

HOMENAJE A LA CONSTITUCIÓN

© Del prólogo, Fernando Savater
© Del epílogo, Victoria Prego
© De la edición, Fernando Palmero

© Confluencias, 2018
www.editorialconfluencias.com

Diseño y maquetación: Rodrigo Sepúlveda Cebrián
Revisión y coordinación editorial: María del Mar Domínguez Álvarez

Impreso en España

ISBN: 978-84-949311-1-6
Depósito Legal: AL. 2350-2018

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización estricta de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares mediante alquiler y préstamos públicos.

H O M E N A J E

a la

CONS
TITU
CIÓN

1978 · 2018

Prólogo de
FERNANDO SAVATER

Epílogo de
VICTORIA PREGO

Edición de
FERNANDO PALMERO



CONFLUENCIAS
EDITORIAL

*A las nuevas generaciones de
ciudadanos españoles y europeos:
iguales y libres.*

ÍNDICE

PRÓLOGO

Fernando Savater

11

DE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA
A LA CONSTITUCIÓN

Soledad Becerril

15

PREÁMBULO

Raúl Morodo

25

TÍTULO PRELIMINAR

Santiago Muñoz Machado

35

TÍTULO I

DE LOS DERECHOS Y DEBERES
FUNDAMENTALES

Teresa Freixes

47

TÍTULO II

DE LA CORONA

Tom Burns Marañón

67

TÍTULO III

DE LAS CORTES GENERALES

Araceli Mangas

79

TÍTULO IV

DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

Francesc de Carreras

93

TÍTULO V
DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO
Y LAS CORTES GENERALES

Miguel Satriástegui

105

TÍTULO VI
DEL PODER JUDICIAL

Enrique Gimbernat

117

TÍTULO VII
ECONOMÍA Y HACIENDA

Juan Velarde

125

TÍTULO VIII
DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Jorge de Esteban

133

TÍTULO IX
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Eduardo Torres-Dulce Lifante

143

TÍTULO X
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Nicolás Redondo Terreros

153

DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS,
DEROGATORIA Y FINAL

Enrique Múgica

167

EPÍLOGO

Victoria Prego

177

PRÓLOGO

Muchos dirán que es una verdadera osadía: alguien que nada sabe de teoría constitucional, ni de derecho, ni de ninguna de esas materias que permiten elevar la voz en los foros académicos sobre estos temas, atreviéndose a prologar un libro colectivo sobre los cuarenta años de la Constitución de España en cuyas páginas colaboran auténticos expertos en la cuestión. Disculpen este exceso de confianza en la benevolencia ajena. Mi voz es sólo la del ciudadano corriente, o sea, la de quien sabe poco de los intríngulis de la Carta Magna, pero está seguro de necesitarla y se siente dispuesto a defenderla contra quienes pretenden no modificarla, que es algo lícito si se respetan los requisitos incluidos en el propio texto constitucional, sino pasarla por alto, abolirla sin miramientos, destruirla como un obstáculo para sus ambiciones o un impedimento para la plena libertad. Como tantos, pienso lo contrario que estos anticonstitucionalistas, de cuya buena voluntad nadie podrá convencerme nunca.

Dicho en pocas y sencillas palabras, las únicas a mi altura en este tema (y en casi todos), la Constitución es el pacto oficial que establece lo que los ciudadanos aceptamos como mínimo común denominador obligado, todos por igual. A partir de ese compromiso común, empieza la libertad personal de cada cual: es decir, cada uno puede ser como quiera, parecerse a quien le convenga o le apetezca o declararse distinto a todos. La única identidad que debemos aceptar es la democrática, expresada en

la Constitución de todos y para todos. El resto de identidades que se nos ofrecen o podemos inventar son optativas, sea en el campo cultural, social, genealógico, estético, erótico, religioso o filosófico, folklórico, etc... Por supuesto la Constitución puede cambiarse: no es una vaca sagrada, podemos empujarla si creemos que nos obstruye el mejor camino: pero debemos empujarla entre todos, sin exclusiones, no unos cuantos arrogándose el derecho de que en cierto campo sólo cuentan ellos y no los demás. La Constitución es fruto del derecho a decidir de todos los ciudadanos: y éstos pueden ejercer ese mismo derecho a decidir, al que nunca renuncian, para transformarla en los aspectos que les parezcan oportunos, dentro de sus propios mecanismos legales. Pero todos deben intervenir en la consulta, personalmente o por medio de sus representantes. Ningún grupo puede excluirse particularmente de lo que fue acordado por todos. Y dentro del derecho a decidir ciudadano no se contempla prohibir a una parte de la comunidad estatal intervenir en lo que algunos consideran asunto exclusivamente propio, aunque concierna a todos. En una palabra, la soberanía constitucional no se fragmenta ni se reparte. Los ciudadanos somos libres e iguales a ese respecto desde el comienzo hasta el final. Esto —la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos, sean cuales fueren sus circunstancias étnicas, territoriales, etc...— es lo único que no puede cambiarse de la Constitución, porque constituye su misma esencia, su por qué.

La administración del Estado conlleva establecer diversas regiones que descentralizan la gestión y la acercan a los ciudadanos. La fundamental razón de esta parcelación autonómica no es otra que la mejor organización del conjunto: es decir, las partes no existen más que para que el todo funcione mejor. Pero nunca ninguna de esas partes acordadas puede aspirar a un beneficio propio en detrimento del Estado o separado de él. Quizá este punto es uno de los que no quedó en su día claramente explicitado por los padres constitucionales: si llegado el caso decidimos

modificar algunos aspectos de la Carta Magna, será el momento de precisar el texto para que no queden dudas que den lugar después a interpretaciones torticeras, incluso sediciosas. No hay que temer hacer cambios en la ley de leyes, pero sí a la frivolidad o la deslealtad que pueden tratar de aprovechar ese momento para introducir cuñas que acaben desencuadernando el conjunto.

Última reflexión: la Constitución es buena porque a ninguno nos gusta del todo. Esa es su mejor lección de convivencia, acostumbrarnos a ceder en ciertos aspectos para poder seguir beneficiándonos de la sociedad que tanto nos proporciona. Vivir en democracia es resignarnos a compartir nuestra libertad con los demás. Y si así podemos seguir otros cuarenta años sin conflictos mayores entre nosotros, bendita sea nuestra Constitución.

FERNANDO SAVATER

San Sebastián, octubre del 2018

DE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA
A LA CONSTITUCIÓN

SOLEDAD
BECERRIL

Diputada por Sevilla en las primeras Cortes de la democracia, participó en la fundación del Partido Demócrata y Liberal creado por el que luego sería ministro de Obras Públicas, Joaquín Garrigues Walker, una formación que acabaría integrada en UCD, la gran coalición liderada por Adolfo Suárez que gobernó en las primeras legislaturas tras la muerte de Franco y de la que ella fue presidenta en Andalucía en 1982. Antes, en 1978, había participado en la redacción del Estatuto de Autonomía andaluz y en 1981 había sido nombrada ministra de Cultura y Deportes en el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo. Fue la primera mujer en formar parte de un Consejo de Ministros. También, la primera alcaldesa de Sevilla, entre 1995 y 1999, ya con el Partido Popular, así como la primera Defensora del Pueblo electa, cargo que desempeñó hasta 2017, fecha en la que puso fin a su dilatada carrera política, cuya memoria ha recogido en su reciente libro *Años de soledad* (Galaxia Gutenberg).

FERNANDO PALMERO: *¿Cómo era políticamente la sociedad española tras la muerte de Franco?, ¿existía la sensación de un posible levantamiento civil?*

SOLEDAD BECERRIL: El porvenir era muy incierto y la mayor parte de la sociedad no sabía qué iba a ocurrir ni lo que tenía que hacer. Se hablaba de hacia dónde teníamos que ir, se hablaba de la democracia, del Estado de Derecho, de las libertades, pero los caminos eran inciertos porque los partidos políticos no estaban aún legalizados. Personas concretas, profesionales liberales y pequeñas agrupaciones tenían conciencia política, pero escasos medios para la propaganda y para conseguir que sus voces tuvieran eco. Además, algunos grupos, tanto en España como fuera de España —porque aún no podían volver— hablaban de una ruptura total con el régimen. Frente a ellos, otros pensaban en posibles reformas, unas más tibias y otras más drásticas. Pero la calle no estaba en permanente manifestación, aunque es verdad que sí había conatos violentos de algunos estudiantes universitarios. Al final se hicieron las dos cosas al mismo tiempo, una ruptura con rápidas reformas, una tras otra, y en pocos meses habíamos llegado al cambio total.

¿Existía unanimidad en que el Rey debía ser el que guiase el proceso de Transición?

Sí, porque además no hubo que esperar a que tomara posición, se adelantó ya el día de su proclamación como Rey en las Cortes, cuando señaló el camino al hablar de democracia.

En su libro Años de soledad habla de contactos con personas del Partido Comunista y de otras formaciones, ¿había colaboración entre vosotros o trabajabais aislados?

Sí, claro que la había, sobre todo desde que se creó la Junta Democrática, donde se reunían personas, agrupaciones y movimientos de diferentes ideologías. Yo participé en varias reuniones en las que dentro del Partido Demócrata Liberal se planteó si formar parte de la Junta Democrática, pero al final nos quedamos fuera y decidimos seguir nuestro camino.

¿Qué importancia tuvo la fórmula «De la Ley a la Ley» como primera piedra del nuevo Estado democrático?

La fórmula es de Torcuato Fernández-Miranda, catedrático y persona muy cercana al Rey, entonces presidente de las Cortes. Él ideó el procedimiento y redactó la Ley para la Reforma Política. La sociedad entonces no tenía plena conciencia de lo que estaba ocurriendo, ni de la trascendencia de algunas decisiones, como ésta. Al poco lo entendimos todo, sobre todo cuando las Cortes franquistas se autoliquidan y se da paso a unas elecciones democráticas. Todo fue muy rápido y solo con el tiempo he comprendido la trascendencia de todo lo que hicimos aquellos días.

En sus memorias habla del apoyo y la ayuda que prestó Alemania a los partidos políticos que se estaban creando en España.

Sí, los partidos políticos, a finales del 76 y principios del 77, recibieron ayuda de los alemanes, de la CDU, el partido de los demócratacristianos, y del SPD, el Partido Socialdemócrata, que tenían mucho interés en que España llegara a ser una democracia plena. A nosotros, el Partido Demócrata Liberal, que era el tercer partido de Alemania, pero no era tan grande como los otros dos, nos facilitó a un grupo de liberales españoles, a través de la Fundación liberal Friedrich Naumann, un viaje a Bonn para explicarnos cómo se hacía una campaña electoral, cómo se redactaba un programa político, cómo se captaban afiliados, etc. Estoy segura de que los socialistas hicieron lo mismo con la socialdemocracia alemana y seguramente mucho más que nosotros porque tenían más medios y eran partidos más grandes y más fuertes.

Antes del partido, habían creado una Fundación.

Sí. Joaquín Garrigues y Antonio Fontán, fundadores del Partido Demócrata Liberal, organizaron primero una sociedad de estudios, que era el procedimiento habitual entonces —varios partidos hicieron lo mismo— y ésta sociedad editaba unos libros, *Cuadernos Libra*, con la colaboración de catedráticos y especialistas en los que se hablaba del futuro de la economía española, de las libertades en España, de los modelos existentes en las democracias occidentales, de la existencia de los partidos políticos, cómo se constituían, cuáles eran sus características, de los sistemas electorales, etc. Se publicó una colección importante de libros. El primero, *Una política para España*, fue escrito por Joaquín

Garrigues en 1976 y en él se hablaba de que la democracia teníamos que traerla entre todos. Luego, en Andalucía, donde yo había fundado y dirigido en 1974, junto a otras muchas personas, como Jaime García Añoveros, la revista *La Ilustración Regional*, constituimos el Partido Demócrata Andaluz, con gran esfuerzo, porque, a diferencia de lo que ocurría en otras partes de España, no era fácil divulgar las ideas liberales en la Andalucía de entonces ni mucho menos. Pero aquello empezó a funcionar hasta que, convocadas las elecciones de junio de 1977 por el presidente Adolfo Suárez, se produjo una agrupación de todos los pequeños partidos liberales, socialdemócratas, demócratacristianos como los del grupo *Tácito*, y algunos otros que procedían del régimen anterior, y se constituyó bajo la presidencia de Adolfo Suárez la Unión de Centro Democrático (UCD) para concurrir unidos a las elecciones. Aquello fue un éxito y un acierto del presidente Suárez. Primero, por convocar las elecciones tan pronto, apenas un año y medio después de la muerte de Franco, y después por formar esta coalición, que no duró mucho tiempo, pero fue fundamental en la transformación y en el gran cambio que se produjo en España en ese momento, facilitando la transición de la dictadura a la democracia.

También fue un acierto legalizar tan rápido el Partido Comunista de España para que se pudiese presentar a las elecciones.

Sí, legalizarlo y hacer que todos los partidos pudieran presentarse a las elecciones. El mandato de Suárez, que dura casi cinco años, es breve, pero en él se tomaron decisiones y acciones fundamentales, como la legalización del PCE, la supresión de la afiliación obligatoria a los sindicatos, la amnistía o la adhesión a convenios internacionales en materia de derechos humanos. Las decisiones que toma Adolfo Suárez, en pocos meses, fueron determinantes.

Grupos como Podemos piden ahora la supresión de la Ley de Amnistía, ¿cree usted que habría que revisarla?

No, no requiere revisión, fue una decisión que hubo que tomar, con mucho dolor para algunas familias que vieron liberados a quienes habían cometido atentados contra sus seres cercanos, pero hubo que hacerlo.

Adolfo Suárez tenía muy clara la idea de la reconciliación. Por eso, cuando la Comisión Mixta Congreso-Senado comenzó a trabajar, Suárez se esforzó para que se hiciese una Constitución que fuera de todos, y en esa línea fueron las directrices que dio a los ponentes de UCD.

En aquellos años los nacionalistas no estaban en las posiciones que están ahora, ¿se pudo sospechar en algún momento la actual deriva independentista?

No, para nada. Los ponentes de la Constitución confiaron plenamente en los nacionalistas, fundamentalmente en Pujol y en Arzalluz, pensando que el acuerdo que se estableciese iba a ser muy duradero. Hay textos de Arzalluz, que están en los diarios de sesiones, en los que viene a decir que aceptaba la legalidad vigente en la Constitución y la existencia del Estado español, dentro del cual estaría el País Vasco.

Quizá Jordi Pujol también lo hizo, pero él es uno de los responsables de la actual y crítica situación en Cataluña.

Posiblemente estuviera en la mente de ellos empezar a recorrer poco a poco ese camino, porque Jordi Pujol, al cabo de pocos años, comenzó la reivindicación y la exaltación de lo propio y a señalar que solo con más autogobierno y más instituciones exclusivamente catalanas les iría mejor. Es muy posible que en aquellos años tuvieran ya puesta la vista en un horizonte que, desde el nacionalismo, les condujera hacia la independencia.

¿No fue ingenuo dejar abierto el modelo de Estado?

Los constituyentes hicieron lo que pudieron, que no fue poco, en ese momento. Una Constitución acordada entre tantos grupos políticos y aprobada de forma tan mayoritaria, no podía cerrarlo todo, tenía que dejar cuestiones abiertas.

¿Fue condicionante la actuación de ETA en la elaboración de la Constitución?

Los atentados de ETA ponían las cosas más difíciles, había un lógico disgusto en la opinión pública y en determinados sectores, entre ellos en las Fuerzas Armadas, que estaban sufriendo atentados, aunque no

solo ellas, pero hay que reconocer la firmeza de Suárez y su equipo por seguir adelante con la Transición, y sobre todo la del rey Juan Carlos, que también jugó un papel fundamental.

¿Por qué tenía ETA tanta aceptación entre algunos sectores de la izquierda?

Hubo muchos jóvenes que a finales de los sesenta y comienzos de los setenta pensaron que una manera de cambiar el régimen era afiliándose a esta organización. Por suerte, algunos rectificaron y abandonaron, personas como Teo Uriarte, entre otros, son el ejemplo de esa juventud que pronto se dio cuenta de que aquella organización tenía un objetivo revolucionario de destrucción del sistema democrático. Es verdad que otros muchos siguieron y la banda continuó matando durante bastantes años. Hay que recordar que las Fuerzas de Seguridad eran recibidas en el País Vasco con una hostilidad enorme, su trabajo era muy difícil, porque como tú dices había muchas personas que apoyaban, tapaban o refugiaban a los terroristas, incluso un sector de la Iglesia los amparaba. También hubo un problema judicial. Como los atentados no se producían solo en el País Vasco, las causas no se fueron concentrando y hubo una dispersión de la documentación y de los procedimientos que ha dificultado que muchos no llegasen hasta el final. En aquellos momentos, además, los terroristas contaban con la colaboración francesa, que daba cobijo a los autores de los atentados. Por último, la población estaba atemorizada, no se atrevía a hablar. La sociedad ha tardado mucho tiempo en reaccionar, muchas familias que no eran de allí y vivían en el País Vasco por cuestiones de trabajo, se marchaban como podían, con lo puesto, y se iban en silencio total sin apenas ayuda, sin que los vecinos les despidieran, sin que el sacerdote quisiera decir ni una misa.

¿Es legítimo que gente que perteneció a la banda terrorista se presente ahora a las elecciones?

Sí, porque las leyes lo permiten, pero me parece sorprendente y una aberración que personas que han participado en atentados, que han dirigido comandos y han señalado a futuras víctimas, hoy estén ocupando cargos de representación y manejando dinero público.

Después de 40 años de vigencia, ¿está la Constitución desfasada?

Creo que no está desfasada, pero es reformable, lo que ocurre es que algunos dirigentes políticos no quieren la reforma, sólo que sea derogada, porque esta Constitución no les sirve, dicen, y eso es muy peligroso. La del 78 es una Constitución muy avanzada, reconoce todos los derechos, todas las libertades, y es muy garantista. Lo que ocurre es que la sociedad y sus necesidades han cambiado mucho en los últimos 15 años, han sido enormes los avances científicos, en medicina, en nuevas tecnologías, y es posible que sean convenientes algunas reformas, no necesariamente sustanciales. Para ello, sin embargo, es importante tener un acuerdo previo sobre la estructura básica de la Constitución, que es el Estado de Derecho.

¿Por qué fue posible el consenso en 1978, la concordia, como reza en el epitafio de Adolfo Suárez en la catedral de Ávila, y es hoy tan difícil ponerse de acuerdo para actualizar la Constitución?

Lamento profundamente que los políticos no sean capaces de llegar a acuerdos en cuestiones fundamentales, no solo para la posible reforma de la Constitución, sino en otros campos, como la Educación. Los políticos a veces tienen una visión a corto plazo, no piensan en los intereses generales de la nación, sino en lo que puede hacerles ganar votos.

Tampoco hay hoy personalidades de la altura de Adolfo Suárez, Felipe González, Calvo-Sotelo... Precisamente este último, en cuyo Gobierno fue usted ministra de Cultura, está muy olvidado y sin embargo tomó decisiones determinantes.

El presidente Calvo-Sotelo tomó decisiones muy importantes. Lo primero que hizo fue recurrir la sentencia dictada por un tribunal militar contra los golpistas del 23-F de 1981 (que a mí me cogió en el Congreso), porque entendía que ese fallo era muy benévolo. Fue una decisión tomada en Consejo de Ministros, en el que yo estaba en ese momento, porque el presidente quería que la sentencia fuera dictada por un Tribunal no militar y que fuera aleccionadora y ejemplarizante, creo recordar que fueron sus palabras. Y así fue, al cabo de dos años se dictó una sentencia mucho más ajustada a la gravedad del delito: un intento de golpe de Estado. Pero además, Calvo-Sotelo fue un gran defensor del ingreso de España en lo que

entonces se llamaba Comunidad Económica Europea, unas negociaciones en las que había participado personalmente ya como ministro de Suárez. Además, su decisión para que España ingresara en la OTAN fue decisiva. Hoy nos parece clarísimo que España debe tener una defensa conjunta con las democracias afines, pero entonces había dirigentes y personas que defendían la neutralidad, o incluso, alinearse en el bloque bajo influencia soviética. Calvo-Sotelo lo tuvo claro desde el principio, supervisó las negociaciones a través del ministro de Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, que había sido ponente de la Constitución, y consiguió los apoyos de los miembros de la Alianza Atlántica y los suficientes en el Congreso de los Diputados, aunque no los del Partido Socialista.

¿De qué decisiones como ministra de Cultura se siente más orgullosa?

El ministerio de Cultura y Deportes era muy grande y tenía multitud de competencias, había que ocuparse de la protección de las Bellas Artes, del cine, del libro, del mantenimiento de los bienes culturales e históricos, realizar exposiciones, atender a múltiples asociaciones y entidades... Incluso los medios de comunicación del Estado, todavía existentes, estaban incluidos en un organismo que dependía del ministerio. A mí me causó un gran asombro encontrarme con que yo era la presidenta de aquel organismo que tenía veintiún diarios, desde el *Diario Alerta* hasta el *Sur*, por orden alfabético. Y me tocó defender en el Senado la supresión de aquellos medios. En aquel año se inició la rehabilitación del edificio que luego sería el Centro de Arte Reina Sofía, se compraron los terrenos para el Auditorio Nacional y se encargó el proyecto, y fue el inicio de la organización de grandes exposiciones en colaboración con museos americanos y británicos, fundamentalmente. Todo ello fue posible gracias al excelente equipo que tuve en el ministerio.

Usted fue una política pionera, tanto como diputada, como ministra, como alcaldesa y como Defensora del Pueblo y explica en su libro cómo las mujeres han avanzado muchísimo en estos 40 años, ¿por qué, sin embargo, se ha radicalizado el discurso feminista?

Las circunstancias han cambiado mucho. Cuando yo entré en el Congreso éramos solo 21 diputadas, de 350. En 2011 había ya 175. Son muchos los sociólogos que coinciden en que el cambio más importante

que se ha producido en la sociedad española, aparte de haber pasado de una dictadura a una democracia, es el de la situación de la mujer, tanto legalmente como en los usos y las costumbres. Eso no quiere decir que no haya aún dificultades. Una fundamental es que las mujeres puedan compaginar su vida profesional con su vida familiar, porque los horarios de muchas empresas y entidades son un disparate y no todos los niños, dependiendo de dónde vivan, tienen acceso a la educación infantil. Creo que tenemos que pensar más en la familia, porque en España hay un problema demográfico gravísimo que no se va a solucionar en poco tiempo; somos el segundo país con más falta de nacimientos de la Unión Europea. Habría que empezar a plantearse cuáles son las necesidades de las familias, tanto escolares como de vivienda, transporte, etc., y aumentar las ayudas, porque todas estas dificultades suelen recaer sobre las mujeres, que son también las que fundamentalmente se ocupan de las personas mayores que viven en la familia o cerca. Sí, se ha avanzado mucho, pero quedan aún muchas cosas por hacer hasta llegar a una igualdad no solo legal, sino también real.