

## Balanç dels primers 25 anys de vigència de la Constitució

**Carles Viver i Pi-Sunyer** / Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra. Ex Vice-president del Tribunal Constitucional

Com ja he dit en altres ocasions, al meu parer, els tres aspectes més rellevants de la Constitució de 1978 són, d'una banda, el canvi radical i positiu que va introduir en l'ordenament jurídic espanyol en el moment de la seva entrada en vigor; en segon lloc, el fet que ha sigut una Constitució efectivament aplicada i, finalment, que ha contribuït, des de la modesta posició que correspon al Dret, a la transformació política, econòmica i social d'Espanya.

Tanmateix, aquesta valoració global positiva, que faig crec sense cap mena de reserva, no equival a concloure que no hi han aspectes concrets de la Constitució que no calgui millorar. De fet, seria preocupant que el Text constitucional no requeries reformes després de 25 anys de vigència i de les més que notables transformacions socials que s'han produït a Espanya, degudes precisament, entre d'altres factors, a la vigència transformadora de la pròpia Constitució. Però anem per parts.

La primera cosa que cal destacar en fer balanç de la Constitució de 1978 és, en efecte, la transformació profunda que va introduir en una llarga tradició d'ordenaments jurídics basats en criteris autoritaris i centralistes. La Constitució va suposar un canvi radical, tant en l'estructura de l'ordenament com en la forma –des d'aquest moment democràtica– de la seva creació, com, sobretot, en el seu contingut, ja que va modificar de soca-rel la forma d'Estat, la forma de govern i l'estructura territorial del poder, tot transformant l'estructura jurídic-política d'un Estat tradicionalment autoritari, autocràtic i «abstencionista», en una altra pròpia d'un Estat de dret, democràtic i social. Darrerament, amb certa freqüència es destaquen els límits i condicionaments en els que es va produir el procés de transició de la dictadura franquista a la democràcia. És ben cert que aquests condicionaments van existir, però no ho és menys que el resultat final del procés va ser el canvi radical al que m'acabo de referir. De fet, la Constitució va ser un dels fruits més granats d'aquest procés de transició política, que sol analitzar-se amb admiració arreu. Recordar on estàvem al 1978 i retre tribut a la Constitució que va contribuir a fer possible el canvi, és, no solament una dada imprescindible a l'hora de fer balanç, sinó també un exercici d'estricta justícia.

En segon lloc, la Constitució de 1978 és una Constitució efectivament aplicada. Aquesta és una dada més rellevant del que pot semblar a primera vista, sobretot si es té en compte que amb molta freqüència els textos constitucionals resten total o parcialment inaplicats a la pràctica. La història constitucional espanyola és un cementiri de constitucions inaplicades i encara avui el dret comparat ens mostra una notable quantitat de Constitucions que estan en vigor només formalment. En canvi, com dic, a la Constitució de 1978 són molt pocs els preceptes que no s'han aplicat. Un d'aquests rars exemples és el de l'article 63.3 que exigeix l'autorització prèvia de

las Corts Generals per tal que el Rei pugui declarar la guerra. Aquest precepte a la pràctica s'ha buidat de contingut a base de donar a l'expressió «declarar la guerra» un significat tant estricte i formalista que no s'hi inclouen els supòsits d'enviament de tropes fora del territori espanyol amb missions no estrictament humanitàries.

Aquesta és, però, una excepció. Els ciutadans des del primer moment van fer seva la Constitució, van substituir amb naturalitat l'expressió tan habitual de «no hi ha dret», per la de «és inconstitucional» i van fer valer els seus drets constitucionals davant dels tribunals de justícia. Els legisladors van concretar amb celeritat els preceptes constitucionals que requerien concreció legal, els tribunals van aplicar directament els preceptes constitucionals en la resolució dels conflictes i l'actuació dels poders públics –tant estatals, com autonòmics i locals– va seguir, sense excepcions significatives, els procediments previstos a la Constitució, i va respectar de forma generalitzada les regles i principis consagrats en el text constitucional. Sens dubte també en aquest àmbit hi han hagut excepcions, però no són suficientment significatives com per posar en qüestió la regla general anunciada. Els qui neguen l'efectiva aplicació de la Constitució normalment al·ludeixen als preceptes com els que fan referència a l'habitatge digne, al medi ambient adequat, a la protecció de la salut, la promoció del progrés social i econòmic i una redistribució de la renda més equitativa. Tanmateix, cal tenir present, per evitar crítiques desenfocades, que en el text constitucional aquestes previsions no es consagren com a drets constitucionals sinó com a simples principis que han de regir l'acció política dels poder públics. Des d'aquesta perspectiva cal enjudiciar la qüestió.

En canvi, el que, sens dubte, encara manca és una autèntica cultura constitucionalista, no solament entre els ciutadans, sinó també entre els governants. En són exemples el fet que el pluralisme, la diversitat, la tolerància, el respecte a les minories, no han quallat encara com a valors que cal fomentar en la mesura en que són la base que sustenta tota la organització política; la confusió entre el que és públic i el que és privat; o la confusió entre els plànols polític, econòmic i mediàtic; les interferències en els mecanismes de control, que no es veuen com a instruments connaturals al propi sistema, sinó com a fenòmens aliens que no hi ha més remei que suportar i, si és possible, neutralitzar al màxim.

Finalment, la Constitució ha contribuït a transformar la realitat política, social i econòmica. Certament en aquest camp els seus mèrits són menors, ja que corresponen essencialment a les forces polítiques que han governat al llarg d'aquests anys i, més en general, a la societat espanyola. Però, pel mateix motiu, també són menys justificats els retrets que en alguna ocasió es fan a la Constitució des d'aquesta perspectiva. Si no s'ha avançat més en el sempre inacabat camí d'aprofundiment de l'Estat de Dret o en augment de la qualitat de la democràcia o en la millora de les condicions de vida i de la redistribució de la renda, com exigeix l'Estat social, no es degut tant a las previsions contingudes a la Constitució quan a les normes que l'han anat concretant i, molt especialment, a la pràctica que els agents polítics i socials han desenvolupat. Dit en altres paraules: la millora de l'Estat de Dret, democràtic i social no requereix prioritàriament una reforma de la Constitució, sinó la d'altres disposicions i, sobretot, la de les pràctiques i comportaments dels agents referits. Cal destacar també que la Constitució ha possibilitat l'actuació de governs i majories parlamentàries de molt diferent orientació política i els hi ha permès aplicar els seus programes sense necessitat de reformes ni de mutacions constitucionals.

Això no obstant, és cert que l'experiència d'aquests 25 anys de vigència de la Constitució han posat en relleu que hi ha aspectes que cal millorar. Un d'aquests extrems és el relatiu a l'organització territorial del poder. Des de fa un temps, amplis sectors polítics i socials de Catalunya, el País Basc i, en menor mesura, Galícia han denunciat el que consideren insuficient nivell de descentralització política i de reconeixement institucional de les tres comunitats nacionals. Aquesta reivindicació a favor d'un major autogovern s'ha anat estenent a l'actualitat a d'altres Comunitats Autònomes. Sembla que s'ha obert camí la constatació de que, després de 25 anys, la capacitat de les Comunitats Autònomes per fixar polítiques pròpies en àmbits materials dotats de certa completesa i de rellevància pràctica és molt limitada; també ho és la possibilitat de que les Comunitats Autònomes participin en els òrgans generals de l'Estat –l'exemple del Senat és clar i acceptat, però també del Tribunal Constitucional, el Banc d'Espanya o la Comissió Nacional del Mercat de Valors–; també s'observa una manca de participació en els òrgans i en la fixació de les polítiques de la Unió Europea malgrat que una bona part de les competències exclusives de les Comunitats Autònomes resulten condicionades per aquestes polítiques, de manera que aquesta mancança pot portar a un buidament real d'una bona part de les competències autonòmiques. La millora del sistema de finançament de les Comunitats Autònomes també és motiu de reivindicació. Pel que fa a les competències, les Comunitats Autònomes no solen reivindicar nous àmbits competencials –llevat d'alguna competència concreta, com succeeix en matèria d'estrangeria–, sinó que el que reivindiquen és que es doni un contingut més ampli a les competències que avui ja tenen atribuïdes i, sobretot, que aquest contingut es garanteixi constitucionalment front a interpretacions restrictives com les que s'han anat produint al llarg d'aquests anys.

Certament, donat el caràcter indeterminat de molts dels preceptes constitucionals i estatutaris que regulen aquestes qüestions, molts d'aquests objectius de millora de l'autogovern es podrien assolir amb una interpretació diferent –una «relectura»– de la Constitució i dels Estatuts d'Autonomia. Aquesta via, llargament reclamada, no ha donat, però, resultats significatius i, per altra banda, no és suficient per garantir la seguretat i l'estabilitat a les que abans em referia. La segona alternativa consisteix en reformar els Estatuts d'Autonomia. Certament a través d'aquesta via es pot avançar molt en l'autogovern de les Comunitats Autònomes, malgrat que hi ha qüestions que requereixen necessàriament la reforma de la Constitució.

Però més enllà d'aquesta necessitat de reforma constitucional per donar resposta a les reivindicacions de les Comunitats Autònomes, caldria pensar si no ha arribat ja el moment d'obrir un debat a fons per discutir si cal o no una reconstitucionalització del model territorial de l'Estat. Cal tenir present que són pocs els principis i regles estructurals i funcionals de l'Estat de les autonomies que es contenen a la Constitució. La major part dels articles del Títol VIII de la Constitució són tècnicament disposicions transitòries quina efectivitat ja s'ha esgotat. Certament un excés de constitucionalització també podria plantejar algun problema, però això és el que caldria debatre a la llum, precisament, de l'experiència d'aquests 25 anys de vigència de la Constitució. El millor homenatge que es pot retre a la Constitució de 1978 és, sens dubte, debatre sobre les seves possibles millores i, si és el cas, emprar els seus mecanismes de reforma per modificar el que finalment es consideri necessari. Si no es fa així es pot corre el risc de malmetre les dues millors qualitats

de la nostra Constitució: la seva efectiva aplicació i la seva contribució a la transformació política, econòmica i social de la nostra societat.