

18

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 1 1

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
correo@fund-encuentro.org  
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-38-6  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-46952-2011

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

Convenio de colaboración  
23 de marzo de 2011



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



*Gracias a las entidades que nos patrocinan –Fundación Ramón Areces, Fundación Mapfre y Securitas España– la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio. El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.*

*Equipo de redacción*

**José María Martín Patino**, Presidente • **Agustín Blanco**, Director General • **Antonio Chueca**, responsable del Departamento de Datos • **Giovanna Bombardieri**, Secretaria • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero**

*Participan en este Informe:*

*Parte Segunda.* **Manuel García Ferrando** y **Ramón Llopis**, Universidad de Valencia. • *Capítulo I.* **Begoña Cueto**, Universidad de Oviedo. Colaboran: **Juan José de Lucio**, Servicio de Estudios del Consejo Superior de Cámaras de Comercio; **María Dolores Liceras**, experta en mercado laboral; y **María Isabel Martínez**, Abay Analistas. • *Capítulo II.* **Miguel Ángel Quintanilla Fisac**, Universidad de Salamanca. Colaboran: **Javier Vidal**, Universidad de León, y **Elena Tejedor**, Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León. • *Capítulo III.* **Fernando Vidal**, Instituto Universitario de la Familia (UPCO). Colaboran: **María Dolores Puga**, CSIC; **Constanza Tobío**, Universidad Carlos III; y **Luis F. Vílchez**, UCM. • *Capítulo IV.* **Mercedes Fernández**, **María Rosa Blanco** y **Carolina Parra**, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (UPCO). Colaboran: **Ana María López**, CSIC; y **Jesús Labrador**, UPCO. • *Capítulo V.* **Miguel Requena**, **Jonas Radl** y **Leire Salazar**, UNED.

*Y las siguientes Instituciones:* Instituto Nacional de Estadística • Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España • Instituto Universitario de Estudios sobre las Migraciones • Instituto Universitario de la Familia • Universidad de Salamanca

# ÍNDICE

---

## PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

1. Caminando en la niebla	XIII
2. Europa sigue siendo la solución	XIV
3. Radicalización de la vida política en España	XIX
4. Contenido e importancia del consenso constituyente	XXIII
5. ¿Reformar nuestra Constitución?	XXVI
6. De nuevo el problema territorial	XXX
7. El temor a la dinámica de la discordia	XXXI
8. Dos grandes obstáculos actuales	XXXIII

**Parte Primera**

---

**CONSIDERACIONES GENERALES**

## 1. Caminando en la niebla

Estas consideraciones no pretenden aportar soluciones técnicas a los problemas económicos que a lo largo de estos últimos años vienen agobiando la conciencia de los españoles. Las informaciones, con frecuencia parciales, que escuchamos en los medios de comunicación no suelen lograr despejar el clima de pesimismo. Este Informe prefiere seguir su trayectoria habitual y limitarse a contar lo que está sucediendo con la mayor objetividad que nos sea posible. Nos interesa especialmente dar a conocer las actitudes, los comportamientos y las tendencias de los españoles ante los nuevos problemas. Somos nosotros mismos el problema. Si conseguimos aumentar el diálogo y la confianza mutua, por lo menos habremos dado un gran paso en la buena dirección.

Nos parece que se insiste a todas horas con una información que no puede superar la parcialidad. Quizá sea éste el único alimento que los medios de comunicación pueden ofrecer a la audiencia que los mantiene. En ningún caso deberíamos brindarnos a colaborar con un futuro sin esperanza. De todos modos, no estamos en tiempos apocalípticos ni vamos a resignarnos ante cualquier intento de someternos al cautiverio de la desesperanza.

“No entendemos lo que está sucediendo porque es muy difícil de entender y porque se nos quiere confundir. El espectáculo tragicómico de las bolsas de todo el mundo bajando y rebotando varios puntos en una sola semana y a veces en un solo día, e incluso en unas pocas horas, como consecuencia de declaraciones o meros comentarios de autoridades políticas y financieras, o por datos estadísticos puntuales positivos o negativos, o por las previsiones de las agencias de calificación, o por los análisis de ciertos medios de comunicación económicos, o por las maniobras de bajistas y demás especuladores, define bien el absoluto descontrol del mundo financiero”<sup>1</sup>.

Ante todo, conviene aconsejar una cura de nuestro desconcierto. No es un problema de nuestra conciencia individual. Quizá, como miembros de

---

<sup>1</sup> Garrigues, A., “Los tiempos actuales”, *ABC*, 19 de septiembre de 2011.

una orquesta, podemos hacer el esfuerzo de afinar cada uno nuestro instrumento, para restablecer el concierto. Se trata de aumentar nuestra capacidad de análisis, de contrastar nuestra opinión con la de los expertos. Sería bueno buscar entre todos el camino que nos lleve al conocimiento de la realidad. No debemos seguir peregrinando solos: no es fácil, nada fácil, disfrutar de la claridad en nuestro tiempo. La impresión poco precisa, forzada por la urgencia, es una de nuestras tentaciones principales. La celeridad de los cambios y la complejidad de los mismos desafían continuamente nuestro sentido de la orientación y, lo que es más grave, la necesidad de decidir sobre cuestiones vitales. Nos jugamos una decisión en la que es necesario acertar, al menos con cierta aproximación, para no contribuir a un mayor desorden. Es inevitable asociar la oscuridad de nuestro tiempo a la cita de Ortega: "No sabemos lo que nos pasa". Tenemos que asumir, en cualquier caso, que tenemos que conceder un mayor margen a la confianza en los que han asumido la responsabilidad de abrirnos camino en medio de la niebla.

Como sucede en otros ámbitos de la vida, hay que descubrir a tiempo las patologías de la razón y no dejar la lógica a merced de nuestros propios intereses. El discurso electoralista se disfraza ahora de economista. Cualquier llamada al voto partidista debería ayudarnos a escuchar a todos los expertos, aun a aquellos que militan en el campo adversario. Actuar en el terreno de la opinión pública se ha convertido en un ejercicio de máxima responsabilidad. Los verdaderos expertos no necesitan utilizar el dogmatismo, ni sembrar la desconfianza. Nos vamos acostumbrando a ciertos profesionales que buscan más el sensacionalismo que la realidad. Este simplismo mental, en una sociedad medianamente culta, debería hacerse intolerable. En algún momento los responsables de los medios tendrán que reflexionar si son capaces de liberarse de los yugos que humillan su noble profesión y limitan gravemente su independencia ideológica y la libertad de sus profesionales.

Si resulta difícil descifrar el discurso económico, no va ser más sencillo identificar a los portavoces de la política. En España estamos viviendo un tiempo crudo y largo de permanente campaña electoral. Está visto que el tiempo electoral no es aprovechado por los partidos para despejar la atmósfera y restablecer el diálogo con la oposición. Por el contrario, los vencedores se creen más seguros si siguen desprestigiando al adversario. El bipartidismo está perdiendo su virtualidad originaria, porque se prefiere la polémica o la dialéctica del disenso a aquella del diálogo que facilitaría mucho más la decisión de los electores.

## **2. Europa sigue siendo la solución**

La crisis económica en Estados Unidos y Europa, el ascenso de las economías emergentes y las revoluciones en el mundo árabe perturban



nuestra política exterior. En esta situación, nuestro único baluarte sigue siendo Europa. Mejor aún: una nueva visión de Europa. Los acontecimientos actuales hacen dudar a no pocos. Como si hubiera que renunciar a Europa. Nos sumamos a los que perseveran e insisten en lo fundamental del Tratado de Roma (1957), basado en la consecución de unos objetivos comunes. La integración europea siempre ha sido un proceso, nunca un punto de llegada. Como dijo Robert Schuman en su discurso fundacional, se trataba de “sembrar semillas de una comunidad más amplia y profunda entre naciones”. “Más amplia”: más Europa en cantidad; “más profunda”: más Europa en calidad.

Debemos apoyar las decisiones que refuerzan el mecanismo de estabilidad del euro y en concreto las nuevas medidas hacia un Gobierno común para la unión monetaria. Se ha de conseguir que se apliquen las acordadas hasta ahora y que marcan un buen paso en la mejor dirección. En este momento lo que necesitamos es avanzar con paso más firme hacia una mayor coordinación de las políticas económicas, fiscales y sociales en Europa. Éste es el requisito indispensable para superar la crisis del euro. Para ello necesitamos también un mercado único europeo de bonos, un mercado capaz de emitir eurobonos. Éstos serán inevitables en algún momento, pero sólo pueden introducirse dentro de una estrategia europea coordinada que promueva la convergencia de las circunstancias económicas. De no ser así, lo único que se habrá conseguido es sentar las bases para una próxima crisis. Además, necesitamos un programa de crecimiento y empleo que abarque toda Europa, que mejore la debilidad competitiva de países como Grecia, Irlanda, Portugal y España. La meta final del proceso será la formación de los Estados Unidos de Europa, una auténtica unión política capaz de asumir las competencias oportunas de los Estados soberanos.

¿No está cambiando en Europa la concepción de la soberanía de los Estados y de sus relaciones con los pueblos? En el proceso del Acta de Helsinki, que se firmó el 1 de agosto de 1975, se dio un paso importante para superar las dos filosofías políticas personificadas durante tantos decenios por los Estados Unidos y la Unión Soviética. Los problemas de los derechos humanos, aislados por las fronteras establecidas en Yalta en 1945, y la autodeterminación de los pueblos fueron cuestiones que en un principio la Conferencia creía imposible introducir en su agenda. En la convocatoria se decía: “El interés vital de los pueblos europeos reside en la prevención de nuevos conflictos militares, en el reforzamiento de las relaciones económicas, políticas y culturales entre los Estados, fundamentadas sobre la igualdad de derechos y sobre el respeto a la independencia y soberanía de cada uno de los países”. Y continuaba: “Una de las condiciones esenciales de la garantía de seguridad europea es la inviolabilidad de las fronteras existentes en Europa, incluida la frontera Oder-Neisse y las fronteras entre la República Democrática y la República Federal dentro de Alemania”.

¿Cómo explicar que los países del Pacto de Varsovia incluyeran expresamente a la Santa Sede entre los gobiernos europeos? Es más que probable que quisieran contar con todos los Estados, aun los más pequeños. Así lo hicieron con San Marino, Mónaco y Liechtenstein. Pero más allá de estas consideraciones legales, los Estados comunistas buscaban especialmente una entidad de fuerza moral, cuya autoridad pudiera pesar en la Conferencia. Tras multitud de contactos con todas las potencias interesadas, el Vaticano accedió, no sin hacer constar que la Iglesia se había obligado por el Tratado de Letrán a permanecer siempre ajena a las competiciones territoriales entre los Estados, “reservándose en todo caso, su potestad moral y espiritual”. Al final aceptaron también los Estados de la OTAN, una vez que se firmaron los tratados entre Alemania Federal, la Unión Soviética y Polonia, y tras la entrada en vigor del Acuerdo Cuatripartito sobre Berlín.

Tras dos fases de preparación y una larga negociación en la capital de Finlandia y en Ginebra, al final se firmó el Acta Final de Helsinki. Importa recordar estos hechos por la nueva concepción de las fronteras nacionales que entonces comenzó a tener vigencia en Europa. El fantasma de una posible nueva confrontación bélica, más espantosa todavía desde la aparición de la bomba atómica, aumentaba el temor a cualquier nueva confrontación, que podía alcanzar dimensiones apocalípticas.

En líneas generales, los países del Pacto de Varsovia se mostraron desde el principio interesados preferentemente por la cuestión de la seguridad y la cooperación económica; por el contrario, los países de la OTAN y los neutrales insistían más sobre el respeto a los derechos del hombre y de los pueblos y sobre los contactos humanos. Más tarde, se encontró la síntesis que viene expresada en el Acta Final. No se pueden olvidar las dos conclusiones unánimemente aceptadas y firmadas: la inviolabilidad de las fronteras y el derecho de autodeterminación.

Tomamos las palabras del representante de la Santa Sede, cardenal Agostino Casaroli, Secretario de Estado: “La verdadera novedad de Helsinki fue que al incluir el respeto a los derechos del hombre y de los pueblos entre los principios básicos de las recíprocas relaciones pacíficas, los participantes no sólo reafirmaban el valor de tales derechos y de su respeto, sino que reconocían que la cuestión de esos derechos no era una cuestión exclusivamente interna de cada país en particular; se había convertido en una causa común”<sup>2</sup>.

“Europa, estuvo en el origen de las ideas de Nación y de Estado y formuló las reglas del Derecho internacional actual *fundándolo sobre la noción de la absoluta soberanía del Estado*”<sup>3</sup>. Esto debe ser tenido en cuenta para valorar el nuevo modo de concebir esa misma soberanía y las relaciones en-

---

<sup>2</sup> Santini, A. (1994): *Agostino Casaroli. Hombre de diálogo*. Madrid: PPC, p. 211.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

tre los Estados. Helsinki ha reconocido el lugar que le espera al hombre y a los pueblos en la vida internacional, donde los Estados se han manifestado después, de hecho, como verdaderos protagonistas de la vida de esos países en los que los pueblos habían estado oprimidos, en sus más profundas aspiraciones, por los aparatos estatales durante decenios.

Esto ha significado un importante paso adelante hacia un modo más civilizado, reconociendo una verdad que no es nueva, pero que parecía a menudo olvidada: “Los pueblos forman la realidad viva de los Estados, su razón de ser y la motivación de toda su actividad; estos pueblos de lengua y tradición diferentes que más que dividir a Europa, la componen”<sup>4</sup>.

Estas palabras quizá pueden parecer poesía o ilusiones de un soñador generoso. Están tomadas de la carta que Pablo VI dirigió al cardenal Casaroli, al autorizarle a firmar el Acta Final de Helsinki en nombre de la Santa Sede. El Acta de Helsinki se firmaba casi 25 años después del Tratado para la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Todavía Europa seguía incurablemente dividida. No eran los pueblos quienes la dividían; eran los Estados, no siempre fieles intérpretes de los pueblos.

Como es bien sabido, hemos pasado del núcleo inicial de seis países fundadores, por las incorporaciones sucesivas de países, a la Europa de los 27, algo que hubiera parecido imposible a los mismos negociadores de la Unión y del Acta de Helsinki.

Cada uno de los Tratados, incluido el de Lisboa, injustamente infravalorado por significar un recorte al proyecto de más largo alcance de la llamada “Constitución Europea”, ha ido dando pasos más ambiciosos en un proceso cuyo signo, desde el punto de vista cualitativo, hemos entendido con la expresión de “más Europa”.

En España, el Congreso de los Diputados acaba de aprobar por la mayoría de los votos requerida una enmienda importante a nuestra Constitución de 1978. Por esta reforma se constitucionaliza el compromiso de equilibrio presupuestario exigido por la Unión Europea. Es una respuesta a nuestro compromiso de “más Europa”, cualitativamente considerada. Es un paso adelante en el Mercado Único y la Unión Monetaria, en orden a un mayor control de la política fiscal.

El nivel actual de gobierno compartido es claramente insuficiente para superar la crisis financiera que padecemos. Algo que, si ya era patente mucho antes del desencadenamiento de la crisis económica, hoy se hace más exigible para la recuperación de la confianza. Una vez más la solución es “más Europa”. Lógicamente el crecimiento lleva aparejado dos procesos: por un lado, incrementar la transferencia de competencias de los Estados a

---

<sup>4</sup> *Ibídem*, p. 211.

la Unión Europea; por otro, demostrar la distribución de poderes dentro de las instituciones de la UE.

Muchas veces lo más difícil se convierte al mismo tiempo en lo más urgente. Hace ya mucho tiempo que lo decía Jacques Delors: “Nadie se plantea los verdaderos problemas, los que irritan y dividen; nadie se pregunta cuál puede ser nuestro proyecto común cuando seamos 30 países. ¿Dónde están los líderes capaces de llevarlo a cabo?”.

Pudo haber concentración de poder en la creación del Consejo Europeo, que debe equilibrarse con el del Parlamento. Ahora se ve la necesidad de hacer efectiva una dirección económica común. No se deberían esgrimir principios ya superados de la soberanía que disminuyeran la responsabilidad de los países comprometidos en la Unión Europea.

El proceso español de integración en Europa se ha hecho largo y un tanto dramático. Durante el anterior régimen vivimos un paréntesis desolador. Leopoldo Calvo Sotelo, en su libro *Memoria viva de la transición*, ha dejado constancia de “ese largo trámite de nuestra transición política exterior”. Costó superar “la falta de una tradición española en el análisis de las cuestiones internacionales y, como consecuencia, la ingenuidad con la que los primeros Gobiernos de la Monarquía, en los que yo estaba, abordaron el problema. No había entre nosotros experiencia pública exterior, porque la del franquismo había estado muchos años confinada en la retórica hispanoamericana e hispanoárabe [...] Así también en la OTAN, cuyo entusiasmo por nuestra adhesión fue en todo momento perfectamente describable”<sup>5</sup>. También al Mercado Común le costó entender los problemas de nuestra política económica y mostró el rostro feo de los intereses y de los egoísmos nacionales, dejando que perdiéramos el tiempo con sus políticas dilatorias, casi siempre de inspiración francesa.

Una ilustración dolorosa de esta difícil incorporación a Europa la vivió también la Iglesia española en la experiencia del Concilio Vaticano II. No se puede afirmar sin más que los padres conciliares españoles supieran menos que los de Centroeuropa. Lo único cierto es que en el aula conciliar se enfrentaron dos pensamientos teológicos distintos. La teología escolástica tradicional, que no llegó a interesar ni a los intelectuales españoles más cercanos al pensamiento religioso, y aquella otra teología, mal vista por los asesores de Pío XII, cuyos principales representantes habían sido retirados de la enseñanza. El primer período del Concilio es bastante ilustrativo sobre este punto. Como es sabido, Juan XXIII pidió a los padres conciliares que acentuaran el valor pastoral de la doctrina cristiana, que no la dejaran encerrada en el lenguaje extraño de los teólogos, que facilitaran con sus mismas definiciones la labor ecuménica. El conflicto doctrinal se planteó seriamen-

---

<sup>5</sup> Calvo Sotelo, L. (1990): *Memoria viva de la transición*. Madrid: Plaza y Janés, p. 125.

te a las pocas semanas del comienzo de los debates en el aula, allá por el 14 de noviembre de 1962. Queríamos entrar en Europa y no nos comprendíamos. Españoles e italianos, herederos de la teología escolástica, formaron una piña contra los padres conciliares de Centroeuropa. Aquel cambio llegó a ser dramático para la conciencia católica hispano-italiana.

En este camino hacia Europa, que para nosotros es irreversible, no debería sorprender que surjan grandes dificultades, porque aunque nuestras culturas sean igualmente seculares y contengan las raíces fecundantes de Europa, se han desarrollado por caminos diversos. La misma organización global de la economía tenía que incluirnos necesariamente. Ahora el precio de una ruptura sería mucho mayor. Seremos todos más fuertes si vencemos los obstáculos para llegar a la integración financiera y política.

### 3. Radicalización de la vida política en España

La dinámica “partitocrática” parece dominar la vida política española. Da la impresión de que los políticos prefieren la polémica al debate; que se utiliza la razón como un artificio para desprestigiar al adversario y no para buscar coincidencias con él o concretar las verdaderas discrepancias en la visión de la realidad. Como no le convencemos o damos por supuesto que no lo vamos a conseguir, amenazamos con la fuerza del voto popular. Porque se espera el poder o se confía únicamente en el poder, en orden a orientar la vida colectiva. Pero este modo de llevar las campañas electorales recuerda demasiado a los tiempos más sombríos de nuestra historia parlamentaria. Nada más opuesto al espíritu de una Constitución que nació en el hogar del consenso.

Ahora comenzamos a darnos cuenta de la fragilidad de nuestro comportamiento político. Nada va a solucionarse, en la vida pública, sin el diálogo, es decir, sin una democracia más deliberativa, donde no quepa la imposición ni la mentira. Por eso, en estas Consideraciones generales damos especial importancia a la democracia deliberativa y, por afinidad en los planteamientos, seguimos el pensamiento de nuestro amigo y colaborador el Profesor D. Óscar Alzaga Villamil, tal como él lo ha expuesto recientemente, de manera sucinta y transparente, en el brillante discurso de entrada en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, y en su publicación posterior *Del consenso constituyente al conflicto permanente*<sup>6</sup>. Recomendamos su lectura. Algunas de nuestras consideraciones están tomadas a la letra.

“Es una obviedad recordar que el gran activo de nuestra historia política del siglo XX es la *transición* por antonomasia. Y que de su seno desta-

---

<sup>6</sup> Alzaga, Ó. (2011): *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Madrid: Trotta.

ca un elemento capital, *el consenso*, o vía para elaborar la Constitución de 1978, adjetivada en las fechas de diciembre de aquel año en que se sometió a referéndum como *la Constitución de la concordia*. El consenso como método y la concordia como virtud cívica que daba sentido a aquél, se concretaron como es sabido en nuestra Constitución vigente. Y de ello pervive en la memoria colectiva un gran recuerdo sobre algo que, lejos de ser un invento, fue el simple seguimiento de un viejo camino de la civilización occidental, por el que a veces anduvo esforzadamente nuestro pueblo y que, en otras ocasiones, cometió el error de abandonar: el del diálogo<sup>7</sup>.

La atención diaria y pormenorizada que dedican los medios de comunicación a dar relevancia a los elementos más polémicos y no a los más razonables del debate entre los políticos es ciertamente significativa. Se diría que una buena parte de la audiencia que obtienen la prensa, la radio y la televisión pertenece a esos cautivos de la ideología partidaria. Las dos campañas electorales de este año 2011 no van a pasar en vano. La ausencia de peso específico, racional, puede dejar marcado para mucho tiempo el discurso público de la política.

Sin el concepto político de la concordia, como sostiene Ortega, ni la colectividad es propiamente sociedad, ni puede articularse en Estado. No es cierto que la dura tierra española nunca fue fértil para grandes diálogos y trascendentes consensos. Los historiadores del Derecho nos hablan de la práctica de esta virtud cívica en nuestra Baja Edad Media, en la que se llevaron a cabo grandes acuerdos jurídico-políticos que resolvían problemas especialmente delicados como, en el caso de la Corona de Aragón, la *Concordia de Alcañiz*, de 1412, entre el Parlamento de Aragón y Cataluña sobre el modo de designar rey.

O también la *Concordia de Villafranca del Penedés*, de 1461, suscrita entre la reina Juana, en nombre de su marido, el rey Juan II de Aragón, y la Junta del Principado de Cataluña. La mayoría de los comentaristas consideran la Concordia como la cima del *pactismo*<sup>8</sup>, un buen ejemplo de lo que fue el *pactismo* político para la historia de Aragón y de Cataluña. El profesor Óscar Alzaga la valora como un monumento al reconocimiento de las libertades y de la primacía de las Cortes en ciertos ámbitos y posiblemente como un primer precedente de la reducción de la prerrogativa regia al estatus de un monarca constitucional del siglo XIX. Su texto original está redactado en catalán y transcribimos aquí un bello fragmento del preámbulo: “Es inestimable el bien que procede del arreglado orden y quietud de la cosa pública, el cual principalmente radica en la uniformidad y concordia de la cabeza

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>8</sup> Puede consultarse a este respecto el discurso “Elogio a la Concordia”, que, con motivo de la entrega del Premio Anual a la Concordia a Santiago Carrillo, pronunció Landelino Lavilla en el acto público celebrado bajo los auspicios de la Fundación Fernando Abril Martorell.

con el cuerpo y miembros de aquélla. Y así como de la disparidad y desacuerdo de aquello provienen innumerables males, así de la unidad, orden y voluntad acorde vienen el aumento de los bienes divinos y la multiplicación de las cosas pequeñas en grandes”<sup>9</sup>.

De la misma manera se practicó y se siguió llevando adelante el *pactismo* en Castilla. Cuando Fernando el Católico pretendió, con escaso éxito, gobernar solo este reino, hubo de suscribir la célebre *Concordia de Segovia*, subtitulada “Sobre la gobernación del reino de Castilla”, firmada en esa ciudad el 15 de enero de 1475, cuyas primeras palabras rezaban así: “Por cuanto por quitar algunas dudas que ocurrían o podrían nacer acerca de la forma y orden que se debía tener en la administración e gobernación de estos reinos de Castilla y de León, entre Nos la Reina doña Isabel [...] y el Rey don Fernando, mi señor...”.

A primera vista, puede extrañar que la voluntad de concordia y el *pactismo* estuviera vigente en aquel siglo XV, en el que nacieron bastantes monarquías absolutas en Europa. No debe olvidarse que las élites renacentistas, en aquellos albores de la Edad Moderna, aspiraban a un renacimiento de la Edad de Oro, concebida precisamente como el reino de la concordia y de la armonía diseñado en la *polis* y en la *civitas* clásicas. Era el ideal de una ciudad pacífica, libre de tensiones.

“A medida que nos adentramos en la Edad Moderna, en el marco de la monarquía absoluta, sigue habiendo en nuestra historia renacentista el mayor interés por sublimar la virtud cívica de la concordia”<sup>10</sup>. Entre las fuentes del Derecho Público hay concordias, aunque las mismas se suscriben más bien, en unos casos, entre la jurisdicción real y la inquisitorial (como la llamada *Concordia catalana* de 1512 o la denominada *Concordia de Castilla* de 1553) y, en otros supuestos, entre las jurisdicciones real y eclesiástica (*Concordia Fachenetti*, de 1640, que aprueba unas ordenanzas de la Nunciatura en Madrid).

“Ese aprecio por salvar tensiones y desacuerdos con buenas dosis de concordia se sigue pudiendo detectar a lo largo de nuestra historia, siglo tras siglo, aunque ello no permite obviamente ocultar cuánto hay de confrontación entre posiciones radicales durante nuestro convulso siglo XIX entre las llamadas *dos Españas*”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> García-Gallo, A. (1984): *Manual de historia del Derecho español II. Antología de fuentes del antiguo Derecho*. Madrid, p. 903.

<sup>10</sup> En la portada de un viejo colegio mayor de la Salamanca renacentista figura la siguiente inscripción: “La Ira engendra el odio, la Concordia nutre el amor. Espíritus encondos no lograron nunca la Concordia, pero ésta retornará al benevolente el ciento por uno del esfuerzo que realiza”.

<sup>11</sup> Alzaga, Ó. (2011), p. 15.



No todo en el siglo XIX fue contienda ayuna de diálogo y carente de entendimientos y compromisos. Anécdota significativa es que en el Cádiz de las Cortes doceañistas, aunque el *Diario de Sesiones* de éstas se publicaba en la Imprenta Real, gran número de hojas con opiniones políticas, opúsculos e incluso libros fueron editados en la denominada “Imprenta de la Concordia”, rótulo bien expresivo del espíritu cívico que presidía el esfuerzo constituyente.

“Algún día –escribe D. Gregorio Marañón– tal vez se componga una historia de los españoles tolerantes, que podría ser, si el autor estuviera a la altura del tema, más edificante que la historia de los heterodoxos”. A esa tradición alude sin duda el personaje de *La velada de Benicarló* al que Azaña hace decir: “Yo hablo de la tradición liberal y humanitaria española, porque esa tradición existe aunque nos la hayan querido ocultar [...] Ha habido siempre un arroyuelo murmurante de gentes descontentas, del cual arroyuelo nosotros venimos y hemos convertido en ancho río”.

En 1936, la borrasca torrencial que arreció en España ciertamente no provenía de ningún manantial liberal, ni de ningún afluente humanista. No hubo lugar para la concordia o para el consenso. Más bien predominó la voluntad de exterminio.

Recordamos con agrado el editorial “Razón de ser” del primer número de *Cuadernos para el Diálogo* (1963), redactado por el mismo Joaquín Ruiz-Giménez:

“Sólo tres cualidades se exigen para lograr presencia activa en estas páginas: un *mutuo respeto personal*, una *alerta sensibilidad para todos los valores* que dan sentido y nobleza a la vida humana y un *común afán de construir un mundo más libre, más solidario y más justo*”. Para añadir: “La previsión de la dificultad y hasta del riesgo no pueden ser freno, sino aguijón y estímulo, para quienes aceptan serena y esforzadamente esta sugestiva empresa de transformar el silencio resentido, el monólogo narcisista o la polémica hiriente en alta y limpia comprensión de los hechos concretos y de las razones ajenas, y en fecunda invención o ensayo de nuevas fórmulas de convivencia”.

A partir de aquí, todos los que contribuyeron a “la transición a la democracia”, aunque vinieran de diversas procedencias, asumieron la audacia de construir un Estado moderno de Derecho en el seno de la Europa de nuestro tiempo. La determinación y buen criterio con que se hizo la transición no deja de ser un monumento magistral al sentido de la concordia entre todos los españoles y pueblos de España. Bien merecen un recuerdo en estas páginas que pretenden glosar el clima político en el que actualmente nos movemos los colaboradores de este decimoctavo *Informe España 2011*.

Lo más característico del método seguido en el proceso de discusión y elaboración de la Constitución de 1978 fue la prioridad otorgada a aquellas



soluciones que estuviesen apoyadas en el concierto más amplio posible de todos los grupos parlamentarios dueños de un peso significativo. Poco o nada tenía que ver este hecho con el mítico contractualismo de Hobbes o de Rousseau, ambos con posiciones políticas bien distintas.

Hay que subrayar constantemente que nuestro proceso constituyente no guarda relación alguna con aquel mítico contractualismo. El nuestro es fruto del diálogo, de la concordia y del consenso real. Añadamos algo más: este esfuerzo no se hizo de una vez para siempre. Tiene que seguir dando vida a la Constitución en todo momento. Fue el comienzo de una marcha conjunta de diálogo generoso. No es la verdad de mi grupo o del adversario. Como Antonio Machado, podemos decir: “Vamos juntos a buscarla. La tuya guárdatela”. Precisamente por esto podemos decir que esta Constitución consensuada es patrimonio común. Es cierto que aquel consenso fue un *ideal*. Por eso, tenemos que asumir lo que en él hubo de carga histórica y de subjetivo, ya que responde a un gran esfuerzo de la voluntad colectiva. El *ideal*, como ha escrito Sartori, es algo que nace de la insatisfacción ante una realidad y encarna la reacción frente a la misma. Para que ese *ideal* se convierta en *idea motriz* y forme parte de la realidad política, tiene que chapuzarse de *realismo*.

No todas las teorías que se han hecho posteriormente sobre el consenso constitucional tienen el mismo valor. Porque no se trató de seguir fríamente el modelo característico de la llamada democracia consociacional, recogida en la obra de Lijphart, ni de poner en práctica teoría económica alguna que justificara la democracia. La lógica del consenso se vinculaba más al esfuerzo constituyente que a la acción de gobierno. El modelo tenía que ser consecuente, por un lado, con la conciencia de inestabilidad de buena parte del constitucionalismo histórico español que había seguido el camino de constituciones ideológicas o de partido; y por otro, con los procesos constituyentes europeos, especialmente aquellos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. No se podía ignorar que en esa estela del espíritu democrático europeo tendría que situarse nuestra Constitución.

#### 4. Contenido e importancia del consenso constituyente

En estas Consideraciones generales merece la pena que destaquemos tanto la importancia como el contenido del *consenso*. Tuvo suma importancia para establecer las bases constitucionales de nuestra democracia y la sigue teniendo ahora para mantener el clima de las prácticas de la vida política.

El *consenso*, como indica su propia etimología, no consiste en “aprobar” las posiciones de los otros, sino en compartir en esa diversidad determinados principios o tendencias que siguen siendo comunes. Se tiene

que producir “un sentir conjunto” en orden a poner en práctica una cultura política. Para llevarla a cabo no es necesario que las creencias compartidas sean específicas. Puede bastar una cierta comunión de ideas políticas un tanto difusas.

Hemos hablado mucho del *consenso constituyente*. Baste aquí recordar que el consenso debe cubrir tres terrenos:

1) En primer lugar, valores y principios. Cabe asentar la democracia sobre una cultura cívica heterogénea. Pero si la misma democracia contribuye a que esa cultura cívica se haga homogénea, la democracia será más estable.

2) Es necesario que el consenso esté activo a la hora de mantener el funcionamiento de los órganos de los poderes públicos. Ese consenso es exigido por la organización y dinámica del sistema y debe llegar a pactar completamente las reglas de juego. Nos tememos que en el caso español faltó este requisito al quedar muy abierto el Título VIII, como se está demostrando en la práctica.

3) Sobre políticas de gobierno puede y debe quedar sustancialmente abierto el juego político pluralista. “La esencia de todas las democracias reside en gobernar discutiendo” (E. Barker). No obstante, es factible algún consenso en sede constituyente.

Este debate sobre lo que se constitucionalizó y lo que debía haberse constitucionalizado va más allá de los fines de estas Consideraciones generales. El hábito de paccionar condujo lógicamente a incluir en el texto de la Carta Magna valores generalmente aceptados y a excluir otros de carácter polémico. Este tipo de consenso dotó a la Constitución de mayor elasticidad y, consecuentemente, de vigencia duradera en el tiempo. Pero de ahí no se deduce que una constitución elástica sea eterna y no esté necesitada de ajustes en el tiempo. La misma experiencia de tres décadas ayuda a pensar que nuestros constituyentes dejaron para el futuro lo que ellos no fueron capaces de acordar.

Ahora nos damos cuenta de que no debía haberse dejado para el futuro la constitucionalización de algunas parcelas esenciales de la organización constitucional del Estado. Esta afirmación sería obvia si no existiese un largo debate entre lo que se entiende por Constitución formal y por Constitución material (*Verfassungsrecht* y *soziale Struktur*).

Lo pensamos sobre el Título VIII y sobre todo lo que afecta a la distribución territorial del poder. Los constituyentes fueron generosos. Pero parece que no lograron superar un perfil técnico-jurídico híbrido entre el regionalismo y el federalismo.

De hecho, como es sabido, el acuerdo se redujo a encomendar al legislador orgánico la búsqueda de consenso en el futuro para lograr las solucio-

nes pertinentes no halladas por las Cortes. Ciertamente, este mandato debería cumplirse dentro de unas líneas constitucionalizadas, en buena parte de índole procedimental. Equivalía a trazar un camino para seguir explorando fórmulas, que ya se intuían difíciles, pues las fuerzas nacionalistas parecían descartar aquellas que la ingeniería constitucional había experimentado en los Estados no unitarios. Esto quiere decir que nos encontramos ante una cuestión capital de la ordenación territorial del poder político en nuestro régimen constitucional; una cuestión en la que nos jugamos nada menos que la inteligencia y relación entre todos los pueblos de España. La ausencia de un auténtico consenso constituyente convirtió este asunto en materia permanentemente abierta y conflictiva. Son numerosos los autores que vienen subrayando la necesidad de cerrar el proceso mediante una decisión del poder constituyente constituido.

Además de la atención que debemos prestar a las cuestiones del desarrollo autonómico no solucionadas por el constituyente, existe otra serie de cuestiones encomendadas al legislador ordinario y en las que éste debe actuar como motor principal de la concordia y del consenso. Sin diálogo entre mayoría y minoría se vive lejos de la mejor democracia. Y entre las aspiraciones de la Constitución de 1978 figuran algunas que tratan de evitar que nuestra democracia llegue a despeñarse por la “tiranía de la mayoría”.

No pueden estar fuera de estas Consideraciones las que se refieren al consenso de las cámaras para la elección de los miembros de las instituciones constitucionales básicas. Hoy día se hace difícil afirmar la independencia misma del Tribunal Constitucional, aunque su absoluta autonomía sea de extrema necesidad y esté exigida por la ley orgánica de dicha institución.

Sabemos que cada una de las dos cámaras parlamentarias ha de formalizar su propuesta para la sustitución de cuatro magistrados una vez cumplido su mandato. Para la elección de los mismos se necesitan tres quintas partes de los votos. El pleno consenso presidió la elección de los primeros magistrados. Ahora comprobamos que los usos políticos derivados del artículo 159 de la Constitución han adquirido, en la mayoría de los casos, abusos bien diferentes. Se ha convertido en práctica habitual que para renovar las vacantes que competen a cada cámara, el partido político que está en el gobierno se considera con el derecho a cubrir dos vacantes con juristas de su confianza. A la vez, se reconoce al principal partido de la oposición el privilegio de designar otro y, de facto, sólo el cuarto es objeto de detallada negociación. Cada vez se tarda más en lograr el consenso sobre el cuarto candidato. Últimamente más de tres años: un récord europeo de desentendimiento a estos efectos. Se ha seguido este método aun en tiempos de mayoría absoluta. Y no han faltado casos de mayoría relativa en los que se ha seguido el mismo procedimiento por un acuerdo del partido gobernante con otro partido pequeño.

Tales dinámicas apoyan el descrédito de la “lotización” a la que se llega por este triste modo de proceder en los cargos de órganos colegiados. Lo que pudo ser aceptado, por ejemplo, en las cajas de ahorro se ha convertido en una filosofía política de general aplicación. ¿Se puede tolerar este procedimiento en los órganos constitucionales?

La objeción mínima que puede hacerse a este procedimiento es que en la mayoría de los casos, reconocida la competencia del candidato, pesa de manera determinante la afinidad con el partido que lo propone. Estas deudas reconocidas y públicas con los partidos que proponen no pueden liberar a determinados miembros del Tribunal Constitucional de graves sospechas. Lástima que esta práctica introducida por los partidos políticos españoles esté apoyada por los tribunales constitucionales que nos sirvieron de modelo, el alemán y el italiano. Sin embargo, en ambos países no falta el diálogo y el consenso. Por lo menos no llegan a dar el espectáculo de bloqueo larguísimo que experimentamos en España. De las cinco renovaciones para las cámaras de nuestras Cortes relativas a bloques de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, todas han supuesto un incremento del retraso de los nombramientos respecto al proceso vivido en la renovación anterior, con la única excepción de la realizada en noviembre de 2001 en el Congreso, cuyo retraso sólo llegó a cuatro meses respecto al plazo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

En el momento en que redactamos estas líneas se acaba de batir el récord de duración de esta *prorrogatio* del mantenimiento de la función de magistrados que fueron propuestos por el Senado por un período de tiempo consumido en fecha casi inmemorial. Esto ha obligado a hacer una reforma de la LOTC. Ya nadie disimula la alergia al diálogo con los adversarios, a los que dan el trato de enemigos.

Esta misma patología o alergia al consenso se da también en la sustitución de miembros del Consejo General del Poder Judicial. También las cinco renovaciones producidas en su seno se han ido demorando cada vez más, con la única excepción de la que tuvo lugar en noviembre de 2001. Pero se ha producido un gran retraso en la última renovación.

Del caso del Tribunal de Cuentas debe decirse, en cambio, que no han existido tan graves problemas, pues ha reinado el consenso en términos encomiables.

## 5. ¿Reformar nuestra Constitución?

Y ¿qué decir de las reformas de nuestra Constitución que esperan los ciudadanos más amantes de la concordia? Más allá del puntual retoque de dos palabras que tuvo lugar en el artículo 13.2, por su incompatibilidad con

el Tratado de Maastricht, nuestra Carta Magna permanecía intocable. En España aparecieron diversos estudios sobre la cuestión en revistas especializadas durante los años 1993 a 1995.

Con gran celeridad, y con el acuerdo inesperado de los dos partidos mayoritarios, las Cortes españolas acaban de introducir este mismo año una enmienda importante en el texto constitucional. Por lo menos podemos abogar en su favor, porque se trata de un paso más en nuestro compromiso con Europa. Se refiere nada menos que a nuestra estabilidad presupuestaria.

Todo el texto del artículo 135 ha recibido una nueva redacción. “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas”. Continúan otros cuatro números que comprometen a dos leyes orgánicas para fijar el porcentaje del déficit, el cálculo y la distribución del mismo, que omitimos aquí por razones de brevedad.

Creemos sinceramente que las Cortes españolas han dado ejemplo a la Unión Europea para asegurar su confianza en las actuales dificultades económicas, bancarias y laborales. ¿Es verdad que la marginación de los partidos nacionalistas se debía a la introducción de otros puntos de reforma más complicados? Esto, posiblemente, habrá que plantearlo en la próxima legislatura.

Como se recordará, el Tratado de Maastricht abrió en la Unión Europea, allá por los años noventa del siglo pasado, el debate sobre la conveniencia de adaptar las constituciones nacionales a los progresos de la integración europea. Por otra parte, en muchos de los países miembros se inició el diálogo sobre cómo afrontar la cuestión de la adaptación por consenso de las respectivas constituciones a la realidad del nuevo marco europeo. Francia y Alemania encabezaron el debate.

Se discutía si la transferencia de nuevas competencias a las instancias europeas afectaba a las bases de los respectivos Estados de Derecho; sobre si la constitución propia recibía algún impacto por la desaparición de la respectiva moneda nacional y la pérdida de competencias sobre la política monetaria. Entre nosotros reinó el silencio.

Prácticamente todas las constituciones europeas aprobadas después de la Segunda Guerra Mundial se han ido reformando, según lo iban sugiriendo las circunstancias cambiantes. Resulta ejemplar el comportamiento de algunas de las naciones europeas ante su propia constitución. La Constitución austriaca de 1929 se ha modificado unas setenta veces. La belga de 1831, tras casi un centenar de reformas, se refundió en 1994. La italiana de 1947 pasó por innumerables reformas; la más profunda, de 2005, no pros-

peró en el referéndum. La Constitución francesa de 1958 ha superado ya la veintena de reformas, con su consiguiente modernización.

Merece ser destacada la conducta de los políticos alemanes ante su *Grundgesetz* (Ley Fundamental de Bonn) de 1949. Una de las constituciones más alabadas por los constitucionalistas españoles ha sido objeto de revisión y mejora nada menos que 57 veces. Los partidos alemanes eran conscientes del daño que se causaba a la convivencia nacional, si las relaciones de los *Länder* entre sí y con todo el Estado no llegaban a un nivel de consenso que hiciera tolerables las diferencias. Allí por lo menos contaban con un Senado (*Bundesrat*) donde podrían racionalizar sus discrepancias. Por este camino de la racionalización y el diálogo, llegaron el 7 de julio de 2006 en segunda cámara a la abrumadora mayoría de 62 votos sobre un total de 69 disponibles, y por este procedimiento del consenso, a la reforma más importante de la Ley Fundamental de Bonn. Después de sesenta años de experiencia, se logró reforzar el carácter democrático y eficiente de dichas relaciones, al mismo tiempo que se reequilibraban los elementos federales de la solidaridad y la cooperación, de un lado, y de la competencia, de otro, con el fin de optimizar la capacidad de decisión y de actualización tanto de la Federación como de los *Länder*, así como de los entes locales.

Nuestra Constitución de 1978 lleva más de treinta años sin ser objeto de un esfuerzo de mejora. Es incluso el único caso de pasividad que se observa en el ancho campo de las grandes democracias europeas. Es cierto que nosotros contamos con una realidad diferente. En nuestra cartografía política se ha intensificado la fuerza centrífuga de los partidos nacionalistas. Y junto a ellos actúan los partidos mayoritarios, que, cuando no obtienen la mayoría absoluta, se alían con otro partido nacionalista al que convierten en “partido bisagra”. Choca que ninguno de los partidos nacionales haya sido capaz de obtener el apoyo del partido nacionalista de turno para reforzar el marco constitucional. De este hecho podemos extraer algunas conclusiones importantes para nuestra reflexión, que exponemos a continuación.

Las posibilidades que tienen las democracias modernas para reformar sus constituciones son proporcionales a la capacidad de diálogo que demuestran sus partidos. No descubrimos nada si afirmamos que el grado de capacidad dialogante entre nuestros líderes políticos está supeditado a los intereses de su partido. Esta verdad tan simple es dolorosa. Como prueba de esta carencia de diálogo, podemos referirnos a los frecuentes recursos y amenazas de recurso al Tribunal Constitucional que cruzan nuestro debate parlamentario. Tenemos ejemplos recientes, como el del recurso contra el Estatuto de Cataluña, que pesó como una losa de granito sobre el alto Tribunal hasta agrietar los muros de una institución tan básica y fundamental.

Y, sin embargo, existen cada vez más partidarios de introducir enmiendas en nuestra Carta Magna. Aquí se dice en vulgar paladino que es

mejor “no abrir el melón”, dando a entender las sorprendentes iniciativas dispersas que pudieran despertarse.

Es demasiado el tiempo y son muchos los puntos de discordia que brotan de esta concreta distribución territorial del poder. Y no faltan en España grandes especialistas del Derecho Público que se inclinarían a una visión federal, simétrica o asimétrica. Esta inquietud brotó ya al mismo tiempo que se gestaba la fórmula autonómica. Se entendió entonces que el *poder constituyente* delegaba en el *poder estatuyente*, para resolver los futuros conflictos. Pero los constituyentes, que ciertamente conocían todas las variantes del Estado federal, no facilitaron el tránsito a ninguna de ellas.

Ni siquiera se llegó a los necesarios consensos para establecer el mapa de las comunidades autónomas. No se pudo alcanzar un acuerdo para ceder a la demanda de los Países Catalanes, ni acerca de si Cantabria, La Rioja, León, Murcia o Segovia iban a quedar incorporadas a una comunidad multi-provincial o constituir por sí mismas una comunidad uniprovincial. Se dejó abierta la puerta, en la Disposición Transitoria Cuarta, a la incorporación de Navarra a la autonomía vasca. Los tiempos habían propiciado un acelerado proceso fáctico, el de las “preautonomías”. Pero no fue menos cierto que los problemas para construir ese mapa autonómico fueron surgiendo sobre la marcha. Unas veces se dio con soluciones coherentes con la historia, otras con el presente o futuro particular y no faltaron las improvisaciones por la combinación de intereses de los políticos entonces influyentes.

También se estableció que la nación española estaría integrada por nacionalidades y regiones, pero no llegó a especificarse qué comunidades presumirían de nacionalidad y cuáles de región. Ni se llegó a convenir si, en razón de esta distinción, podrían seguir las distintas comunidades un tratamiento jurídico-político diferente.

El ejemplo alemán debería cruzar en nuestro interior. Nuestro consenso de la transición, sobre el que tanto influyó nuestra desgraciada experiencia de la Guerra Civil, no tuvo el calado del sentido por los alemanes después de la gran contienda de la Segunda Guerra Mundial. Al menos podremos contemplar en el territorio alemán la práctica cada vez más pulcra de un pluralismo razonable donde se dan la mano las propias convicciones con el respeto a las del discrepante. Allí se observa que las fuerzas políticas no se mueven como las españolas en horizontes cortoplacistas, ya que dialogan y periódicamente adoptan acuerdos sobre políticas de muy diversa índole.

Nosotros no hemos dejado de celebrar la fiesta del 6 de diciembre. ¿Recordamos de veras el consenso constituyente? Con los monumentos dedicados a la Constitución, ¿no pretendemos dogmatizarla y hacer más difícil su reforma? Será bueno mitificar una parte de la Constitución, aquella que sustenta sus principios fundantes, pero dinamizando todo lo que se refiere a la permanencia de la “convivencia democrática”.



## 6. De nuevo el problema territorial

La legislatura que ahora comienza no va a tener más remedio que enfrentarse con un problema de naturaleza constituyente: la inserción de Cataluña y del País Vasco en el Estado español.

Es evidente que los ánimos no se han sosegado con la respuesta del Tribunal Constitucional al recurso de posible inconstitucionalidad del nuevo Estatuto catalán, planteado por el Partido Popular. Por una parte, no se puede decir que dicha reforma estatutaria no se realizara conforme al procedimiento previsto por la Constitución.

El primer borrador fue aprobado por la mayoría cualificada del Parlamento proponente, se pactó el contenido de la propuesta con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y fue aprobado posteriormente por las Cortes Generales primero y después, en referéndum, por el cuerpo electoral catalán.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional juzgó que el texto aprobado por los dos parlamentos y sometido a referéndum era inconstitucional en algunos aspectos relevantes. Es, por otra parte, lógico que la inserción de Cataluña en el Estado se ajuste a términos constitucionales interpretados por el Tribunal Constitucional.

La discrepancia se ha instalado en el vértice de las más altas instancias de nuestra vida política. No se deduce de ahí que el Tribunal Constitucional haya situado al nacionalismo convergente de Cataluña fuera del consenso constituyente de 1978. El Tribunal se limita a decir que lo que votaron los mismos convergentes en 1978 no coincide con lo que ahora expresaban en el Estatuto. La situación no puede ser más grave. El procedimiento seguido por los dos grandes partidos en la última reforma que nos obliga a mantener el equilibrio económico europeo ha herido gravemente al gobierno de la Generalitat, que se considera expulsado de dicho consenso económico. Es de esperar que en la próxima legislatura el partido gobernante trate de llegar a una solución consensuada con los catalanes.

El proceso del País Vasco, que durante tantos años ha arrastrado la amenaza y las víctimas del terrorismo, hace mucho más urgente el restablecimiento de la concordia y, por tanto, una nueva y consensuada reinscripción de Euskadi en el marco constitucional. Nadie ha demostrado que las hipotéticas pretensiones del Pueblo vasco no encuentren asiento en un marco constitucional español diferente del actual.

El anuncio solemne de ETA de renuncia a la violencia proclamado el pasado 20 de octubre cambia sustancialmente, querámoslo o no, el dramático escenario impuesto por la banda durante más de cuatro décadas. Una actitud pasiva del Gobierno nacido de las elecciones del 20 de noviembre sólo conduciría a una situación peor. Tampoco es buena la precipitación. El



arrepentimiento interno de los terroristas no es exigible desde el foro externo del Estado. Lo que importa es demostrar su voluntad de convivencia democrática. Ésta es la gran ocasión de todos los ciudadanos vascos: hay que abrir el camino del pactismo, quizá lento, pero razonable. No hay por qué excluir a priori la reforma del marco constitucional. Y todos sabemos que la llave de esta reforma requiere el consenso de los representantes de todo el pueblo español, que se sientan en las dos cámaras. Nadie debería confundir la “soberanía responsable” con la independencia.

## 7. El temor a la dinámica de la discordia

Las anteriores consideraciones no pueden dejar al lector sumido en la desesperanza. Quizá, cuando veamos de cerca el temor a la discordia por sus funestas consecuencias, empecemos a tomar más en serio el diálogo político, principalmente en las Cortes. ¿De qué puede servir el triunfo electoral si éste se vuelve contra nosotros desde la prolongación de la borrasca de la discordia?

Hay que volver a recordar que la concordia no es un instrumento o terapia para momentos de peligro. Por el contrario, los componentes de la memoria deben llevar consigo el impulso de superar los errores del pasado y, por supuesto, del radicalismo que crispa los enfrentamientos. La memoria no sirve para vengarse, sino para corregir los errores. La práctica del diálogo no obedece a un consejo para hombres buenos: es una exigencia radical de la convivencia democrática.

No ama la verdad quien no pone todo su esfuerzo en acercarse a la realidad. El diálogo político tiene que estar preñado de razones tangibles; son las que conducen a la percepción de la realidad. Sirva esta consideración de Francesc Cambó, pronunciada en enero de 1923 en la Asociación Catalanista: “Había llegado yo entonces a la conclusión de que las resistencias y prevenciones de Madrid y las inquietudes e impaciencias de Barcelona quitaban por mucho tiempo toda eficacia a mi acción de tantos años, encaminada a buscar una solución española de efusiva concordia, al problema de Cataluña”<sup>12</sup>.

Un autorizado sector de la moderna politología se define a sí mismo como una teoría del disenso. Quizá fuera más realista llamarla de las borrascas, ya que los disensos prolongados se alimentan de las emociones mucho más que de las razones objetivas. En la borrasca se estrellan los razonamientos fracasados y las razones mal nacidas. Hay momentos de nuestra vida pública en los que es necesario hablar de la neurodemocracia, porque son los nervios los que recorren nuestro entramado político.

---

<sup>12</sup> Cambó, F. (1985): *Por la concordia*. Madrid: Alianza Editorial, p. 8.

Una cultura cívica democrática asume entre sus bases que la democracia se asienta en el principio del pluralismo político. El consenso no destruye ese pluralismo. Por el contrario, lo hace razonable y consistente, fuente de progreso. En el célebre trabajo que escribió en 1938, Carl Schmitt, en definitiva, sólo entiende que haya en la vida política amigos y enemigos. Frente al “no amigo” –según él– no cabe otra actitud que la de la hostilidad psíquica, moral y económica, propagandística, que obliga a su destrucción por todas las vías, pues es preciso hacerle lo que llamó “la guerra total”. Esta visión sirvió, como es conocido, de alimento ideológico al totalitarismo más cruento.

Sabemos que cabe otra versión de la relación en una sociedad pluralista entre quienes tienen intereses o concepciones diferentes y prefieren mantener el respeto recíproco de sus personas e ideas, aunque no se compartan. Naturalmente, hay un límite. La comunidad que asume el reto de vivir en democracia lo hace en un marco de principios y valores propios consensuados en la Constitución. Tolerancia la discrepancia, pero no la intolerancia violenta que tiende a la asfixia de la propia tolerancia.

El funcionamiento de nuestro sistema constitucional y, por tanto, de nuestras libertades implica este esfuerzo colectivo de concordia. Porque concordar –como dijo Covarrubias– es componer las voluntades discordes. Es decir, elaborar consensos. Y ello para trascender todos los antagonismos y tensiones político-partidistas, económico-sociales o de otro tipo existentes, en un orden jurídico que institucionaliza la primacía de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, regido por órganos y reglas de funcionamiento propios de un Estado de Derecho. Parece que ya Lope de Vega era consciente de ello cuando en *La Dorotea* afirma que la armonía es *concerto* y el *concerto*, no es otra cosa que el consenso o concordia de notas graves y agudas. Ahora bien, tal significado puede referirse a nuestro sistema político, dentro del cual hay que conseguir la armonía de consensos y voces discrepantes.

Bien es verdad que nuestro sistema autonómico no cuenta con antecedentes dentro del constitucionalismo. No podemos invocar muchas experiencias del pasado. Sin embargo, una de las razones de ser –y no la menos importante– del bipartidismo es la de contar con un recurso de seguridad que facilita el consenso. El debate competencial que debe funcionar entre los dos partidos, si respeta el marco constitucional, debe ser presidido por el consenso y, obviamente, de manera especial el autonómico. Cuando estos dos partidos no se han dejado llevar de visiones partidistas y cortoplacistas y han preferido mantenerse fieles a la racionalidad, el régimen ha podido dar muestras de estabilidad. No se puede sostener la gobernabilidad de un Estado fuertemente descentralizado si la estabilidad del Gobierno depende exclusivamente de un partido nacionalista. Al menos será necesario un *consenso transitorio* entre los dos grandes partidos que dure lo necesario para llevar a cabo la reforma constitucional recomendada por el Consejo de Esta-

do el 16 de noviembre de 2006. Aún existen quienes tienen miedo al Estado federal. La negociación del Gobierno central con los de las comunidades autónomas podría casi reducirse a establecer una lista de competencias indelegables, con la derogación, entre otros extremos, del artículo 150 de la Constitución, en su apartado 2.

La reforma constitucional alemana podría inspirar las sendas por las que podríamos caminar. Los grandes protagonistas del consenso obviamente habrían de ser los dos partidos mayoritarios, que cuentan con la mayoría de las Cámaras prevista en el artículo 167 de la Constitución. A su vez, habría que entablar un diálogo complementario con los nacionalismos “condescendientes”, según la terminología de Rodríguez Abascal, que los distingue de los nacionalismos “intransigentes”.

Éste sería el gran consenso que está necesitando nuestro proceso democrático. Pensar que no encierra grandes dificultades sería candoroso. Pero habrá que llevar antes a la conciencia de los españoles los valores de la convivencia y del trabajo conjunto de todos los pueblos de España. Además, habría que invertir las elevadas dosis de generosidad que exigen las grandes ocasiones históricas. En eso consiste el patriotismo, en el mejor sentido del término, en hacer posible una convivencia justa que respete claramente los derechos de todos y dentro de la cual puedan también cumplirse las aspiraciones de cada pueblo, aquellas que miran ciertamente a una “soberanía responsable” y consciente de los compromisos contraídos desde el pasado por la vecindad histórica.

## 8. Dos grandes obstáculos actuales

El lector que nos haya seguido hasta aquí caerá fácilmente en la cuenta de las dos grandes cuestiones que han emergido en la escena política española. En primer lugar, la visión estratégica de los dos grandes partidos políticos, que concentran su atención en la práctica electoral. Y, en segundo lugar, el papel que desempeñan actualmente las ideologías en un debate de total confrontación. Observemos por separado cada una de estas dos refriegas.

Todos recordamos la vieja definición de Cambó sobre la política como “la lucha para conseguir el poder y, desde él, convertir en realidad todo o parte –casi siempre parte– de un programa. En países regidos por instituciones democráticas un partido no acaba la lucha cuando ha llegado al poder. Lo único que entonces hace es cambiar su posición en la lucha: pasa de la ofensiva a la defensiva, porque el partido o partidos adversos comienzan a maniobrar para conquistar el poder”<sup>13</sup>. Parece certera la precisión del pro-

---

<sup>13</sup> Cambó, F. (1929): *Las dictaduras*. Madrid: Espasa-Calpe, p. 181-182.

fesor Downs: el objeto de los partidos sería formular políticas que sirvan de cobertura para ostentar el poder, más que buscar el poder para articular determinadas políticas. Ténganse en cuenta las encuestas que antes han realizado los partidos para justificar sus promesas.

En nuestros días, como los programas de los dos grandes partidos suelen ser centristas y análogos, dado el ensanchamiento de las clases medias, el arma más cómoda y eficaz es la del desgaste del adversario. El ciudadano medianamente inteligente tendría que descubrir los procedimientos de que se vale un partido para desacreditar al adversario. Las razones que pudieran dar lugar a un debate verdaderamente democrático son sustituidas por la polémica o la política de desgaste. ¡Cuántos electores se dirigen al centro electoral con la lista de aquellos candidatos que supieron utilizar la retórica de desgaste del adversario!

Las estrategias son diferentes, pero están cargadas con la misma pólvora. Algún politólogo, como José María Maravall, que ha estudiado bien las campañas electorales españolas de los últimos años, afirma que aquí priman las campañas negativas. Consisten en algo así como negar al adversario toda capacidad para gobernar o incluso meterse con la honradez del equipo contrincante, al que se considera sumergido en la más sórdida de las corrupciones. La intención de estos aparentes defensores de la moral política no es dirigirse a los electores moderados para captar su voto, sino disuadir a los indecisos del partido adversario, para que no asuman la responsabilidad de ser cómplices de tamaña inmoralidad.

La consecuencia de esta práctica es la radicalización del debate político. Se vuelan los puentes del diálogo y se expulsa al consenso de la vida pública. Según las encuestas del CIS, que han intentado establecer el mapa de las posiciones ideológicas en una escala de votantes del 1 (extrema izquierda) al 10 (extrema derecha), se descubre en los últimos años en España una bolsa grande en torno al 5, la mayor parte de ellos indecisos que se abstendrían de votar. El partido que ha logrado privar al partido contrincante de estos electores indecisos a costa de una mayor crispación de la campaña llega a sentirse inteligente y aun especialista en campañas electorales. Pero esto demuestra únicamente que los partidos no han querido dialogar o que expresamente han intentado crispar al electorado para conseguir la mayor abstención en el electorado del partido adversario. ¿Puede ser verdad que ciertos políticos y sus partidos busquen obtener réditos electorales de la radicalización política y de la confrontación a costa de la convivencia colectiva?

Digamos algo sobre el papel de las ideologías en el juego total de la confrontación, para terminar estas Consideraciones generales. No faltan intelectuales orgánicos que defienden la progresiva crispación como expresión del constitucionalizado pluralismo político. Ciertamente, nuestro sistema se apoya sobre el principio del pluralismo político real. Pero no menos

hay que cuidar la moderación en la pugna, si hemos de respetar la dignidad de nuestros electores y la viabilidad del mismo pluralismo razonable que hemos constitucionalizado.

Quien observe ciertas polémicas de nuestro Congreso advertirá que nunca faltan los que gritan o aquellos que parecen estar encargados de gritar, como si el grito o la palabra gruesa tuvieran efectos taumatúrgicos. Pensamos que ni siquiera sirven para divertir al personal, aunque los medios de comunicación lo recojan con interesado relieve.

El pluralismo se convierte en radical cuando se entra en la práctica de la crítica sistemática contra el adversario, algo que por terquedad e insistencia no puede resultar siempre justo. Se parece mucho más al “duelo a garrotazos” de Goya, un cuadro que refleja la realidad de muchos procesos de nuestra vida pública. Pero criticarlo todo por sistema es una forma de desautorizar la misma crítica.

Entre nosotros cada uno de los partidos tiende a convertirse en enemigo habitual de su contendiente. Para ello se suele esgrimir un instrumento de aparente belleza como es la ideología. No vamos a negar que la democracia siempre será hija de las ideas. Especialmente hay que cuidar las “ideas fuerza” que arrastran a las demás. Movieron la Revolución inglesa del siglo XVII y se destilaron en aquel gran laboratorio de las ideas que fue la Revolución francesa. Pero una cosa son las ideas y otra muy distinta las ideologías que funcionan a ras de tierra en pueblos que se creen democráticos.

Se suele admitir que la ideología política es una parte importante del sistema de creencias. Nosotros poseemos a las ideas, pero las ideologías llegan a poseernos a nosotros. Obviamente, no estamos hablando de ideología en la teoría del conocimiento, sino de la ideología en la órbita de la política. El respeto a las ideas y a los ideales generosos debe ser pleno. También hay que tener en cuenta el pragmatismo, que, a la hora de la verdad, constituye el factor más relevante del sistema de creencias de gran parte de los políticos.

Tengamos en cuenta también que las ideologías no son sistemas repletos sólo de ideas, productos únicos del pensamiento. Las ideologías políticas son ideas y creencias reunidas y presentadas por quien nunca las ha pensado. Los que las propagan, por lo regular, no saben conservarlas con rigor, sencillamente porque no son ellos los que las han engendrado, ni son capaces de realizar el esfuerzo de pensar.

La ideología se convierte en un pensamiento de grupo o un pensamiento de masas, útil para unos políticos descarados que se valen de este procedimiento para alimentar su instinto agresivo bajo la apariencia de lo respetable. Estos explotadores de las ideologías no se sienten nunca responsables. Si en algo son acusados, siempre serán culpables los otros, al fin y al cabo aquellos que les suministraron el material para fabricar estas armas

del pensamiento agresivo. Se comprenderá el peligro existente cuando políticos de valor, creadores de ideas, se quedan pasivos ante el uso que otros están haciendo de ideas robadas o sometidas a un uso desmedido por aquellos que sólo pretenden aprovecharlas para fines espurios, de intereses oscuros, lejanos ya de quienes tuvieron el coraje de crear las ideas.

En suma, como dice el profesor Alzaga, citando a Merton, “en nombre de las ideologías, se desemboca, de un lado, en un *dogmatismo reforzado* y, de otro, en un *nihilismo intelectual*. Los mejores intelectuales tenderán a emitir un juicio negativo sobre la cerrazón ideológica, pero la experiencia enseña que a muchos políticos nada les suele parecer mejor ni más eficaz que un partido estructurado como un ejército de militantes dotados de las más cerradas mentes embarcados en polémicas no racionales sino emocionales”<sup>14</sup>. Las ideologías sirven muchas veces, aun en las democracias pluripartidistas, para señalar las fronteras de la reconciliación. Lo razonable es un sistema político con partidos que distinguen los elementos sólidos y distintivos centrales, verdaderamente incompatibles con los de otros partidos, y aquellas otras zonas flexibles, aptas para la convergencia con los otros partidos. En este caso existe la posibilidad de descubrir objetivos comunes y llevar adelante esfuerzos de cooperación. Sólo en este caso se pueden auspiciar consensos que incluyan acuerdos legislativos o adapten convenientemente los principios constitucionales.

Los responsables de los partidos tienen que ser conscientes del tipo de mentes que eligen para influir en la orientación del partido. Es más fácil conseguir aquellos tipos de adhesión inquebrantable que van a estar siempre del lado del poder que no otras personas pensadoras –y, por tanto, críticas– dispuestas a reconciliaciones matizadas, que en España suelen verse como inseguras y “chaqueteras”. Quien no tenga otro recurso que el de apuntarse a un partido político para poder vivir, quien no haya sido capaz de conquistar un puesto profesional para poder vivir él y mantener a la familia, podrá ser más dócil a las directrices que vengan de arriba, pero no actuará con la libertad suficiente para enriquecer los centros de decisión del partido.

Muchos sociólogos y publicistas conceden gran importancia a las concepciones volitivas de las naciones. Tal fue el caso de la famosa conferencia que Renan pronunció en la Universidad de la Sorbona en 1882. Allí sostuvo que, además del rico legado de recuerdos que une a los miembros de una sociedad, también tiene que existir, como un hecho tangible, “el consenso o el deseo claramente expresado de continuar la vida en común”. La misma convicción late en la *España invertebrada* de Ortega. La nación es para el filósofo español el resultado de la incorporación a un proyecto en común. Y tal incorporación no existe mientras no se sepa convivir. Es necesario mantener la convivencia nacional como una realidad activa y dinámica. Por

---

<sup>14</sup> Alzaga, Ó (2011), p. 39.

supuesto, no basta una coexistencia pasiva y estática, como un montón de piedras al borde del camino.

Todas las consideraciones anteriores nos llevan a esta preocupante pregunta: ¿Podremos los españoles del siglo XXI superar nuestros conflictos actuales como lo hicieron los del último cuarto del siglo XX? No basta vivir del recuerdo. Nadie ni nada puede volver a ser lo mismo. El pasado no puede ser un modelo, sino un estímulo. Porque lo que nos conviene que suceda tiene que ser descubierto en el diálogo. Creemos que el reconocimiento sincero de la realidad reconcilia a los pueblos. Incluso el de nuestra actual realidad económica y social. No es que la voluntad lo pueda todo. Pero sí que nos hace capaces de poner en común lo que depende de cada uno de nosotros.