

4. CONFERENCIA DE DOÑA MARÍA BALLESTER CARDELL

LA CRISI DELS QUARANTA DE LA CONSTITUCIÓ DE 1978. LA DIFÍCIL MADURESA DEL SISTEMA DEMOCRÀTIC

Maria Ballester Cardell

SUMARI: 1. Introducció. 2. D'on venim? D'un passat polític turmentat. El fracàs col·lectiu d'Espanya. 3. Una preparació per a la gestació constitucional molt complicada, improvisada, atípica i insòlita. O com tocar una peça nova sense partitura. 4. Un naixement llarg i difícil, sense mare i amb set pares. 5. De les primeres passes de la Constitució al final real de la transició. 6. Llums i ombres del règim constitucional. La complexa realització de la voluntat constituent. 6.1. Els drets i llibertats constitucionals. 6.2. L'estructura institucional de l'Estat. 6.3. L'organització territorial de l'Estat. 6.4. La reforma constitucional. 7. La difícil maduresa de sistema constitucional. 8. Conclusions. Bibliografia.

1. INTRODUCCIÓ

El divendres 29 de desembre de 1978 es publica en el núm. 311 del Butlletí Oficial de l'Estat (*Gaceta de Madrid*) la Constitució espanyola, aprovada per les Corts en sessions plenàries del Congrés dels Diputats i del Senat celebrades el 31 d'octubre de 1978. El text fou ratificat pel poble espanyol en referèndum de 6 de desembre de 1978 i sancionat pel rei davant les Corts el 27 de desembre de 1978. S'obria així una etapa democràtica, plena d'expectatives, però condicionada pels dubtes i les incerteses sobre la funcionalitat i l'estabilitat del sistema constitucional.

Quaranta anys després, és bon moment per fer balanç de l'estat de salut del règim democràtic. Els quaranta a la vida de les persones pot coincidir amb una etapa de crisi de la maduresa i, per alguns, amb l'edat del canvi (de parella, de casa, de vida...). Si tenim en compte la realitat política d'ara mateix, veim que la Constitució arriba també al seu quaranta aniversari amb una sensació de intranquil·litat, desafecte, desassossec, amb la necessitat de canvi, de superar una etapa que alguns consideren caduca.

I això perquè les dades ens indiquen que els espanyols no tenim una bona valoració de la Constitució. En una enquesta del CIS de l'any 2012 només una minoria d'enquestats (el 36,4%) sab que la Constitució és de 1978 (el 46,5% reconeix que no sap en quin any es va aprovar) i, en canvi, la majoria (el 76%) admet que en coneix poc o gairebé gens el contingut; el 43% opina que es respecta poc o gens la Constitució. En una enquesta més recent (CIS, 2016) en què s'ha mesurat l'índex de confiança en les institucions, el 61,2% dels enquestats consideren la situació política general dolenta o molt dolenta. I la mitjana de confiança dels enquestats en les institucions (utilitzant l'escala de 0 a 10) és reveladora del desènys en la cosa pública: el Parlament obté una mitjana de 4,06 punts; el poder judicial, 3,97, i els partits polítics, 3,19. En el baròmetre de setembre de 2018 (CIS, estudi núm. 3223) estan pràcticament igualats els que manifesten estar molt i bastant satisfets amb la Constitució (47,3%) i els que estan regular, poc o gens satisfets (45,2%). Entre els enquestats, pràcticament el 70% considera que és necessària una reforma de la Constitució i, d'aquests, el 49,3% pensa que s'hauria de fer una reforma important. Resulta preocupant que el 71,1% dels consultats es declara insatisfet o molt insatisfet amb el funcionament del Parlament i que el 75,9% opina que en les Corts Generals es presta massa atenció a problemes de poca importància.

Creiem que la mala valoració que es fa de la Constitució i de les institucions té molt a veure amb la percepció que té la ciutadania de la manca d'eficàcia del sistema polític per resoldre els problemes socials. Pensem que en els darrers deu anys els ciutadans, afectats per una accentuada crisi econòmica, han patit les conseqüències de les polítiques d'austeritat i de contenció de la despesa imposades per l'acció política. En aquest context, «avança inexorablement el procés de deteriorament de les institucions constitucionals» (Muñoz Machado, 2012), que afegit a la complexa crisi territorial, ha generat allò que podríem denominar una «tempesta perfecta». La bombolla immobiliària, el rescat a la banca, els insuportables casos de corrupció política, l'aparició del populisme, la crisi del euro, la prima de risc..., provoquen un autèntic tsunami social que colpeja amb força als més vulnerables i posa en dubte la capacitat de les estructures jurídiques i de les institucions consolidades per donar una resposta adient.

Ens trobam doncs, en un moment crucial pel règim democràtic, en el que l'esperit de la Constitució (per cercar un espai polític comú i configurar un sistema institucional que permeti el joc democràtic) es troba debilitat per un cicle polític convuls i irascible. Però en un sistema com l'espanyol, en què s'ha potenciat la democràcia representativa, són les forces polítiques les que afronten el repte de recuperar la societat de la desfeta de la crisi econòmica. I també estan obligats a abordar la crisi institucional i constitucional, qüestió de molt difícil solució, si tenim present la relació singular dels espanyols amb les constitucions.

2. D'ON VENIM? D'UN PASSAT POLÍTIC TURMENTAT. EL FRACÀS COL·LECTIU D'ESPANYA

Deia el poeta que «De todas las historias de la Historia / sin duda la más triste es la de España, / porque termina mal» (Gil de Biedma, 1975).

Certament, la història constitucional espanyola ha estat una etapa marcada pel conflicte continuat, per la successió de cops militars, enfrontaments civils, guerres i dictadures. En un país desestructurat i sense Estat, mancat d'una autèntica revolució industrial, sense l'empenta d'una burgesia renovadora, influenciat pel conservadorisme temorós dels progressos i els avanços socials i condicionat per dogmes antiquats i anacrònics de l'Església, el constitucionalisme històric espanyol és incapaç de donar una resposta estable als nostres «dimonis familiars»: la configuració de la Monarquia, el paper de l'Església catòlica o el grau d'autonomia de les diferents nacionalitats integrades a Espanya. La incapacitat d'abordar aquestes qüestions, la impossibilitat de mantenir unes condicions mínimes d'estabilitat política per consolidar un règim democràtic i de llibertats, dificulta el progrés social i polític del país i conté els avanços de la ciència, la tècnica i la filosofia.

La concatenació d'esdeveniments luctuosos des de finals del segle XIX i durant el primer terç del segle XX (la crisi del 98, el desastre d'Annual o l'opressió de la dictadura de Primo de Rivera) contribueix a fer que intel·lectuals i pensadors dibuixin un traç pessimista de la trajectòria política d'Espanya («la historia de España entera [...] ha sido la historia de una decadencia», Ortega y Gasset, *España invertida*, 1921; Valle Inclán descriu una imatge esperpèntica del país: «España es una deformación grotesca de la civilización europea», a *Luces de bohemia*, 1924).

De la decepció de la Segona República passam a la cruenta i catastròfica Guerra Civil, que no fa més que accelerar la deriva cap a l'abisme d'una societat dessagnada, en sentit real i simbòlic, en un país esgotat i condemnat a la confrontació. L'obra pictòrica més característica de l'art espanyol del segle XX, el *Guernica* de Picasso (1937), és un crit de denúncia de la guerra contra el poble i contra les llibertats.

El final de la Guerra Civil dona pas a quaranta anys d'obscuritat, proscripció de llibertats, repressió política, retard científic i aïllament internacional. La mort del dictador obre un període incert, en el qual s'imposa la por, la inquietud i el desconcert. L'única cosa segura és que «el franquisme acaba amb Franco» (Modoro, 1997) i que comença una nova etapa que, que d'una manera o una altra, haurà de culminar amb una reforma política.

3. UNA PREPARACIÓ PER A LA GESTACIÓ CONSTITUCIONAL MOLT COMPLICADA, IMPROVISADA, ATÍPICA I INSÒLITA. O COM TOCAR UNA PEÇA NOVA SENSE PARTITURA

Després de la frustració del tímid intent reformista del Govern presidit per Arias Navarro, s'articula un nou plantejament amb el nomenament d'Adolfo Suárez. L'objectiu és neutralitzar el règim institucional del franquisme mitjançant un procés de «ruptura pactada». Aquesta via no resulta fàcil ni per als sectors més oberts del franquisme ni per a l'oposició democràtica, encara en la clandestinitat. No hi ha un consens entre la doctrina, però es pot admetre que, tenint en compte les circumstàncies d'aquell moment, la manera més viable de fer possible a Espanya la transició pacífica és mitjançant la *ruptura* amb el règim anterior, però *pactada* entre el poder del Govern i la força de l'oposició (Morodo, 1997). En aquesta fase, la cúpula militar del franquisme es manté vigilant i expectant davant els moviments del Govern. L'alè dels forces obscures, que té una presència contínua durant la transició, es converteix amb amenaça tangible amb l'Operació Galaxia, al novembre de 1978, en plena campanya electoral del referèndum constitucional. Altres problemes que condicionen de forma molt important la transició espanyola són la greu crisi econòmica i el fenomen terrorista (de l'extrema dreta, de l'extrema esquerra i d'ETA).

El primer pas en el procés de ruptura pactada és l'elaboració de la vuitena llei fonamental, amb un contingut molt breu, amb la previsió dels mínims canvis imprescindibles per mantenir certa continuïtat política, però afavorint la implantació de principis democràtics. No debades, qui havia de propiciar el canvi polític eren els procuradors franquistes, que no haurien acceptat una ruptura total, un desmuntatge complet del sistema de les lleis fonamentals.

La Llei 1/1977, de 4 de gener, per a la reforma política, estableix un procediment per a futures reformes constitucionals i també preveu la celebració d'unes eleccions generals conforme a una nova normativa electoral. Així doncs, després de la legalització dels partits polítics i l'aprovació d'una amnistia als acusats d'actes no considerats il·legals per un règim democràtic, el següent pas per desmantellar l'estructura orgànica del franquisme són les eleccions de 15 de juny de 1977.

Malgrat la «sopa de lletres» (s'hi presenten devers dues-centes candidatures), en les eleccions els espanyols es decanten per pocs partits, que conformen una composició plural, però no excessivament fragmentada, de les Corts Generals; i, sobretot, opten per la moderació entre dreta i esquerra enfront dels extremismes (Gunther, 1986). En concret, en el Congrés dels Diputats obtenen representació parlamentària quatre partits estatals que

abasten l'espectre ideològic que va des de l'eurocomunisme fins al franquisme (PCE, amb 20 diputats; PSOE, 118 escons; UCD, 166 representants; i AP, amb 16 diputats) i dos partits nacionalistes (PNV i CDC, amb 8 i 11 diputats, respectivament). Aquests mateixos resultats posen de manifest que les Corts Generals sorgides de les eleccions tenen el repte d'assolir un autèntic canvi del sistema polític i que s'encarregaran de redactar una Constitució per implantar un règim de llibertats.

Tot i les dificultats, amb l'estratègia de la reforma política se posen les bases per transitar cap a un sistema democràtic de manera pactada i pacífica, i generalment acceptada. Els elements que ajuden a explicar el resultat final de l'operació són molt distints i van des d'un paper discret del cap d'Estat, que es vol presentar com una figura d'integració politico-social i de reconciliació nacional; els importants interessos internacionals en joc; la mateixa consciència de les elits franquistes que el canvi polític és inevitable, la cautela per part del Govern (conformat a partir de la legalitat franquista), o la prudència de l'oposició democràtica, encara a la clandestinitat (Morodo, 1997). Tanmateix, amb la llei per a la reforma política només s'han posat les primeres fites per caminar cap a la democràcia. Queda, encara, molt per fer.

4. UN NAIXEMENT LLARG I DIFÍCIL, SENSE MARE I AMB SET PARES

A partir de l'estiu de 1977 el viatge cap a la democratització sense traumes entra en la seva etapa definitiva, que presenta uns trets molt especials. Hom ha destacat les dificultats derivades de la llarga durada dels treballs constituents, deguda a les intenses discussions entre les forces polítiques, més preocupades per reforçar la seva pròpia organització que per la creació de l'edifici constitucional. I, sobretot, s'ha posat en relleu el valor de consens i del compromís per fer una constitució de tots i per tots. Però avui també crida l'atenció un caràcter molt singular, que el seu moment va passar pràcticament inadvertit. I és que els «pares» de la Constitució són ben coneguts i els seus noms són i seran sempre recordats; en canvi, no hi ha cap dona en la ponència constitucional. De les vint-i-una diputades (dels tres cents cinquanta membres de la cambra) només una, Marta Teresa Revilla, participa en la Comissió Constitucional que debat les esmenes presentades al primer esborrany de la Constitució. En la cambra alta, la presència de les dones era també molt minoritària (només sis senadores). Malgrat tot, vint-i-set parlamentàries, envoltades de soledat a l'hora de defensar algunes qüestions, es fan visibles en un mar d'homes i reivindiquen la mirada i la veu feminista per fer una Constitució plenament democràtica i igualitària.

En un pla més general, la por que fan els fantasmes del passat determina que els membres de la ponència constitucional actuïn amb discreció, retirats del mundanal renou per aïllar-se de les pressions. A més, decideixen subscriure uns acords bàsics, a partir d'uns compromisos previs. Enfront d'un àmbit de discussió obert i imprevisible, característic de qualsevol procés constituent, en el cas espanyol es treballa a partir d'uns principis predeterminats, que són fonamentals en un nou règim constitucional i que es configuren com a marges infranquejables per assegurar l'èxit del resultat. Aquests límits s'articulen, principalment, en tres àmbits: la configuració del principi monàrquic, com a element inherent a la forma de govern; la indissoluble unitat de l'Estat, com a columna vertebral de l'organització territorial; i un parlamentarisme racionalitzat per reforçar l'estabilitat de l'executiu.

La composició plural de les Corts i els fràgils equilibris polítics vaticinen postures conflictives, com a mínim, en cadascun dels assumptes esmentats. En relació amb la Monarquia, els dos partits d'esqueres manifesten formalment els seus principis republicans, però de forma estrictament testimonial; més complicades són les discussions sobre aspectes vinculats a les relacions de l'Església amb l'Estat, com passa, per exemple, en la redacció del dret a la vida –per evitar interpretacions que constitucionalitzassin la pràctica de l'avortament–; la referència a l'Església catòlica en el precepte que proclama la llibertat religiosa; la referència al divorci; i, principalment, la formulació del dret a l'educació i el paper que podria tenir la confessió catòlica en l'ensenyament. Els articles referits a l'economia i les relacions laborals tensen els debats entre els partits d'esquerra (PCE i PSOE) i els altres quatre partits, que tenen el suport i la pressió de les associacions empresarials. L'assumpte relatiu a l'organització territorial de l'Estat i els plantejaments entre qui defensa una estructura unitària descentralitzada administrativament i qui propugna una forta descentralització política és, sens dubte, el que provoca més friccions (Gunther, 1986). Els enfrontaments entre Alianza Popular i Partit Nacionalista Basc en aquest punt són antològics –Fraga renega del concepte d'Estat com a «nació de nacions» i Txiki Benegas defensa que la màxima llibertat i autonomia dels pobles d'Espanya afavoreix la unitat de l'Estat–.

Les diferències en aquests i en altres assumptes en els tensos debats polítics posa en risc la tàctica del consens. Per fer front a la perillosa deriva provocada per llargues hores de discussions infructuoses i a la creixent intensitat dialèctica dels intervinents, es passa a la estratègia del «consens nocturn» (Gunther, 1986). Es decideix que és millor debatre les qüestions més espinoses amb la tranquil·litat i amb la discreció de reunions bipartides privades (entre representants d'UCD i del PSOE), aprofitant les sobretaulas posteriors als sopars en un conegut restaurant de la capital, prop de

l'estadi Bernabeu. No és rar, tampoc, que els bloqueigs escenificats en seu parlamentària siguin resolts en privat i a dues veus, entre Fernando Abril Martorell i Alfonso Guerra.

En qualsevol cas, després de setze llargs mesos, el 29 de desembre de 1978 finalitza el camí que porta a l'aprovació de la Constitució.

La desgraciada tradició espanyola, que havia estat marcada per la imposició i el *trágala*, amb l'aprovació de la Constitució coneix, en aquest procés, un punt d'inflexió. La política de consens, que és capaç d'articular un text constitucional acceptat per la majoria de les forces polítiques, i la consecució d'acords i transaccions, per salvar-ne els punts més conflictius, feien pensar que el canvi de règim i la instauració d'un nou model de convivència permetrien iniciar a Espanya una etapa d'estabilitat política i de normalitat institucional.

5. DE LES PRIMERES PASSES DE LA CONSTITUCIÓ AL FINAL REAL DE LA TRANSICIÓ

Els primers anys de democràcia no són senzills, per bé que l'aplicació de la Constitució es produeix amb normalitat. Les ofensives terroristes (d'ETA i el GRAPO, principalment, però també la provinent de grups d'extrema dreta), dessagnen el país. L'any 1980 hi va haver 133 persones mortes a causa del terrorisme. Un mort cada 60 hores.

D'altra banda, l'any 1980 la tensió territorial es dispara pel nord i pel sud. Les concessions del govern de Suárez a Euskadi en el procés d'aprovació del seu Estatut d'autonomia remouen determinats oficials de l'Exèrcit i de la Guàrdia Civil, que veuen amb preocupació allò que la dreta política considera «la desmantelació de la nació espanyola». A més, Andalusia aixeca la bandera de l'autonomia política i exigeix la celebració d'un referèndum per constituir-se en comunitat històrica, que pogués accedir al mateix règim que Catalunya, el País Basc i Galícia (que ja tenien constitucionalment reconegut un règim singular per constituir-se en comunitats autònomes per la via ràpida i amb el màxim de competències). Aquell moviment perquè Andalusia s'integràs en el club de les autonomies de primer nivell no entrava en els plans del Govern de Suárez, molt debilitat ja aleshores. Però el resultat de la consulta del 28 de febrer de 1980 obre la porta de la regió del sud a l'autogovern per la via ràpida: un expresident de la Junta d'Andalusia diu «no aceptábamos privilegios y pusimos las bases de un federalismo que España debe acabar de desarrollar» (José Rodríguez de la Borbolla).

L'intent de cop d'Estat, el 23 de febrer de 1981, liderat per un sector de l'Exèrcit, alarmat per l'acció conjunta de l'acció terrorista i les pulsions territorials, amenaça els avanços de la Constitució. Aquell vespre, el tinent coronel Tejero ocupa, juntament amb cent cinquanta guàrdies civils, el Congrés dels Diputats, pistola en mà. El discurs del rei i, sobretot, la manca de suport dels comandaments dels tres exèrcits desactiven la mobilització. Se supera, d'aquesta manera, l'atac militar i per la força a la democràcia i al règim de llibertats.

En l'àmbit polític, se signen els Pactes Autònomicos de juliol de 1981 (entre UCD i PSOE), per establir un règim (institucional i competencial) harmònic per a les comunitats autònomes de «via ordinària». En l'àmbit parlamentari, a partir d'un informe del professor García de Enterría, s'aprova a les Corts el text definitiu de la Llei orgànica d'harmonització del procés autònic (LOAPA), en un intent de centralitzar algunes competències de les comunitats autònomes, que, posteriorment, fou declarada inconstitucional (STC 76/1983, de 5 d'agost). Comença, així, la història del «café para todos» (cap altra regió espanyola no volia ser menys que les regions històriques i que Andalusia). Els fets demostren que, finalment, café sí que serà per a tothom, però estarà molt rebaixat.

El 28 d'octubre 1982 el Partit Socialista guanya les eleccions generals per majoria absoluta. El resultat d'aquelles eleccions és històric, no només per la magnitud de la participació (un 79,8%) i pel suport a les candidatures socialistes (més de 10 milions de vots), sinó, principalment, perquè l'alternança política en el Govern d'Espanya s'aconsegueix amb tranquil·litat. Es produeix, d'aquesta manera, el final real de la transició, perquè accedeix al Govern un partit que no tenia cap vincle amb el franquisme, i s'esvaeix qualsevol intent de «marxa enrere» o involució de la democràcia.

6. LLUMS I OMBRES DEL RÈGIM CONSTITUCIONAL. LA COMPLEXA REALITZACIÓ DE LA VOLUNTAT CONSTITUENT

A partir d'aquell moment, a partir del marc constitucional, s'inicien tot un seguit de reformes legals i estructurals que són fonamentals per a la modernització del país. Tanmateix, l'acceptació en bloc de la Constitució per les diverses forces polítiques ni podria ni havia de ser total. Manuel Fraga, advertí ja l'any 1978, que al costat dels llums de la nova Constitució –la democràcia representativa, la monarquia parlamentària i la justícia social–, el text constitucional conté ombres profundes i preocupants –referint-se, principalment, al model d'Estat políticament descentralitzat–. Amb el

temps, les discrepàncies entre les forces polítiques sobre la Constitució i la seva aplicació han estat una constant. Circumstància que no és estranya, si tenim en compte que molts dels compromisos assumits durant l'etapa constituent no aborden a fons els problemes substancials sinó que tan sols marquen uns paràmetres generals i, en ocasions, ambigus. No es pot oblidar que la Constitució, en paraules de Hesse, és «l'ordre jurídic fonamental de la comunitat» i que en ella només es fixen els principis a través dels quals s'han d'assumir les funcions de l'Estat. Queden per el futur les concrecions i les adaptacions necessàries per facilitar la coherència i la claredat dels punts més discutits. I cal entendre que les «condicions de realització» de la Constitució depenen, també segons Hesse, d'actes concrets de voluntat d'aquells poders de l'Estat que el constituent va establir i organitzar.

Així, doncs, ens haurem de fixar en la forma com s'han desplegat alguns dels continguts constitucionals i com s'ha produït l'aplicació pràctica de la Constitució, és a dir, com s'ha concretat l'efectiva realització de l'Estat constitucional. Aquesta anàlisi es pot enfocar seguint la estructura sistemàtica de la Constitució: els drets i llibertats constitucionals, l'estructura institucional de l'Estat, l'organització territorial de l'Estat, i el mateix procediment de reforma constitucional.

6.1. Els drets i llibertats constitucionals

Durant els primers anys, en l'etapa del govern socialista, s'aproven tot un seguit de lleis que desenvolupen drets i llibertats constitucionals, com la de l'*habeas corpus*, la del dret de reunió i manifestació o de la llibertat sindical; s'aprova, també, la despenalització parcial de l'avortament i es reconeix per llei un sistema d'atenció sanitària gratuïta i universal. Els canvis en la política educativa comporten una reforma en profunditat del marc normatiu que regula el dret a l'educació i s'aprova la Llei de reforma universitària, que reconeix autonomia acadèmica a les universitats.

A més, el Tribunal Constitucional té un paper fonamental en la determinació dels drets constitucionals. L'alt tribunal ha actuat com a mur de contenció en aquells casos en que el legislador no s'ha mostrat respectuós amb el contingut essencial dels drets i llibertats fonamentals. En aquest sentit, cal referir-se, per exemple, a importantíssimes sentències sobre l'eficàcia del principi d'igualtat entre particulars (STC 128/87, en el cas guardaries). Sobre el dret a la vida, és fonamental la STC 53/1985, sobre la despenalització parcial de l'avortament; les SSTC 120/1990 i 137/1990, per els casos de vaga de fam de presos; o la STC 154/2002, en relació al conflicte entre el dret a la llibertat religiosa i el dret a la vida. També es poden destacar les

sentències referides a la suspensió individual dels drets dels detinguts, tot declarant inconstitucionals els excessos de la legislació antiterrorista (SSTC 25/1981, 199/1987 i 71/1994). Igualment resulta rellevant la garantia de la inviolabilitat del domicili, en la STC 341/1993, sobre el concepte de flagrància en la Llei de seguretat ciutadana. A més, són molt importants els pronunciaments de l'alt tribunal sobre el dret de vaga (STC 11/1981, de 8 d'abril) i el dret d'educació (STC 5/1981 i, més recentment, SSTC 31 i 66/2018). Per la seva banda, la restricció dels drets dels estrangers a Espanya, a través de la Llei Orgànica 8/2000, fou anul·lada per la STC 236/2007, de 7 de novembre. Pel que fa a la protecció dels treballadors, la STC 68/2007, de 28 de març, deixa sense efecte la reforma laboral aprovada per l'executiu per la via del decret llei 5/2002, de 24 de maig, tot considerant que en aquell cas el Govern havia fet un ús abusiu de la legislació d'urgència.

En general, tot i que hi ha hagut alternances en el desenvolupament normatiu dels drets i llibertat, es pot admetre que, gràcies a la participació del Tribunal Constitucional, la concreció de la Constitució en aquest punt ha estat globalment satisfactòria. Existeixen, però, algunes ombres, com per exemple en els pocs, però molt mediàtics, casos en que el Tribunal Europeu dels Drets Humans ha emès sentències contra l'Estat espanyol per vulneració dels drets humans (cas Castells, 1992; cas Inés del Río, 2012; cas cremada fotografies del cap d'Estat i cas Portu Juanenea i Sarasola Yarzabal, 2018); o l'injustificable retard (de quasi deu anys) en la resolució del recurs d'empara en relació a la Llei Orgànica 2/2010, de 3 de març, de salut sexual i reproductiva i de la interrupció voluntària de l'embaràs. Per altra banda, d'ençà l'esclat de la crisi econòmica i dels retalls pressupostaris s'ha produït major desigualtat social (restriccions en l'àmbit de la salut, insuficiència de la Llei de dependència) i s'ha aguditzat la ja precària situació dels més desvalguts. Per això, determinades forces polítiques reclamen una major protecció i garantia per allò que avui en dia són tan sols principis rectors, com per exemple, el règim públic de la Seguretat Social (art. 41), la sanitat (art. 43), l'accés a la cultura (art. 44), el dret a un medi ambient adequat (art. 45) o a un habitatge digne (art. 47).

6.2. L'estructura institucional de l'Estat

a) La Prefectura de l'Estat

Segons la Constitució, el rei és el cap de l'Estat, símbol de la seva unitat i permanència (art. 56.1 CE). A més, hi ha una referència explícita a Joan Carles I (art. 57) per reconèixer el caràcter de «legítim hereu de la dinastia històrica». D'aquesta manera, la Constitució admet una situació anterior

(derivada de la posada en pràctica de les Lleis Fonamentals), però modificant substancialment els poders del monarca i la successió de la Corona. Així, el rei és el titular d'un òrgan de l'Estat, en el qual regna però no governa. Les decisions de l'Estat són adoptades pel Parlament (integrat pels representants del poble) i per un Govern sotmès al control de les Cambres.

L'actuació del monarca durant transició –que va optar per la defensa del sistema democràtic– contribueix a l'acceptació de la monarquia en la persona de Joan Carles I. La Corona referma el seu prestigi amb ocasió de la intervenció del seu titular per apaivagar l'intent de cop d'Estat, el 23 de febrer de 1981. Durant aquesta primera etapa, es percep el prestigi polític i l'afecte social que té el monarca. Però tampoc es pot obviar que la força i el valor que té la institució monàrquica no deriva del text constitucional, sinó de la posició «moral» del rei.

Durant un temps, entre els anys 1982-2000 es viu amb normalitat la institucionalització de la monarquia a Espanya i la Corona reb una notable acceptació. Però poc a poc, el suport social a la monarquia s'ha debilitat. L'any 2011, amb ocasió del cas Noos, la Casa del Rei passa per uns moments molt difícils. La «travelada» reial, en el viatge privat de caça a Bostwana, en plena crisi econòmica (abril de 2012), i la posterior disculpa pública, són els fets que donen un gir al rumb de la Corona. El 2 de juny de 2014 Joan Carles I anuncia la seva abdicació i el 19 de juny es produeix el jurament de Felip VI com a rei. En un primer moment, el relleu en la Prefectura de l'Estat semblava que donaria aire a la institució. Però últimament es percep (des de 2015 el CIS no demana sobre aquesta qüestió) que el nivell d'acceptació de la monarquia és més discret.

És cert que en aquesta darrera etapa s'han donat passes, en consonància amb les exigències dels nous temps, per aportar transparència a la institució de la Corona (sobre el control en la despesa, o a les regles d'actuació dels membres de la família reial; o amb l'establiment d'un règim específic per els regals que se'ls ofereixen). Però aquestes mesures no han impedit que es mantengui obert un debat en l'àmbit polític i també entre l'opinió pública sobre les avantatges i inconvenients de la república; la legitimitat de la Corona en el sistema constitucional espanyol; o la inviolabilitat absoluta del cap d'Estat.

Durant aquests anys, una part de la doctrina se demana perquè es considera que la institució de la monarquia ha d'estar més protegida de cara a una possible reforma constitucional, quan segurament té més repercussió per l'organització democràtica de l'Estat una modificació que afecti a la resta

d'òrgans constitucionals. O per què, a hores d'ara encara, no s'ha reformat l'anacrònica preferència en la successió hereditària dins el mateix grau de l'home sobre la dona (art. 57.1). O per quin motiu s'ha decidit «blindar» jurídicament a l'ex-rei amb un aforament especial. Aquesta decidida voluntat per protegir la monarquia pot generar més desconfiança que assossec entre l'opinió pública; principalment si tenim en compte que tractant-se d'una prefectura hereditària i no electiva, es pot mantenir que «el espacio de protección de su persona y de la propia institución, ante la crítica política sea, incluso, inferior a la de otras personas o instituciones públicas» (Vot particular discrepant de Sáez de Valcárcel a la Sentència de la Sala Penal de l'Audiència Nacional de 6 de desembre de 2008).

b) El parlamentarisme com a forma de govern

La Constitució espanyola estableix una forma de govern parlamentària a partir de tres elements bàsics: el principi democràtic, en el benentès que les Corts Generals queden, a més, condicionades per la pròpia Constitució; el paper dels partits (mitjançant els grups parlamentaris), que tenen un protagonisme preponderant en la pràctica parlamentària; i el principi d'eficàcia, consistent en afavorir unes condicions mínimes d'estabilitat governamental, per facilitar que l'executiu pugui desenvolupar, a partir de l'engranatge de la maquinària de l'Estat, el seu programa de govern.

Per tal d'assegurar aquella tendència inercial a l'estabilitat de l'executiu, durant el procés constituent es decideix mantenir el marc jurídic bàsic de la legislació electoral que s'havia articulat en l'etapa pre-constituent (provinent de la Llei 1/1977, de 4 de gener, per a la Reforma Política i el Reial Decret Llei 20/1977, de 18 de març, de normes electorals). Pensem que aquestes disposicions, que tenien un objectiu molt específic –a mig camí entre el foment del pluralisme i la reducció de les formacions polítiques a les Cambres–, neixen amb vocació de provisionalitat. Tanmateix, amb l'aprovació de la Constitució i de la posterior Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juliol, del Règim Electoral General els elements fonamentals del règim electoral pre-constitucional adquireixen vigència definitiva. La qual cosa pot explicar-se per la persistència d'actituds conservadores sobre la normativa electoral per part de les forces polítiques que han obtingut bons resultats (Montero, 1977). Tots els estudis demostren que l'operativitat real del sistema d'elecció del Congrés dels Diputats afavoreix una sobrerepresentació del partit que obté major nombre de vots; que prima la concentració de vot i sanciona la dispersió del mateix; i que potencia un bipartidisme, modulats per la presència de forces polítiques nacionalistes.

S'ha de dir que, durant l'etapa democràtica, el règim electoral ha permès la consecució de quatre còmodes majories absolutes, sense que l'opció guanyadora arribés al 50% de sufragi. En canvi, els partits estatals més minoritaris es troben greument perjudicats pels biaixos d'un model electoral que, a priori, semblava pensat només per transitar cap a la democràcia. Per això, s'ha plantejat amb insistència la modificació del sistema electoral (sense canviar la Constitució) mitjançant una nova llei electoral que fixés una composició de 400 diputats, sent l'assignació mínima per província d'un escó, i substituir la llei d'Hondt per la fórmula Sainte-Laguë. Amb un Congrés més proporcional seria més complex conformar una majoria absoluta, amb la qual cosa el Govern hauria de tenir en compte les diferents corrents polítiques amb representació parlamentària i es reforçaria la capacitat del Parlament per assegurar que l'executiu actüi conforme a les decisions polítiques aprovades en seu parlamentària. En el pla teòric, la reforma és inobjectable; en la pràctica, els partits que estan en disposició de impulsar i recolzar la modificació del sistema electoral justifiquen el manteniment del sistema a partir de l'interés d'evitar la fragmentació de la representació, que podria posar en perill la governabilitat de l'Estat.

Tanmateix, la realitat és caparruda. El descontent social, visibilitat a partir de 2011 mitjançant el moviment 15-M, posa en relleu la deficiència ciutadana respecte de la forma tradicional de fer política i exigeix un canvi de paradigma. La irrupció dels partits emergents, principalment a partir de les eleccions europees de 2014, trastocuen l'escenari representatiu. A partir d'aquell moment, el trencament de la hegemonia de les formacions estatals majoritàries dona pas a un multipartidisme, que imposa la necessitat de negociar pactes i forjar consensos. Amb un parlament més plural i fragmentat hi ha majors dificultats per l'acció de govern, que ha de retre comptes a una oposició més forta i diversa. D'entre les diferents propostes que es plantegen en aquesta nova etapa destaca conveniència de reformar el sistema electoral, amb la finalitat d'introduir aquells canvis que puguin refermar la legitimació popular de les institucions públiques i facilitar la reconciliació dels ciutadans amb la democràcia representativa.

c) El Consell General del Poder Judicial

La Constitució incorpora un règim de garanties específiques per assegurar la independència del poder judicial. Entre aquestes, destaca la creació del Consell General del Poder Judicial, que serà regulat per una llei orgànica i que regirà l'estatut personal de jutges i magistrats. Així, les funcions més importants sobre la carrera judicial (com, per exemple, la designació

dels alts càrrecs judicials) es deixa en mans d'un òrgan autònom i independent del poder polític.

En la primera etapa d'aquesta institució, conformada a partir del sistema d'elecció fixat per la Llei Orgànica 1/1980, de 10 de gener, els dotze integrants de procedència judicial són elegits directament per jutges i magistrats; amb una majoria conservadora, el Consell General actua com a contrapoder del Govern de l'Estat en matèria de política judicial. Per neutralitzar aquesta situació, en la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, es determina que els vint membres que integren la institució són elegits pel Congrés i el Senat. L'objectiu declarat de la norma és «asegurar que la composició del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad». Però és evident que l'elecció parlamentària de tots els membres de la institució comporta un risc (ja advertit a la STC 108/1986) de traslladar la lluita partidista a l'àmbit del poder judicial.

La inadequada utilització per part del parlamentaris dels instruments per renovar la composició de l'òrgan de govern dels jutges fa que es vegi el Consell General com una corretja de transmissió dels interessos partidistes en l'assumpte de la justícia. Per superar la politització de la institució, s'aprova la Llei Orgànica 2/2001, de 28 de juny, que estableix un model mixt de designació dels vocals de procedència judicial (en el qual els jutges proposen i els parlamentaris elegeixen els dotze vocals judicials). Tanmateix, la norma no només no permet superar la pràctica de «repartiments de quotes» entre els partits polítics, sinó que la seva aplicació no trastoca la perceptible fragmentació ideològica dels membres del Consell General del Poder Judicial.

Durant la X Legislatura, i amb l'objectiu declarat de solucionar els problemes de la institució, s'aprova la Llei Orgànica 4/2013, de 28 de juny, amb els únics vots del partit que dona suport al govern. En l'aspecte de la composició –contra pronòstic– les variacions són menors, ja que pels vocals de procedència judicial es manté un sistema de designació mixt, en el que té la darrera paraula del Parlament. En canvi, en el pla organitzatiu i funcional hi ha importants novetats que desdibuixen el model institucional desenvolupant fins llavors. En qualsevol cas, aquest nou impuls legislatiu no ha evitat la pràctica del repartiment de vocals entre les diverses forces polítiques, que segueix contribuint a la pèssima imatge del Consell General del Poder Judicial. Circumstància que ha quedat palesa a finals de 2018, amb el frustrades negociacions per renovar els càrrecs de la institució. La qual cosa implica que el desenvolupament legislatiu del Consell General del Poder Judicial no ha aconseguit superar els desafiaments fonamentals del principi de la separació de poders.

d) El Tribunal Constitucional

Com ja s'ha dit, el Tribunal Constitucional, en la primera etapa, contribueix eficaçment a la correcta interpretació de la Constitució. En aquest sentit, és molt destacada la labor de l'alt tribunal en la determinació del procés autonòmic –per definir el concepte d'autonomia política i diferenciar-la del de sobirania (STC 4/1981); o per determinar la posició dels Estatuts d'autonomia en el sistema constitucional espanyol (STC 76/1983); per precisar què s'ha d'entendre per «interès nacional» en el procés de reestructuració de l'Estat (STC 100/1984)–. Ningú no discuteix l'autoritat i el prestigi del màxim intèrpret de la Constitució fins a 1994, quan es produeix un important conflicte entre les màximes institucions jurisdiccionals (la doctrina parla de la «guerra de las Cortes», Rosario Serra, 1999) arran de la revisió de les decisions del Tribunal Suprem per part del Tribunal Constitucional mitjançant el recurs d'empara.

Pel que fa a la composició de la institució, la Constitució preveu que els dotze magistrats siguin designats mitjançant procediments democràtics, amb l'objectiu de conformar la sensibilitat política necessària per una adequada i evolutiva interpretació de la Constitució. Tanmateix, en la pràctica, l'origen polític de la institució ha derivat cap a la politització en sentit partidista de les seves decisions. Així, l'any 2007 assistim a un nou «vodevil» sobre la composició del Tribunal Constitucional, que perjudica, una mica més, la malmenada imatge de l'alt tribunal. La reforma de la LOTC per incorporar la «sensibilitat autonòmica» en la designació dels magistrats constitucionals provoca un bloqueig sense precedents en la renovació de la institució. Tres anys més tard, i després d'una dubtosa reforma de la LOTC, es resol el bloqueig, novament, amb la fórmula del repartiment de quotes. Sens dubte aquest nou incompliment de la Constitució manifesta la manca de voluntat política de complir adequadament amb les seves prescripcions.

Haurem de concloure, com ja s'ha fet en relació al Consell General del Poder Judicial, que a dia d'avui la situació del Tribunal Constitucional tampoc no és bona, a pesar dels intents dels dos partits majoritaris de reformar aspectes puntuals de la institució per millorar-ne el funcionament. El manteniment del sistema de quotes per a la designació dels magistrats deixa a les clares que els interessos partidistes es mantenen instal·lats també dins el Tribunal Constitucional.

6.3. L'organització territorial de l'Estat

La impossibilitat d'arribar a un acord entre les formacions polítiques per confegir la distribució vertical del poder de l'Estat determina la indefinició constitucional del model territorial. En el títol VIII de la Constitució es

regula de forma confusa un conjunt de principis i procediments per poder accedir a l'autonomia política, sense arribar a delimitar el model final al que s'havia d'arribar. Amb aquest nivell d'indeterminació s'ha produït una profunda transformació de l'Estat autònic, que ha passat principalment per tres etapes: en la primera fase (1979-1983) es produeix la generalització del procés autònic, marcada pels Acords autònics de 1981, amb una diferenciació a nivell competencial entre cinc comunitats autònes dotades de més competències (País Basc, Catalunya, Galícia, Andalusia i Navarra). La segona fase s'inicia amb els Acords Autònics de 1992, que donen pas a successives reformes estatutàries, i que permet una certa igualació competencial entre totes les comunitats autònes. I la tercera etapa s'obri en la VIII Legislatura, després del fracàs de la Proposta d'un nou Estatut per el País Basc, que culmina a partir de 2006 amb l'aprovació dels Estatuts d'autonomia anomenats de «segona generació».

És precisament en aquesta etapa –concretament, amb la reforma de l'Estatut de Catalunya– quan es produeix l'inici de la crisi territorial. Després d'una tramitació molt complicada en el Parlament autònic i a les Corts Generals, la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juny, és aprovada per majories reforçades i ratificada per la majoria de participants en el referèndum preceptiu. El nou Estatut català se sustenta, entre altres plantejaments, en la garantia de les competències autòniques, la participació de Catalunya en les institucions de l'Estat, l'autonomia fiscal i el reconeixement de la identitat singular catalana. El Partit Popular interposa un recurs a la totalitat de l'Estatut. Durant anys assistim a moviments i tàctiques dubtoses per controlar la composició del Tribunal Constitucional que ha de decidir sobre l'Estatut. Finalment, la Sentència 31/2010, de 28 de juny, que no deixa ningú satisfet, en declara inconstitucionals alguns preceptes i molts altres els buida de continguts.

En general, la resolució del Tribunal Constitucional devalua el significat normatiu dels Estatuts d'autonomia. En particular, per a una part de Catalunya, la Sentència suposa una involució en l'autogovern polític, cultural i econòmic i una minva en el reconeixement de la personalitat nacional diferenciada. A partir d'aquest moment es produeix un punt d'inflexió en les relacions entre l'Estat i Catalunya. Una part de la societat civil catalana i un sector de la classe política planteja la necessitat d'articular un nou estatus jurídic, a partir de la voluntat expressada per la ciutadania a través d'un procés participatiu.

Els esdeveniments que s'han anat produint des de llavors mostren aquest canvi de perspectiva i que a Catalunya hi ha un conflicte polític extremadament complex. Les fases prèvies al procés de consulta són ben

conegudes: la manifestació de juliol de 2012 en contra de la Sentència de l'Estatut, les diverses resolucions dictades pel Parlament de Catalunya en relació amb el dret a decidir, a partir de 2013, l'aprovació de la Llei de consultes de 2014, la celebració d'un procés participatiu el 9 de novembre de 2014, les eleccions «plebiscitàries» de 2015, l'articulació de procediments per preparar la ruptura amb el marc jurídic espanyol i la transició cap a la República, a finals d'estiu de 2017 i el «referèndum» de l'1 d'octubre de 2017. A cada passa que es fa en el sentit polític a Catalunya, el Govern de la Nació respon amb una acció davant el Tribunal Constitucional, que anul·la totes i cadascuna de les disposicions i actes impugnats. Fins i tot, davant la gravetat del moment es considera necessària una intervenció televisada del cap d'Estat. La impossibilitat de reconduir la situació mitjançant els instruments jurídics «ordinaris» determina el Govern per activar l'aplicació del principi de coacció estatal, mitjançant el procediment de l'article 155 de la Constitució. El Senat aprova, el 27 d'octubre de 2017, per majoria absoluta, l'Acord pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern per restaurar la legalitat constitucional i estatutària a Catalunya. A l'empara d'aquest acord, el president del Govern de la Nació convoca eleccions legislatives a la comunitat autònoma. La celebració del procés electoral no modifica substancialment el repartiment de forces en el Parlament. Tot i que el partit més votat és un dels anomenats «constitucionalistes», es reedita un govern que es proposa, com a objectiu polític, «aplicar el mandat republicà que emana de la ciutadania». En paral·lel, l'acció de la justícia determina l'ingrés en presó preventiva de càrrecs polítics catalans acusats, entre altres delictes, de rebel·lió.

La cronologia dels fets ha estat relacionada per acadèmics, polítics, opinadors, segons la seva pròpia interpretació i confrontant, d'una banda, el principi democràtic i la legitimitat del procés; i, de l'altra, el compliment de la llei i el principi de legalitat. És molt complicat presentar una interpretació asèptica dels fets, perquè en un assumpte com aquest l'element emocional hi té un pes determinant. Sigui com sigui, i amb això sí que tots hi estarem d'acord, els danys que s'han produït a causa de l'obstinació de dos blocs enfrontats, han abocat la classe política catalana a la fragmentació i a la confrontació.

Des d'una perspectiva més general, pel que fa a la indefinició del sistema territorial, podem observar que l'evolució de l'Estat de les autonomies s'ha vist afectada per contingències polítiques i ideològiques, avatars partidistes i el joc de majories, que no han pogut configurar un marc estable i de confiança per redefinir els difusos punts estructurals acordats pel constituent. Les constants alternatives polítiques (que propicien la instrumentalització ideològica del problema) i les tensions territorials (particularment intenses

en el País Basc i Catalunya) deriven en una crisi global, capaç de conjurar els dimonis del passat (el d'una societat dividida i políticament desintegrada, incapaç de facilitar la suficient estabilitat jurídico-institucional).

6.4. La reforma constitucional

Quan la Constitució compleix vint-i-cinc anys, l'any 2003, els experts ja posen sobre la taula la necessitat d'adaptar-la a la nova realitat del país. Pensem que fins llavors només s'havia produït una reforma constitucional de l'article 13.2, aprovada el 22 de juliol de 1992 pel Congrés dels Diputats i el 30 de juliol pel Senat, una vegada detectada la contradicció entre la disposició constitucional i l'article 8 B, apartat 1 del Tractat constitutiu de la Unió Europea, que permet a qualsevol ciutadà de la Unió ser elector i elegible en els eleccions municipals de l'Estat membre en què resideixi.

Com diu Pérez Royo, vint-i-cinc anys no són gaire anys en la vida d'una Constitució europea occidental. Però sí que ho són en la vida d'una Constitució espanyola. I més encara, en la vida d'una constitució com la de 1978, que inicia un cicle constitucional tan insegur i incert. El balanç dels primers vint-i-cinc anys és raonablement satisfactori si tenim en compte que en l'àmbit polític i institucional, la Constitució ha facilitat, amb normalitat, l'alternança entre dretes i esquerres en el Govern d'Espanya. I en l'àmbit de l'organització territorial, la norma constitucional ha permès el progrés i avanç de l'autogovern de les nacionalitats i regions (a diferents velocitats, però amb una tendència a l'homologació entre tots els territoris), que podrien entrar dins les expectatives raonables dels partits nacionalistes. Però era necessari donar una passa més, per exemple en relació a la revisió del valor normatiu d'alguns principis rectors, com la «protecció social» (per elevar-los en rang de vinculació i garanties); millorar l'encaix de la Carta Europea de Drets Humans amb la Constitució; fer del Senat una autèntica cambra de representació territorial; revisar els principis electorals fonamentals continguts a la Constitució; o millorar les garanties per salvaguardar l'autonomia i la independència del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial.

Tot i la necessitat de impulsar canvis en la norma, en aquells moments la conjuntura política no és favorable a la reforma constitucional. Les diferències entre els partits polítics, que són els que han d'impulsar i facilitar la reforma, són evidents. Entremig, l'any 2005, el Govern presenta al Consell d'Estat un document que conté una proposta de reforma constitucional, articulada en quatre punts: la supressió de la discriminació en la successió a la Corona; la recepció del procés de construcció europea; la inclusió a la Constitució de la

denominació de les comunitats autònomes; i la reforma del Senat. A pesar de l'oportunitat de la proposta i de la necessitat de la reforma, no es donen les mínimes condicions perquè els dos grans partits estatals adoptessin un acord que permetés prosperar el Projecte.

A l'estiu de 2011, per sorpresa i de forma urgent, mitjançant un acord entre el PSOE i el Partit Popular, es reforma l'article 135 de la Constitució per introduir concretes limitacions a les finances públiques i a la capacitat de les institucions d'endeutar-se per aconseguir l'equilibri pressupostari. Aquest compromís era una exigència de la «troika» (Comissió Europea, Banc Central Europeu i Fons Monetari Internacional) per sostenir l'economia espanyola en un dels pitjors moments de la crisi. La reforma se planteja com una qüestió d'Estat, que vincula a totes les administracions (estatals, autonòmiques i locals). L'aplicació de les mesures de consolidació fiscal, derivada del principi d'equilibri pressupostari, suposa a la pràctica la contenció de les polítiques socials de l'Estat i, en conseqüència, té una incidència immediata sobre els més desvalguts i desprotegits.

7. LA DIFÍCIL MADURESA DE SISTEMA CONSTITUCIONAL

La Constitució arriba a la maduresa, al seu quarantè aniversari, enmig de la pitjor crisi econòmica, social i territorial que s'ha conegut en l'etapa democràtica. Es produeix, també, una crisi d'identitat constitucional, en el sentit que els ciutadans ni coneixen la Constitució, ni la valoren ni hi confien, perquè segurament la identifiquen amb el mal funcionament del sistema polític i amb les múltiples deficiències que s'han produït en aquests anys en l'entremat institucional.

En els quaranta anys de democràcia s'ha fet palès que el funcionament del règim polític depèn, no tant del que diu la Constitució, sinó de la manera com s'usa la norma jurídica fonamental. A mesura que ha passat el temps, hem assistit al desprestigi de les institucions cabdals per a la separació de poders, com el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial. El paper de la Monarquia, indiscutit els primers anys, s'han vist fortament debilitat principalment a partir de la conducta poc exemplar de membres de la família real i dels errors, públicament reconeguts, del mateix rei Joan Carles, que el varen abocar a l'abdicació l'any 2014. Els drets civils i polítics han passat per etapes de retallades i modulacions (amb la Llei de seguretat ciutadana, la Llei antiterrorista o la Llei dels estrangers a Espanya, per bé que alguns dels seus preceptes han estat declarats parcialment inconstitucionals); més recentment, amb la supressió de la jurisdicció universal, la regulació de la

presó permanent revisable o la nova Llei de seguretat ciutadana s'ha fet prevaler la seguretat sobre les llibertats. Fins i tot, hem vist com els principis propis de l'Estat social queden condicionats com a conseqüència de la reforma de l'article 135 de la Constitució. Però, sens dubte, la qüestió territorial és la que ha presentat més problemes, segurament perquè és l'assumpte que queda més mal resolt de tots els que inclou la Constitució.

La crisi de la Constitució (o del règim constitucional) de 1978 exigeix que s'obri el debat sobre la reforma constitucional. Cal no magnificar l'obra constitucional ni afirmar el manteniment inalterable dels postulats constitucionals. Tancar-se en la negació absoluta de tot tipus de reforma no és el millor camí per defensar la Constitució. Així s'ha entès des del principi del moviment constitucionalista, quan, a finals del segle XVIII, el constituent francès ja va proclamar que «Una generació no pot sotmetre a les seves lleis les generacions futures». Precisament per això, la majoria de les constitucions –fins i tot les més rígides, com la de 1978– incorporen en el seu articulat la regulació dels mecanismes per a la reforma constitucional, per tal que les necessàries modificacions es facin ordenadament i sense tensions. Per això, també, els Estats del nostre entorn, amb una trajectòria democràtica més llarga, escometen, amb normalitat i naturalitat, els processos de reforma constitucional sempre que són necessaris.

És una anomalia democràtica que a Espanya en quaranta anys només s'hagin produït dues reformes constitucionals, i a més de caire puntual. Sembla que es repeteix el nostre passat històric, en què pràcticament no s'han viscut moments de reforma constitucional. I no és que no fossin necessaris. Basta recordar, per exemple, el cas de la Constitució de 1876, que va permetre una certa estabilitat en la vida política, tot i que el sistema parlamentari era una ficció. El sistema constitucional de 1876 entra en crisi per la ruptura del bipartidisme, la desintegració social a causa dels moviments regionalistes, i el descontent de moviments i grups obrers que no es senten representats pel sistema vigent. Quan s'hi afegeix el malestar militar, es planteja la necessitat d'una reforma constitucional i política. Tanmateix, la reforma de la Constitució de 1876, que era necessària i possible, mai va arribar i, en canvi, la dictadura es va fer present.

Si recordam el passat polític a Espanya, sembla que en el constitucionalisme històric era més fàcil veure morir una constitució que procedir a la seva reforma. En paraules de Santos Julià «antes muerta que reformada, tal parece la consigna que recorrió nuestra historia constitucional.» I aquesta circumstància, com ja hem dit, és una anomalia en la vida política d'un Estat.

8. CONCLUSIONS

1. La Constitució espanyola és més llarga i ambigua del que seria desitjable perquè és el resultat d'un joc d'equilibris molt difícils de fer encaixar. Però a la Constitució s'inclouen els valors que sostenen una democràcia avançada i que serveixen per establir un ordre social i econòmic just. També s'hi troben els elements per consolidar un Estat de dret i per protegir i assegurar l'exercici dels drets humans.

2. Hi ha alguna cosa profundament errònia en la forma en què es desenvolupa la vida política espanyola. Però aquesta forma erràtica de funcionar no és el resultat ni d'un disseny equivocat de l'estratègia de la transició ni tampoc d'uns defectes (inevitables) que pugui tenir la Constitució. Creiem que el problema és l'extraordinària influència que han exercit els partits polítics en tots els àmbits, que ha provocat amb el pas del temps un enorme desprestigi de les institucions i ha derivat cap a un funcionament defectuós del sistema constitucional.

3. El conflicte català és molt complex, perquè hi entren en joc dos principis o valors fonamentals: d'una banda, la legalitat en el compliment dels procediments per avançar en les relacions entre l'Estat i les entitats que el conformen; i de l'altra, la legitimitat de qui planteja unes aspiracions democràtiques a decidir el seu futur polític. Però aquest no és un conflicte irresoluble. Així ho entén el Tribunal Constitucional (STC 42/2014) quan considera que és conforme a la Constitució «el dret a decidir dels ciutadans de Catalunya», entès com una aspiració política que es pot concretar mitjançant un procediment ajustat a la legalitat constitucional, amb el respecte amb els principis de legitimitat democràtica i pluralisme polític. És evident que no hi pot haver democràcia sense respecte a la llei; i és igualment cert que l'element democràtic ha d'alimentar la llei.

4. La Constitució, per si mateixa, és insuficient per resoldre els diferents conflictes socials i polítics que sorgeixen en un Estat. A aquestes alçades ja ningú no pot creure en la facultat taumatúrgica del text constitucional i esperar que simplement invocant-lo es resolguin els problemes o pugui canviar una realitat. La Constitució estableix les regles del joc, pretén l'estabilitat del sistema polític i conforma un programa de defensa dels interessos socials. Però l'autèntica virtualitat del text constitucional resideix en el seu caràcter viu i adaptable a la societat que ha de servir, a través de la interpretació que en faci el Tribunal Constitucional i, en els casos en què aquesta interpretació sigui insuficient, mitjançant els procediments de reforma constitucional.

5. El sistema polític i institucional està desgastat i necessita canvis, o bé sigui en forma de grans pactes o bé mitjançant la reforma constitucional, o, segurament, amb la confluència de les dues vies. La crisi no s'ha de veure només com una situació de pèrdua, de fallida, sinó que es tracta d'un moment obert a noves oportunitats de canvis i millores en el sistema polític i institucional. Segurament les iniciatives per renovar les estructures de poder s'haurien d'haver plantejat ja fa anys, abans que esclatàs la crisi econòmica i el problema català.

Vull acabar aquesta breu reflexió sobre l'essència i el valor de la Constitució (o del règim constitucional) de 1978 amb uns versos escrits fa quasi quaranta anys, però que ens fan prendre consciència de l'actualitat immediata i dels reptes de futur. L'any 1980, en un moment de canvis i polítics i de moltes expectatives, Miquel Martí i Pol escriu un poema titulat «Ara mateix». El poeta apel·la a la responsabilitat col·lectiva de tots per actuar en «l'espai d'història concreta que ens pertoca» –l'*ara mateix*–. I, a pesar dels dubtes i renúncies que ens envolten, els versos ens donen a entendre que el moment que vivim és únic i que és ple d'oportunitats, i que per això «tot està per fer i tot és possible». Potser en aquests moments no veiem el futur de la Constitució amb la claredat que pertoca perquè, per diferents motius, han sortit moltes traves al seu camí. Però és responsabilitat de tots treballar perquè aquest futur sigui possible i reeixit. Perquè la convivència democràtica i el progrés de les llibertats passa, necessàriament, per l'enfortiment de la cultura constitucional.

BIBLIOGRAFIA

Els indicadors sobre la valoració de la Constitució i la de la confiança en les institucions s'han extret de les enquestes del CIS. En concret, “Estudio 2966. Barómetro de Noviembre. (http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13204) i “Estudio 3126. Postelectoral Elecciones Generales 2015 [...] Enero-marzo 2016” (http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14258).

Per la referència a la crisi institucional i constitucional, s'ha consultat l'obra de Santiago MÚÑOZ MACHADO, *Infere sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012. També és molt destacat el document presentat a Madrid, el 20 de novembre de 2017, per un grup de professors de Dret Administratiu i de Dret Constitucional que duu per títol *Ideas para una reforma de la Constitución* (http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf).

Els versos de Jaime Gil de Biedma corresponen al poema “Apología y Petición”, publicat en l’obra *Las personas y el verbo*, 1975, reeditat en diverses ocasions. S’ha consultat la setzena edició (2014), de Seix Barral.

Per fixar els principis bàsics del constitucionalisme històric espanyol s’han utilitzat les referències de l’obra clàssica *Breve historia del constitucionalismo español*, de Joaquín TOMÁS VILLARROYA, reeditat pel Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012. També s’ha consultat *Las Constituciones de España. Edición y estudio preliminar de Jorge de Esteban*, Taurus, 1981. La referència als nostres “dimonis familiars” està presa de l’obra *La democracia en España* de Joaquín GARCÍA MORILLO (editada per Alianza Editorial a Madrid, l’any 1996).

La cita de la decadència d’Espanya està presa de José ORTEGA I GASSET a l’obra *España invertebrada: bosquejo de algunos pensamientos históricos*, Calpe, Madrid, 1922 (reeditada en diverses ocasions). La referència esperpèntica d’Espanya, de Ramón DEL VALLE INCLÁN, apareix a l’obra *Luces de Bohemia*, de 1924, que també compta en nombroses reedicions.

Sobre la transició política espanyola i el procés constituent s’han consultat els autors i les obres següents: Pablo LUCAS VERDÚ, *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976; Richard GUNTER, “El proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos*, 1986; Raúl MORODO, *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984 (reimpresió de 1997); Josep M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998.

La visió conservadora del text constitucional i els seus eventuais problemes la trobam a l’article d’opinió “Las luces y las sombras de la Constitución”, de Manuel Fraga https://elpais.com/diario/1978/10/26/opinion/278204407_850215.html, 26 octubre

Sobre la primera etapa de la implantació de la democràcia a Espanya mitjançant la Constitució, és interessant l’obra de Charles POWELL *España en democracia, 1975-2000*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001.

La referència al XXV aniversari de la Constitució correspon a Javier PÉREZ ROYO, “Presentación”, *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2006.

Per una visió més completa de la posada en pràctica de les disposicions constitucionals fins a dia d'avui és molt recomanable l'obra de Luis LÓPEZ GUERRA *La Constitución de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.