

REFLEXIONES DE UN PONENTE CONSTITUCIONAL¹

José Pedro PÉREZ-LLORCA RODRIGO

Letrado de las Cortes Generales
Ponente de la Constitución Española

RESUMEN

El artículo, que reproduce el discurso introductorio con ocasión a la comparecencia del autor en la sesión inaugural de la Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico, celebrada el 10 de enero de 2018, reflexiona sobre la circunstancias de la dinámica actual, en materia autonómica, comparándolas con las circunstancias de otros países de nuestro entorno y sus posibles efectos en la Constitución de 1978, partiendo de la experiencia del autor como ponente Constitucional.

Palabras clave: Constitución, reforma constitucional, autonomías, federalismo, integración.

ABSTRACT

The Article, reproducing the introductory speech on the occasion of the appearance of the author in the opening session of the Committee for the Evaluation and the Modernisation of the “Autonomic State” (State composed of Autonomous Regions), held on 10 January 2018, reflects on the circumstances in the dynamics of today, in terms of Regions. It compares these circumstances with the ones existing in other countries in our neighbourhood and their likely effects in the 1978 Constitution, on the basis of the author’s experience as a Constitutional rapporteur.

Keywords: Spanish Constitution, constitutional reform, autonomies, federalism, integration.

¹ Intervención de don José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo, miembro de la ponencia que elaboró la Constitución, en la sesión inaugural de la Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico, celebrada el 10 de enero de 2018 y publicada en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sección Comisiones, número 408.

Señor Presidente, señorías, representantes de la prensa, muy buenos días. Me van a permitir que, como letrado tantos años de las Cortes, salude también a mi compañero letrado, a las taquígrafas y al personal del Congreso, especialmente a Paloma Santamaría, si está por aquí. Yo les deseo a todos ustedes un feliz año nuevo, aunque es de prever que en el terreno del que se ocupan, que es el de las autonomías, va a ser un año muy movido. Empiezo diciendo que me doy cuenta de que es un gran honor que ustedes nos convoquen, aunque ya dijo Terencio que *onus est honos*, el honor es siempre una carga y habrá que venir aquí a ayudar en algo. A mí me pasa que desde que me abandonó la política, hace muchos años, he seguido los acontecimientos con el mayor desapasionamiento posible, pero los eventos y acontecimientos ocurridos en el nordeste de España últimamente no me producen desapasionamiento, sino todo lo contrario. Me producen, como decía Garcilaso, un dolorido sentir, un muy dolorido sentir; «no me podrán quitar el dolorido sentir si ya del todo primero no me quitan el sentido». Esas son palabras de Garcilaso que estaba relejendo ayer. ¿Por qué es un compromiso? Porque nos llaman ustedes después de una tormenta que ha alcanzado una gran importancia e intensidad y antes de que se produzca lo que no sabemos qué se va a producir. No sabemos qué va a ocurrir; no sé si alguien lo sabe. No sabemos si entramos en una fase de moderación, si entramos en una fase no ya de tormenta sino de ciclogénesis explosiva—esto que ahora en Estados Unidos llaman simplemente el ciclón bomba— o si entramos en una etapa de surrealismo cibernético. Eso ya se verá. Yo estoy desacostumbrado a las guerras políticas—estoy en muchas guerras profesionales propias de mi oficio de abogado— pero voy a hacer un gran esfuerzo por ser sincero. Hay dos grandes autores españoles que indican la conducta a seguir en estos casos, uno es Quevedo y otro es Gracián. Quevedo dice que, más que pensar lo que se dice, se diga lo que se piensa. Gracián dice que no se diga nunca lo que se piensa, que se piense lo que se dice. Yo tengo bien pensado lo que voy a decir, pero voy a decir lo que pienso y no voy a hacer algo a lo que nos obligan a veces los roles en la vida, que es a decir lo que no pienso. De manera que, aun a riesgo de romper los límites de la corrección política, que tiene en España unos contornos geográficos diferentes—son distintos en un sitio que en otro—, intervendré y hablaré con gran modestia. No vengo aquí a dar ninguna lección. Vengo con modestia y, como solo tengo una opinión, mi opinión también es muy modesta. Hay quien tiene una opinión para un sitio y otra para otro, yo no, yo tengo una

sola opinión y, por tanto, es muy modesta. Tampoco seguiré a Gracián que dice que, cuando no se pueda seguir la doctrina oficial –tampoco la conozco en este asunto–, se siga la doctrina segura. Yo me voy a adentrar por este campo con respeto y con modestia, pero con sinceridad.

Evaluar y modernizar, esto es de lo que quieren ustedes que hablemos, de la evaluación y de la modernización. Para evaluar tengo que empezar diciendo que se nos repite todos los días –y yo lo repito– que el Estado autonómico ha sido un gran éxito. Yo diría que ha sido un gran éxito según y como; ha sido un gran éxito sí y ha sido un gran éxito no. Yo lo voy a contemplar –y en esto voy a insistir mucho– como hay que contemplar el sistema autonómico y su posible evolución y modernización: desde la consideración del conjunto. Esto del nacionalismo empezó con Schelling, que hizo un famoso discurso a la nación alemana hablando de la consideración desde el conjunto, y creo que eso es lo que me toca a mí en este momento. El sistema autonómico español es muy complejo. Todos estaremos de acuerdo en que es un sistema complejo, pero es que España es también muy compleja y, por tanto, es lógico que sea complejo. ¿España es más compleja que otros países? Yo no lo sé. Ahí está Francia. ¿Cuándo y cómo alcanzó Francia sus límites territoriales? Siempre por conquistas, primero hacia el sur, Languedoc y Aquitania, Provenza y Delfinado, guerra; hacia el oeste, guerra, Bretaña; hacia el norte, Picardía y Artois, guerra; y hacia el este, Alsacia, guerra. ¿Cuándo se fijó el mapa? Pues muy a principios del siglo XVIII. Francia es más compleja, y lingüísticamente luego lo veremos. Por tanto, España es complicada, pero no es tan complicada. El sistema autonómico español es muy abigarrado en el sentido de que no es fácilmente susceptible de una síntesis interpretativa sencilla y rápida, porque tenemos muchos sistemas distintos, porque hay muchas situaciones distintas y porque en virtud del principio dispositivo se hicieron las cosas de distinta manera; pero, en fin, aun abigarrados, somos un país. Y, por último, el sistema autonómico es conflictivo. Da lugar a constantes conflictos ante el Tribunal Constitucional y a otro tipo de conflictos. Aquí tengo que empezar con la autocrítica diciendo que esto tiene defectos de diseño. Además –seamos sinceros–, es un sistema lujoso, costoso; incluso yo diría, entre paréntesis, caro. Si los españoles lo quieren, si los españoles quieren tener todos esos parlamentos y todos esos defensores del pueblo, etcétera, está bien y yo no lo crítico, pero tenemos un sistema que tiene esas características. Y siendo esto así, somos un país en el que somos más parecidos que diferentes.

Cuando se nos ve desde fuera, se nos ve así, más parecidos que diferentes; no en vano la palabra español y el término España se nos dieron primero desde fuera. Entonces, para mí lo importante no es fijarme en estas críticas que han provocado un comentario poco amistoso, sino preguntar a dónde vamos. En todos los países complejos –que son muchos– está estudiado que la dinámica es hacia la integración o hacia la desintegración, dos dinámicas completamente distintas, pero es que las cosas nunca permanecen en situación estática. La integración está muy estudiada; puede ser funcional, las cosas funcionan bien y la gente se siente contenta; puede ser social, la cohesión e integración social. Ya lo dice Cervantes, por no citar a otro. Cervantes le dice a Sancho al final que todo consiste en el tener o en el no tener. Puede ser una integración normativa, como el famoso patriotismo constitucional. Tiene que haber alguna integración sentimental, alguna entrañabilidad, y tiene que ser una integración geográfica en el sentido de que disminuyan las diferencias de todo tipo; no culturales, pero sí de renta y de desarrollo que hay en las grandes unidades. Entonces, yo me pregunto, y ustedes se tienen que contestar también a la pregunta: ¿estamos marchando gracias a este sistema hacia una mayor integración? ¿Estamos más unidos? ¿Estamos más contentos? ¿O estamos marchando hacia lo contrario, hacia la desintegración? El objetivo que yo me fijaría es partir de que, en primer lugar, yo tengo que confesar que en mi caso mi lealtad primordial –tengo otras– es a España y lo es no solo por el sentimiento, que lo tengo, sino porque me parece que un país como España, con su extensión geográfica, con su población y con su historia es el nivel más adecuado para el progreso de la libertad y la solidaridad. Es el más adecuado. Hay niveles muy grandes en los que estamos, que están en construcción y hay niveles más pequeños, en términos catalanes la *pàtria gran* y la *pàtria petita*. Creo que esta *pàtria gran* de la que hablaba Prat de la Riba es el ámbito más adecuado, aparte de que es mi ámbito, para esas dos cosas y también para actuar como tal en Europa y en el mundo. Ello requiere que sea un ámbito significativo en el que se tomen grandes decisiones que sean útiles para los ciudadanos y que las perciban como útiles y que sea percibido como un ámbito necesario y, a ser posible, –y de eso en este momento distamos mucho– un ámbito querido.

¿A dónde va la dinámica actual? Me conformo con haber planteado la pregunta en tono retórico. Ustedes mismos, que tienen responsabilidades políticas, se tienen que dar la contestación, pero, en mi opinión, y ya que ustedes me la piden, ha llegado el momento en que el autogobierno en el

que tenemos que pensar intensamente es el autogobierno de España. Ese es el autogobierno al que hay que dedicarse, al de una España que es un país independiente, como se es independiente hoy en día, que es con muchas dependencias concretas y con muchas interdependencias, pero un país que tiene que ser gobernado de acuerdo al servicio de los ciudadanos en su conjunto y al interés general en su conjunto, que existen. Este para mí es el tema de nuestro tiempo. El tema de nuestro tiempo es cómo mejorar ahora el autogobierno de España. A la luz de estas consideraciones, si se produjera la independencia de una parte de España, que todos decimos que es imposible –las lenguas españolas dice la Constitución que son una riqueza. En Andalucía decimos: un poner. Un poner, Cataluña es independiente– esto sería un extraordinario fracaso histórico que traería unos males sin fin a ellos y al resto de España, y sería un fracaso histórico que descalificaría, en mi opinión, toda la época de la Transición y la Constitución.

Voy a tratar de analizar con respeto y con modestia los defectos del diseño, dónde encuentro yo los defectos del diseño. Hay unos primeros defectos que son, en mi opinión, conceptuales y que vienen de cómo concibe el principal nacionalismo español, que es el catalán, que ha creado escuela, su autonomía. Esto cristaliza en las Bases de Manresa en 1892. Se acaba de obtener en 1891 el arancel Cánovas, España ha pasado por los agitadísimos tiempos de la dinastía Saboya y de la Primera República, el fracaso de la experiencia federal, y hay una alianza entre la Restauración, Cánovas concretamente, y la aristocracia fabril catalana en torno al textil, que origina el famoso arancel. En el periodo anterior se dio el librecambismo, también con un catalán, Figuerola, y ahora viene aquí el arancel Cánovas en 1891. Conseguido el arancel Cánovas de 1891, un sector importante de Cataluña nos dice cómo se quiere ver dentro del Estado español y realmente en Manresa está todo. Léanselo ustedes porque es un documento breve. Primero, Cataluña es donde se habla catalán. Bueno, eso en otros países ha tardado mucho en formularse y hay que ver quién lo formuló en Europa. Cataluña es católica, va más allá incluso que la Constitución de 1876; vamos a tener un Gobierno autónomo itinerante, hay una cierta desconfianza hacia Barcelona y esto es para los catalanes de nacimiento. Las competencias del Estado español las fijamos nosotros, nosotros tendremos todo el autogobierno, nosotros tendremos el Poder Judicial, nosotros tendremos el orden público y ¿qué le dejamos a España? Desde la parte se regula el todo. Pues le dejamos la política arancelaria porque el arancel sí nos interesa; nos interesa

un arancel español porque ahí tenemos un mercado más o menos cautivo. Quiero andar aquí con pies de plomo porque sé que entro en terrenos del anatema político, pero la suya es una concepción de la autonomía muy concreta. No todos los movimientos autonomistas han tenido esta concepción, que es una concepción muy adversarial y no es nada liberal; hoy se dice supremacista –de esto se hablaba con mucha más claridad en Europa–. Y no es nada federal porque lo que construye para seguir es una ciudadela. Aquí yo tengo mi ciudadela, aquí que no se meta nadie, yo iré a fijar los aranceles y poco más. Esto está explicado en un libro famoso de Almirall, y luego ha habido una pareja de hombres ilustrísimos que lo hicieron muy bien, Prat de la Riba en Cataluña y Cambó en Madrid. Y viene el primer intento de lo que es la mancomunidad. La Mancomunidad de Cataluña se crea en 1914, dura hasta 1925 y realmente hace las cosas muy bien, por eso admiramos tanto a los catalanes porque cuando hacen las cosas bien las hacen muy bien. No tenían competencias, pero creó el ámbito por el que ha transcurrido luego todo el movimiento catalanista. Eso está más o menos pacífico hasta que el presidente Wilson impone el principio de autodeterminación. No voy a entrar mucho en eso, pero el principio de autodeterminación en el mosaico que era Europa se aplica de una manera a los vencedores y de otra a los vencidos y crea grandes problemas, todo el este de Alemania entra en caos, Hungría entra en caos, una parte de Rumanía entra en caos, se crea Yugoslavia y, como no funciona el principio de autodeterminación en Europa, se crea el principio de los estatutos de minorías nacionales. El nacionalismo catalán en toda la campaña autonomista, que ya es la primera vez que hablan de estatuto, se agarra al estatuto de minoría nacional, hace un plebiscito –ya lo hizo para la mancomunidad– y presenta el famoso proyecto de estatuto de 1919, que intenta aprobar Romanones pero no puede y que luego Dato no puede llevar a cabo porque hay un atentado. Como eso no sale, sí sale el arancel Cambó, concebido en los mismos términos, que dura nada menos que hasta 1960 y con esos pactos ha ido viviendo de alguna manera. Llega la República y, frente a la primera declaración de Companys, se proclama la Generalitat y empieza el ciclo del Estatuto de 1932, plebiscito, recortes en Madrid que se aceptan. En fin, el plebiscito, el Estatuto de 1932, que es el modelo del actual, tampoco es muy federal, pues sigue pensando de una manera más suavizada en esa conceptualización de las Bases de Manresa: yo tengo mi ciudadela, ustedes aquí no están y yo allí sí estoy. Con estos elementos y la larga etapa de la dictadura, en que los catalanes, y el resto

de los españoles también, son perseguidos —el catalán como lengua es perseguido, eso ha ocurrido—, llega la Constitución de 1978, de la que voy a hablar ahora.

Con la Constitución de 1978 cometimos errores, aunque tiene sus virtualidades. En primer lugar, hay que distinguir entre un proceso constituyente explícito y uno implícito. En el explícito estábamos nosotros; nos reunimos por aquí, nos reunimos por allí, fuimos elaborando artículos, se consultaba con los partidos. Se estaba redactando una norma. Pero hay un proceso constituyente implícito y una de las decisiones implícitas más fuertes fue la venida de Tarradellas y la constitución provisional de la Generalitat. Eso empieza a crear escuela. Se creó luego el Consejo General Vasco y se van creando autonomías, de tal manera que, mientras nosotros estamos pintando el mapa, la cartografía constitucional la estaba haciendo el proceso político, se nos movía el dibujo mientras lo hacíamos. Y tanto en la elaboración de la Constitución como posteriormente siempre ha habido lo que yo llamo el rigodón. Yo no sé exactamente qué es el rigodón; yo aprendí esto en el cine. ¡Qué habría sido de mi generación si no hubiéramos tenido el cine! En el cine siempre ha habido unos bailes de la alta sociedad en los que se empezaba emparejados y luego se mezclaba todo, llegaba una pareja y le decía una cosa a la señora o al señor; total, que aquello termina en una gran confusión y ahí ya viene toda la película. En España hemos tenido diferencias ideológicas y diferencias geográficas, y hemos bailado el rigodón. Mientras hubo dos grandes partidos, lo ideal hubiera sido que en una parte de la escena se bailara el vals, agarrados, y luego si acaso el rigodón, pero se ha bailado el rigodón desde el principio a ver quién era el más simpático. No quiero insistir mucho, pero los dos grandes partidos cometimos errores que se podían haber solucionado de otra manera. Yo no sé cómo se va a organizar esto porque ahora ya no hay dos grandes partidos, sino muchos grandes partidos y esto del rigodón no sé cómo será. Será más complicado. Por cierto, que en casa me dicen que no es el rigodón, sino la gavota o la no sé qué. Yo le llamo el rigodón.

Fuimos algo ingenuos en alguna cuestión relacionada con la Constitución. En el nacionalismo de todo tipo, como en el catalán, hay perfectos caballeros, damas, gente estupenda y correctísima, pero también ha habido un elemento de ingenuidad por nuestra parte y de cierta deslealtad por la otra. Y luego en España ha habido un gran fenómeno de emulación, precisamente

por la admiración que siempre se ha tenido a los catalanes. La emulación es una cosa positiva, es un determinante de la conducta humana que está presente en todas partes. En fin, ha habido mucha emulación y la resultante es este Estado autonómico que tenemos y el tema de nuestro tiempo, en mi opinión, es ver si podemos rehacer un proyecto común, cosa que está difícil, pero hay que pensar ya en que debemos tener un proyecto común. Yo no sé qué acontecimientos van a tener lugar –ya he dicho antes que hay varias hipótesis–, pero ustedes que tienen responsabilidades políticas tienen que saber que, si se produce una cierta moderación, que no sé si se producirá, en el procedimiento al menos, van a sufrir una enorme presión concesiva, ir más allá en la autonomía y concretamente en la que estamos hablando. Se van a ver en esa situación y perdonen que hable de las coplas, pero la copla forma parte de la cultura andaluza. Esa copla que empieza diciendo: ‘Pa qué me quieres pedir lo que no te puedo dar’. No veo que en la solución concesiva el grueso del nacionalismo acepte nada que no sea la llave dorada para un referéndum pactado que lleve a la independencia sin sobresaltos. Eso es entregar el cordón de mi corpiño, una cosa muy complicada. Otra actitud que se va a dar en otras partes de España es una actitud que rechazo completamente: ‘Devuélveme el rosario de mi madre y quédate con todo lo demás’. Pues no, tampoco podemos decir esto. Hay que hacer un intento. Yo estoy muy contento de no tener que participar en el mismo, pero hay que hacer un intento. Me atrevería a proponer, en paralelo si se da o al margen de ello, que tomemos medidas de integración puesto que nos amenaza la desintegración.

Las lenguas. La Constitución dice –lo comparto– que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección. Estoy totalmente de acuerdo. Ahora bien, esta riqueza es más riqueza si nos podemos entender todos en una lengua común. No es que sea necesaria una lengua común para constituir una nación, no es necesaria, generalmente está ahí, lo que creo que es equivocado es que si hay ya una lengua común, haya venido como haya venido, no de forma muy distinta a como ha venido en Francia, perdamos la lengua común. En ese sentido, la Constitución dice que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. El derecho a usarla. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas, de acuerdo con sus estatutos. Aquí se hizo una traslación de

la potestad a los estatutos, pero no sé si exactamente a los programas de normalización lingüística. En ese sentido, les voy a leer lo que decía la Constitución de la II República, que se hace en un momento en que la sociedad catalana es lingüísticamente mucho más homogénea que en 1978, porque no se había producido la inmigración masiva. La Constitución de la República, que no la hicieron los fascistas, dice: El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones. Habla de las leyes del Estado. La República se reservó la facultad de regular legalmente las lenguas. Y luego dice: Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional. De manera que nuestra Constitución en este aspecto es mucho más autonomista, mucho más liberal que la Constitución de la II República, que además tenía otro precepto, el 49, que decía: Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus estatutos.

Es obligatorio el estudio de la lengua castellana y esta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. Esto es lo que dice el artículo 49 de Constitución de la II República. La nuestra no dice estas cosas, fue más liberal. Sí dice que todos los españoles tienen el deber de conocer el español y el derecho a usarlo. Esto del derecho a usarlo es una cosa muy importante. Aquí, en mi opinión, hay una autorización, un mandato al legislador estatal para que, si hay problemas con esto, lo regule, porque el otorgamiento de un derecho en esta Constitución, que tiene vigencia inmediata, es una cosa muy importante. Y el deber también es muy importante y habrá que facilitararlo. Con esto yo sé que entro en un terreno por el que puedo ser condenado por algunos como anatémico; hablar de estas cosas es anatema, pero este problema está ahí y esta creo que sería una medida de integración que bien podría acompañar a otras medidas porque –adentrándome en el terreno del anatema– esto tiene que ver con la enseñanza.

La enseñanza fue el pecado original de la Constitución, nuestro gran error; mucho mejor regulada en la Constitución de la II República desde mi punto de vista. ¿Por qué? Porque hubo un enorme debate sobre

la enseñanza en la Constitución dentro de la ponencia y sobre todo fuera de la ponencia, un debate ideológico, un debate claramente de izquierda y derecha, claramente PSOE-UCD, que era la derecha actuante. Ese debate ideológico fue sobre temas ya ucrónicos, un poco del pasado. Lógicamente los debates escolares son del XIX, de principios del XX; la oferta plural escolar está ya más o menos aceptada en todas partes, pero hubo ese debate, hubo ese enorme recelo hasta el punto de que la primera cena del consenso la origina este debate. A esa cena asisten algunas personas que van a venir por aquí, como Alfonso Guerra –Fernando Abril no puede venir, que en paz descanse–, y de ponentes asistimos Gregorio Peces-Barba, Gabriel Cisneros y yo. Ahí se llega a un pacto, que es el que refleja la Constitución, que cierra el debate ideológico o, mejor dicho, con el que se llega a una fórmula que produce tal impacto que cuando yo vengo aquí, sin dormir, a la mañana siguiente a que se vote, tengo que hacer una pequeña corrección con Alfonso Guerra sobre la aplicación de los convenios internacionales para que aquello no explote. Pero, claro, lo que yo quiero decirles a ustedes –y vuelvo a usar a nuestros clásicos– es que esta fue una gran polvareda y con la grande polvareda perdimos a don Beltrán, en el sentido de tratar de llegar a un acuerdo sobre las competencias estatales y no estatales en materia educativa. Y este es el pecado original. Se hicieron intentos, concretamente con la cobertura de La Moncloa. Yo soy el único que vive de estos cuatro, pero no voy a inventar nada, aunque tampoco voy a contar los detalles. Hubo una famosa reunión en casa de la familia de Gregorio Peces-Barba, en la calle Bárbara de Braganza de Madrid, a la que yo fui con Gabriel Cisneros y Gregorio vino acompañado de Luis Gómez Llorente. Soy el único vivo. Yo era muy amigo de Luis Gómez Llorente de la época de la facultad, y Luis estaba de acuerdo, pero nos dio la impresión de que ellos también tenían un extraordinario debate interno PSOE-PSC sobre este asunto y que solo podían llegar a un acuerdo cambiando el pacto ideológico, pero eso nosotros tampoco podíamos hacerlo; ya me habría gustado, pero no podíamos. Ahí terminó la cosa. Yo reconozco que aquí, desde mi punto de vista –no me represento más que a mí mismo–, hay una laguna en la Constitución. No obstante, como la Constitución ha reservado la legislación básica, los requisitos para la expedición de títulos académicos y la alta inspección, en condiciones de presión y temperatura que no se dan ahora, bien se les podría dar un repaso a estas cuestiones, pero comprendo que esto es anatema.

El orden público. Desde Manresa siempre se ha buscado que estén controlados en Cataluña y se ha seguido esa escuela. Tenemos aquí el artículo 104, que ustedes conocen, en el que en mi opinión hay, fuera del ámbito competencial, un mandato clarísimo al Estado de que es el responsable último del orden público. No sé lo que va a pasar. La República rescató –que era la palabra que se utilizaba entonces– varias veces el orden público en Cataluña, y la última fue con Negrín. Alguna reserva en esta cuestión habría que establecer, pero esto es un tema de actualidad política y no me mezclo en eso.

Otro tema de integración importantísimo: Europa. Yo creo que la manera de estar en Europa es a través de España, es la mejor para los españoles. Europa produce su derecho, sus reglamentos y sus directivas, y aquí tenemos la paradoja de las directivas europeas. El artículo 93 –hubo mucha imprevisión, pero no tanta– dice que mediante ley orgánica se pueden autorizar tratados que atribuyan a entidades supranacionales facultades derivadas de la Constitución y que la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión la tiene el Estado. Pasa una cosa que es una paradoja: Europa se construye de muchas maneras, pero, en lo normativo, mediante reglamentos, con los que no hay ningún problema, son legislación aplicable –tenemos en España doscientas mil leyes en vigor, que ese es otro problema, pero no es el de hoy–, y mediante directivas. ¿Para qué son las directivas europeas? Para armonizar. Las distintas legislaciones europeas se armonizan mediante las directivas, que tienen que ser traspuestas al derecho interno. ¿Qué pasa en España? En contra de lo que dice la Constitución –y eso lo he vivido mucho en mi actual oficio por la cantidad de problemática que crea–, la trasposición la hacen las comunidades autónomas. Europa hace la directiva –por ejemplo, de gases fluorados– para armonizar, como aquí hay una catalana, otra aragonesa, otra asturiana... y todas son distintas. Lo que Europa quiere armonizar, aquí lo desarmonizamos. Yo creo que esta cuestión nos la deberíamos hacer mirar –Alemania tiene un sistema bien establecido de diálogo con sus comunidades autónomas– porque no podemos seguir en mi opinión con esta práctica.

Luego hay unos artículos muy integradores, un poco olvidados, en la Constitución que no están mal. Artículo 138: El Estado velará por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo de las

diversas partes del territorio español. Las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales. Artículo 139: Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente... Estos artículos no se han usado nunca. Yo no los veo nada agresivos, los veo integradores y con estos artículos o con artículos menos poderosos que estos se construyeron los Estados Unidos. De manera que lo que yo propongo es solo la Constitución y toda la Constitución.

La financiación. No es de esta mesa, es un asunto sumamente complejo, cuesta trabajo entenderla, la tenemos muy abigarrada, pero el problema aquí es cómo atendemos las necesidades crecientes del Estado del bienestar. El Estado del bienestar, en mi opinión, es ya un patrimonio común de los demócratas. Tuvo varios autores. Sin quitarle a la izquierda y a los partidos socialistas su autoría y su legitimidad en el tema, que la reconozco, hoy creo que es patrimonio común de los demócratas. Y además de que sea patrimonio común, en España lo que tenemos es una población envejeciendo, una medicina que cada vez nos puede atender mejor pero es más cara y una demografía en crisis. Creo que aquí, en el debate nacional que deberíamos tener si se puede, no es exactamente que todos queramos más –porque todos quieren más pero luego no sale la suma– sino hasta dónde podemos llegar, qué es lo que nos podemos gastar, cómo lo podemos financiar y después ya quién hace qué, porque si no creo que no nos vamos a poner nunca de acuerdo. Esto, unido a un debate demográfico. A nuestra sociedad, al modernizarse, le ha pasado lo que les ha pasado a otras sociedades –esto no es nada nuevo– y es que hay menos niños. Otras sociedades que han hecho esta transformación antes han adoptado luego políticas natalistas que, dentro de la absoluta libertad de las mujeres para decidir lo que quieran, han sido eficaces; hay más niños, hay más nacimientos. Ese es el debate: ¿hasta dónde llegamos con el Estado del bienestar? ¿Cómo lo financiamos? ¿Quién hace qué y cómo regulamos una demografía mejor? Como también es un debate el de las grandes metrópolis, que no han sido quizá debidamente consideradas en nuestro mapa. Estos son, en mi opinión, los elementos de modernización.

Pero aquí va a haber un tema, que está muy bien que venga, que es el del debate federal. Yo no tengo nada que objetar. Tengo que decir que

el federalismo, que suena muy bonito, es muy contrario a las Bases de Manresa, pero es un *nomen iuris*, hay realidades absolutamente distintas bajo el nombre de federación y hay que ver cuál de los modelos o qué serie de modelos nos interesan. Creo que está muy estudiado, hay muchos académicos que han estudiado estas cosas y hay unas llamadas leyes de bronce del federalismo. El federalismo es para unir cada vez más. En Estados Unidos, por ejemplo, pasaron de ser trece colonias, cuyo único vínculo era la corona, a una confederación y luego rápidamente a una federación y esa federación, a través del Tribunal Supremo y de otras medidas muy conflictivas, incluso una guerra, se convirtió en una federación muy unida con un gran liderazgo en Washington. Los Estados Unidos seguirán y son una imagen de federación a la que le ha ido bien. Por no coger solo un modelo de la tradición europea, tenemos el caso de la India, la mayor federación del mundo, la mayor democracia también. La India tiene una constitución –aquello no es como nosotros, que nos parecemos, aquello sí que es complicado– y el Gobierno federal ha intervenido a los Estados –son Estados– cien veces a lo largo de su independencia; ha intervenido. Suiza pasó también de confederación a federación, aunque se sigue llamando confederación: guerra civil, nuevas constituciones y las últimas reformas son también en torno a dar más poderes a los órganos que allí se llaman confederales. En Alemania había el káiser y poco más; la Dieta, el Consejo Federal. Hay un primer unificador que es Bismarck y hay una primera constitución. Tengan ustedes en cuenta que Sajonia, Württemberg y Baden eran monarquías que se mantuvieron dentro del imperio. Hay una tradición federal, había un Bundesrat y con Weimar ya hay un enorme intento de mayor unificación y se crea un consejo federal que ya tiene menos atribuciones. Y luego viene la Alemania actual, que si bien a Weimar la hicieron fracasar –no fracasó, la hicieron fracasar–, Bonn ha sido un éxito; ahora ya es Berlín y es un éxito, una federación que ha triunfado, que ha superado muchos traumas, porque los españoles tenemos traumas, claro que tenemos traumas históricos, pero anda que los alemanes... Entonces, les quiero explicar a ustedes que a los alemanes primero se les deja hacer una bizona. Alemania deja de existir como Estado, es suprimido, el poder lo ocupan los comandantes aliados y luego hay unos comisarios civiles que son los que mandan en Alemania. Se hace primero una bizona, se van creando los länder y luego una trizona. Pero cuando ya les dejan preparar la constitución –la Ley Fundamental de Bonn–, se hace bajo la intervención constante de las

autoridades aliadas, de los comisarios americano, inglés y francés, que decían lo siguiente. El francés, François Poncet, decía: yo amo a Alemania, amo tanto a Alemania que quiero tener varias. El inglés decía: queremos hacer una Alemania porque nuestra preocupación es –lo voy a decir en inglés y luego lo traduciré–: *to keep the russians out, the americans in and the germans down*. Nosotros queremos hacer Alemania para dejar fuera a los rusos, dentro a los americanos y a los alemanes debajo. Esto está en los libros. Hasta que los aliados no dan el permiso los constituyentes alemanes van descentralizando y descentralizando hasta que les dicen que ya es bastante y entonces les dejan aprobarlo, a pesar de lo cual esto ha sido un éxito, aunque las últimas reformas de la Ley Fundamental de Bonn, que son muy recientes, le han quitado facultades al Consejo Federal, al Bundesrat, porque habían llegado a la conclusión de que siendo el Bundesrat un elemento colegislador, al mezclar –esto les recordará algo– las discrepancias geográficas con las ideológicas se bloqueaba todo y entonces han quitado algunos asuntos de la lista en los que tenían competencias colegisladoras para que el autogobierno de Alemania funcione. Hay otros modelos como los de Austria, Brasil, Argentina, México, Canadá o Australia –dos monarquías federales precisamente– y, según las leyes de bronce y la conclusión a la que llegan los estudiosos, las federaciones se integran o se desintegran. ¿Cuáles se han integrado? Aquellas en las que ha quedado clara, con unos u otros principios o normas, la supremacía federal, aquellas en las que ha quedado clara la prelación del derecho federal y aquellas en que ha quedado clara la doctrina de los poderes implícitos. Es decir, todo aquello que la federación tiene que hacer puede hacerlo. Y, sobre todo, esta fórmula, en alemán, de la Bundestreue, de la lealtad federal.

Frente a esto, hay intentos fracasados. Hay muchos fracasos. En Hispanoamérica tenemos el fracaso de la gran Colombia, que tenía mucho sentido. La Federación Centroamericana tenía mucho sentido y fracasó. La montada por los ingleses, la federación Caribe, habría impedido la existencia de esta multitud de islas-estados convertidas en paraísos fiscales y fracasó. Europa ha fracasado últimamente. Checoslovaquia, que era federal, fracasó y, sobre todo, fracasó Yugoslavia. Yugoslavia tenía una constitución federal sumamente generosa, pero luego tenía un partido único, que era la Liga de Comunistas, en el que mandaba el comité central, en el que mandaba el politburó y en el que mandaba al final Tito. Todo eso se deshace y se comete un enorme error, y es que se queda sin recursos propios. Toda federación

que triunfe tiene que tener recursos propios, tiene que tener capacidad recaudatoria, no puede pedírselos a los Estados. En Yugoslavia empezaron así y, después, cuando vino la democracia, ha pasado lo que ha pasado.

Creo que me he extendido ya demasiado. Espero que ustedes hayan dado cuenta del respeto con que trato todo, aunque tengo que describir las cosas como las veo. Termino con Yugoslavia porque quiero dejar claro que ese es el camino que no debemos nunca recorrer.

Muchas gracias, señor Presidente.