



NACIONAL

EN EL 30 ANIVERSARIO DE LAS ELECCIONES CONSTITUYENTES
**UNA REFLEXIÓN PARA HOY
ANTE UN CONSENSO BÁSICO
QUE SE QUIEBRA**

Rafael Arias Salgado y Montalvo, Diputado en la Legislatura Constituyente y en la I Legislatura por UCD, del que fue fundador y secretario general. Ministro de diferentes carteras con UCD y el PP.



FOTO: EFE

Adolfo Suárez, primer presidente del Gobierno de la democracia, rodeado del Grupo Parlamentario de la UCD el día en la que el Congreso de los Diputados aprobó la Constitución de 1978. El texto del proyecto fue aprobado por 326 votos a favor, seis en contra y 13 abstenciones. Y fue ratificado por los españoles en referéndum el 6 de diciembre de ese año. En la foto, rodean a Adolfo Suárez (en primer plano y de izquierda a derecha) Salvador Sánchez Terán, Juan Antonio García Díez, Íñigo Cavero, Agustín Rodríguez Sahagún, Joaquín Garrigues Walker (agachado), Gabriel Cisneros, Ignacio Camuñas y Manuel Clavero.

La voluntad de consenso

Hace treinta años –el 15 de junio de 1977– los españoles decidimos hacer un cambio trascendental en el decurso de nuestro proceso histórico. Mediante unas elecciones libres de alcance constituyente, convocadas por un Gobierno nacido de las Leyes Fundamentales de la Dictadura, se reinstauró en España la democracia liberal representativa. Dos personajes, el Rey Juan Carlos y el Presidente Adolfo Suárez –hoy ya de los grandes de nuestra Historia– iniciaron, impulsaron y culminaron, con la colaboración activa de los grupos y dirigentes de la oposición democrática, el radical cambio institucional. El proceso constituyente alumbró la Monarquía parlamentaria, el Estado Social de Derecho, el Estado descentralizado o Estado de las Autonomías, la aconfesionalidad del Estado y la definitiva subordinación del poder militar al poder civil surgido de las urnas.

“Lo verdaderamente trascendente, lo que nos convirtió en ejemplo para el mundo, fue la voluntad de consenso que presidió toda la etapa. No era fácil porque veníamos todos de una Guerra Civil y de un prolongado régimen dictatorial con vencedores y vencidos, con perseguidos y perseguidores, con víctimas y verdugos repartidos en ambos bandos”

Con ser todo ello trascendental, en la medida en que encauzaba, de manera en principio correcta, la solución de los viejos y dramáticos conflictos que acabaron siempre por quebrar con violencia nuestra convivencia, no fue esto lo que definió la esencia del cambio. Lo verdaderamente trascendente, lo que nos convirtió en ejemplo para el mundo, fue la voluntad de consenso que presidió toda la etapa. El propósito explícita e intensamente compartido por los principales protagonistas de la época fue, sobre todo, no reproducir nuestra atormentada Historia, aprender de ella para no repetirla. No era fácil porque veníamos todos de una Guerra Civil y de un prolongado régimen dictatorial con vencedores y vencidos, con perseguidos y perseguidores, con víctimas y verdugos repartidos en ambos bandos.

“La Historia de la Europa continental ha sido, hasta tiempos relativamente recientes, una sucesión ininterrumpida de guerras”

Los acuerdos de principio

De la voluntad de consenso derivaron los cuatro grandes acuerdos de principio:

1º. Acuerdo sobre el pasado: Se consideró que el pasado, incluso el más próximo, pertenecía a la Historia de España y correspondía por tanto a los historiadores su exposición, debate y valoración. No se trataba de olvidarlo –estuvo

presente en el discurso político del momento— sino de no repetirlo, es decir, de no volver, bajo ningún concepto, a un enfrentamiento civil o armado que destruyese la convivencia democrática.

2º. Acuerdo de amnistía: Tuvo dos caras. De una parte, la reparación moral y económica de las represiones, persecuciones e injusticias que, inherentes a toda Guerra Civil, padece en la posguerra el bando vencido pero, de otro lado, sin por ello ofender a nadie. Es decir, sin decretar la culpabilidad de los otros, cuyos motivos patrióticos o rectitud de intención tampoco tenían por qué ponerse en duda o someterse a persecución.

3º. Acuerdo sobre la naturaleza de la Constitución: Se convino en preparar un proyecto de Constitución democrática elaborado entre todos y para todos, que pusiera término a las Constituciones sectarias o de partido que habían caracterizado la Historia constitucional española.

4º. Acuerdo de salvaguarda del proceso constituyente: La complicada situación económica por la que atravesaba España al iniciarse el proceso constituyente (23% de tasa de inflación, severa crisis industrial generada por el “shock” de petróleo de 1973) que había sido embalsada por los Gobiernos de la época para no agravar, con medidas de restricción económica, la incertidumbre que invadió el país durante la agónica enfermedad del General Franco, condujo a **los Pactos de la Moncloa**, que permitieron al Gobierno Suárez aplicar un duro plan de ajuste económico, generador de desempleo, al tiempo que se gestaban los acuerdos sobre el texto constitucional y se aprobaban leyes provisionales reguladoras de las libertades públicas.

“El consenso, aun arbitrando una solución imperfecta e insatisfactoria, resulta eficaz, es decir, apacigua y encauza de manera duradera la cuestión conflictiva y con frecuencia la solventa”

La significación del consenso: una convicción

En abstracto, el consenso como procedimiento ordinario de toma de decisiones no se coherente bien con la regla básica de la democracia: la mitad más uno de los votos es la fuente legítima de la decisión, adopte ésta la forma de una Constitución o de una ley, o sea una opinión expresada en referéndum o en el Parlamento, elegido por sufragio universal, libre, directo y secreto. La política, sin embargo, se ha apartado a veces de este postulado. Y es que la Historia del Continente europeo ha sido, hasta tiempos relativamente recientes, una sucesión ininterrumpida de guerras civiles, de religión, de luchas de supremacía, de violentos conflictos ideológicos por la organización del poder y de la libertad o por la regulación de cuestiones tan trascendentales como la educación.

Consecuencia de este pasado histórico es en la Europa continental la generalización del sistema electoral de representación proporcional –que al hacer difíciles las mayorías absolutas obliga a pactar– y la convicción de que ciertas cuestiones, por afectar de manera esencial a la libre convivencia, no deben decidirse por mayoría. La experiencia revela, en efecto, que decisiones mayoritarias legítimas no logran sin embargo ser estables ni por tanto eficaces y llegan incluso a generar violencia que, aunque ilegítima, termina ante la dificultad de represión por impedir la resolución del problema que tratan de afrontar. Por el contrario, el consenso, aun arbitrando una solución imperfecta e insatisfactoria, resulta eficaz, es decir, apacigua y encauza de manera duradera el problema conflictivo y con frecuencia lo solventa.

“El consenso constitucional y su proyección posterior han generado treinta años de fecunda vida democrática y de gran prosperidad, hasta el año 2004”

Si en la España de los siglos XIX y XX (hasta 1976) los gobernantes hubiesen asumido un planteamiento de esa naturaleza –en el que la mayoría no aplasta, aísla o excluye a la minoría– nuestro proceso histórico habría sido menos violento y estéril. Ni la forma de Estado, ni la cuestión religiosa, ni la descentralización política, ni la organización de las libertades públicas ni la inserción del poder militar en un régimen constitucional, ni las reformas agraria o educativa hubiesen conducido a un enfrentamiento violento que se expresó, primero, en la sublevación revolucionaria armada de 1934 contra el Gobierno de centro derecha y, después, en la sublevación militar de 1936 contra el Gobierno del Frente Popular que desembocó en la guerra civil.

“España desde 1976 hasta el 2004 ha sido globalmente un país bien gobernado, que ha sabido aprovechar sus portunidades y convertirse en una nación moderna, dinámica, respetada e influyente”

Los frutos del consenso

Las Cortes constituyentes de 1977 y su mecanismo consensual de decisión fueron de una gran fecundidad. Bajo su manto protector, se gobernó una España en crisis y sin Constitución; se elaboró y aprobó un código constitucional aceptado por casi todas las fuerzas políticas parlamentarias (a excepción de los nacionalistas vascos del PNV, que se abstuvieron en la votación de totalidad en el Congreso y en el referéndum de ratificación, del nacionalismo de extrema izquierda y de un pequeño grupo de diputados de la derecha que votó en contra); se inició la transformación de los aparatos del Estado autoritario; se canalizaron los viejos y trágicos dilemas de la Historia de España ya aludidos (la forma de Estado, la cuestión regional, el problema religioso, la aceptación generalizada de las reglas del juego democrático); se introdujeron reformas

progresivas en la legislación fiscal, en el ordenamiento penal y penitenciario y en la normativa reguladora de la organización de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y, finalmente, se promulgó la más amplia y generosa Ley de amnistía, que vació las prisiones españolas de todos aquellos presos que hubiesen sido encarcelados por delitos relacionados directa o indirectamente con la lucha por la democracia.

La proyección del consenso hacia el futuro

Así pues, tanto la Transición Democrática, como de manera especial el proceso constituyente, fueron un éxito no sólo por su resultado institucional –que tiene imperfecciones e imprecisiones visibles– sino por haber hecho del consenso –de un consenso eficaz– su principal axioma de comportamiento político. En la siguiente Legislatura, la primera ordinaria, ya al amparo de la Constitución, fueron objeto de un consenso abrumadoramente mayoritario los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, y las principales leyes orgánicas (Electoral, de referéndum, Tribunal Constitucional, Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Financiación de las Comunidades Autónomas y las distintas libertades públicas). Los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992 fueron otra expresión de un consenso fructífero que ordenó primero la generalización del acceso a la autonomía de todas las regiones españolas y amplió después su abanico competencial.

“El actual Gobierno, surgido de las elecciones del 2004, ha pulverizado uno de los presupuestos sustantivos de la Transición Democrática al suscitar la revisión de la Guerra Civil y de la inmediata posguerra a través de una ley de Memoria Histórica que busca entroncar el actual sistema democrático con el régimen republicano de 1936 y deslegitimar así el pacto que los representantes de una gran mayoría de españoles de muy diversas procedencias hicieron en 1977”

Hubo así en nuestra vida democrática otra destacada singularidad: la inicial voluntad de proyectar el consenso hacia el futuro, es decir, de convertirlo en principio caracterizador permanente de ciertos aspectos de nuestra vida político-institucional. De ahí que haya estado vigente en nuestro devenir a través de una doble forma: una, explícita, por la inserción de su exigencia en el propio texto constitucional (en aquellos supuestos en que se exigen mayorías reforzadas de tres quintos o dos tercios); otra, implícita, derivada de la voluntad política –actuante hasta 2004– de no adoptar ciertas decisiones, no hacer ciertos nombramientos o no modificar ciertas leyes básicas (principalmente las leyes orgánicas y los Estatutos de Autonomía) sin el acuerdo de los dos grandes partidos nacionales aunque, legalmente, pudiera hacerlo la mayoría parlamentaria de turno. Semejante voluntad política ha facilitado además la existencia de otros acuerdos significativos en Política Exterior, en la lucha an-

terrorista, en el ámbito de las relaciones laborales o del sistema público de pensiones (Pacto de Toledo) y en la organización de la sanidad pública. Aunque no, por ejemplo, en el terreno de las leyes educativas, en el que, dicho sea de paso, se halla el principal fracaso –y decimos fracaso por no hablar de desastre– de nuestra democracia. Y ello por la falta de consenso.

El consenso constitucional y su traslación posterior han proporcionado treinta años de fecunda vida democrática y de gran prosperidad, hasta el año 2004. Un ejemplo de su resultado: En 1977 España recibía ayuda de la OCDE como país subdesarrollado. Hoy es por su Producto Interior Bruto la octava economía del mundo. Desde Carlos III, al menos, no ha habido otra etapa similar de estabilidad y progreso. La explicación lógica de este éxito colectivo está, en gran medida, en la adecuación del marco político-institucional a las exigencias del presente y en la actitud de los principales dirigentes y grupos políticos que han asumido en la práctica programas de gobierno razonables, han buscado consensos en los temas de gran alcance, han asumido planteamientos de continuidad en lo esencial y han eludido actitudes de revancha habituales en otras épocas históricas. España, desde 1976 hasta el 2004, con altos y bajos, aciertos y errores, fracasos y éxitos ha sido globalmente un país bien gobernado, con sentido común democrático, que ha sabido aprovechar sus oportunidades y convertirse en una nación moderna, dinámica, respetada e influyente. Este gran activo está hoy en trance de perderse. Si es que no se ha perdido ya.

“Por la vía de la reforma estatutaria se ha abierto, sin decirlo, un nuevo proceso constituyente”

La destrucción del consenso

La doble dimensión –explícita e implícita– del consenso constitucional suscita una cuestión de gran calado. ¿Es lícito el abandono o vulneración por el Gobierno de turno del consenso implícito, es decir, de aquel que no es legalmente exigible, que no viene impuesto por la ley? El actual Gobierno, surgido de las elecciones del 2004, ha impulsado un nuevo Estatuto de Cataluña, aprobado sólo por la mayoría parlamentaria que le apoya; ha disvirtuado en el Estatuto catalán el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas acordado por unanimidad; ha abandonado por decisión unilateral el Pacto Antiterrorista, sustituyéndolo por una política de diálogo, concesiones y acuerdo con ETA y su entorno; se ha apartado de posiciones compartidas en temas básicos de Política Exterior; ha modificado sin acuerdo previo leyes orgánicas esenciales como la del Consejo General del Poder Judicial y la del Tribunal Constitucional; ha prescindido de convenir con el principal partido de la oposición y única alternativa de Gobierno el nombramiento de los titulares de órganos reguladores esenciales como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión Nacional de la Energía; y ha buscado la eliminación fulminante de actuaciones de carácter estructural de Gobiernos anteriores, en cuya necesidad había coincidencia de principio, como el Plan Hidrológico Nacional,

lo que no hicieron ni el PSOE con respecto a UCD en 1982, ni el PP con respecto al PSOE en 1996, es decir, en los momentos en que, de manera positiva y sin revancha, se produjo la alternancia democrática en el Gobierno de la Nación. Y, lo que es más grave, ha pulverizado uno de los presupuestos sustantivos de la Transición Democrática al suscitar la revisión de la Guerra Civil y de la inmediata posguerra a través de una ley de Memoria Histórica que, si bien se ha dulcificado finalmente en algunos de sus propósitos iniciales, busca entroncar el actual sistema democrático con el régimen republicano de 1936 y deslegitimar así el pacto que los representantes de una gran mayoría de españoles de muy diversas procedencias hicieron en 1977.

“La gravedad de la ruptura del consenso implícito no puede ser ocultada. A partir de ahora todo será modificable por una mayoría parlamentaria (simple o absoluta) salvo naturalmente en los supuestos en que la Constitución exige una mayoría cualificada”

Salvo el Estatuto de Cataluña, sujeto en estos momentos a un juicio de inconstitucionalidad, las demás decisiones gubernamentales, aunque aniquilen consensos vigentes, trabajosamente tejidos por Gobiernos anteriores, no son objetables por tacha de ilegalidad formal. Pero la gravedad de la ruptura del consenso implícito no puede ser ocultada. A partir de ahora, todo será modificable por una mayoría parlamentaria (simple o absoluta) salvo naturalmente en los supuestos en que la Constitución exige una mayoría cualificada. Se abre la puerta a los estériles vaivenes del pasado. La quiebra del consenso imputable al Gobierno desnaturaliza así una parte sustancial de nuestro sistema político-institucional; sistema que por estar basado en una suma de consensos fue concebido con perfiles quizá excesivamente abiertos. El resultado es que por la vía de la reforma estatutaria se ha iniciado, sin decirlo, un nuevo proceso constituyente. En el momento presente, por la vigencia del nuevo Estatuto de Cataluña, está en cuestión, otra vez, la naturaleza del Estado de las Autonomías y su posible transformación, de hecho, en una especie de organización confederal de Comunidades Autónomas; está asimismo en tela de juicio la integridad del territorio estatal por la exigencia de autodeterminación de grupos políticos antisistema aliados del Gobierno de ¿la Nación?; el porvenir de Navarra como Comunidad foral singular y el planteamiento de la lucha antiterrorista entendida como persecución y aniquilamiento de ETA para dar paso a una suerte de pacto de co-soberanía estatuida entre el País Vasco y el Estado español (aunque no será ésta, ciertamente, la terminología que se empleará). La incógnita ahora es saber si el resultado de las recientes elecciones municipales empujará al Presidente del Gobierno a cambiar de orientación o si echará un órdago en las próximas elecciones generales.

Recuperación del consenso y reforma constitucional

En todo caso, si las precedentes consideraciones –que expresan procesos hoy

ya incoados– tomaran cuerpo político definitivo entraríamos en una crisis institucional de gran magnitud. Hacia ella caminamos por el momento con rumbo firme e inevitable a menos que las venideras elecciones parlamentarias generen un cambio político. Pero, incluso si el PP ganara las elecciones generales próximas, sería imprescindible de nuevo un gran acuerdo nacional con el PSOE (un PSOE que al perder prescindiría probablemente de Zapatero) para revivir –*servata distantia*– el Acuerdo de la Transición. Acuerdo o, si se quiere, coalición para realizar una escueta pero sustantiva reforma constitucional que haga imposible negociar la soberanía territorial o comerciar con las competencias exclusivas, indelegables e irrenunciables del Estado, de un Estado que merezca tal nombre. Pero esto es harina de otro costal.

“La incógnita ahora es saber si el resultado de las recientes elecciones municipales empujará al presidente del Gobierno a cambiar de orientación o si echará un órdago en las próximas elecciones generales”