

La Constitució del trencament

La Constitució del 1978 va ser un rotund trencament amb tot l'anterior. Però als vint-i-cinc anys és necessari adaptar-se a la major necessitat d'autogovern d'algunes autonomies.

La Constitució com a excepció a la història constitucional espanyola. La Constitució del 1978, la primera constitució espanyola vigent després de vint-i-cinc anys, és una excepció a la història de l'estat espanyol contemporani. Una història en què la regla ha estat la proliferació dels règims autoritaris, les dictadures, els pronunciaments militars i les guerres civils. Una història en què el procés de construcció d'un sistema liberal a Espanya ha estat la crònica de la frustració d'una revolució burgesa com la que en el passat havien perpetrat Anglaterra (1648-1688) i un segle més tard França (1789). Un procés en el qual les formes democràtiques de govern han estat l'excepció, malgrat les vuit constitucions vigents i algunes altres no promulgades (el projecte progressista del 1856 i l'assaig republicanofederal del 1873), en què sens dubte destaca el curt i, tanmateix, fructífer període de vida en pau que fou la Segona República (1931-1936).

Per comprendre la rellevància històrica de la Constitució del 27 de desembre del 1978, només el fet que hagi estat vigent durant cinc lustres suposa ja una fita prou significativa en un període històric en què el constitucionalisme estava protagonitzat per constitucions, que fossin liberals (1812, 1837, 1869), o moderades (1834, 1845, 1876), per sobre de tot eren constitucions nominals, mancades de força normativa i d'eficàcia jurídica, qualitats aquestes que impedièn la seva exigibilitat davant els tribunals de jus-

tícia. La Constitució no passava de ser una norma programàtica sobre l'organització dels poders de l'estat, però sense que operés com una limitació de la seva actuació per garantir els drets i llibertats dels ciutadans. La Constitució no era la primera norma jurídica de l'estat, perquè, de fet, la principal font de l'ordenament era el reglament administratiu dictat pel Govern, en què el rei exercia no solament el poder executiu, sinó que compartia amb les Corts la potestat legislativa. Per una altra banda, la legitimitat democràtica del poder era en general molt limitada. Perquè el sufragi universal masculí fou reconegut per primera vegada un cop triomfa la revolució Gloriosa que va enderrocar la monarquia corrupta d'Isabel II (1868), i la Constitució democràtica de 1869 l'inclou quan regulà els drets de participació política. Tanmateix, el 1874, el règim de la Restauració alfonsina el va suprimir en favor del sufragi censatari i no tornaria a ser reconegut sinó després del 1890, però en un sistema polític en què el caciquisme construït pel sistema bipartidista va adulterar el sentit de la voluntat popular en un país amb una estructura de la propietat pròpia d'una economia agrària, basada en grans propietaris i un alt índex d'analfabetisme. Així mateix, la monarquia borbònica de la Restauració (1874-1923) disposava d'un poder efectiu sobre la vida política fins al punt d'alterar les atribucions de les Corts generals. En efecte, el rei feia ús de forma molt instrumental del seu poder de dissolució del Parlament, la qual cosa va permetre la formació de governs més al gust del mateix monarca i dels grups de pressió que l'envoltaven i influïen sobre la seva capacitat de decisió (fet que va donar lloc a la coneguda institució hispànica del *borboneo*), que no pas al sentit del resultat de les eleccions. Aquestes eren l'expressió d'un procés electoral que es de-

desenvolupava sense garanties, en què la vulneració de la voluntat dels electors a través d'una altra institució clàssica de la vida política de l'època, com era la tupinada, esdevingué una pràctica habitual de les autoritats polítiques.

A més, aquesta estructura institucional es projectava sobre una realitat política en la qual, especialment després de la pèrdua de les darreres colònies el 1898 (Cuba i les Filipines), es va caracteritzar per tres factors que han condicionat la vida política de l'Espanya contemporània. Un d'ells fou la incidència de l'exèrcit sobre el poder civil, que es va fer cada vegada més intensa, fins al punt d'arribar a enderrocar, amb el vistiplau del rei Alfons XIII, el règim de la Restauració i donar pas a la dictadura de Primo de Rivera (1923-1931), quan perillava la mateixa permanència de la monarquia després de la seva implicació en la desfeta de la guerra al Marroc i la corrupció administrativa que va traspuar. Un altre va ser la configuració del poder polític de l'estat sota una lògica centralista, no solament amb els règims autoritaris que es van succeir, sinó també quan es van intentar establir règims liberals: en un cas o en un altre, la diversitat política que representaven el moviments regionalistes i nacionalistes no va trobar resposta en l'organització institucional de l'estat espanyol. Les úniques excepcions les ofereixen les dues experiències republicanes: la primera, amb l'assaig federal (1873-1874), amb la no promulgada Constitució del 1873, que no va ni posar-se en pràctica; i la segona, amb l'estat integral de la Segona República, que fou l'excepció històrica en un mar dominat per una concepció unitària de l'estat i que va permetre la institucionalització de l'autonomia política per a Catalunya (1932) i, ja encetada la Guerra Civil, l'autogovern del País Basc (1936). I el tercer, fou l'especial incidència de l'Església catòlica, amb el control de l'ensenyament, en l'organització del consentiment de la població, segons uns paràmetres morals i socials que legitimaren la dominació de les classes socials que donaven suport al model d'estat que el règim de la Restauració va consolidar.

L'enderrocament de la Segona República per l'aixecament militar del 18 de

juliol del 1936 i la dictadura franquista (1936-1975) que succeí a la Guerra Civil va suposar, un cop més, el fracàs de la revolució liberal i el retorn a un model d'estat que, sota una forma autocràtica d'exercici del poder, inspirada en el corporativisme feixista europeu dels anys trenta, trobava les seves arrels socials en el moderantisme i el règim de la Restauració. El franquisme no era, doncs, una excepció històrica, sinó l'expressió d'una línia de continuïtat amb formes de govern identificades per la negació de les llibertats públiques, l'estructura centralista de l'estat, a més del seu caràcter confessional i una estructura social que accentuà les desigualtats socials, tot i la modernització del sistema econòmic que la dictadura va dur a terme a partir de la dècada dels anys seixanta.

La transició a la democràcia i la Constitució: la Constitució fou la ruptura.

Formalment, la Constitució fou una conseqüència de la llei 1/1977, de 4 de gener per a la reforma política. El procediment per a la seva elaboració fou predeterminat per aquesta llei aprovada per les Corts franquistes a iniciativa del Govern Suárez. Materialment, però, significà el primer factor de ruptura política amb el règim de la dictadura. El resultat de les eleccions del 15 de juny del 1977, amb una important representació de l'esquerra i dels partits nacionalistes, va imposar a la Unió de Centro Democrático l'elaboració d'un text constitucional de nova planta, impedit així els intents d'Alianza Popular de Fraga Iribarne de no anar més enllà d'un simple maquillatge de les lleis fonamentals franquistes. La Constitució fou, doncs, el primer factor de ruptura en una societat en què tots els aparells de l'estat (l'administració central, el poder judicial, l'administració local, l'exèrcit, etc.) estaven en mans del personal polític franquista. Va ser elaborada i aprovada en una societat, com la de llavors, en la qual les forces de l'oposició democràtica (partits polítics i sindicats) esmerçaven els seus esforços per condicionar i ampliar l'abast d'un procés de reforma política que dirigien els reformistes sorgits de les elits polítiques que havien nodrit el règim de Franco. Això va fer que, per

a l'oposició, en especial per a l'esquerra que representava el Partit Comunista d'Espanya i el Partit Socialista Unificat de Catalunya, i malgrat els seus ascendants republicans, l'opció política principal no girés el voltant de la forma de govern (república o monarquia), sinó que quedés centrada en l'alternativa entre democràcia i dictadura. En aquest sentit, els trets essencials del programa de l'oposició que planà sobre el procés constituent, que s'encetà un cop elegides les primeres corts democràtiques després de quaranta anys, foren els següents: l'amnistia dels presos polítics, el restabliment immediat de les llibertats públiques, el reconeixement de l'autonomia política dels pobles que volguessin accedir-hi (en especial, de Catalunya, el País Basc i Galícia), la subordinació de l'exèrcit al poder civil i l'aconfessionalitat de l'estat.

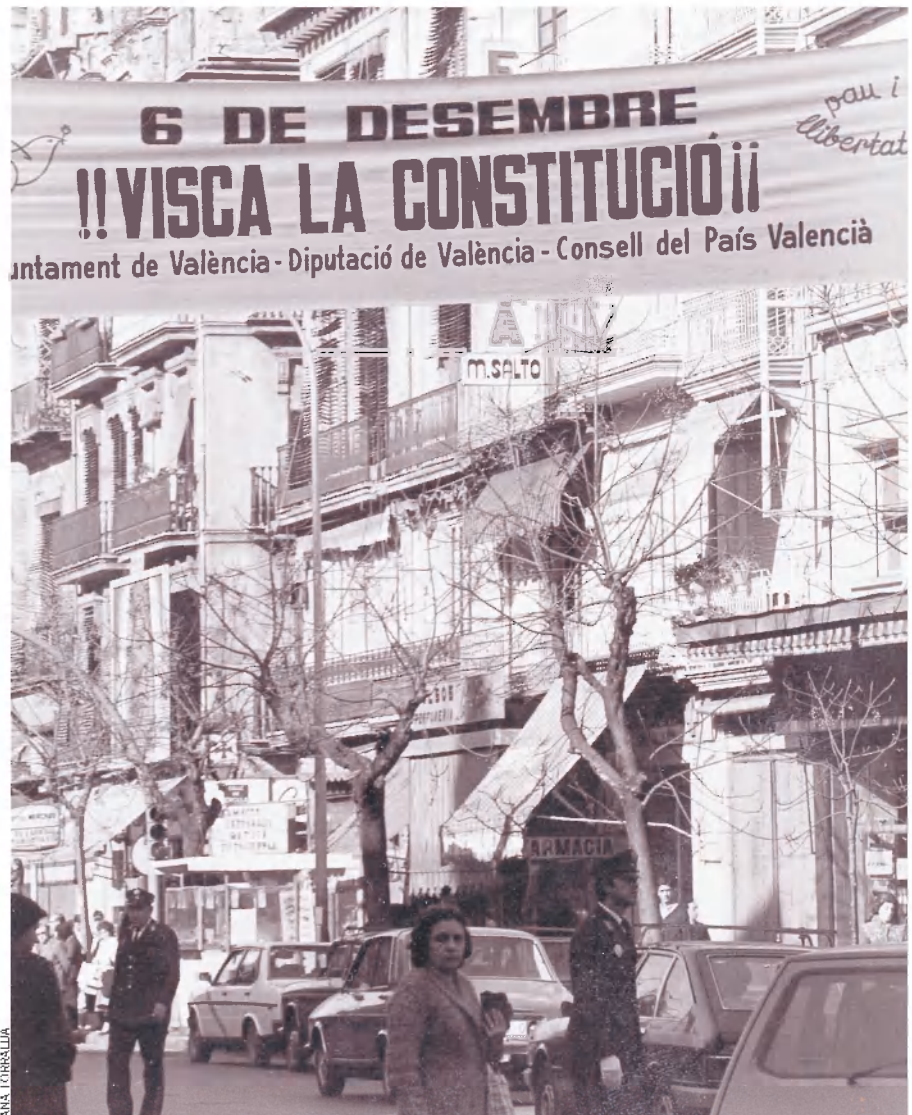
Però tot això, que es va desenvolupar en un context de consens polític, tan positiu per moltes raons, no podia amagar l'acceptació per part de l'esquerra, de forma realista i resignada en uns casos i sobtadament passiva quan el Partit Socialista Obrer Espanyol va accedir al govern de l'estat el 1982, de la institucionalització de la desmemòria històrica. Un oblit que va recaure tant sobre les responsabilitats de la repressió i dels crims del franquisme, com també sobre la lluita contra la dictadura duta a terme per generacions d'homes i dones que van donar el millor de si mateixos pel restabliment de la democràcia a Espanya.

Aquest és, doncs, el context en el qual es desenvolupà l'activitat de les Corts generals entre juny del 1977 i desembre del 1979, que exercia la doble funció constituent i la legislativa ordinària. En el primer cas, fou la que va concloure amb el referèndum constitucional del 6 de desembre del 1978, amb l'aprovació àmpliament majoritària del projecte, circumstància que, tanmateix, no pot fer oblidar la forta abstenció registrada al País Basc; i en el segon, la funció legislativa ordinària, que consistí en l'aprovació d'un conjunt de lleis que, com a part integrant dels Pactes de la Moncloa, perseguïen adaptar l'estructura bàsica de l'ordenament jurídic estatal a la nova lò-

gica política democràtica, amb les reformes de la legislació civil i penal, a més d'establir un procediment especial per a la garantia dels drets fonamentals davant els tribunals ordinaris.

Les perspectives de la Constitució als vint-i-cinc anys. La Constitució del 1978 és la constitució democràtica que en la inestable història del constitucionalisme espanyol contemporani ja ha tingut el període de vigència més durador. Aquest fet és especialment positiu perquè l'estabilitat i la permanència en la norma constitucional és sempre un valor afegit que garanteix la seva viabilitat com a instrument regulador de la vida política en els estats democràtics.

Però la necessària estabilitat no és sinònim d'immutabilitat. Deia Thomas Jefferson, un dels pares fundadors de la Constitució nord-americana del 1787, la més antiga de les constitucions escrites, que la voluntat sobirana del constituent expressada en un moment històric determinat no pot condicionar la voluntat de les generacions futures. La qual cosa significa que el valor democràtic de la norma suprema està també vinculat a la seva capacitat d'afrontar el repte de la seva adaptació a les noves realitats a través, si s'escau, de la reforma d'allò que essent vàlid en un moment històric determinat, exigeix la seva actualització o, fins i tot, una nova regulació. En aquest sentit, segurament una eventual reforma de la Constitució espanyola potser hauria d'institucionalitzar en el seu contingut la idea d'Europa. En qualsevol cas, no hi ha dubte que el Senat hauria d'adaptar-se a la descentralització política ja consolidada en les comunitats autònomes. Però l'autogovern hauria d'abastar un nivell de qualitat del qual en l'actualitat aquelles estan mancades. Per aconseguir aquesta fita no sempre es fa necessària la revisió constitucional. En la mesura que el constituent va mantenir una deliberada ambigüïtat a l'hora de definir el sistema de distribució de competències en el títol VIII de la Constitució espanyola, i que aquesta incertesa es va mantenir també en els estatuts d'autonomia, ha estat el legislador estatal qui a través de la legislació bàsica de l'article 149.1 de la Constitució, al capdavall, ha



determinat l'àmbit de l'autogovern. I el problema ha estat que l'abast de la legislació bàsica ha respost al criteri de la directriu precisa i detallada, i no a la determinació de grans principis que opressin com una mena de mínim comú denominador per a totes les comunitats autònomes, però deixant un marge de maniobra més ampli als parlaments autònoms.

No ha estat així, i la conseqüència és una autonomia de baixa qualitat. Per tant, sense reformar la Constitució, però amb una legislació bàsica en un sentit més proper als grans principis, les comunitats autònomes podrien disposar d'un major nivell d'autogovern.

Marc Carrillo
Universitat Pompeu Fabra

De tots els Països Catalans, va ser al País Valencià on el suport a la Carta Magna va ser més explícit.

A la imatge, la plaça del Mercat de València, dies abans del referèndum d'aprovació.