

Miguel Herrero de Miñón: Constitución, nacionalismo y mercado

Carlos Alfieri

Al cumplirse al año pasado su vigésimo aniversario, la Constitución española de 1978 fue un tema persistente en todos los medios de comunicación y factor convocante de múltiples actos celebratorios. *Cuadernos hispanoamericanos* ha preferido el tiempo de sosiego que sigue a la efusión para entrevistar a uno de los siete «padres» de ese texto fundamental que coronó la transición democrática: Miguel Herrero de Miñón.

Diputado desde 1977 a 1993, portavoz parlamentario de la UCD y del Partido Popular, Herrero de Miñón –doctor en derecho, letrado mayor del Consejo de Estado y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas– es autor de numerosos estudios de derecho constitucional e historia política.

– *La Constitución española de 1876 tuvo una vigencia de 47 años; la de 1845, de 24 años; la actual se acerca a los 21 años. ¿Es esta perdurabilidad un valor en sí mismo?*

– Creo que sí, sobre todo si la perdurabilidad es la de una norma que da cabida a una democracia de masas y en la que ningún sector significativo de la sociedad se encuentra excluido. Porque es sabido que la Constitución de 1845 fue hecha expresamente contra los progresistas, y la de 1876 fue capaz de integrar a conservadores y liberales, pero no al movimiento socialista en auge ni a los nacionalismos catalán y vasco; pienso que esa falta de capacidad integradora fue una de las causas de la crisis de la Restauración.

– *En la génesis de la Constitución de 1978 hay un pacto social, político e incluso nacional. ¿Cómo lo describiría?*

– Esta Constitución es incomprensible si no se la considera como el último peldaño del proceso de transición política, que comienza, por iniciativa del rey, en 1976, utilizando como instrumento al primer gobierno de Adolfo Suárez y como pasos sucesivos la amnistía de julio de 1976, la ley para la reforma política de ese mismo año, las normas electorales y el reconocimiento de los partidos políticos de marzo de 1977, las elecciones de

julio de 1977. A mi juicio, efectivamente existió un gran pacto de Estado, que calificaría de unión de voluntades entre fuerzas políticas, sociales e incluso instituciones. Y en este pacto, que por tácito no es menos relevante, todos pusieron algo para la obtención de un objetivo común, que era la plenitud democrática, el reconocimiento de la soberanía popular, el de la autonomía de ciudades y regiones y de los derechos históricos de algunas de ellas, la garantía eficaz de los derechos fundamentales. Creo que en esto radica la esencia de la Constitución del 78; lo demás son normas muy importantes, pero de ejecución de la misma, algunas de las cuales ni siquiera se encuentran en la Constitución formal, sino fuera. Durante las primeras fases preconstitucionales de la transición, hubo un empuje por parte del rey y de su gobierno, que al principio suscitó desconfianzas y después fue recibiendo progresivas adhesiones, que en el período constituyente se transformaron en un verdadero pacto, no de transacción, sino de unión de voluntades, al que contribuyeron todos, la Corona y el pueblo, Cataluña, los sindicatos, las fuerzas políticas, el Estado, las instituciones sociales.

– *¿Fue un caso inédito en la historia española?*

– Pienso que sí. En verdad, las demás constituciones de nuestra agitada historia fueron siempre un trágala, en mayor o menor grado.

– *Me gustaría que estableciera una comparación entre la Constitución española del 78 y otras modernas, especialmente europeas.*

– Existe una influencia muy importante del constitucionalismo de la segunda posguerra, concretamente de las constituciones italiana, alemana, portuguesa e incluso de las francesas, tanto la de 1946 como la de 1958. Creo que nuestra Constitución es tan reactiva como todas, pues raramente se redactan mirando al futuro sino reaccionando frente a una situación pasada, lo cual a veces las tornan un tanto anacrónicas. Por ejemplo: la nuestra tomó de la alemana la moción de censura constitutiva, para salvaguardarse de la supuesta inestabilidad del parlamentarismo, que luego no se registró en la práctica. En cambio no se reguló, en mi opinión, con toda la atención que merecía, la libertad de información, porque la información configura hoy un fenómeno infinitamente más complejo que las previsiones del artículo 20. Por otra parte, la Constitución del 78 no es práctica, porque pretendía el consenso no por la intimación de contenidos (como lo hizo, por ejemplo, la francesa de 1958, carente de parte dogmática, muy instrumental, mecánica), sino por la confluencia de las partes y de las posi-

ciones ideológicas; es una Constitución especialmente cargada de valores, muy axiológica e ideológica. El consenso se obtuvo no por un mínimo común denominador sino por una adición: como resultado, a veces es ambigua, como la italiana, pero eso a su vez tiene sus virtudes. La ambigüedad le ha otorgado, y a mí me interesa destacarlo, una amplísima elasticidad. Nuestra Constitución no es flexible, es bastante rígida –por eso su reforma siempre es posible, aunque a mi juicio inconveniente– pero en cambio es elástica, en el sentido de que caben en ella muchas posiciones políticas; tan elástica que creo que está abierta, por de pronto, al proceso político, es abierta *avant la lettre*. Y no sólo está abierta al proceso político, sino como estructura política. ¿A qué está abierta? Pues tanto a la integración supranacional –ahí está el artículo 93; por eso la integración española en la Unión Europea fue más fácil, desde el punto de vista constitucional, que para Francia e incluso para Alemania– como a las autonomías y a los derechos históricos, que en mi opinión son pre y paraconstitucionales. En algunos casos tuvimos la precaución de ver lo que pasaba fuera; por ejemplo, nuestra apertura a la integración supranacional reflejada en el artículo 93 estuvo inspirada en la fórmula que habían introducido los belgas en los años 70 en su Constitución. El constitucionalismo supone una larga tradición, y es conveniente tenerla presente en su conjunto para poder interpretar unas fórmulas con otras.

– *Y dentro de la tradición constitucional española, ¿cómo ubicaría la Constitución del 78?*

– Es bastante innovadora, porque no responde a las Constituciones doctrinarias de 1876 para atrás, y es claro que tampoco a la de 1931, porque es monárquica y no republicana, porque es una Constitución de consenso y no de combate, como fue la del 31, y creo que es mucho más realista que ésta. Desde luego, hay algunos elementos comunes con la norma de 1931, como la atención al tema autonómico, pero diría que su influencia está refractada a través del modelo italiano de 1947. Y también hay normas que se recogen de nuestro constitucionalismo histórico, como lo relacionado con la sucesión a la Corona.

– *¿Cuáles fueron las influencias teóricas más importantes que operaron en su redacción?*

– Creo que la literatura jurídica que ejerció más influencia en la Constitución ha sido la doctrina administrativista española, la creada a partir de las

grandes leyes de los años 50, la ley de expropiación de 1954, la del contencioso administrativo del 56, la del régimen jurídico del 57. Esas leyes surgen por la confluencia muy feliz de una pléyade de administrativistas de primera línea, como es el caso de García de Enterría y su escuela, de Garrido Falla y la suya, de la doctrina del Consejo de Estado y de algunos instrumentos tan concretos como la *Revista de Administración Pública*. A partir de los años 50 se fue arraigando lo que Garrido Falla bautizó acertadamente como *Estado Administrativo y de Derecho*, en el que a falta de legitimidad democrática se pone mayor insistencia en el respeto a la legalidad. Pues bien, sin tener en cuenta estos antecedentes, es imposible comprender, por ejemplo, la formulación de los principios que figuran en el artículo 93 de la Constitución, es decir, el principio de seguridad, el de retroactividad, el de interrogabilidad singular; todas estas son categorías jurídicas decantadas por la jurisprudencia y la doctrina durante aquellos años.

– *¿Y qué literatura sociológica y jurídica generó esta Constitución?*

– Pienso que ha creado todo lo que faltaba en España, una escuela de Derecho Constitucional Positivo. Desde el propio proceso constituyente, renació una pléyade de constitucionalistas que no habían tenido materia; fueron importantísimos, por ejemplo, los volúmenes dirigidos por el decano de la Facultad de Derecho de Zaragoza, Manuel Ramírez, sobre el proyecto constitucional y sobre la Constitución inmediatamente publicada. Posteriormente no ha dejado de expandirse una amplísima literatura jurídica centrada en el comentario de la Constitución española de 1978, con importante eco en el extranjero y la activa intervención de prestigiosos profesores alemanes, italianos o franceses.

– *El vigoroso resurgimiento de las presiones nacionalistas ha sido quizá el rasgo distintivo de la política española de los últimos tiempos. Algunos comentaristas, alarmados, hablan de un salto cualitativo de las reivindicaciones nacionalistas y hasta de un asalto a la Constitución. El famoso artículo 2º del Título Preliminar establece que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común indivisible de todos los españoles, y el título 8º trata de la organización territorial del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas: entre estos dos ejes circulan, evidentemente, enormes tensiones. Usted ha reflexionado en numerosos trabajos sobre el tema nacionalista y sobre los derechos históricos españoles, y acaba de resaltar la gran elasticidad de la Constitución. ¿Hasta dónde llega esta elasticidad? ¿Cabe todo en ella?*

– Fundamentalmente, lo que tiene que haber es el sentido común, y el sentido común exige, creo, no dramatizar la realidad y no ponerse en la hipótesis de lo peor como punto de partida. Una manera de tornar estéril la fértil elasticidad de la Constitución es plantear, como muchos hacen, preguntas como ésta: «¿La disolución de España cabe en la Constitución?» A esto yo respondería con otra pregunta: «¿Y quién pretende, en realidad, la disolución de España?» Porque claro, la autodeterminación misma es un concepto tan ambiguo, que curiosamente la piden quienes saben que perderían el proyecto de secesión y la niegan quienes saben que ganarían el proyecto de integración, lo cual es bastante contradictorio.

– *No son pocos los que afirman que la autodeterminación es meramente una máscara de la independencia...*

– Pues yo creo que hoy autodeterminación no significa independencia, y, desde luego, no todos los que piden la autodeterminación querrían mañana una independencia.

– *Tal vez muchos de ellos sí.*

– Unos sí y otros no. Es muy posible que la autodeterminación tuviera en su favor la mayoría de los votos del País Vasco, como quedó demostrado en las últimas elecciones, pero dudo que todo el voto nacionalista más el de Izquierda Unida, que se ha pronunciado a favor de la autodeterminación, esté a favor de la independencia, ni mucho menos. El parlamento catalán se ha pronunciado a favor de la autodeterminación, y resulta claro que la solución independentista es sumamente minoritaria en Cataluña. Entonces, creo que lo primero que hay que hacer es desdramatizar la situación y las posibles soluciones en que ésta puede desembocar. Me parece sumamente importante el reconocer la realidad, y la realidad es que el País Vasco o Cataluña no son semejantes a la Comunidad Autónoma de Madrid; me siento especialmente autorizado para decir esto, porque soy una especie de madrileño emblemático, y no soy de peor condición que un catalán o un vasco, pero reconozco que su realidad política, su tradición lingüística, institucional y cultural son diferentes, y su personalidad política también es diferente, mientras que yo no tengo una personalidad política diferenciada de la del resto de España. En la Constitución hay bases para un tratamiento diferencial de esas realidades diferenciales; hay que tenerlas en cuenta. Entonces, pienso que es vital desdramatizar, reconocer las realidades diferenciales allí donde las hay y ejercer una pedagogía política conjunta para