

Reforma Política y Estado de Derecho

Tomás-Ramón Fernández
Catedrático de Derecho Administrativo

*L*A Constitución española de 27 de diciembre de 1978, la octava de nuestra historia contemporánea, proclama solamente en su Preámbulo la voluntad de la Nación española de «consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular», en el que, por lo tanto, el government by law sustituya al tiránico government by men. A estos efectos el art.º 9 del texto fundamental establece un categórico mandato: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

I

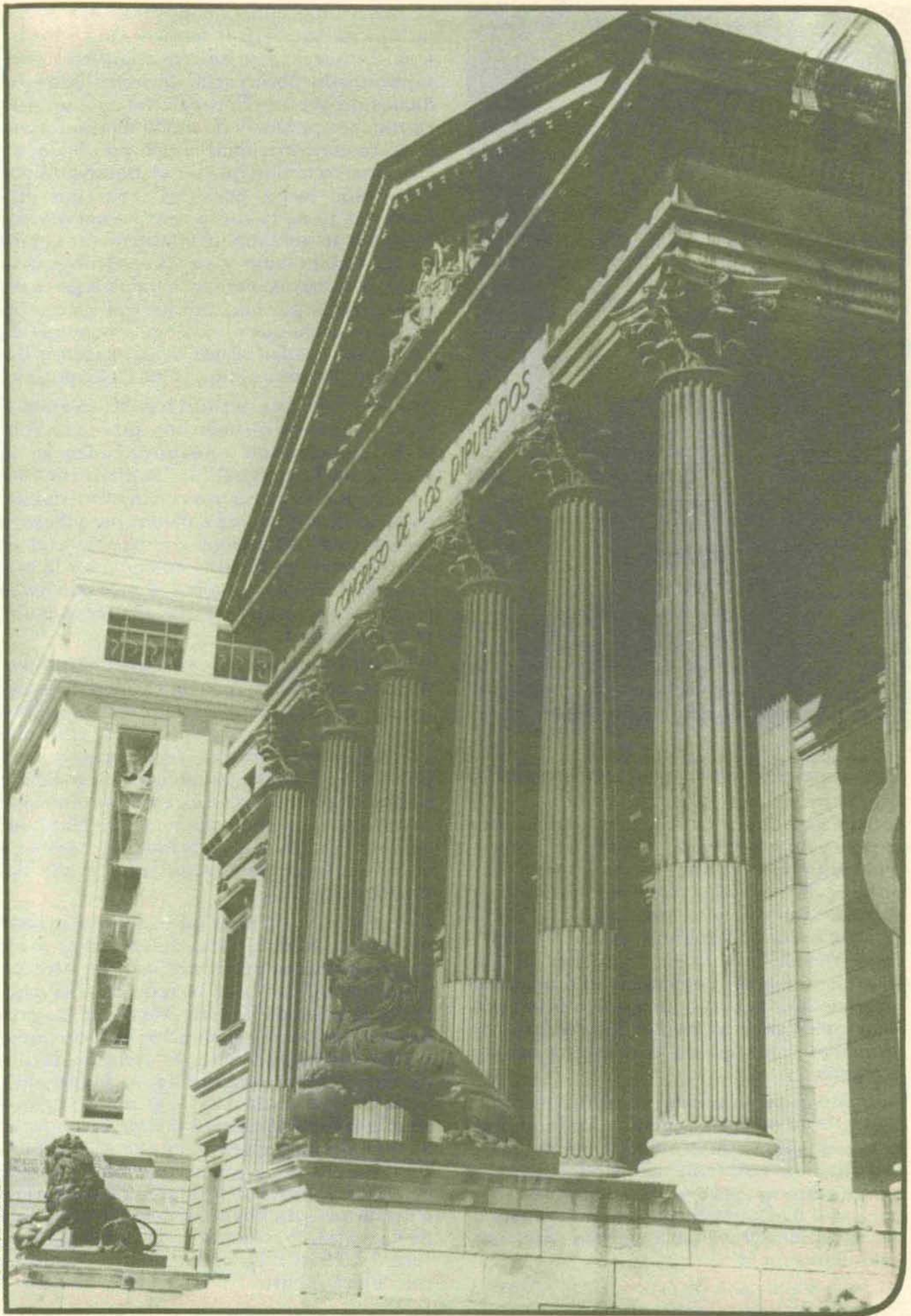
¿Responde a estas ideas nuestra realidad cotidiana? ¿La Ley y el Derecho juegan verdaderamente el papel rector de la vida colectiva que la Constitución les asigna? ¿Es nuestra España de hoy efectivamente un Estado de Derecho? La respuesta negativa ofrece pocas dudas, tanto si el análisis previo se orienta desde la perspectiva de los gobernados, como si se intenta desde la opuesta de los gobernantes, esto es, de la clase política en general, pues todos los que integran ésta, y no sólo los que detentan el poder ejecutivo, contribuyen a gobernarnos.

En la primera de las perspectivas enunciadas no me voy a detener aquí, dada su evidencia. La prensa nos ofrece todos los días sin excepción pruebas abundantes de lo poco que significan estos valores, hoy por hoy, para el ciudadano medio. El periódico que hace un momento acabo de leer relata, por ejemplo, cómo en la multitudinaria manifestación de la Diada catalana, «un grupo importante de maestros catalanes» (sic), es decir, de ciudadanos cultos a los que la sociedad confía la educación de los demás (que si no es educación en la democracia y en los

valores superiores de libertad, igualdad, justicia y pluralismo que el artículo 1 de la Constitución proclama no es tal educación), profirió gritos contrarios a los traslados a Cataluña de profesores de fuera del Principado. «Queremos maestros catalanes en Cataluña» decían, con manifiesto desprecio de la igualdad de derechos y obligaciones que el art.º 139 de la Constitución reconoce a todos los españoles «en cualquier parte del territorio del Estado» y de la expresa y categórica prohibición que el mismo precepto constitucional establece de toda clase de medidas discriminatorias «que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español».

Es un ejemplo entre mil en el que no merece la pena insistir, pero que revela con claridad cuál es la concreta idea de la democracia y del Estado de Derecho que se maneja en la calle, incluso por personas que a sí mismas se consideran demócratas y progresistas.

Digo que no merece la pena insistir en esta perspectiva porque, aunque la democracia sea algo muy simple cuyo conocimiento está al alcance de cualquier ser humano —respeto a la Ley, en cuanto voluntad de la mayoría, y respeto a los demás, aunque no opinen



RAMON RODRIGUEZ



El entonces Ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, dando cuenta a la Prensa de los resultados del Referéndum Constitucional, celebrado en toda la Nación el 6 de diciembre de 1978.

RAMON RODRIGUEZ

como nosotros—, es lo cierto que en nuestro país son muy pocos los que se han preocupado de predicar y difundir sus valores—con hechos, claro, que las palabras sobran y por sí solas nada valen— y que entre esos pocos no figuran los gobernantes, es decir, los profesionales de la política, incluidos los que hoy mismo ejercen como tales. ¿Cómo puede exigirse a los gobernados respeto a la ley si los propios gobernantes no lo predicán con su ejemplo y ni siquiera lo incluyen entre sus consignas?

Que esto es así lo prueba cumplidamente la trayectoria política seguida desde el momento mismo de la promulgación del texto constitucional. Al tema me he referido ya en otras ocasiones, pero tengo que insistir en él porque el mal persiste y en ese mal radica la amenaza más grave para nuestra recién nacida democracia.

La primera prueba de esta actitud negativa de nuestros líderes políticos la proporcionó

la aparición pública de los proyectos de Estatutos de Sau y de Guernica. Quien los leyera entonces con ánimo analítico y desapasionado observaría de inmediato que dichos proyectos chocaban, no en uno, sino en muchos puntos y de modo flagrante, con el texto constitucional recién aprobado, en cuyo marco tenían que ser elaborados. A nadie, desde luego, podía extrañar que ello fuera así, dada la carga testimonial que sobre ellos proyectaba inevitablemente el ambiente circundante y sus precedentes, próximos y remotos. Tampoco había lugar a escandalizarse por ello, porque es lógico e, incluso, positivo que el nivel de autonomía de las Comunidades respectivas intentara llevarse por los interesados lo más lejos posible.

Ante esa legítima actitud había, sin embargo, otra igualmente legítima, que en un contexto democrático constituye, además, la única salida posible: confrontar serenamente los proyectos con la Constitución depurando el texto de aquéllos para llegar a la máxima autonomía compatible con el texto fundamental, que, amén de ser la primera de las Leyes, es la barca en la que todos podemos salvarnos y en la que todos podemos hundirnos.

Los hechos circularon por muy distinto camino, sin embargo, por un camino nada democrático. Los propios autores de ambos proyectos se encargaron de marcar el rumbo en el momento mismo de la presentación pública de aquéllos anunciando a bombo y platillo con inequívoco aire amenazante que si se cambiaba una sola coma del texto por ellos redactado convocarían una campaña de movilizaciones populares y de desobediencia civil.

La cuestión se planteó, pues, desde el primer momento en el terreno de la fuerza y los grupos políticos mayoritarios no se atrevieron a reconducirla al terreno del Derecho, del que nunca debió salir. Más aún. Los propios paladines de la democracia, profesionales del Derecho para mayor escarnio, no dudaron, ante la gravedad del reto, a renegar de aquél, llamando al argumento constitucional «**juridicismo**» (Felipe González) y afirmando a grandes voces que lo único importante era llegar a acuerdos políticos y que el Derecho habría de limitarse a «dar forma» a **posteriori** a dichos acuerdos (José-Federico de Carvajal, Presidente de la Comisión Gestora del PSOE). La prensa del momento no me dejará mentir.

La «razón de Estado» se impuso entonces a

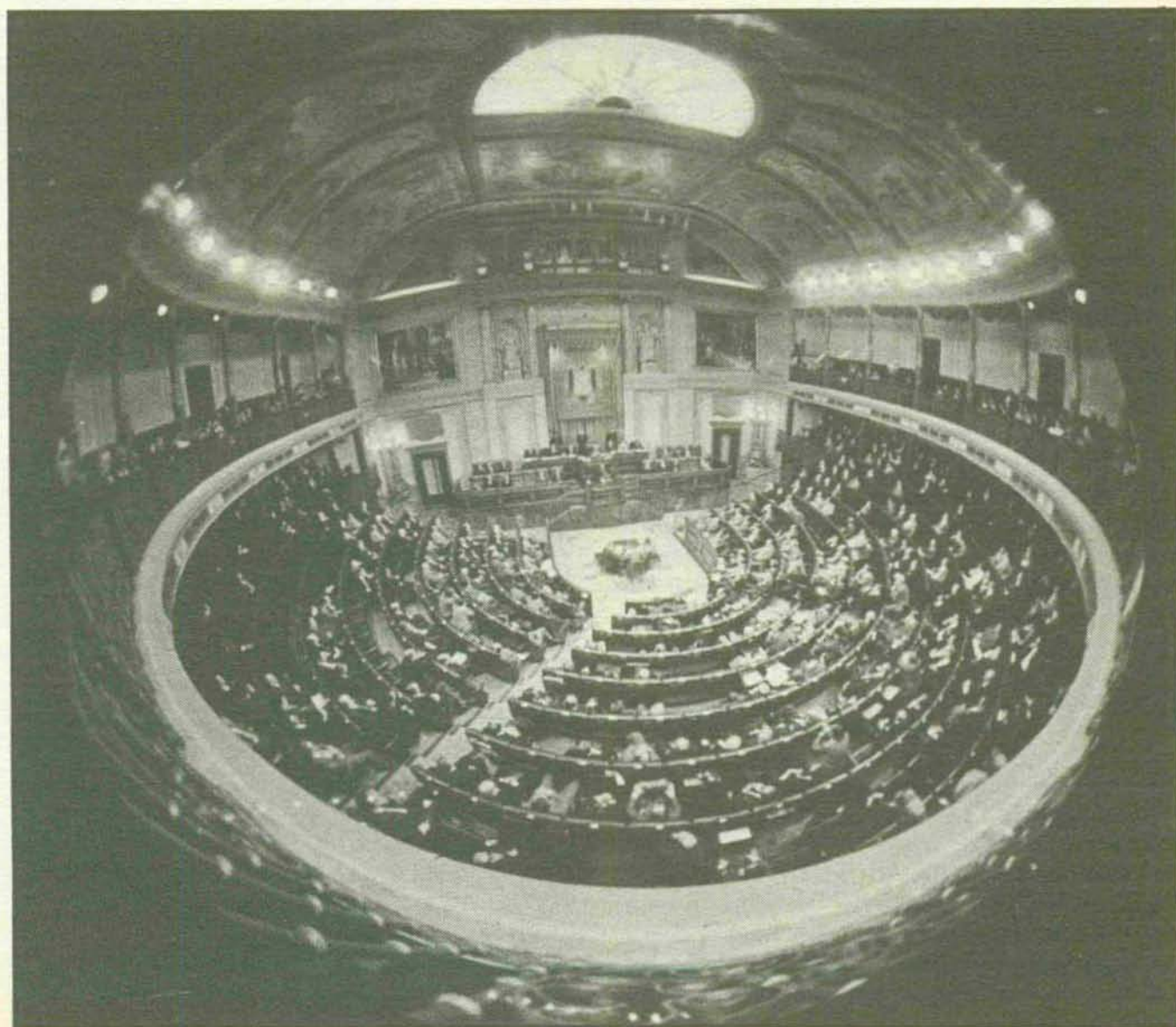
la Constitución y a la razón del Derecho, que es esencial para la existencia y la consolidación del «imperio de la Ley» al que, según aquélla, se orienta la voluntad de la Nación española. Los Estatutos de Cataluña y del País Vasco salieron de las Cortes casi como habían entrado, sin más modificaciones de bulto que la adición de un, tan cínico como necio, «sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución» con el que se pretendía encubrir o disimular de forma vergonzante lo que eran y siguen siendo discordancias y contradicciones flagrantes.

Del camino que entonces empezó a recorrerse con la complicidad de todas las fuerzas políticas no hemos salido todavía. El Derecho sigue siendo despreciado por nuestros gobernantes como valor de convivencia y medida de todo conflicto. La clase política de nuestra democracia sigue aspirando, como la de la dictadura de ayer y como la de las



El Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, durante la entrevista que mantuvo, el 28 de junio de 1977, con el líder del Partido Socialista Obrero Español, Felipe González, en el Palacio de la Moncloa.

demás democracias y dictaduras que este país ha padecido, a actuar «*legibus solutus*», igual que el antiguo príncipe y el moderno tirano. Para ella el Derecho y los juristas son



El hemiciclo de las Cortes el 18 de noviembre de 1975...



Tres hombres representativos del Socialismo español. De izquierda a derecha: Enrique Tierno Galván, Alfonso Guerra y Felipe González.

RAMON RODRIGUEZ

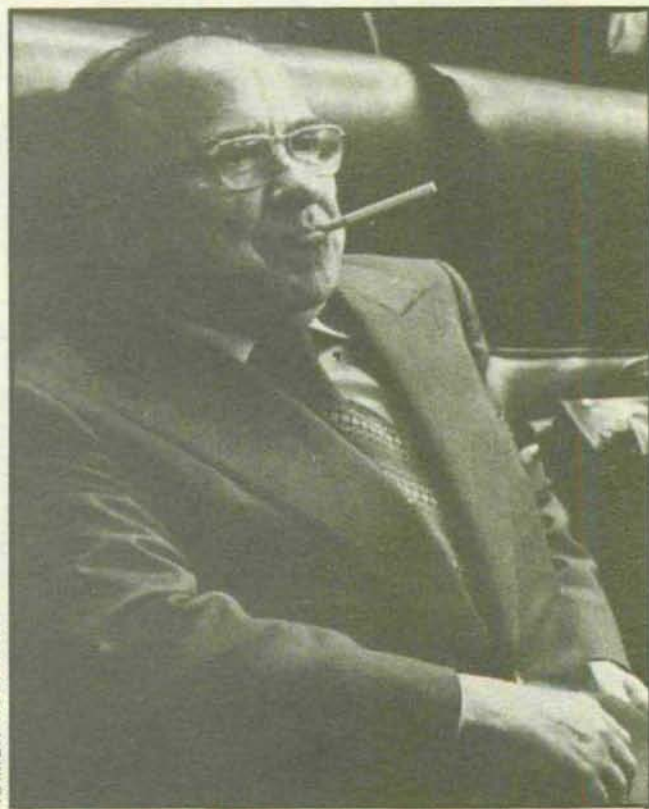
un estorbo, que hay que descalificar y apartar de la vida pública siempre que pueda obstaculizar de algún modo la razón de Estado», que a ellos solos corresponde, naturalmente, interpretar. Todo lo que no sea «dar forma» a sus cambiantes voluntades, complacientes unas veces e intransigentes otras, aunque entre ambas opuestas actitudes medie sólo el espacio que va del final de la primavera al del verano, les molesta y les irrita.

No hace mucho —el 21 de mayo pasado— volvió a dar otra prueba pública de ello, televisión por medio, otro personaje político, que en este concreto momento ocupa una posición clave en la recién compuesta situación política. En el curso del debate parlamentario de la última primavera y a propósito, también, del tema de las autonomías y del intento del discurso presidencial de propiciar una reinterpretación del texto constitucional a la luz de la nueva realidad y en la línea evolutiva del federalismo contemporáneo que un libro colectivo recientemente aparecido resaltaba, el Sr. Roca Junyent, profesional del Derecho también y hasta enseñante de Derecho Público en otro tiempo, no vaciló en dar un insólito consejo: «Hagamos la autonomía desde y con los políticos, no con los tratadistas, ni con los juristas. En la política seremos capaces de encontrar un acuerdo político; en los seminarios yo no sé adónde llegaremos» (cfr. Diario de sesiones del Congreso, n.º 82, pág. 6.045). Yo tampoco sé, en efecto, adónde podremos llegar en los seminarios de Derecho en este tema. Sí sé, sin embargo, que hasta ahora nuestras Constituciones nunca han sido rotas en esos seminarios y que la democracia española nunca ha naufragado por creer en el Derecho y respetarlo, ni ha perecido en los

libros de los juristas o en las sentencias de los Tribunales.

Sí sé, también, que en una democracia no puede haber política al margen de la Constitución y extramuros de la ley, porque si llega a haberla, esa política ya no sería democrática. Sí sé, igualmente, que quien quebranta la Ley una vez pierde toda legitimación para exigir a los demás que la respeten. Sí sé, en fin, que el crédito de que disfrutaban hoy aquellos de nuestros políticos no contaminados por la larga dictadura precedente y que les mantiene en situación de ventaja ante la opinión frente a quienes detentan el poder ejecutivo, permitiéndoles endosar a éstos todos los errores, incluso los cometidos por ellos mismos, se acabará un día como se acaban todos los créditos cuando no se renuevan y que entonces no habrá alternativa alguna, ni valdrá como excusa la ingeniosa, pero falaz, apelación al desencanto de los que antes estaban encantados.

No deseo extenderme más —ni me parece necesario— en la exposición de nuevas pruebas de la suicida actitud que vengo combatiendo. La lista sería larga. En este mismo terreno de las autonomías se dibujan ya en el horizonte nuevas y graves amenazas inmediatas, ahora con el nombre de Galicia y Andalucía. En el primer caso, el texto del



RAMON RODRIGUEZ

El Secretario General del Partido Comunista de España, Santiago Carrillo.

proyecto de Estatuto está constitucionalmente cerrado, pues hubo acuerdo sobre él en la Comisión Constitucional del Congreso en su momento, aunque el acuerdo no fuera unánime. Sin embargo, todos parecen empeñados en abrirlo de nuevo para modificar una disposición transitoria tercera de la que, si se atiende a los políticos, parece que depende, ni más ni menos, que la felicidad inmediata de los gallegos. Si así se termina haciendo, sólo nos queda esperar que el Derecho, en el papel de «dar forma» a los acuerdos políticos que se le viene reservando, acierte en este caso a hacerlo tan sutilmente que no se note demasiado el agujero constitucional. En el de Andalucía el riesgo es parecido, como lo prueba el hecho de que ya se haya propuesto formalmente en el Congreso de los Diputados por el grupo andalucista la reforma de la Constitución, proposición más honesta, al menos, que su alteración encubierta en la línea de los precedentes disponibles.

Es posible, quizás, que la gravedad de la trayectoria que acabo de recordar quiera endulzarse invocando como descargo, por un lado, la dificultad indiscutible de la reconstrucción interna del Estado en la que estamos empeñados y, por otro, la escasa calidad, también indiscutible, del Título VIII de la Constitución, que propicia los tropezones. Ambas cosas son ciertas, pero no explican por sí solas el fenómeno de menosprecio de la Ley y del Derecho y de escaso respeto a la Constitución de que adolece nuestra clase política, ya que de ambas cosas hay pruebas abundantes en otros terrenos. La habitualidad del abandono de las instituciones por los que están en minoría en éstas es una de ellas. Y no es sólo el PNV, que ahora vuelve a las Cortes después de nueve meses de ausencia, sin más razones aparentes (la existencia de razones ocultas es otro de los síntomas de la misma enfermedad), que las que ha podido tener en cualquier momento a lo largo de ese período. Es, también, el PSOE, cuyos concejales abandonan el Ayuntamiento de León, igual que abandonaron antes el Consejo de Castilla y León y la propia Ponencia constitucional cuando el texto fundamental comenzaba a gestarse. Es, también, el PCE, cuyo Secretario General respondió a la toma de posesión del nuevo Gobierno con la amenaza de sacar sus huestes a la calle. Es, en fin, el propio partido gubernamental, cuyos alcaldes extremeños nos sorprendieron un día con otro —especialmente insólito, por cierto— aban-



Los líderes de Coalición Democrática. De izquierda a derecha: Manuel Fraga Iribarne, Alfonso Ossorio y Jose M.^o de Arelliza.

dono institucional, esta vez bajo la forma de «encierro».

La expresión peyorativa «mayorías mecánicas», con tanta frecuencia empleada, ilustra igualmente esta misma actitud despectiva hacia las reglas del juego democrático que emponzoña nuestra vida pública, reglas que sólo parecen admitirse cuando se navega a favor de corriente y que se descalifican sin el menor empacho cuando el viento sopla de proa.

Prescindo de otros ejemplos —malos, pésimos ejemplos de lo que no es la democracia— que la clase política nos viene dando a los ciudadanos, como el de llamar «chorizo» al Presidente del Gobierno en unas declaraciones públicas (declaraciones de Alfonso Guerra recogidas en «Diario 16»; si no es exacto, reclámese al periódico en el que yo las vi), ya que, al fin y al cabo, esto es simplemente terrorismo verbal y el terrorismo no daña al Derecho porque es sólo incivildad y barbarie y, por lo tanto, afirmación de sus opuestos, la civilización y la justicia.

Esta es la situación y ésta la idea del Derecho y del imperio de la Ley que se vive día a día en nuestro país. Constatarlo es desagradable, sin duda; ignorarlo sería, sin embargo, estúpido.

II

A la hora de buscar una explicación no creo que sea lícito acudir a los tópicos. Es cierto, desde luego, que no falta en nuestra historia una tradición de formalismo exacerbado, pero ese formalismo que hizo decir a L. Hanke a propósito de los conquistadores que «los notarios eran tan indispensables en sus expediciones como los frailes y la pólvora», no tuvo nunca los ribetes de una instrumen-



RAMON RODRIGUEZ

Una vista parcial de la Cámara Alta, el Senado.

talización cínica de lo jurídico con que ahora aparece el de los políticos del momento, sino que estuvo siempre al servicio de una profunda fe en los valores sustantivos del Derecho como factor de convivencia. Por eso han podido afirmar autores como Levy-Ullmann y Mirkine-Guetzevich que «el Derecho fue, en todo tiempo, el ideal social del pueblo español y de su clase escogida; se marcan las huellas en todas sus instituciones, en sus textos y en su práctica».

La explicación no hay que buscarla, pues, en el pasado remoto, sino, más bien, muy cerca de nosotros, en la larga dictadura franquista, primero que tanto hizo por la semántica jurídica calificando de meramente programáticas sus propias Leyes fundamentales siempre que pretendía extraerse de ellas algún contenido liberador, y en el propio y peculiarísimo proceso de reforma política, después, que facilitó el tránsito a la restauración democrática.

Sobre el primero de dichos períodos todo lo que podía decirse está dicho ya. En el segundo, en cambio, conviene detenerse un momento, porque, a mi juicio, se ha reflexionado poco sobre él, a pesar de ser, como se ha dicho y repetido, un fenómeno digno de estudio en cuanto inédito en la historia y en la ciencia política.

Es evidente, desde luego, que el proceso de reforma política nos ahorró muy probable-

mente a los españoles un drama indeseable. Complacidos por esa convicción no nos hemos preguntado nunca por sus costes, que indudablemente había de tenerlos como los tiene cualquier operación. En rigor, nunca sentimos siquiera la necesidad de hacerlo, ya que en nuestro fuero interno todos estábamos convencidos de que esa era la única salida, pues sabíamos que las fuerzas emergentes a la muerte del dictador carecían de toda posibilidad de imponer la ruptura que propugnaban y que las fuerzas del pasado tampoco podían perpetuar un sistema que sólo se explicaba en función de su propio fundador. El pacto entre unas y otras era, pues, inevitable. Nada invitaba, por lo tanto, a apurar el análisis.

Ese análisis, en cambio, es necesario hoy. Al menos, es imprescindible recordar, por ejemplo, de qué forma se autorizó «legalmente» el primer Congreso de UGT en un momento en el que el ordenamiento jurídico vigente negaba la libertad sindical, cómo se inició la legalización de los partidos políticos al amparo de una Ley, la de 14 de junio de 1976, que sólo una vez y de pasada —y esto en el preámbulo, no en la parte dispositiva— se atrevía a mencionarlos, supuesto que las Leyes Fundamentales del Estado todavía vigentes seguían proscribiéndolos, cómo, en fin, se restableció provisionalmente la Generalitat de Cataluña por Decreto-Ley de 29 de

septiembre de 1977, al margen, si no positivamente en contra, de esas mismas Leyes Fundamentales.

Es necesario recordar, en fin, que la restauración del sufragio universal se hizo a través de una Ley, la de 4 de febrero de 1977, que se presentó a sí misma como la octava Ley Fundamental del régimen anterior y que, en consecuencia, estableciendo como establecía un sistema radicalmente distinto en cuanto basado en la «voluntad soberana del pueblo» (Artículo 1-1), se situaba, sin embargo, junto a otra que afirmaba el carácter «permanente e inalterable» de los principios opuestos.

En lo que estoy diciendo no hay, en absoluto, sombra alguna de crítica. Había que hacerlo así. Es más, en eso, precisamente, consistía la operación de reforma política, en transformar de arriba a abajo el sistema entero a partir de sus propias bases y a través de sus mismas instituciones.

Esta transformación sustancial de la legalidad a través de la legalidad misma no podía dejar de producir, sin embargo, la negativa impresión de que con la Ley todo es posible, de que el Derecho es sólo una envoltura externa susceptible de cualquier contenido, de que las normas jurídicas son meros mecanismos que se intercambian y combinan a voluntad para producir en cada caso el efecto querido.

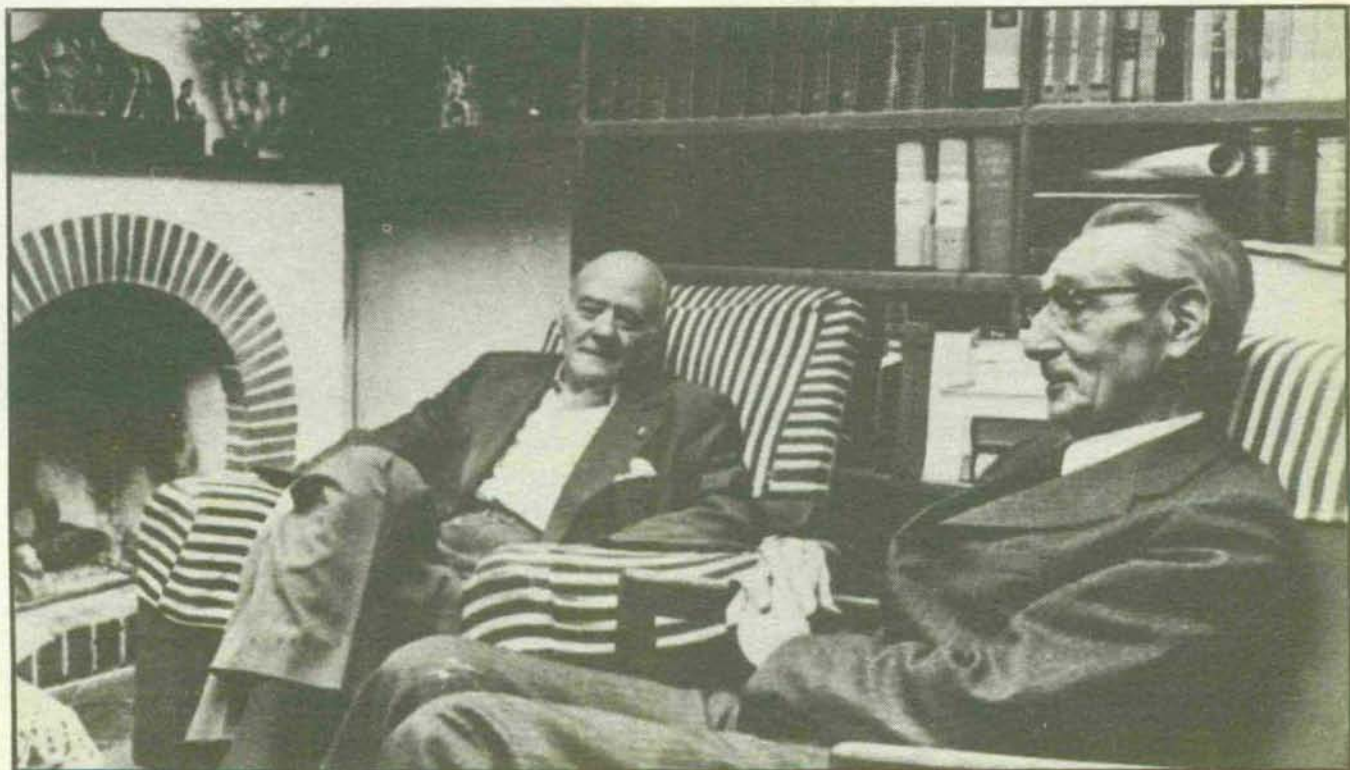
Aquellos polvos han traído estos lodos. Acos-

tumbrados a ir cuesta abajo, cuando surgen las dificultades ya nadie se atreve a parar, ni siquiera aquellos que saben que un Estado de Derecho es otra cosa, que exige pararse e, incluso, nadar contra corriente por mucho esfuerzo que ello cueste. Les da miedo, miedo a perder votos, miedo a ver disminuir sus clientelas, miedo a no ser bien entendidos, miedo a ser llamados «fachas». Y ceden. Prefieren seguir manipulando la Ley, cerrar los ojos e ignorarla, añadir un «sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución», forzar un consenso ambiguo. Con ello salen del apuro y siguen tirando.

A este posibilismo disolvente, fruto directo del que hizo posible la operación de reforma política, hay que añadir todavía una segunda secuencia que deriva igualmente de modo directo de esta misma operación y que se traduce también en una desvalorización social de la Ley.

La reforma fue, en efecto, una suerte de pacto entre el pasado y el futuro y, en consecuencia, incorporó a éste buena parte de aquél. La sensación de permanencia y continuismo se hizo todavía más patente a raíz de las elecciones generales de 1977, puesto que éstas volvieron a llevar al poder a las mismas personas que lo ostentaban en el régimen anterior.

Este hecho es, sin duda, decisivo a los efectos que pretendo resaltar aquí en la medida en

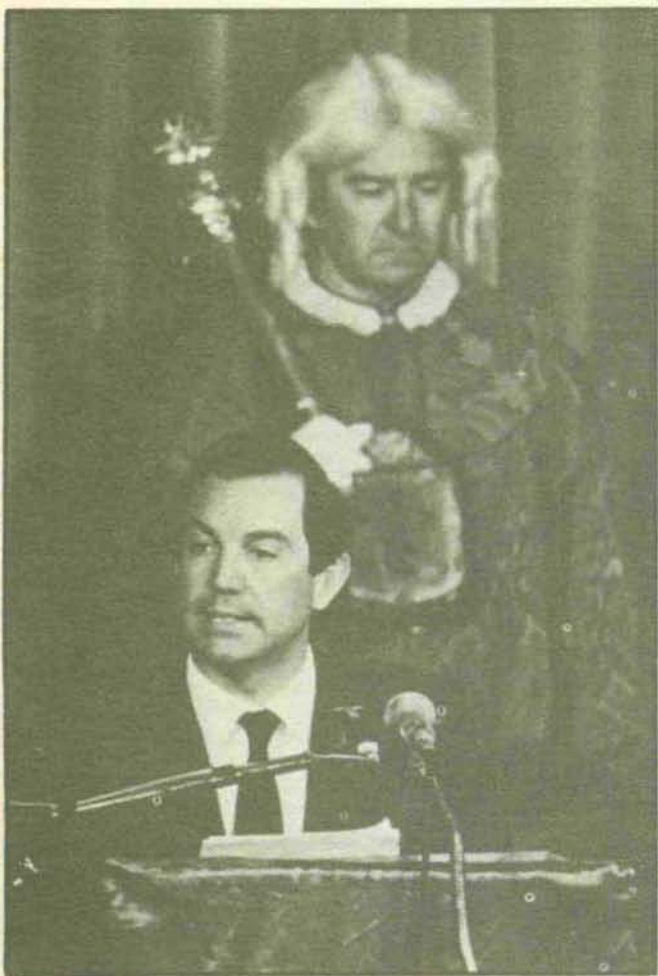


José Tarradellas (a la izquierda de la fotografía), Presidente, entonces, de la Generalitat de Catalunya, durante la entrevista que mantuvo con el antiguo lendakari vasco, Jesús María de Leizaola, el 17 de julio de 1977, en St. Martin Le Beau, cerca de Tours.

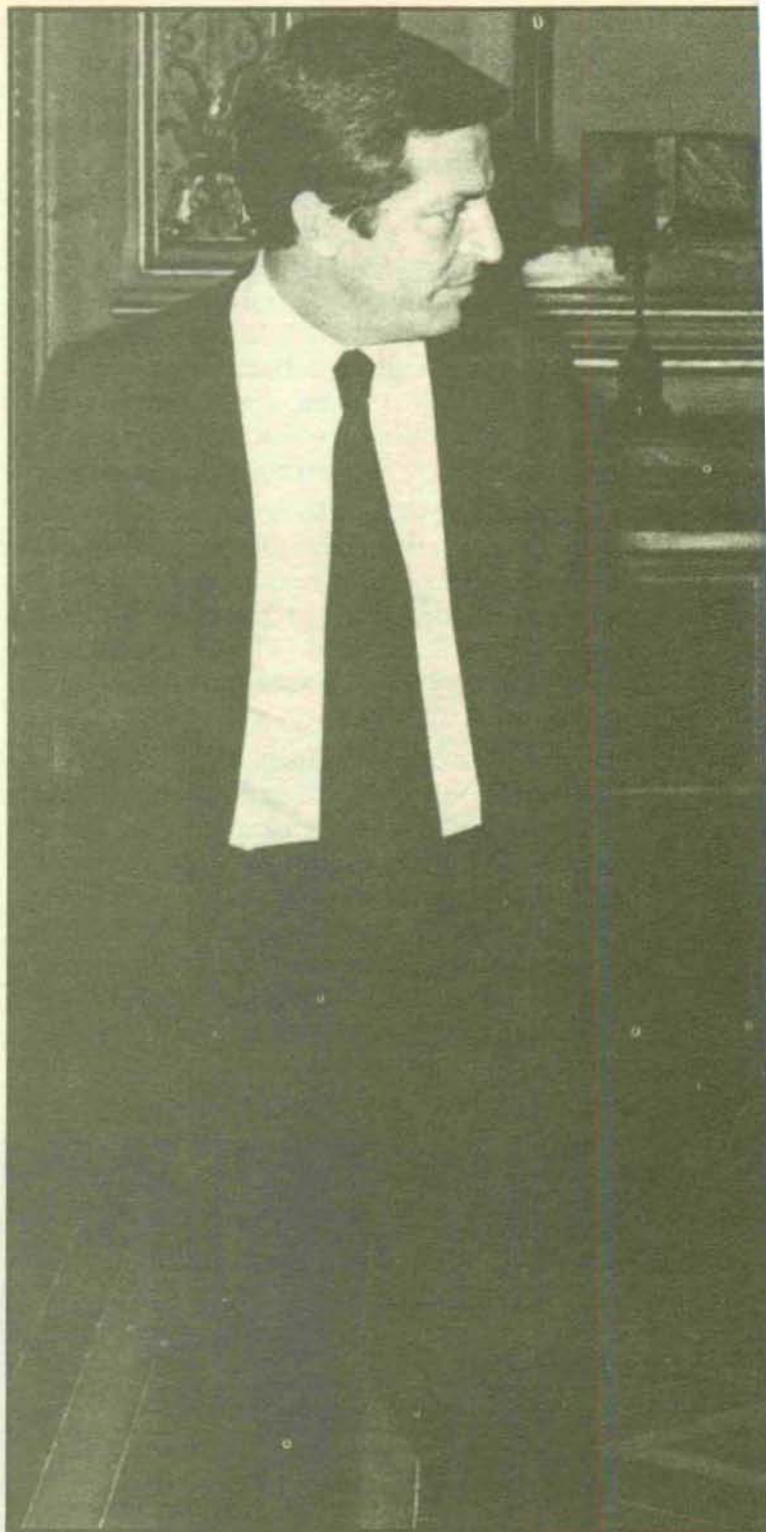
que contribuyó a generalizar socialmente la impresión de que nada había cambiado. Y si nada había cambiado, progresista seguiría siendo como ayer quien se opusiera al Gobierno, contestara sus medidas o criticara sus decisiones, en tanto que quien le defendiera seguiría siendo reaccionario.

Palabras tales como manifestación, huelga, coordinadora, plataforma reivindicativa, lucha, encierro, etc., siguieron conservando el prestigio democrático ganado en los días de la dictadura y utilizarlas aseguraba de antemano la mitad de la victoria (¡cuánto **contrabando democrático** ha pasado bajo estas etiquetas!). Nadie, en cambio, que quisiera conservar su buena imagen podía invocar el orden, la autoridad o la Ley, términos cuyo empleo garantizaba **ab initio** la mitad de la derrota. Creo que no hace falta poner ejemplos de lo uno y de lo otro, de puro evidentes que son ambas cosas.

En esa dialéctica maniquea, en esa trampa, cayó de hoz y coz la prensa progresista, en parte por ingenuo entusiasmo, perfectamente explicable en quien acaba de verse



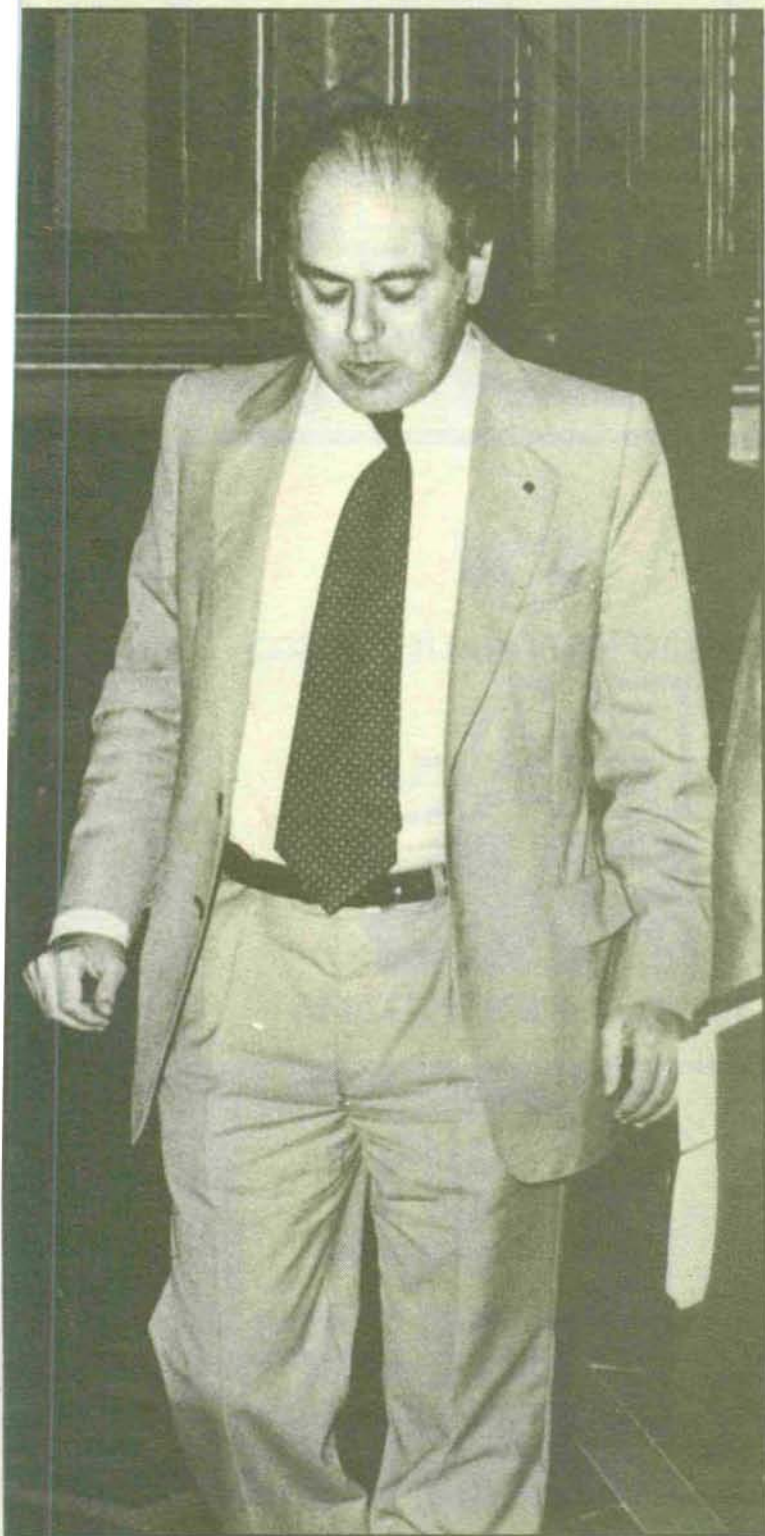
El 10 de abril de 1980, Carlos Garaikoetxea —en la fotografía— fue elegido lendakari en sesión plenaria del Parlamento Vasco con los únicos votos de su partido (el PNV), y en ausencia de los miembros de «Herri Batasuna».



RAMÓN ESPARZA

libre de la mordaza y el palo, y en parte, también, —negarlo es vano— por exigencias del mercado. En ella cayó igualmente la nueva clase política, un poco por el hábito adquirido durante tantos años de oposición sin esperanza y un mucho por simple comodidad. En ella cayeron, en fin, los sucesivos Gobiernos por la mala conciencia nacida de su falta de **pedigree** democrático.

Unos y otros siguen siendo víctimas, cada uno a su manera, de un trauma no superado, el **trauma del franquismo**, que obliga a todos



RAMON RODRIGUEZ

Adolfo Suárez y el nuevo Presidente de la Generalidad de Cataluña, Jordi Pujol, en los pasillos del Congreso, en julio de 1978.

democracia se nos muera sin pena ni gloria, pena y gloria que han servido, al menos, de alivio y consuelo siempre que nos la han arrebatado por la fuerza.

A mi juicio, la solución es sólo una: asumir la democracia sin complejos, tal y como es, tal y como la hemos diseñado en la Constitución, y aceptar sin reserva alguna el papel rector que a ésta corresponde en la vida social. Si nos seguimos empeñando en ignorarla, en tirar de ella para acercarla a nuestras propias posiciones personales o de grupo, en manipular su texto para hacerle decir lo que no dice a fin de halagar el oído de nuestros amigos, seguiremos rodando cuesta abajo hasta tocar fondo (y no debe faltar mucho, supuesto lo que ya hemos rodado) y entonces ya no servirá de nada intentar agarrarse a ella.

Aún es tiempo de formular entre todos un auténtico pacto constitucional sobre el texto ya aprobado, un pacto que sustituya al frágil, insincero, ambiguo y clandestino consenso del que surgió aquél y que asegure definitivamente el imperio de la Ley y de la voluntad de la mayoría, que es la esencia y el fundamento de toda democracia. ■ T. R. F.

a componer la figura para poder dar la imagen que se pretende. Indirectamente, pues, Franco nos sigue gobernando, puesto que su fantasma condiciona todavía los comportamientos de gobernantes y gobernados. La reforma política lo hizo posible.

III

Llegados a este punto, sólo resta preguntarse ¿qué hacer? Porque es evidente que hay que hacer algo y pronto si queremos evitar que la



RAMON RODRIGUEZ

S. M. el Rey Don Juan Carlos I, pronunciando el discurso de apertura de Cortes para 1979.