

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

## 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, principalment perquè la història recent d'Espanya estava marcada pel pessimisme i pels fracassos col·lectius i perquè el procés de la transició fou improvisat, complicat i difícil.

Ara és un bon moment per fer balanç dels avanços que s'han produït en el país amb la instauració d'un règim de llibertats. Però també és temps per revisar l'estat de salut del sistema democràtic, en vista dels canvis de perspectives i les transformacions polítiques i socials d'aquests quaranta anys. 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 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; i en relació amb la transició, el 72% dels enquestats diu que aquella etapa històrica és motiu d'orgull, encara que devers un 51% diu estar poc o gens satisfet amb la Constitució; i cosa que és més preocupant, el 67% assegura estar poc o gens satisfet amb el funcionament de la democràcia a Espanya. En una enquesta encara més recent (CIS, 2016) en què s'ha mesurat l'índex de confiança en les institucions, gairebé el 75% dels enquestats consideren que els polítics no es preocupen gaire del que passa a la gent i que sempre que aconseguen el poder cerquen els seus interessos personals. La principal causa de preocupació entre els enquestats és l'atur (60,8), seguit de la corrupció (13,9), l'economia (6,3), la sanitat (4,7) o el terrorisme internacional (4,6) (cria l'atenció que en plena voràgine del procés català només un 1,6% dels entrevistats està preocupat per la qüestió territorial). 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 desencís en la cosa pública: el Parlament obté una mitjana de 4,06 punts; el poder judicial, 3,97, i els partits polítics, 3,19.

Creiem que la mala valoració que es fa de la Constitució té molt a veure amb la percepció que té la ciutadania de la manca d'eficàcia del sistema polític. Pensam que en aquests darrers anys els ciutadans –afectats per una accentuada crisi econòmica i que han patit les conseqüències de les polítiques d'austeritat i de contenció de la despesa–, en general, es mostren desconfiats davant l'acció política. La confluència d'aquestes tensions i la virulència dels seus efectes, juntament amb la complexa crisi territorial, han generat allò que podríem denominar una «tempesta perfecta» i han posat en dubte la capacitat de les estructures jurídiques i de les institucions consolidades per donar-hi una resposta adient.

En aquest context, «avança inexorablement el procés de deteriorament de les institucions constitucionals» (Santiago Muñoz Machado, *Informe sobre España*). En un sistema en què s'ha potenciat la democràcia representativa, els partits polítics afronten

el repte de recuperar la societat de la desfeta de la crisi econòmica. Però 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 espanyol del segle XIX 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. Durant el segle XIX, 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 invertebrada*, 1921; Valle Inclán descriu una imatge esperpèntica del país: «España es una deformación grotesca de la civilización europea», a *Lucas 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» (Morodo, *La transición política*) 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 molt complicada, improvisada, atípica i insòlita. La profunda contradicció de l'estratègia plantejada**

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 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), tenint en compte que la cúpula militar del franquisme es mantenia vigilant i expectant davant els moviments del Govern.

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 s'han posat 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 políticsocial i de reconciliació nacional; els importants interessos internacionals en joc; la mateixa consciència de les elits franquistes que el canvi polític és inevitable i la cautela per part del Govern (conformat a partir de la legalitat franquista), fins a la prudència de l'oposició democràtica, encara a la clandestinitat (Morodo, 1997). Tanmateix, només s'han posat les primeres fites per caminar cap a la democràcia. Queda, encara, molt per fer.

#### **4. Un procés constituent llarg i difícil, amb un resultat ambigu en molts punts, però globalment satisfactori**

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, és important la coincidència entre tots els actors polítics en la necessitat de conformar una constitució de consens i compromís. Es tracta d'aconseguir un equilibri entre el poder del partit en el Govern –que ha de liderar la reforma política– i la força de l'oposició –per legitimar aquesta estratègia de canvi–.

La por que fan els fantasmes del passat determina que les forces polítiques subscriuguin 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'esquerres 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 passà, 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 tensaren els debats entre els partits d'esquerra (PCE i PSOE) i els altres quatre partits, que tenien 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 AP i PNB 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 perill 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. 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, finalment es tanca el procés pel qual s'aprova la Constitució, el 29 de desembre de 1978.

La desgraciada tradició espanyola, que havia estat marcada per la imposició i el *trágala*, amb l'aprovació de la Constitució coneix 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.

Tanmateix, l'acceptació en bloc de la Constitució ni podria ni havia de ser total. No seria coherent amb un règim autènticament democràtic i pluralista, assumir acríticament tots i cadascun dels postulats constitucionals. Així, les discrepàncies, dins i fora de les institucions representatives, sobre la Constitució i la seva aplicació han estat una constant durant els quaranta anys d'experiència democràtica. Circumstància que tampoc no resulta estranya si tenim en compte que molts dels compromisos assolits durant l'etapa constituent, precisament pel context sociopolític en què es produeixen, no aborden, a fons, els problemes substancials, sinó que tan sols marquen uns criteris i paràmetres generals i, fins i tot, en ocasions molt ambigus. Queden per al futur les concrecions i les adaptacions que siguin necessàries per facilitar la coherència i la claredat dels punts més discutits.

## **5. De les primeres passes de la Constitució, entre la incertesa i la voluntat de normalitat institucional, a la consolidació d'un règim de llibertats**

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.

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 tenir el 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'amenaça 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 desactiva la mobilització militar a València. Se supera, d'aquesta manera, l'atac militar i per la força a la democràcia i al règim de llibertats.

En l'àmbit polític, a partir d'un informe del professor García de Enterría, se signen els Pactes Autonòmics de juliol de 1981 (entre UCD i PSOE), per establir un règim (institucional i competencial) harmònic per a les comunitats autònomes de «via ordinària». L'any 1982 s'aprova a les Corts el text definitiu de la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (la LOAPA, que, posteriorment, fou declarada inconstitucional per la STC 76/1983, de 5 d'agost) en un intent de centralitzar algunes competències de les comunitats autònomes. Comença, així, la història del «café para todos» (cap altra regió espanyola no volia ser menys que les regions històriques i que Andalusia). El café sí que serà per a tothom, però serà 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 tota 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. A partir del marc constitucional s'inicien tot un seguit de reformes legals i estructurals que són fonamentals per a la modernització del país. Els primers anys foren d'ajusts i reconversions per abordar la difícil situació econòmica. En l'àmbit social, 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 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.

La Constitució de 1978 estableix les precondicions fonamentals que han de possibilitar l'ingrés d'Espanya en les institucions supraestats. La integració a les comunitats europees, que es produeix l'any 1986, permet la inversió de fons europeus per finançar grans infraestructures i per reduir la desigualtat entre regions. L'altra gran aposta de la política exterior (el manteniment a l'OTAN) resulta més controvertida, principalment a causa del viratge del mateix Partit Socialista, que s'havia manifestat, mentre estava a l'oposició, a favor de sortir de l'estructura militar. El govern de González anuncia que defensarà la continuïtat a l'OTAN (amb algunes condicions atenuants). Per fer front a aquesta incoherència manifesta, es convoca un referèndum consultiu, també l'any 1986, que es converteix en una de les proves més dures del mandat de González. La victòria del sí, tot i que per un marge molt estret, reforça la figura del líder socialista.

En l'àmbit institucional, els primers anys de funcionament del Tribunal Constitucional contribueixen eficaçment a la correcta interpretació de la Constitució. L'alt tribunal té un paper fonamental en la determinació del contingut dels drets constitucionals (per exemple, els drets dels detinguts, tot declarant inconstitucionals els excessos de la legislació antiterrorista; la garantia de la inviolabilitat del domicili, en l'examen de la Llei de seguretat ciutadana; o el mateix dret a la vida, amb la Sentència sobre la regulació de la despenalització parcial de l'avortament; també són molt importants els pronunciaments de l'alt tribunal sobre el dret de vaga o el dret d'educació). Igualment, és molt destacada la labor del Tribunal Constitucional 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») arran de la revisió de les decisions del Tribunal Suprem per part del Tribunal Constitucional mitjançant el recurs d'empara.

En l'etapa socialista es fan evidents el desencontres entre el Govern i el Consell General del Poder Judicial. En la primera època d'aquesta institució, dotze dels integrants són elegits directament per jutges i magistrats i, 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, la Llei orgànica del poder judicial (1985) determina que els vint membres que integren la institució seran elegits pel Congrés i el Senat. L'objectiu de la norma és «assegurar que la composició del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad». Però és evident (com ja adverteix la STC 108/1986) que l'elecció parlamentària de tots els membres de la institució comporta un risc de traslladar la lluita partidista a l'àmbit del poder judicial.

Els efectes de la política econòmica del Govern socialista es comencen a sentir a partir de 1985 i Espanya viu una etapa d'expansió econòmica que s'allarga fins a 1992, moment en què es produeixen esdeveniments que serveixen per projectar una imatge d'èxit del país (com els Jocs Olímpics de Barcelona o l'Exposició Universal de Sevilla). Però no tot són flors i violes els anys de govern de Felipe González. A poc a poc, es produeix un distanciament entre el PSOE i el sindicat UGT, a causa, precisament, de la dura política d'ajustaments econòmics, de la flexibilització del mercat de treball i de la reconversió industrial. El rebuig dels sindicats al Pla d'ocupació juvenil, que precaritzava els contractes per als joves, dona pas a la convocatòria d'una vaga general el 14 de desembre de 1988 que mobilitza vuit milions de persones, entre treballadors, autònoms i estudiants.

Els punts més obscurs dels governs de González deriven de la guerra bruta contra ETA a través del GAL, estratègia que s'inicia l'any 1990 i amb la qual comença el declivi socialista. Els diferents casos de corrupció (Juan Guerra, 1989; Filesa, 1990; Ibercorp, 1992) i sobretot les implicacions del Ministeri de l'Interior en l'assumepte dels GAL, juntament amb la desfeta econòmica, són aprofitats per l'oposició per demanar la dimissió del president del Govern («vayáse, señor González» és la frase que, des de 1994, se sent insistentment en el Congrés dels Diputats).

I amb la convocatòria electoral anticipada, González aplega. L'any 1996 s'inicia l'etapa dels governs del Partit Popular, liderat per José María Aznar, durant dues legislatures, fins a 2004. Aquests anys es caracteritzen per les reformes liberals. S'abaixen els impostos. També s'adopten mesures per contenir el dèficit i per tancar els pressuposts de l'Estat, les comunitats autònomes i els ajuntaments en equilibri. Es produeixen liberalitzacions en el sector públic estatal, principalment en l'àmbit de les telecomunicacions, l'energia, i el transport. L'objectiu d'aquestes mesures és complir amb els criteris fixats per la Unió Europea perquè Espanya es pugui integrar a la unió monetària, a partir dels criteris de convergència establerts en el Tractat de Maastricht. I l'objectiu s'assoleix amb èxit. L'any 1988 es decideix que Espanya formarà part de la Unió Econòmica i Monetària i l'1 de gener de 2002 entra en vigor la nova moneda. L'altra cara de l'èxit i de la bonança econòmica és la generació de la bombolla

immobiliària, que fa de l'adquisició de l'habitatge el principal problema per a moltes persones, principalment per a les més joves.

En la segona legislatura, els resultats electorals feien pensar en una etapa de tranquil·litat i estabilitat per al Govern Aznar, que, deslligat de la necessitat de pactar amb altres formacions, podria dur endavant sense dificultats el seu projecte polític. Tanmateix, fou una etapa de tensió en diferents àmbits: en matèria social, per intentar controlar l'entrada d'immigrants, es restringeixen els drets dels estrangers a Espanya a través de la Llei d'estrangeria (2000), si bé posteriorment una part important dels preceptes modificats són anul·lats per la STC 236/2007, de 7 de novembre. Davant la virulència del fenomen terrorista, i a proposta del PSOE, se signa el Pacte d'Estat per les llibertats i contra el terrorisme (desembre de 2000), que posa les bases per a l'aprovació posterior de la Llei orgànica 6/2002, de 27 de juny, de partits polítics, llei que regula el procediment per il·legalitzar les formacions polítiques que donin suport a les organitzacions terroristes o que no rebutgin la violència com a forma de fer política. L'aplicació d'aquesta norma provoca intenses discussions polítiques i malestar a les formacions nacionalistes. Per un altre costat, les discutibles propostes de la reforma laboral impulsada pel Govern porten a la convocatòria d'una vaga general (20 de juny 2002). L'executiu respon amb l'aprovació de les mesures més controvertides de la reforma laboral per la via del decret llei (que fou declarat inconstitucional l'any 2007, tot considerant que en aquell cas el Govern havia fet un ús abusiu de la legislació d'urgència).

L'any 2003 el Govern de l'Estat impugna davant el Tribunal Constitucional el Pla Ibarretxe, amb el qual es pretenia articular una consulta democràtica a la societat basca per decidir el seu futur polític. Posteriorment, el Congrés dels Diputats (per 313 vots enfront de 29) rebutja prendre en consideració la proposta del Parlament basc per reformar l'Estatut de Guernica. També l'any 2003, s'aprova una reforma del Codi Penal que incorpora un delictes específic de convocatòria il·legal d'eleccions o de consultes populars per via de referèndum (suprimit, més endavant, per la reforma de Zapatero).

En l'àmbit institucional, el declivi del Consell General del Poder Judicial és, en aquesta etapa, indiscutible. 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 propicia una clara i perceptible fragmentació ideològica dels membres del Consell General del Poder Judicial. 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 mantindran instal·lats també dins el Tribunal Constitucional.

En la darrera etapa del Govern d'Aznar fou molt contestada l'aprovació del Pla hidrològic nacional. En matèria educativa, el Govern no arriba a implantar la Llei orgànica de qualitat de l'ensenyament, aprovada sense consens. Però els punts més



controvertits del Govern d'Aznar són la insuficient resposta institucional davant la catàstrofe ambiental del *Prestige* (2002); l'aliança amb els presidents dels Estats Units i el Regne Unit amb ocasió de la intervenció militar a l'Iraq (2003); i, principalment, la desconcertant gestió de la informació amb ocasió dels més greus atemptats terroristes que ha patit Espanya, el fatídic 11 de març de 2004, només quatre dies abans de les eleccions generals, amb l'esclat de deu bombes a quatre trens de rodalies de Madrid, que seguen la vida a 191 persones i deixa ferides més de 1.500 víctimes.

## **6. El vint-i-cinquè aniversari de la Constitució. Entre la retrospecció i els projectes de futur**

Enfilat el segle XXI, arribam al vint-i-cinquè aniversari de la Constitució, l'any 2003. 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. En principi, podríem pensar que el balanç dels primers vint-i-cinc anys és raonablement satisfactori. 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.

La reivindicació de la vigència i validesa del principis constitucionals bàsics no es contradiu, però, amb la necessitat de plantejar propostes per actualitzar-los i per ajustar-los a les transformacions socials. Quan la Constitució compleix vint-i-cinc anys, els experts ja posen sobre la taula la necessitat d'adaptar-la a la nova realitat del país, referint-se (només a títol d'exemple) 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.

Però 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. I la realitat demostra que, lamentablement, en aquella etapa l'edifici del consens i de la reconciliació ja està prou debilitat. A partir de 2004 el Govern socialista, amb el suport de partits d'esquerra i independentistes, impulsa un seguit de reformes legislatives molt contestades per la dreta mediàtica, social i política: la paralització de la LOCE (mitjançant el Reial Decret 1318/2004, de 28 de maig, que modifica el calendari d'aplicació de la LOCE); la Llei 13/2005, d'1 de juliol, que reconeix el matrimoni entre persones del mateix sexe; la promulgació d'una nova llei educativa (Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig) que introdueix l'assignatura Educació per a la Ciutadania; la Llei 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat entre homes i dones, que imposa l'equilibri en les candidatures electorals; o la Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual se reconeixen i amplien els drets i estableixen mesures en favor de qui va patir persecució o violència durant la guerra civil i la dictadura (la llei per a la

memòria històrica). A més, en l'àmbit territorial s'inicia l'etapa de la reforma dels Estatuts d'autonomia, que dona lloc als anomenats «Estatuts de segona generació».

Entremig, el Govern presenta al Consell d'Estat un document que conté una proposta de reforma constitucional (2005), 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 pugui prosperar. I la iniciativa es perd dins un calaix.

L'any 2007 comença 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. Aquest nou incompliment de la Constitució, per part dels principals partits polítics, perjudica greument el sistema democràtic.

## **7. L'inici de la crisi territorial. Una nova oportunitat perduda per reforçar el paper de la Constitució**

En aquests moments podem situar l'inici de la crisi territorial, concretament amb la reforma de l'Estatut de Catalunya, l'any 2006. Després d'una tramitació molt complicada en el Parlament autonòmic 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 autonòmiques, la participació de Catalunya en les institucions de l'Estat, l'autonomia fiscal i el reconeixement de la identitat singular catalana. El Partit Popular, que en el tràmit parlamentari repeteix insistentment «Espanya se rompe», 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: 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 la impugnació 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 de Catalunya. 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 relatada per acadèmics, polítics, opinadors, segons la seva pròpia interpretació i confrontant, d'una banda, el principi democràtic i la legitimitat 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. En qualsevol cas, crec que es poden extreure tres idees fonamentals del que ha succeït fins ara, sempre partint de la premissa que les decisions unilaterals adoptades per la majoria política a Catalunya per preparar el dret a decidir no tenen encaix constitucional i considerant, també, la naturalesa fonamentalment política del conflicte.

En primer lloc, no pareix que l'aplicació del mecanisme de coerció estatal de l'article 155 de la Constitució hagi estat una mesura suficient per afrontar el problema català, tan enquistat. Fins i tot algun autor diu que «el 155 no contribueye a resolver ningún problema, sinó que hace más difícil encontrar una respuesta para todos» (Pérez Royo).

En segon lloc, el plantejament estrictament polític del Govern de l'Estat davant el «desafiament»/«procés» no ha estat encertat. La constant i estricta apel·lació a la prudència i al sentit comú, sense fer cap passa per cercar punts de trobada i «estendre ponts» amb les institucions catalanes, mostra apatia per part de qui té la responsabilitat d'exercir l'acció política de l'Estat. S'ha reaccionat massa tard davant uns fets que anaven guanyant en virulència des de 2012.

En tercer lloc, la judicialització del conflicte podria haver estat una errada estratègica. Activar la resposta judicial, discutible en diferents punts, en certa manera ha relegat el Govern a un paper secundari (si no de figurant) en un àmbit que és pròpiament polític. A més, recórrer a la justícia per inacció de la política va en detriment de la separació de poders i perjudica, encara més, la malmenada imatge del Poder Judicial.

Sigui com sigui, i amb això sí que tots hi estarem d'acord, els danys catastròfics que s'han produït a causa de l'obstinació de dos blocs enfrontats, han abocat la societat catalana, sentimentalment sobreexcitada, a la fragmentació i a la confrontació. Hauran de passar anys, dècades potser, per recuperar la concòrdia a Catalunya i tancar les ferides.

## **8. 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 democràcia com el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial. La «qüestió religiosa», de forma més mitigada que en altres etapes històriques, ha estat objecte de desencontres en ocasió de la discussió i aprovació de les lleis reguladores del divorci, de l'avortament, del dret a l'educació (i, en particular, la regulació dels concerts educatius i el caràcter avaluable o no de l'assignatura de religió) o de la que estableix la igualtat jurídica del matrimoni entre persones del mateix sexe. 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 seus postulats. 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 menor.

## 9. 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 insuficiència de la Constitució per resoldre els diferents conflictes socials i polítics que sorgeixen en un Estat és una realitat indefugible. A aquestes alçades ja ningú no pot creure en la facultat taumatúrgica del text constitucional i esperar que simplement invocant-lo es facin desaparèixer automàticament 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 d'oportunitats mitjançant l'articulació de canvis i millores en el sistema polític i institucional, davant la imperiosa necessitat de renovar les estructures de poder. Segurament aquestes iniciatives s'haurien d'haver plantejat ja fa anys, abans que esclatàs el problema català. Però en aquests moments no fer res no és una opció.

Vull acabar aquesta lliçó inaugural 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 és un projecte que es construeix dia a dia i que hem d'impulsar entre tots, ara mateix.

I, per acabar, només em queda agrair la presència de tots els que ens heu volgut acompanyar avui vespre, perquè és la vostra assistència el que fa important aquest acte i dona rellevància a aquesta lliçó inaugural. Moltes gràcies a tots.

Palma, 1 d'octubre de 2018  
Maria Ballester Cardell

## Bibliografía

Les indicadors sobre la valoració de la Constitució i de la confiança en les institucions s'han extret de les enquestes del CIS. En concret, “Estudio 2966. Barómetro de Noviembre 2012 ([http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13204](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13204)); i “Estudio 3126. Postelectoral Elecciones generales 2015 [...] Enero-marzo 2016”.

Per la referència a la crisi institucional i constitucional, s'ha consultat l'obra de Santiago MÚÑOZ MACHADO *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012. També es 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 constitucional*, [http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf).

Els versos de Jaime Gil de Biedma corresponen al poema “Apología y Petición” en la obra *Las personas y el verbo* de 1975, reeditada en diverses ocasions. S'ha consultat la setzena edició (2014) per 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 Villaroya, 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 Joaquín GARCÍA MORILLO a l'obra *La democracia en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

La cita sobre la decadència d'Espanya està presa de José ORTEGA Y 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 i el procés constituent s'han consultat els autors següents: Pablo LUCAS VERDÚ, *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976; Richard GUNTHER, “El proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos*, 1986; Raul Morodo, *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1984 (reimpresió de 1997); Josep M. COLOMER, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, 1998.

Sobre la primera la implantació de la democràcia a Espanya fins al final del segle XX es interessant la obra de Charles POWELL, *España en democracia, 1975-2000*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001.

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