

EL PAÍS CON LA CONSTITUCIÓN

Juan Luis Cebrián

Intervención en la UNAM

10 febrero de 2016

Van a cumplirse el próximo mes de Mayo cuarenta años de la aparición por vez primera del diario El País, que durante décadas ha encarnado el espíritu de la Transición en España. Las celebraciones tienen lugar en un entorno muy diferente que el de entonces. Salíamos en 1976 de una dictadura militar, consecuencia de una guerra fratricida que ocasionó cientos de miles de muertos, desplazados y exiliados. La ciudadanía, fuera cual fuera su orientación política, aspiraba a construir un país semejante a los de nuestro entorno europeo, recuperando las libertades públicas e individuales, y construyendo un régimen democrático. Hubo asenso generalizado sobre la necesidad de mirar al futuro, restañar viejas heridas y esforzarse en la instauración de un régimen que garantizara la convivencia en paz y libertad de los españoles. Aparte la oposición del Ejército, solo ETA y algunos grupúsculos de extrema derecha, también dedicados como la organización vasca a actividades terroristas, parecían estar en contra de un proyecto semejante.

Durante estos cuarenta años España ha experimentado, para bien, una transformación formidable en sus estructuras políticas, económicas y sociales. Somos un país más rico, moderno y estable que cuando murió el dictador. Pero estamos también más desconcertados que entonces ante el porvenir. Sobre este desconcierto, que en gran parte emana también del proceso de globalización, se erige ahora la disputa política.

He titulado esta conferencia *El País con la Constitución*, remedando el famoso titular con que nuestro periódico salió a la calle hace treinta y cinco años como símbolo de resistencia ciudadana ante el golpismo militar. Y lo he hecho porque vivimos días confusos en los que la propia

Constitución parece amenazada de nuevo, aunque de manera más insidiosa que antaño. Nuestro diario, y la empresa que lo sustenta, sigue firmemente anclado a los principios constitucionales, dispuestos como estamos a defenderlos, desde la convicción de que la única manera de hacerlo es reformar la Constitución misma, deteriorada por el paso del tiempo y el abuso y clientelismo que sucesivos gobiernos han cometido con las instituciones que de ella emanan. Frente al reiterado inmovilismo de unos y lo que Felipe González llama el liquidacionismo de otros, es precisa una voluntad de reforma que nos permita contemplar el futuro con la esperanza de que sea mejor que los días pasados. Cualquier otra actitud redundará finalmente en un monumental paso atrás: empeorarán aún más los niveles de convivencia, libertad y desarrollo que hemos venido disfrutando y que comenzaron a perjudicarse seriamente a partir de la crisis financiera mundial de 2008. Aunque sería injusto responsabilizar de forma exclusiva a dichas crisis por los males que ahora sufrimos.

Tras las elecciones del 20 de diciembre pasado se ha abierto un nuevo periodo legislativo en España en el que las fuerzas y los líderes políticos vienen demostrando una impericia y falta de profesionalidad preocupante a la hora de pactar la formación del gobierno. En alguna intervención previa me he permitido señalar cuales a mi juicio deberían ser las prioridades que ese nuevo ejecutivo debe enfrentar:

- 1.-Una respuesta al desafío independentista de Cataluña.

- 2.-La sostenibilidad de una política económica en crecimiento, imprescindible para la creación de empleo.

- 3.-La puesta en marcha de un plan de choque contra la desigualdad que permita invertir en el corto plazo y bajo caución parlamentaria en políticas sociales. (Añadiré que esta propuesta es factible sin que se perjudiquen por ello los compromisos adquiridos respecto al déficit público)

Los dos últimos puntos pueden y deben ser gestionados por el gobierno de turno, si es que los protagonistas del mismo logran ponerse de acuerdo. Pero a la hora de dirimir el conflicto territorial, cualquier

solución pasa por reformas constitucionales, que exigen la colaboración de todo el arco parlamentario sin excepción y de manera singular de los cuatro grandes partidos y las formaciones nacionalistas. A dichas reformas es preciso agregar otras de hondo calado legislativo entre las que destacan la de las leyes electorales, un pacto por la educación y una reforma de la Administración pública y del sistema judicial.

Como decía antes, nada de eso es nuevo entre nosotros. Se trata de defectos y vicios de nuestra convivencia que vienen de lejos, y muchos se encuentran también en la base de la corrupción política, que es sistémica contra lo que dicen las plañideras del Partido Popular, siempre dispuestas a lamentar la existencia de ovejas negras en el rebaño.

No porque sea presa del narcisismo sino como demostración de que nos encontramos ante problemas antiguos que fueron denunciados en su día, me van a perdonar que lea unos párrafos de un antiguo ensayo mío, *El tamaño del Elefante*, publicado hace casi treinta años, donde mentaba determinadas cuestiones de indudable vigencia todavía hoy.

“...La democracia en España—escribía yo entonces— se verá siempre sometida al chantaje de los victimismos nacionalistas si no se da una respuesta política coherente al problema autonómico... ...Un estado de signo federal -rechazado al principio de la transición por los militares y temido por numerosas fuerzas políticas- hubiera sido posiblemente una solución más pragmática que la del actual Estado autonómico.

...La escasa operatividad de los partidos, la fragmentación social a la que se ha llegado... ...el exceso de clientelismo y fulanismo en las fuerzas políticas, son otras tantas cuestiones que dificultan la obtención del consenso necesario... ...Con lo que un sentimiento de frustración y desesperanza puede acabar adueñándose definitivamente de la situación.

Esta desesperanza, enlaza con el sentimiento extendido en el pueblo llano de que la política no arregla las cosas y los políticos son todos unos malandrines, y es consecuencia de los defectos y perversiones del sistema electoral y el funcionamiento del Parlamento. Inicialmente regido por un

método proporcional, el sistema electoral español está sometido a severas correcciones que provienen de la aplicación de la ley de Hont y su combinación con la provincia como distrito... .. además la ley preve listas cerradas y bloqueadas para las votaciones, depositando así en las cúpulas ejecutivas de los partidos un fabuloso poder. Muy pocas personas en el seno de cada formación política deciden los candidatos por cada circunscripción.

La enorme concentración de poder que se produce en las cúpulas partidarias no acaba aquí. El funcionamiento interno del Congreso, mediante un rígido y estricto sistema de portavoces, anula el protagonismo político de todo aquel que no sea jefe de un grupo parlamentario.

De modo que no es ya el Parlamento el que controla al gobierno, sino el gobierno el que controla a la mayoría parlamentaria, la diseña de antemano, con nombres y apellidos y, de acuerdo con los sondeos electorales, la domestica, la manipula y la utiliza.

El panorama se completa con la existencia de un parlamento bicameral en el que el Senado está desprestigiado y desprovisto de funciones pese a que se había imaginado como una cámara de resonancia autonómica, en un Estado que se apellida nada menos que de las Autonomías.

...Una reforma de todo el sistema de representación política es necesaria en España “

Estas cosas las decíamos ya en 1987, y para nada creo que yo fuera un visionario, pues muchos otros autores participaban por entonces de preocupaciones similares. Se centraban primordialmente en el sistema de representación y en la evolución del Estado de las Autonomías. Incluso alguien tan lejano a mis afectos intelectuales como el presidente Aznar reclamaba a mediados de los años noventa, en su libro sobre *La Segunda Transición*, una reforma del Senado, para convertirlo en cámara territorial.

Luego vinieron los tiempos de la abundancia, la burbuja, y el pretendido milagro económico (el milagro soy yo dijo el propio Aznar, sin saber hasta qué punto tenía razón al atribuir a la intervención divina el que mediocres compatriotas nuestros ascendieran a las más altas magistraturas). Lo mismo éramos capaces de invadir Irak que de dar lecciones de economía a la mismísima República Federal de Alemania, incapaz de cumplir con las obligaciones de déficit público tras el proceso de reunificación. La enfermedad del triunfalismo se convirtió en un virus que atacó a todos y propició los delirios del presidente Zapatero, que ya en plena crisis de 2008 se permitió asegurar en público que habíamos superado a Italia, en breve lo haríamos a Francia y un día no lejano -¿por qué no?- a la propia Alemania. Esa Alemania que apenas dos años después ponía de rodillas a la cacareada soberanía del pueblo español obligándonos a reformar la Constitución por vías de alta velocidad y merced a un pacto secreto.

Este fue el único cambio sustancial, junto con la adaptación al tratado europeo, que nuestra llamada Carta Magna ha experimentado en sus 38 años de vigencia, pese a las carencias que padece, repetidamente denunciadas por tirios y troyanos, y a la evolución de un sentimiento separatista cada vez más creciente en la comunidad autónoma catalana.

La crisis fue cruel, letal, con el triunfalismo de nuestros políticos. No se trató de una experiencia exclusivamente española, pero el mal de muchos nunca ha sido reparador del dolor propio. Y el nuevo gobierno, avalado por una mayoría absoluta, fruto del desespero de las clases medias ante lo que se nos venía encima, se dedicó a solucionar el problema como si de algo coyuntural se tratara, multiplicando reformas de todo tipo ninguna de las cuales, salvo la más que discutible del mercado de trabajo, trataba de reparar los daños estructurales que padecíamos ni mucho menos afectaba a la carpintería de un Estado que ya apuntaba síntomas de agotamiento, y en el que la cuestión catalana comenzada a convertirse en un serio problema de convivencia.

Semejante situación nos llevó a publicar en nuestro periódico un pequeño manifiesto en el que apuntábamos algunas de las reformas necesarias y urgentes que pudieran contribuir a conjurar los peligros. Se llamaba *Una solución para España* y nuevamente creo que vale la pena mencionar

algunos de sus párrafos, demostrativos de que la pereza y el inmovilismo del gobierno y otras fuerzas políticas, no la falta de diagnosis ni de propuestas, son los culpables directos del estancamiento que padecemos.

“La mayor parte de las instituciones emanadas de la Constitución de 1978 y del ordenamiento social que propició se muestran claramente incapaces para hacer frente a los desafíos no ya del inmediato futuro, sino del presente mismo... -denunciábamos- ...Es preciso defender la continuidad de la democracia y el progreso económico y social frente a la creciente fragmentación que nuestro país padece en todos los órdenes. Los españoles se preguntan qué es preciso hacer. La respuesta no es difícil, aunque sí la implementación de esas acciones.”

A continuación reclamábamos:

Una ley de Partidos, que garantice la democracia interna y la transparencia de las formaciones políticas.

Una ley Electoral que sustituya el sistema de las listas cerradas y bloqueadas y revise el principio constitucional que determina a la provincia como distrito.

Una reforma y modernización de las Administraciones que elimine la duplicación de estructuras y funciones para adaptar el tamaño del Estado y el gasto a los nuevos perfiles de la sociedad del bienestar y a las características de la organización territorial de España y de la UE.

Un Estatuto de la Corona a fin de establecer los deberes y las responsabilidades del titular de la misma.

Un pacto por el empleo y las pensiones

La reforma de la Administración de Justicia, el único poder del Estado que no se democratizó en la Transición.

Un pacto por la educación, *pues la política general sobre enseñanza no puede ser revisada cada vez que un partido llega al poder*. Y otro pacto para preservar y mejorar el sistema de sanidad pública *que mantenga los niveles de servicio que durante años hemos sabido construir*.

Por último pedíamos *un modelo federal para el Estado de las autonomías, que establezca una lista cerrada y concreta de las competencias y atribuciones del Gobierno central y permita a los Estados federados desarrollar sus propias capacidades de autogobierno sin interferencia alguna, sobre la base de los principios de corresponsabilidad y eficacia. La reforma pasa por revisar el sistema de financiación autonómico, el reparto de transferencias y el déficit de responsabilidad fiscal de los Gobiernos autónomos*.

“Este programa de recuperación de nuestra vida política –concluíamos– exige en muchos aspectos una reforma de la Constitución de 1978. La reforma misma no es un objetivo, sino un instrumento para hacer frente a las nuevas realidades”

Ni una sola de estas sugerencias ha merecido no ya su puesta en práctica, sino al menos un debate, en sede parlamentaria o fuera de ella, por parte de quienes tienen la responsabilidad de gobernarnos. Mientras tanto el proceso de desconexión de Cataluña tomó cuerpo y velocidad ante la pasividad culpable del gobierno, cuyo presidente apenas ha pisado aquella comunidad autónoma en los últimos años como no fuera para ver a los suyos, en número y calidad más pequeños cada día. Se amparaba en la ilusión de que el suflé bajaría con el tiempo, e incluso ahora algunos interpretan que el estruendo creado por las disputas para la formación del gobierno hubiera disminuido la tensión en el antiguo Principado. Desgraciadamente si no se toman iniciativas políticas al respecto dentro de unos meses, quizá solo de semanas, comprobaremos hasta qué punto es equivocada esa percepción.

De todas esas propuestas de reforma tan desoídas por el poder quiero detenerme por un minuto en la demanda de un estado federal, claramente formulada por el PSOE hasta hace cuarenta y ocho horas, cuando en su propuesta escrita para alcanzar la investidura apenas la menciona y llega incluso a calificarla de mínima. Es como si los socialistas vieran en la España federal un eslogan antes que un proyecto, y pensarán que con la puntita nada más puede consumarse el coito sin riesgo de embarazo. Sin embargo si no se aborda con seriedad la estructura y el funcionamiento territorial del Estado el problema no solo se enquistará sino que acabará por constituir un verdadero cáncer en nuestro régimen político destinado a la inestabilidad permanente en el mejor de los casos, cuando no a una implosión que traiga consecuencias aún peores.

No cometeré aquí la osadía de proponer o explicar cuáles serían los perfiles fundamentales de esa España federal que puede alumbrarse mediante una reforma de nuestra Constitución. Muchos estudiosos de la materia señalan que en realidad nuestro estado autonómico es de hecho un estado federal, y que no es preciso por lo mismo darle más vueltas a la cosa. No les falta razón en gran medida, pero cabe preguntarse entonces por qué esa resistencia a apellidar con su nombre al estado de las Autonomías si efectivamente, como dicen, ya es federal en la práctica. Durante la Transición las propuestas de ese género fracasaron fundamentalmente por la oposición no disimulada de los militares, que interpretaban que el federalismo era sinónimo de separatismo, y la inconveniencia de recuperar un adjetivo que había acompañado desde el principio a los defensores de la República. Pero el federalismo es, desde su misma etimología, sinónimo de unión y no de rompimiento.

De todas formas algunas otras cosas además del lenguaje es preciso cambiar para que la España de las autonomías sea una auténtica federación. Hace falta una denominación menos ambigua y confusa que la actual de las competencias, tanto exclusivas como compartidas, de los Estados federados y del poder central, que acabe con los pleitos permanentes sobre la capacidad legislativa de los parlamentos autonómicos. Recuerdo a este respecto un comentario del presidente

Leopoldo Calvo Sotelo, ya fuera del poder, en el sentido de que el sistema funcionaba así y que tendríamos que acostumbrarnos a perdurables litigios entre el poder central y los periféricos habida cuenta de que esa era la esencia del Estado de las Autonomías. Nada me puede parecer menos recomendable. En su día, al comienzo de la Transición, tuve oportunidad de escuchar de boca de Ralph Darendhorf, ante algunos prominentes líderes socialistas, la necesidad imperiosa de contar con una lista cerrada de competencias exclusivas y no transferibles del gobierno federal si se quería que el sistema funcionase. Esta lista puede y debe ser tan breve como posible, dejando a los estados o provincias autonómicas su propia capacidad de desarrollo, pero garantizando la presencia del gobierno federal en todo el territorio nacional como salvaguarda de la igualdad de derechos básicos de los españoles. Por otra parte es necesario clarificar el sistema de financiación y la autonomía fiscal de cada miembro de la federación, cuyo número y características convendría revisarse. Igualmente hay que transformar el Senado en la verdadera cámara territorial, tal y como la define la actual Constitución, sin necesidad quizás de mantenerlo como cámara de segunda lectura salvo en aquellas leyes que le competan directamente. Finalmente hay que expurgar, limpiar y clarificar los farragosos artículos destinados a adquirir la autonomía por las vías lenta o rápida. Repito que para nada soy un experto en la materia, pero procuro militar entre los seguidores del sentido común y me precio de ser un lector consecuente y atento. Una Constitución como la nuestra, cuyos enunciados son difíciles de comprender por cualquier ciudadano de cultura media, al menos en lo que se refiere al título VIII, merece desde luego entrar en el taller de reparaciones.

Los cambios constitucionales precisos se refieren en definitiva a la distribución territorial del poder, a comenzar también por los municipios, provincias y diputaciones. Estas se han convertido demasiadas veces casos en focos de corrupción y caciquismo y casi el setenta por ciento de sus presupuestos está destinado a cubrir sus gastos corrientes. Su desaparición generaría un ahorro considerable a las arcas públicas y mejoraría la eficiencia de la administración.

En realidad todo el texto de nuestra Carta Magna está plagado de suspicacias desde el centro a la periferia y en ningún caso afronta de manera decidida la organización del Estado con un criterio federal, aunque el resultado práctico permita decir que en muchos aspectos ya lo es. Una voluntad política más decidida y menos pacata a la hora de entenderlo así nos hubiera evitado muchos quebraderos de cabeza.

Siendo la situación catalana una cuestión fundamental en el horizonte próximo de nuestra vida política, el problema no reside tanto en Cataluña como en la propia idea de España: debemos definir cómo es el país que queremos tener en democracia, cual su estructura de funcionamiento, su proyecto, sus aspiraciones e identidad en el marco de la construcción europea y de la globalización. Mucho se anduvo al respecto en la Transición pero en lo que respecta al título VIII y a los estatutos de autonomía que de él se derivaron en cierto modo se hizo únicamente lo que se pudo. Nadie puede ignorar que entre los pretextos fundamentales de los golpistas que ocuparon el Congreso a punta de metralleta en febrero de 1981 se encontraban los excesos que, a su juicio, se derivaban del funcionamiento de la España de las autonomías. Hoy las amenazas son de otro pelaje, pero no por eso menos preocupantes. Los reclamos sobre el derecho de autodeterminación, que también exhibió en su día para el País Vasco Herri Batasuna, una de las marcas blancas de ETA, contradicen el espíritu y la letra de nuestra norma de convivencia e ignoran que se trata de un principio adoptado por las Naciones Unidas únicamente para resolver situaciones coloniales o de ocupación extranjera. El reclamo, a imagen y semejanza de la experiencia venezolana, del referéndum reprobatorio, es un ataque directo a las instituciones de la democracia parlamentaria representativa. El presidente del gobierno, cuya denominación sería mejor cambiarla por la de primer ministro, es elegido por los diputados y no por sufragio directo y su única reprobación posible es a través de la moción de censura constructiva, tal y como las leyes señalan.

Muchas de estas imaginativas sugerencias que algunos recién llegados proponen para regenerar nuestra vida política surgen por culpa de la esclerosis patente de las instituciones actuales, ocupadas por el tsunami

autoritario de un gobierno con mayoría absoluta que se ha apoderado de ellas. Esta ha sido una tendencia palpable en todos los gabinetes de la democracia, pero el que hoy se encuentra en funciones ha rebasado todo lo imaginable a la hora de adueñarse de la arquitectura institucional del país. La consecuencia es un deterioro manifiesto de la misma. Si para muestra basta un botón, ahí está la reforma exprés del Tribunal Constitucional a fin de endilgarle tareas de ejecución de sus sentencias, y evitarle así al gobierno sus responsabilidades al respecto.

La tendencia apenas oculta en la derecha española es a considerar que el país le pertenece y debe organizarse con arreglo a sus propias manías y sus particulares deseos. Encarna muchas de las características de esa España profunda, de realidad indudable, pero que apenas supone un tercio de nuestra población y que se encuentra muy alejada de la sensibilidad y anhelos de gran parte de nuestros ciudadanos, especialmente de los jóvenes. Separarse de esa idea de España, tantas veces denunciada por nuestros poetas e intelectuales como usurpación de nuestra verdadera y variopinta identidad nacional, no es algo que solo quieran los independentistas catalanes, sino muchos españoles hartos de la división entre buenos y malos que los nacionalismos de toda laya enfatizan. Por eso no cesaremos de insistir en que el conflicto catalán, como las aspiraciones de amplios sectores de población vasca, o los perfiles singulares de la España insular, deben abordarse con criterio político, no solo administrativo. Encomendar a los abogados del Estado la resolución del desafío independentista es reconocer el fracaso de la política y la incompetencia de quienes la ejercen.

En esta hora conviene poner de relieve que el resultado de las elecciones del 20 de diciembre no es catastrófico ni irregular en un país con un sistema de votación proporcional. Por lo mismo no debería ser tan difícil lograr un gobierno de coalición si los líderes abandonan su ensimismamiento ególatra y se dedican a buscar las alianzas y los acuerdos que permitan la instalación de un gabinete capaz de regir la gobernación diaria y de liderar los acuerdos más amplios sobre reformas constitucionales y nuevas leyes orgánicas. Nada de esto puede llevarse a cabo sin la colaboración de todos y es suicida y estúpido, salvo que se

quiera dinamitar el sistema, insistir en los arrogantes vetos con que se disparan unos y otros. Sin embargo, en medio de la tormenta nadie parece querer atender a las necesidades de la navegación, sino a sus ilusiones de alcanzar el almirantazgo o quién sabe si a sus deseos de ver naufragar un barco al que aborrecen.

No quiero terminar estas reflexiones sin aludir al papel de los medios capaces de permutar el debate político en una discusión de verduleras. Durante un debate televisado en la campaña de las últimas municipales la regidora del programa se quejó a las candidatas a la alcaldía de Madrid de que no estaban siendo suficientemente agresivas unas contra otras, con lo que la audiencia bajaba. Aprovechó una pausa publicitaria para animarlas a que subieran el tono de la refriega, fueran cuales fueran sus posiciones. ¿Cabe mayor ofensa a la discusión política que precisa este país? El partido del gobierno se ha apuntado al *reality show* de este género, utilizando sus medios afines para promover alternativas radicales de izquierda que perjudicaran a los socialistas. Desde luego lo han conseguido. De este modo el mismo grupo mediático que jalea a Podemos financia al periódico de la extrema derecha en Madrid y es capaz de tensar hasta la histeria la opinión pública. A cambio ha recibido la generosidad del PP en forma de nuevas licencias de canales de televisión, concedidas con toda desvergüenza nada menos en plena campaña electoral para las legislativas. Los aprendices de brujo que merodean por la Moncloa saben que la confrontación entre las dos Españas les beneficia. Una de esas Españas mete en la cárcel a dos titiriteros por una representación de marionetas a la que asistían apenas veinte personas y la otra expulsa a los infiernos a Dalí, Pla o Manolete, por sus afiliaciones franquistas en un tiempo de España en el que el no afiliado estaba muerto, en la cárcel o en el exilio. Parecen tal para cual. Si seguimos por ese camino en nombre de la memoria histórica, solo cosecharemos desmemoria. Este país fue lo que fue durante los últimos doscientos años de existencia y se consumió en guerras civiles, decadencia y desencanto generación tras generación. El régimen del 78, vapuleado por ignorantes y oportunistas, fue el signo de la reconciliación y el perdón, no del olvido. En él todos sellamos una alianza para la libertad que por primera vez, y durante décadas, hemos

tenido oportunidad de disfrutar. Ojalá no la arruine el fanatismo que se presenta tantas veces travestido de exigencia moral.