razones para sustentar esta afirmación.

Con nuestra incorporación al proyecto de construcción europea acababa el prolongado aislamiento de España del concierto europeo, que por diversas vicisitudes históricas caracterizó a la vida nacional durante dos siglos. No fue, desde luego, *un espléndido aislamiento*. Esta marginación de España era contraria a nuestra misma historia e identidad y nos hacía ser una nación ensimismada, extravagante y sin rumbo, enzarzada en estériles litigios domésticos. Por eso el tema europeo es recurrente en nuestros mejores pensadores del pasado siglo.

Ahora sí podemos hablar de circunstancia feliz. Porque aquella situación de aislamiento se superó precisamente al incorporarnos al proyecto más sugestivo y fecundo de la historia contemporánea europea. Fuera de él, España habría continuado en el ensimismamiento y en la extravagancia. A la altura de nuestro tiempo, la vocación de España no podía ser otra que formar parte del “club de las democracias”, cuya andadura había comenzado cinco lustros antes, en aquella Europa devastada tras la Segunda Guerra Mundial.

Pero con su adhesión en 1985 España no se integraba en una Europa ya *establecida* sino en un proyecto *en construcción*, cuyas metas, trazadas por los “padres fundadores”, estaban todavía muy lejos de alcanzarse. Los españoles nos incorporamos a un tren en marcha, lo que nos permitiría ser protagonistas de los sucesivos pasos que la Unión Europea iría dando para ser fiel a su espíritu fundacional, el que está plasmado en el artículo primero del Tratado de Lisboa (2007): “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”. Y esto



es lo que cabalmente ha hecho España con una trayectoria de la que nos podemos sentir orgullosos.

Fue especialmente feliz el hecho de que nos incorporáramos a la Europa Unida cuatro años antes de la caída del muro de Berlín. Porque el derrumbe del bloque soviético y su fracaso histórico como modelo social, político y económico (el llamado “socialismo real” había sido “expulsado de la historia”, como dijo el economista italiano Luciano Pellicani) abría una nueva época histórica en Europa, que facilitaba dar un fuerte impulso a la construcción de la Unión Política y Económica. Fue la tarea que desembocó en el Tratado de Maastricht, en la que España, con el Gobierno de Felipe González, contribuyó con aportaciones relevantes, que prosiguieron a lo largo de los años noventa. Convirtiendo a España, con el Gobierno de Aznar, en socio fundador de la moneda común. Aquí España no perdió el tren, como había sucedido en otras ocasiones. De su viejo aislamiento, España había logrado pertenecer al núcleo duro de la Unión Europea.

### Los cimientos del proyecto europeo. El Congreso de La Haya

En el año 2015, a los treinta años del ingreso de España en las *Comunidades Europeas*, Leopoldo Calvo-Sotelo e Ibáñez Martín evocaba el curso que el gran historiador francés Lucien Febvre diera en el Colegio de Francia en los meses inmediatamente posteriores a la liberación de París de la ocupación nazi y que versaba precisamente sobre Europa, a la que calificaba como “un refugio, una última esperanza de salvación”. Esa era la idea que se iba abriendo paso en los pensadores y hombres de acción más lúcidos en aquella postguerra, tras los horrores de las dos grandes guerras, que habían conducido al continente europeo al borde de su suicidio. Las iniciativas con esta misma orientación se suceden vertiginosamente. En septiembre de 1946, en la Universidad de Zurich, Winston Churchill propugna la creación de unos “Estados Unidos de Europa”, proyecto que debería basarse en la reconciliación francoalemana. Con las ideas recogidas en el famoso *Manifiesto de Ventotene* de Altiero Spinelli, se creaba en ese mismo año 1946 la Unión Europea de Federalistas. Y los partidos demócrata-cristianos que, por sus victorias electorales en la mayoría de los países del continente que quedaron libres del yugo soviético, fueron unas fuerzas políticas decisivas para la reconstrucción de sus democracias, se coordinaban a escala europea con la plataforma denominada *Nouvelles Equipes Internationales* (1947).

► **El nuevo sistema demoliberal plasmado en la Constitución de la Concordia y la integración de España en la Europa Unida formaban parte, como elementos inseparables, de un mismo proyecto histórico**



► **La importancia política del Congreso de La Haya fue su gran éxito, tanto por la relevancia de sus participantes como por la fecundidad de sus debates. En sus Resoluciones están ya trazadas las líneas maestras y las orientaciones fundamentales de la Europa Unida**

Todas estas iniciativas confluyeron en el llamado *Congreso de Europa*, celebrado en el histórico Salón de los Caballeros del Parlamento de La Haya los días 7 al 10 de mayo de 1948. El Congreso fue convocado por el “Comité de coordinación de los Movimientos para la Unidad de Europa”, creado a tal efecto y que gozó de la autoridad y prestigio de Winston Churchill, que lo presidía. Ochocientos delegados de prácticamente todos los países del continente participaron en él. Entre ellos, más de doscientos parlamentarios de las democracias en reconstrucción y representantes del mundo de la cultura, de las Universidades, de las Iglesias, del mundo económico, de los sindicatos y de organizaciones de la sociedad civil.

La importancia política del Congreso de La Haya fue su gran éxito. No solo por la relevancia de sus participantes sino por la fecundidad de sus debates, que dieron lugar a tres Resoluciones (política, económica y cultural) así como a un Manifiesto final. El profesor Miguel Martínez Cuadrado ha aplicado a este Congreso, por su carácter fundacional, la expresión *ab Europa condita*. Fue el momento fundacional de la Europa integrada que vivimos y, por ello, debemos otorgarle una dimensión histórica excepcional. En sus Resoluciones están ya trazadas las líneas maestras y las orientaciones fundamentales de la Europa Unida.

Podríamos resumir en cinco pilares fundamentales las ideas que emanan de La Haya para construir el edificio de la Europa integrada que postularon los *padres fundadores*. Son pilares que obedecen a un modelo coherente y en los que está presente, como antídoto, la amarga experiencia de los totalitarismos. La Europa que había que construir para garantizar la paz del continente y su progreso social se hacía con la conciencia de la necesidad de evitar a toda costa los rasgos de los regímenes totalitarios derrotados en la Segunda Guerra Mundial así como de los que permanecían en la mitad del continente, tras lo que Churchill llamó el “Telón de Acero”.

Estos cinco pilares del proyecto que surge del Congreso de La Haya son:

- **Primero.** La democracia liberal, con elecciones periódicas, parlamentos que representen a la ciudadanía y que permitan la oposición política y el control de los gobiernos. La futura Unión se concibe, así, como un club de naciones democráticas. Ningún régimen que no cumpliera los requisitos de una verdadera democracia podría ser miembro de la Unión. Por eso, las dictaduras del Sur



(Portugal, España, Grecia) no pudieron ingresar en la Unión Europea hasta que se convirtieron en sistemas democráticos. Y lo mismo sucedió con la gran ampliación hacia el Este, tras la descomposición del bloque soviético. Hay que reconocer que a lo largo del proceso de construcción europea la Unión ha sido fiel a este espíritu originario. Y la Europa, ya ampliada a nueve Estados, acordó en diciembre de 1973 una *Declaración sobre la identidad europea*, en la que se subrayaba que la democracia representativa, la justicia social y el respeto de los derechos del hombre constituían los elementos fundamentales de la identidad europea y conformaban el patrimonio común jurídico, político y moral de la construcción europea. Esta Declaración resultaba muy oportuna para España, puesto que tenía lugar dos años antes de la muerte de Franco y cuando ya se estaba caminando hacia la Transición.

- **Segundo.** Un modelo económico basado en la libertad económica y en el mercado, que ha de estar sometido a unas reglas, garantizadas por el Estado, que aseguren una limpia competencia así como un justo equilibrio de los factores de producción (capital y trabajo). Es el modelo que hemos llamado “economía social de mercado” y que *expressis verbis* ha sido “constitucionalizado” en el Tratado de Lisboa (art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea, 2007).

Este modelo estuvo durante cuarenta años en competencia con el modelo soviético, basado en la planificación centralizada y en la abolición de la libertad económica y de la propiedad privada de los medios de producción. Aquella prolongada competencia se saldó con una neta victoria del modelo de “economía social de mercado”, como se demostró tras el derrumbe del mundo soviético en 1989, por las penosas condiciones económicas y sociales en que se hallaban los pueblos de la Europa sometida al modelo del “socialismo real”.

- **Tercero.** Una “democracia social”, basada en el principio de solidaridad, que debe ejercerse tanto en el seno de cada Estado como en el conjunto de la Unión. Y que impulsa lo que se ha venido llamando “modelo social europeo”, que reconoce que los poderes públicos no deben limitarse a ejercer sus funciones clásicas (política exterior, justicia, defensa, mantenimiento del orden público e infraestructuras), sino que también deben actuar para establecer unas políticas de protección social tendentes a procurar una vida digna (sanidad,

► **La Declaración sobre la identidad europea de diciembre de 1973 subrayaba que la democracia representativa, la justicia social y el respeto de los derechos del hombre constituían sus elementos fundamentales**



pensiones, servicios sociales) así como para evitar que nadie se quede en la cuneta (igualdad de oportunidades, educación y apoyo a los más débiles).

- **Cuarto.** Un Estado de Derecho, en el que rige el imperio de la ley, que debe garantizar los derechos fundamentales de la persona y sus libertades. Es un Estado que, a diferencia de los Estados totalitarios, debe concebirse con poderes limitados, siempre sometidos al control jurisdiccional, que no ahoguen los espacios de libertad que corresponden a la sociedad civil.

Desde sus mismos orígenes, en efecto, las Comunidades Europeas tuvieron especial cuidado en dotarse de todos los elementos que configuran una Comunidad de Derecho. Este rasgo es uno de los tesoros de la Unión Europea, de manera que podemos decir que otras debilidades del proyecto europeo están compensadas por la fortaleza de su condición de Comunidad de Derecho, que se ha ido afianzando a lo largo de su trayectoria.

- **Quinto.** La cesión parcial de la soberanía por parte de los Estados que integrarían la Unión. Este es el elemento más “rompedor” respecto del pasado en la Resolución del Congreso de La Haya. Está expresado en los siguientes términos: “Ha llegado la hora en que las naciones de Europa transfieran algunos de sus derechos soberanos para ejercerlos en adelante en común”.

Este quinto y último pilar es crucial para entender el sentido del proyecto de la Europa Unida, tal como lo concibieron los “padres fundadores”. Eran conscientes de que si no se aceptaba una cesión parcial de la soberanía por parte de los Estados sería prácticamente imposible lograr la finalidad integradora que se pretendía. Y ello exigía la puesta en marcha de instituciones comunes para ejercer aquellas competencias, inherentes a una concepción clásica de la soberanía, transferidas por los Estados.

Estos pilares han marcado el rumbo de las democracias que configuraron el proyecto de integración europea, al comienzo los seis “Estados fundadores” y posteriormente los que se fueron incorporando al proceso. Las Constituciones que se fueron dando en los años de la inmediata postguerra participan de estos rasgos. Todas ellas adoptaron el modelo de un “Estado social y democrático de Derecho”,

► **Desde sus mismos orígenes, las Comunidades Europeas tuvieron especial cuidado en dotarse de todos los elementos que configuran una Comunidad de Derecho. Este rasgo es uno de los tesoros de la Unión Europea**



► **Se ha llegado a decir con acierto que la Constitución española de 1978 es la “hermana menor” (ciertamente con más de cinco lustros de distancia) de las Constituciones europeas de la postguerra mundial**

de manera que, con variantes que responden a tradiciones nacionales de cada país, se puede afirmar que los patrones comunes son mucho más poderosos que sus elementos diferenciales. Y este hecho también fue decisivo a la hora de elaborar la Constitución de 1978. Los constituyentes españoles tuvieron como referentes a las Constituciones europeas de la postguerra. No pocas de sus normas y de las instituciones que configuran la arquitectura de nuestra Carta Magna tienen claros precedentes en los contenidos de aquellas Constituciones (la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución de la República italiana, la de la República francesa). Por eso, se ha llegado a decir con acierto que la Constitución española de 1978 es la “hermana menor” (ciertamente con más de cinco lustros de distancia) de las Constituciones europeas de la postguerra mundial.

En todo caso, el éxito del Congreso de La Haya facilitó el primer impulso del proceso de integración europea. Un año después (5 de mayo de 1949) se creaba el Consejo de Europa para la salvaguardia y el desarrollo de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales, que respondía a una de las propuestas de su Resolución política. Y otro año después (noviembre de 1950), el Consejo de Europa adoptaba la Convención de los Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, que incluía la creación de un Tribunal de Justicia, a cuya jurisdicción quedaban sometidos los Estados miembros. Era un paso de indudable dimensión histórica, que hizo decir al eminente jurista español Antonio Truyol que esa parte de Europa se había convertido en la “vanguardia jurídica de la humanidad”.

Y en este primer impulso hay que añadir la creación de la CECA, anunciada por Robert Schuman en su famosa *Declaración* de 9 de mayo de 1950, tan solo dos años después del Congreso de La Haya. El sobrio texto del político francés marcará ya el camino a seguir en la construcción de la unidad europea. Es una sabia combinación de realismo y de idealismo. Porque, aunque habla de una meta *federal*, admitirá que “Europa no se hará de una sola vez ni en una obra de conjunto”, sino que habrá de llevarse paso a paso, mediante la creación de “solidaridades de hecho”. Este era el camino fecundo y el políticamente practicable. Es el camino que, con avances y retrocesos, superando o sorteando las dificultades que se presentaban, nos ha conducido hasta la presente realidad de la Unión Europea. Nadie –ni los europeístas más visionarios– se ha atrevido a desviarse demasiado del camino trazado en aquel momento fundacional.



## El europeísmo español ante el proceso de integración europea

Cuando se puso en marcha el proceso de integración europea, España se encontraba en la peor de las situaciones imaginables. En la Conferencia de Postdam (agosto de 1945) las potencias vencedoras de la guerra mundial acordaron el veto a la entrada de la España franquista en la Organización de las Naciones Unidas, con una declaración de condena inequívoca del régimen de Franco: “No posee, en razón de sus orígenes, su naturaleza, su historial y su asociación estrecha con los estados agresores, las cualidades necesarias para justificar su ingreso”. Y un año después la Asamblea General de la ONU había aprobado la ruptura de las relaciones diplomáticas con España y la retirada de los embajadores, mientras no se estableciera un gobierno representativo. El régimen de Franco se convertía, así, en una especie de Estado paria en el naciente orden internacional surgido en la postguerra mundial. España perdía, una vez más, una cita con la historia europea.

Solo la España del exilio pudo hacerse presente en el Congreso de La Haya. El socialista Indalecio Prieto y el liberal Salvador de Madariaga fueron las figuras españolas más relevantes de la exigua delegación española, formada por seis miembros. Madariaga, ya entonces profesor en Oxford, presidió la Comisión de Cultura del Congreso y formó parte del *Presidium* del mismo. Desde entonces se convirtió en referente del europeísmo hispano con un prolongado compromiso, hasta su vejez, con la causa europea, al frente del Movimiento Europeo de España. De él ha dicho el profesor Martínez Cuadrado que “su acción y su discurso de unión de los partidos conmovió los cimientos del régimen autoritario en España así como las bases de la reconciliación entre los españoles, la concordia institucional y el consenso en torno a lo que posteriormente los partidos pactaron en la Constitución de 1978”.

Pero también en la España del interior, a lo largo de los años cincuenta, se fueron creando círculos europeístas, que seguían muy de cerca la dinámica del proyecto europeo y que pensaban que el único futuro deseable para España debería ser incorporarse al club de las naciones democráticas europeas.

Quien fuera presidente del Congreso en la legislatura constituyente, Fernando Alvarez de Miranda, con un fuerte compromiso europeísta en su trayectoria política,

► **Solo la España del exilio pudo hacerse presente en el Congreso de La Haya. El socialista Indalecio Prieto y el liberal Salvador de Madariaga fueron las figuras españolas más relevantes de la exigua delegación española**



► **La incorporación a las entonces Comunidades Europeas constituyó uno de los elementos más sólidos del consenso constitucional y propició compromisos en muchos aspectos con posiciones en principio más alejadas**

escribiría sobre aquella época: “El europeísmo será un excelente motivo no solo para la introducción del modelo europeo en España sino también y necesariamente para el desarrollo de una conciencia democrática, transformándose, sobre todo a partir de los años sesenta, en plataforma de actividad política en ambientes universitarios y profesionales de gran influencia en la clase (política) implicada en la Transición... Europa era para nosotros una ventana abierta que nos permitía soñar con la democracia”.

El acontecimiento más importante del europeísmo español que prepara los caminos de la Transición fue el llamado “Contubernio de Múnich”, celebrado en junio de 1962 en el marco del cuarto Congreso del Movimiento Europeo. Fue aquella la primera vez que españoles representantes de todas las corrientes políticas que configuraban el arco parlamentario europeo, excluidas las fuerzas totalitarias (comunistas, fascistas y análogos), y que incluían a vencedores y vencidos en la Guerra Civil española, se reunían públicamente y acordaban una resolución que vinculaba el restablecimiento de las libertades y de la democracia en España con su incorporación a la Europa Unida, al mismo tiempo que preconizaba, como presupuesto de todo ello, la reconciliación entre los españoles y la superación de la Guerra Civil, como expresó con elocuentes y emotivas palabras Salvador de Madariaga, en nombre de toda la delegación española, ante el Pleno del Congreso del Movimiento Europeo.

Conviene recordar que la Resolución aprobada concluía con el siguiente texto: “El Congreso toma nota de la firme convicción expresada por todos los delegados españoles presentes en el Congreso de que la inmensa mayoría del pueblo español desea que esta evolución se lleve a cabo según las reglas de la prudencia política, tan rápidamente como las circunstancias lo permita, con sinceridad por parte de todos y con el compromiso de renunciar a toda violencia activa o pasiva antes, durante y después del proceso evolutivo”. En Múnich se trazaba un camino basado en la negociación y en los pactos, excluyéndose cualquier proceso revolucionario. Se parecía mucho a lo que después se llamaría “reforma política”.

Podemos afirmar, por tanto, que Europa y el espíritu con el que se edificó, basado en los pilares antes enunciados, contribuyeron decisivamente al éxito de la Transición. Aquellas ideas cuajaron en el conjunto de las fuerzas políticas que merecieron el apoyo de los españoles en las elecciones de junio de 1977. La incorporación a las entonces Comunidades Europeas constituyó uno de los elementos



más sólidos del consenso constitucional y propició compromisos en muchos aspectos con posiciones en principio más alejadas.

## El proceso constituyente

Hay, sin embargo, una paradoja en las relaciones entre la Constitución de 1978 y Europa. Consiste en que la presencia de Europa, de la Europa Unida, es permanente en la legislatura constituyente y sobrevuela todos los debates con una característica singular, cuyo vocablo es “unanimidad”. Y, sin embargo, la palabra Europa no figura en el texto constitucional, ni en su Preámbulo ni en su articulado. Esa ausencia no nos debe producir confusión ni engaño. Había poderosas razones prudenciales, que están aludidas en la primera comparecencia en la Cámara de Leopoldo Calvo-Sotelo en su condición de ministro de Relaciones con las Comunidades Europeas en la primavera de 1978, cuando el debate constituyente estaba en su momento álgido en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Tras las elecciones de 15 de junio de 1977, el Gobierno de Adolfo Suárez presentó con celeridad la solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas, que tuvo fecha de 28 de julio de 1977 y que gozó del apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios. El Consejo de Ministros de las Comunidades aceptó sin dilación la solicitud de España el 20 de septiembre de 1977, incluso antes de aprobar su Constitución, de modo que España adquirió ya el estatus de “Estado candidato”, que ya tenían entonces Grecia y Portugal.

Conforme a los usos establecidos por las instituciones europeas, la negociación comprendía tres fases: el “dictamen” de la Comisión, el “mandato”, que debían aprobar todos los Estados miembros y la “negociación” propiamente dicha. El *dictamen* favorable de la Comisión fue publicado el 29 de noviembre de 1978, pocos días antes de la celebración del referéndum, en el que el pueblo español aprobó la Constitución. El “mandato” tuvo lugar en muy breve tiempo, de modo que la apertura formal de las negociaciones no se produjo hasta el 5 de febrero de 1979, cuando ya las Cortes constituyentes se habían disuelto. Como sabemos, las negociaciones se prolongaron durante seis años. Un Gobierno de centro-derecha (UCD), bajo la presidencia de Adolfo Suárez, fue quien las inició. Y otro Gobierno socialista (PSOE), presidido por Felipe González, fue quien las concluyó. Las dos grandes corrientes

► **La presencia de Europa, de la Europa Unida, es permanente en la legislatura constituyente y sobrevuela todos los debates. Sin embargo, la palabra Europa no figura en el texto constitucional, ni en su Preámbulo ni en su articulado**



► **A partir del Tratado de Maastricht, varios Estados europeos han procedido a reformar sus Constituciones para acomodarlas a los nuevos parámetros del proceso de integración**

políticas sobre las que se sustentó la nueva democracia española colaboraron sin fisuras en la consecución de un objetivo que con toda razón se consideraba auténticamente nacional y, por tanto, por encima de cualquier consideración partidista.

A pesar de que Europa no figure en el texto constitucional, los constituyentes, sin nombrarla, establecieron los mecanismos jurídico-constitucionales para que sin necesidad de ninguna reforma posterior España pudiera asumir todos los compromisos derivados de nuestra incorporación al club de naciones democráticas que pudieran entrañar “cesiones parciales de soberanía”, que es uno de los rasgos fundacionales de la Unión Europea. La solución se plasmó en el artículo 93 de la Constitución, situado en el frontispicio del Capítulo Tercero del Título III, dedicado a los Tratados Internacionales. La elegante cláusula dice así: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por lo que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”.

La profesora Araceli Mangas, en su comentario al artículo 93 de la Constitución (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018), señala: “La lectura de los debates en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y plenarios del Congreso y Senado de la época no deja espacio a la duda sobre lo que los parlamentarios españoles tenían en mente y mencionaban en los debates con claridad y fruición: era la anhelada adhesión a las Comunidades Europeas. Era la ‘cláusula europea’ sin nombrar a Europa”.

La “cláusula europea” ha servido durante los treinta años de permanencia de España en la Unión Europea. Pero el proyecto europeo ha dado avances muy relevantes en este período, sobre todo a partir del Tratado de Maastricht. Es a partir de entonces cuando varios Estados europeos han procedido a reformar sus Constituciones para acomodarlas a los nuevos parámetros del proceso de integración. España no lo ha hecho hasta ahora. Y debería plantearse hacerlo, porque, como señala la profesora Mangas, “hay cierto divorcio entre el vigente artículo 93 de la Constitución y la realidad de nuestro compromiso político y vocación europea. Debemos “normalizar” en la Constitución lo que es normal para los poderes del Estado y la ciudadanía: la apertura a la Unión Europea. Y por tanto acomodar el art. 93 al compromiso real y a la evolución actual y futura: expresar los valores y objetivos que compartimos y *hasta dónde* los compartiremos, es decir, qué resulta



► **Ha llegado el momento de que la Unión Europea aparezca explícitamente en nuestro texto constitucional, como lo hacen la gran mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea**

intocable ante nuevas reformas de la Unión Europea sin una previa reforma agravada o fundamental de la Constitución, así como ante propuestas intempestivas de denuncia de estos tratados y de retirada de la Unión Europea”.

En efecto, a la altura del tiempo de hoy, con los avances en el proceso de integración y las perspectivas de una mayor profundización hacia unas estructuras con rasgos más federales, la cláusula del artículo 93 es considerada por gran parte de nuestra doctrina como insuficiente. Ha llegado el momento de que la Unión Europea aparezca explícitamente en nuestro texto constitucional, como lo hacen la gran mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. Es una necesidad para plasmar en nuestra Carta Magna que nuestro destino común está vinculado a esta Europa, que pretende realizar progresivamente los ideales y objetivos trazados por los “padres fundadores”, y a la que España se adhirió con entusiasmo y ha participado en su caminar en estos treinta años con lealtad y espíritu constructivo. Una nueva “cláusula europea” de nuestra Constitución sería importante para señalar el rumbo de nuestro futuro.



## La Constitución: 40 Años de vocación iberoamericana

**Alberto Carnero**

Embajador de España

**E**l acuerdo de la Transición, que encontró forma jurídica en el texto de nuestra Constitución, fue un pacto para cerrar las heridas de la guerra civil, sellar la reconciliación entre los españoles y mirar hacia el futuro con la confianza que da vivir en un Estado social y democrático de Derecho. España también buscaba abrirse más al mundo después de una larga época de aislamiento y de una tímida apertura desde finales de los años 50.

Hacía tiempo que los españoles buscaban normalizar su convivencia y aspiraban a formar parte del club de las democracias occidentales. La referencia principal era Europa. Queríamos ser como los europeos, disfrutar de sus libertades y de su democracia, retornar a la familia a la que pertenecíamos y normalizar nuestra vida política. Europa simbolizaba también la prosperidad a la que aspirábamos. Pero los constituyentes no olvidaron en modo alguno la dimensión iberoamericana de España.





El Rey fue, en el primer momento de la Transición, quien volvió la mirada hacia Occidente para imprimir un sello americano en la era de reconciliación y concordia que quería inaugurar. Su primer viaje a América empezó en la República Dominicana, donde el presidente Balaguer recibió al joven monarca con una pequeña reconvencción (“Majestad, llevamos quinientos años esperándoos”) y una verdad rotunda y amable (“Habéis llegado a vuestra casa, Majestades”). La Isla de La Española, tierra de la República Dominicana, tenía la primacía de la presencia española en América y ese primer viaje real era un homenaje rendido a nuestra Historia común. Pero era también un símbolo de la importancia que América iba a tener en el devenir futuro de esa España que ansiaba la convivencia en libertad y la apertura al mundo.

Ese primer viaje a América también llevó a los Reyes a Washington, donde don Juan Carlos habló ante el Congreso de los Estados Unidos y presentó el esbozo del programa que la Corona quería llevar a cabo para España: de la dictadura a la democracia o resolver el dilema, en palabras de Joaquín Bardavío, de ser un pequeño caudillo o un gran Rey. Don Juan Carlos afirmó solemnemente ante los representantes y senadores de los Estados Unidos de América que la Corona sería “una institución abierta en la que todos los ciudadanos tengan un sitio holgado para su participación política” y que “la Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política”. Palabras que fueron cumplidas no sin esfuerzos ni sacrificios, pero sí con un éxito rotundo.

La presencia en Washington del Rey fue aprovechada también para enviar, ante la Organización de los Estados Americanos, un mensaje claro y esperanzador de alcance iberoamericano: “España, madre de muchos pueblos que viven en este nuevo mundo, ama la libertad, confía en su futuro, trabaja firmemente en el terreno del progreso industrial y técnico, se identifica con el derecho como instrumento para alcanzar la justicia, y propugna en la sociedad internacional la escrupulosa protección de la soberanía de cada Estado y la defensa de la paz como meta última de la comunidad mundial”. Al cabo de las décadas se puede ver cómo esas palabras tuvieron un significado de largo alcance.

► **México había sido una generosa tierra de acogida para miles de españoles que se vieron condenados al exilio al término de la guerra civil. La reconciliación entre españoles tenía también lugar en América. La España exiliada se incorporaba al proyecto de convivencia y reconciliación en libertad que se estaba construyendo**



► **El Rey fue, en el primer momento de la Transición, quien volvió la mirada hacia Occidente para imprimir un sello americano en la era de reconciliación y concordia que quería inaugurar. Su primer viaje a América empezó en la República Dominicana**

Ese viaje, el primero en el que un Rey de España ponía pie en tierras americanas, tuvo también consecuencias importantes en esa España que buscaba un camino para lograr la democracia. La sustitución de Carlos Arias Navarro por Adolfo Suárez tuvo mucho que ver con lo que hizo y dijo el Rey en su primera visita a América. Y también inauguró un tiempo en el que la presencia de los Reyes de España en América, y con ellos de todos los sectores de la sociedad española, se convirtió en algo habitual.

A partir de entonces, el joven Rey asume una activa agenda iberoamericana que marca el papel de la Corona y de la Monarquía constitucional a partir de 1978. Pero antes había que concluir la tarea inmensa de la Transición, tarea que no impidió que hubiera por parte de la Corona y del Gobierno frecuentes e importantes viajes a América; a países donde vivían en democracia y a otros que intentaban salir de dictaduras para abrazar la libertad. La España de la Transición no estaba ensimismada sino que miraba hacia fuera con confianza y, en especial, hacia América.

Antes de que fuera aprobada la Constitución, los Reyes viajaron a dos democracias iberoamericanas: Colombia, donde fueron recibidos por el presidente Alfonso López Michelsen, y a Venezuela, donde el presidente Carlos Andrés Pérez fue su anfitrión. También visitaron en 1977 Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. La democracia en esa región del istmo americano era en ese tiempo la excepción y no la norma. Pero el mensaje que trasladaba con su presencia el Rey, con el aval del Gobierno de España, era que la familia de naciones a la que pertenecíamos se atendía por encima de las circunstancias políticas y que la búsqueda de la convivencia en libertad en España no podía desligarse de nuestra identidad iberoamericana.

Un hito trascendental en esa naciente vocación iberoamericana de la España todavía no constitucional fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con México, sellada con un viaje del presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en abril de 1977. México había sido una generosa tierra de acogida para miles de españoles que se vieron condenados al exilio al término de la guerra civil. La reconciliación entre españoles tenía también lugar en América. La España exiliada se incorporaba al proyecto de convivencia y reconciliación en libertad que se estaba construyendo. Tras recibir al presidente López Portillo en España en octubre de ese



► **La Constitución, al igual que reconoce a España como realidad histórica y sujeto constituyente (“España se constituye”), reconoce también la existencia de una comunidad de naciones forjada por la historia y con la que España tiene profundos lazos de todo tipo**

año, ya en una España con un gobierno salido de unas elecciones democráticas, los Reyes viajan a México en 1978. Quizá el gesto más pleno de significado de su estancia allí fue el abrazo entre el Rey y Dolores Rivas Cherif, viuda del presidente de la República, Manuel Azaña. La Monarquía constitucional era y es la Monarquía de todos.

España había recuperado su democracia y había dado nueva vitalidad a su vocación iberoamericana. Por eso no debe extrañar que en esos primeros años de nuestra democracia se prestara atención a países de nuestra comunidad que vivían todavía bajo regímenes no democráticos, donde no eran respetados los derechos y libertades fundamentales. Pero la mera presencia del Rey que inspiró y animó la España democrática eran un acicate y un estímulo para quienes aspiraban a la misma libertad que disfrutaba España, la madre Patria.

El 6 de diciembre de 1978 el pueblo español aprobó en referéndum por una amplísima mayoría la Constitución. Ya en el preámbulo, nuestra Carta Magna enuncia la intención de “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la Tierra”. Esta sonora declaración de alcance universal tiene una concreción lógica dentro del articulado del texto constitucional referido a la comunidad iberoamericana de naciones. La primera mención está en el artículo 11, apartado 3, donde se contempla la posibilidad de concertar tratados de doble nacionalidad “con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España”. Esta primera mención a los países de nuestra comunidad histórica, identificándoles de manera especial para poder concertar con ellos tratados de doble nacionalidad, no hace más que reconocer una realidad histórica y humana.

La Constitución, al igual que reconoce a España como realidad histórica y sujeto constituyente (“España se constituye”), reconoce también la existencia de una comunidad de naciones forjada por la historia y con la que España tiene profundos lazos de todo tipo. Los ecos de “los españoles de ambos hemisferios” de la Constitución de Cádiz resuenan en el texto de nuestra Constitución y le otorgan sin duda una impronta iberoamericana. El artículo 56 establece que el



Rey es el Jefe del Estado y “asume la más alta representación del Estado español en la relaciones internacionales, *especialmente con las naciones de su comunidad histórica*”.

Ya hemos dicho que a la altura de 1978, cuando nace nuestra Constitución, la comunidad iberoamericana de naciones no tenía una coherencia política basada en la democracia liberal, el Estado de Derecho y el reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Pocos eran los países que podían considerarse democracias. Pero es cierto también que en esa época muchos países de América empiezan a intentar, cada uno con una vía particular, recuperar su vida democrática anterior. Los acontecimientos y cambios profundos en la península Ibérica fueron sin duda también una fuente de inspiración y una referencia para muchos de ellos.

En 1986, España y de Portugal ingresan en la Comunidad Económica Europea. El acceso al club de los países europeos supuso la consecución de una aspiración histórica lograda gracias al esfuerzo de todos los españoles y con el respaldo político de la mayoría de las fuerzas políticas. Las dos naciones ibéricas, que en los años 70 recuperaron la democracia y la libertad, se incorporaban al club de las naciones libres de Europa. Desde el primer momento empiezan a contribuir con su propio legado al proceso de integración europea. Gracias a la iniciativa y al impulso de los dos países ibéricos, Europa se abre a la realidad iberoamericana e inicia un largo proceso de institucionalización de las relaciones entre las dos regiones que ha logrado acuerdos importantes pero que dista de haber culminado.

La primera década de vida de la Constitución es testigo de una incesante actividad y presencia de España en Iberoamérica. Es una época de retorno a la democracia en el Cono Sur y de un despliegue de esfuerzos ímprobos por acabar con los conflictos civiles en Centroamérica. En todos esos escenarios, la España constitucional busca coadyuvar en los esfuerzos democratizadores, con una acción política y diplomática muy activa, discreta y eficaz. Hay que recordar la coordinación de España y México, que desarrollaron una intensa labor política y diplomática en Centroamérica, sumida en conflictos internos y guerras civiles, que culminaron con procesos de paz y democratización y el inicio de una normalidad democrática que, no sin dificultades y reveses, ha dado sus frutos.

► **La primera década de vida de la Constitución es testigo de una incesante actividad y presencia de España en Iberoamérica. Es una época de retorno a la democracia en el Cono Sur y de esfuerzos ímprobos por acabar con los conflictos civiles en Centroamérica**



► **La política hacia Iberoamérica ha tenido en estas cuatro décadas de Constitución una constante, que es la de estar sólidamente basada en los valores universales de la democracia, la dignidad inalienable de las personas y el Estado de Derecho**

Por aquella época de finales de los años 80 latía ya en el ambiente la celebración del Quinto Centenario de la gesta de Colón, que adoptó el lema de Encuentro entre Dos Mundos. Esa importantísima conmemoración, gracias al entendimiento entre México y España, fue una clave para impulsar y profundizar los lazos entre las naciones iberoamericanas y se aprovechó para la presentación internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. En contraste con el proceso de integración europea, que por la diversidad lingüística y de sistemas jurídicos, avanzó siempre bajo la lógica de la razón administrativa, creando trabajosamente instituciones y complicados tratados, la Comunidad Iberoamericana es una realidad espontánea, que facilita los intercambios de todo tipo gracias a la proximidad de las lenguas que se hablan a ambos lados del Atlántico, a la herencia cultural y jurídica común y a la infinidad de intercambios humanos a través de Historia.

Nacen así las Cumbres Iberoamericanas, la primera en Guadalajara en 1991 y al año siguiente en Madrid, coincidiendo con el Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Comienza así un proceso regular de encuentros políticos de los Jefes de Estado y de Gobierno, de los responsables gubernamentales de distintas áreas de cooperación y de multitud de instituciones de la sociedad civil. Una comunidad de naciones se reencuentra y descubre en campos donde la cooperación puede ser tan diversa como eficaz: del intercambio entre universidades a la producción cinematográfica, del medio ambiente a la sociedad de la información, del mundo de la empresa a la cooperación jurídica. A lo largos de los años se ha convertido, siempre con el impulso de los distintos Gobiernos de España, en un foro de concertación política y ha contribuido también al fortalecimiento institucional de los países iberoamericanos.

No es casualidad que la profundización europea haya tenido también un correlato en la intensificación de la cooperación iberoamericana. El gran logro de la incorporación de España y Portugal al euro desde el nacimiento de la moneda única hizo posible, junto con una progresiva apertura económica y una creciente normalización democrática e institucional, que las inversiones fluyeran al otro lado del Atlántico creando riqueza y oportunidades. Y como correlato natural, la prosperidad que crea la apertura ha atraído a miles de iberoamericanos que vinieron a España a buscar horizontes de prosperidad y cuya integración ha sido enormemente enriquecedora.



Pero quizá los mayores logros de la España constitucional en relación con Iberoamérica hayan sido el ejemplo de su propia evolución y la atención que siempre, en toda circunstancia y con gobiernos de distinto signo político, se ha prestado a los países con conforman la Comunidad Iberoamericana.

La política hacia Iberoamérica ha tenido en estas cuatro décadas de Constitución una constante, que es la de estar sólidamente basada en los valores universales de la democracia, la dignidad inalienable de las personas y el Estado de Derecho. Los valores de nuestra Constitución y que, en estos cuarenta años, han profundizado su arraigo en la naciones iberoamericanas.

Ahora, en la Comunidad Iberoamericana, la democracia y el respeto a los Derechos Humanos son la norma y no la excepción. Las transiciones presidenciales, de acuerdo con normas democráticas y constitucionales, son la norma y no la excepción. La apertura económica y el progreso social son la norma y no la excepción. El Estado de Derecho, los tribunales independientes, el respeto a los derechos y las libertades fundamentales, son la norma y no la excepción.

Está claro que hay retos importantes por resolver. La región no escapa a la amenaza latente del populismo ni a los cantos de sirena de las ideologías identitarias y excluyentes, o de las utopías regresivas que añoran pasados imaginados. Pero la propia institucionalización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones es un freno para esas tendencias nefastas. Hoy, la España constitucional puede mirar hacia estos últimos cuarenta años de libertad y de convivencia en democracia y ver que, sin duda, han tenido una dimensión iberoamericana que se fortalece. El futuro de la democracia y de la libertad tiene un importante baluarte en una comunidad de más de quinientos millones con dos lenguas de alcance universal y con una coherencia que es la mejor garantía para los próximos tiempos.

Ciertamente quedan retos y amenazas por concluir: la violencia y el crimen organizado, la pobreza, los populismos que socavan la democracia, las transiciones y reconciliaciones pendientes. Pero, sin duda alguna, el camino para afrontar estos y otros retos está en los principios y valores de la Constitución que nos dimos los españoles hace cuarenta años. Unos valores y principios universales que han sus-

► **A la Constitución debemos la inspiración de este fecundo reencuentro con nuestra comunidad histórica, con la que compartimos lazos humanos, lengua, tradición y cultura, y un afán común de vivir en sistemas basados en el Derecho**



► **Hoy, la España constitucional puede mirar hacia estos últimos cuarenta años de libertad y de convivencia en democracia y ver que, sin duda, han tenido una dimensión iberoamericana que se fortalece**

tentado nuestra política exterior todo este tiempo. A la Constitución debemos la inspiración de este fecundo reencuentro con nuestra comunidad histórica, con la que compartimos lazos humanos, lengua, tradición y cultura, y un afán común de vivir en sistemas basados en el Derecho, que reconozcan y garanticen los derechos fundamentales y las libertades públicas y donde el progreso económico y social vayan de la mano de la justicia y de la libertad.

En colaboración con



constitución

faes  
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:  
<http://www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6424>  
Suscripción a la *newsletter*:  
[www.fundacionfaes.org/es/newsletter](http://www.fundacionfaes.org/es/newsletter)

C/ Ruiz de Alarcón, 13  
28014 Madrid  
Tlf 915 766 857  
[info@fundacionfaes.org](mailto:info@fundacionfaes.org)  
[fundacionfaes@fundacionfaes.org](mailto:fundacionfaes@fundacionfaes.org)

DONACIONES

Multimedia

