

*La crisis constitucional desde una
perspectiva republicana*

Manuel Muela

Presidente del CIERE

El proyecto político del Gobierno Vasco encaminado a lograr un estatus confederal para el País Vasco plantea un serio problema al régimen de la Segunda restauración, porque precisamente uno de los aspectos capitales de dicho régimen, plasmado en la Constitución de 1978, fue otorgar una prima, a mi juicio desmesurada, a los partidos nacionalistas que a lo largo de los últimos veinticinco años han acrecentado notablemente su poder e influencia social en detrimento del Estado, cuya presencia es cada vez más tenue y deshilachada. La factura de ello la pasa ahora el Gobierno Vasco que, a pesar de algunas declaraciones aparentemente solemnes, sabe que enfrente de sus tesis sólo tiene una clase política notablemente desprestigiada y una opinión pública bastante desconcertada y hastiada. Por ello, no se puede descartar la apertura a medio plazo de un período constituyente o casi constituyente que, lógicamente, requerirá una amplia colección de propuestas y opiniones, entre las que ésta vez no debían faltar las de los republicanos españoles.

El origen de la Constitución de 1978

Cuando España inició su último proceso constitucional, hace casi veinticinco años, era un país económicamente desarrollado, fundamentado en los sectores de la industria y de los servicios, que tenía pendiente las reformas económicas derivadas de la crisis energética de 1973 y la modernización de su ordenamiento fiscal. Para ello contaba con un Estado muy sólido patrimonialmente y con un endeudamiento irrelevante, dos pilares sobre los que apoyar decisiones económicas que entrañaban algunos sacrificios para la población.

Desde el punto de vista social, España era un país joven con una nutrida clase media y una juventud formada dispuesta a participar en la construcción de la democracia. La idea de la Europa libre y democrática era el modelo a imitar. Por su parte, la clase obrera, beneficiada del crecimiento económico, no suponía en ese momento amenaza alguna para el equilibrio social.

En conjunto, disponíamos de una sociedad equilibrada y profundamente secularizada, predispuesta para participar en un proyecto democrático de progreso, siempre que no se pusiera en riesgo el estatus de bienestar obtenido, después de largos años de penurias y sacrificios. El recuerdo de las tragedias pasadas pesaba, y sigue pesando, en las conciencias como una losa.

En lo político se podía hablar de una desertización casi absoluta del panorama español: la dura experiencia de la guerra, la práctica desaparición de la inteligencia liberal y republicana, y la proscripción de las libertades civiles, habían contribuido a la invertebración política de la sociedad española.

La falta de presencia significativa de las diferentes opciones democráticas subrayaba la orfandad de la opinión pública, lo que contribuía a resaltar la excepción constituida por el Partido Comunista y su sindicato Comisiones Obreras, como casi únicos referentes de la izquierda, frente a los integrantes del régimen político que aglutinaba a la derecha tradicional. El terrorismo vasco, como manifestación violenta del nacionalismo, era la única amenaza seria de desestabilización que emergía en esos años.

Y, desgraciadamente, aún sigue siéndolo.

Existían, por tanto, las bases sociales mínimas para intentar la puesta en marcha de un proyecto de Estado democrático, que fortaleciese a España con la mirada puesta en la integración europea. Pero la falta de densidad política de la sociedad civil y la ausencia de liderazgos reales en los grupos democráticos, permitió la iniciativa de quienes desconfiaban de un proceso constituyente, al que sustituyeron por el proyecto de la Reforma Política de 1976, que fue sometido a referéndum y aprobado ese mismo año.

La Reforma Política, que era un modelo de democracia limitada, despojaría a la monarquía restaurada de todo el ropaje totalitario, ya inservible e innecesario, aceptando el sufragio universal y los partidos políticos, excepto los republicanos, sin ir mucho más allá. Pero, contra todo pronóstico, los valedores de la Reforma Política, agrupados en el partido de la Unión de Centro Democrático, solo obtuvieron en las elecciones de junio de 1977 poco más del 34 por 100 de los votos frente al resto formado por un Partido Socialista cercano al 30 por 100, Partido Comunista con el 10 por 100 y nacionalistas vascos y catalanes con una representación aceptable. Los grandes ausentes de esas elecciones fueron los partidos republicanos, que no habían sido legalizados, sin que nadie denunciara un agravio de esa magnitud.

A partir de ese momento, los reformistas se vieron obligados a ir más allá de lo previsto y se accedió a que las Cortes elaboraran una Constitución. Como es lógico pensar, no había guión para tal Constitución y, sobre todo, faltaba un proyecto nacional que no fuera el de asentar a toda costa a la Corona. Para ello se fabricó una Constitución que garantizaba claramente la posición de sus hacedores: la Monarquía, los partidos políticos presentes en aquellas Cortes y los nacionalistas. Para blindarse contra los cambios se establecieron unos mecanismos de reforma constitucional muy exigentes hasta el punto de hacerla casi inviable. Quedaba así perfectamente acotado el terreno de juego.

La Constitución de diciembre de 1978 fue, en mi opinión, el producto de una circunstancia muy especial que, posiblemente, no permitía otras alternativas. Y es una evidencia que la sociedad

española ha ido enriqueciéndose con los valores de la paz, la tolerancia y la secularización, lo que no es poco; aunque, a mi juicio, todavía es deficitaria en la educación, en la exigencia cívica y en el sentido participativo de la vida pública, valores todos que deben conformar un proyecto democrático nacional. Es lógico que haya sido así, porque hemos carecido de las semillas de las que había de surgir el árbol de ese orden civil superior.

Ningún trauma histórico es gratuito y España es ejemplo de ello. Todavía hoy existen aspectos de nuestra vida pública, la propia monarquía entre ellos, sustraídos a la crítica y a la controversia, porque predomina un sentimiento totémico que no es propio de un país moderno y libre. Es lo que el profesor Vicenç Navarro ha denominado, con expresión feliz, “la democracia incompleta”. Por eso, sin perjuicio de otras consideraciones, pensar que el carácter instrumental, y en cierta medida transitorio, de la monarquía restaurada en 1975 pueda trascender a un orden permanente, se nos antoja una pretensión desmedida tanto desde el punto de vista doctrinal como desde unas mínimas exigencias de plenitud democrática.

España pretende y tiene derecho a madurar en la libertad, razón por la que los españoles hemos de procurar la recuperación de nuestra integridad democrática sin apasionamiento pero con decisión. No somos deudores de nada ni de nadie y lo único que resulta incuestionable es la defensa firme de la constelación de libertades civiles y derechos políticos, que hacen posible el ejercicio de la democracia. El resto, en todo caso, será prólogo, pero nada más.

Después de casi veinticinco años de vigencia de la Constitución, surge de su propio entramado institucional una iniciativa que pone en cuestión sus mismos fundamentos y que, aunque se diga lo contrario, puede acabar en un proceso de reforma constitucional de cierta envergadura en el momento en que los defensores de la intangibilidad del texto constitucional necesiten a los nacionalistas para formar gobierno. Esto puede suceder tras las elecciones generales previstas para el 2004.

Partiendo de la hipótesis probable de que en España se plantee un proceso constituyente, parece conveniente, suscitar la opinión del republicanismo y su papel en la recuperación de la integridad democrática de España, subrayando aquellos aspectos de la Constitución que, a nuestro juicio,

requieren revisión.

Además de la exigencia inexcusable de que el sufragio y la elección se extiendan a todos los cargos públicos, sin que deba exceptuarse la Jefatura del Estado, conviene referirse a lo que en la práctica política y constitucional de éstos años está demandando reforma: el modelo autonómico, la educación, la justicia y todo aquello que promueva la reanimación y la exigencia de la vida pública.

Las autonomías regionales

El Estado en España se encontraba desacreditado, cuando se produjeron los primeros intentos de cambiarlo en el siglo XIX. Al contrario que los europeos de ese siglo, cuyo objeto principal fue dar otros contenidos ideológicos a sus Estados respectivos, los españoles que deseaban el cambio se encontraban con la necesidad de cambiar su propio Estado, o mejor dicho, acometer la construcción del mismo. Tal era su ruina y descrédito.

Eso explica que cuando España se ha abierto a las ideas democráticas y de progreso, siempre han aflorado sentimientos generalizados de anticentralismo, y en bastantes casos de antiestatalismo, que provocaban la necesidad de enunciar formulaciones políticas nuevas. En este sentido debe destacarse que durante el siglo XIX se observó en España un creciente y progresivo fortalecimiento de las ideas federales. El federalismo se convirtió en bandera destacada de las burguesías progresistas de la periferia y de amplios sectores populares.

Los ideólogos del federalismo argumentaban que éste, basado en el pacto o acuerdo entre las diversas comunidades, era una forma más democrática de construir un Estado estable, además de suponer la recuperación de una vieja tradición española, rota o abandonada por la dinastía. No estaban exentos de fundamento dichos argumentos, sobre todo si se considera que la centralización no llegó a arraigar en el país, exceptuada su Administración, y los ciudadanos se sentían insatisfechos con la misma.

El anticentralismo y las tesis federales adquirieron un relieve especial con la Revolución de 1868, iniciada con el destronamiento de Isabel II, que dio paso a un proceso constituyente en el que los españoles se iban a encarar con la construcción del nuevo Estado que deseaban. Este proceso desembocó en la Primera República de 1873, que planteó una constitución federal.

Pero un proyecto ideológicamente aceptable, a mi parecer, y no exento de racionalismo, como el del federalismo, carecía de soportes suficientes para estructurarse con solidez. Porque, además, no se olvide el enorme poder de que aún gozaban las fuerzas centralizadoras y conservadoras, sin que la alusión a las mismas sea un intento por mi parte de exculpar a los hombres de la Primera República, sí de encuadrar con mayor exactitud el problema.

La Primera República Federal devino en un cantonalismo desintegrador, que hundió la esperanza de quienes creían en un camino razonable para construir los nuevos modos de la convivencia de los españoles. El intento federal fracasó entonces, pero el problema que planteó quedó enunciado y sin resolver. En el futuro la democracia en España tendría que venir acompañada de formulaciones sobre la estructura del Estado y sus poderes, si en verdad se pretendía el objetivo del progreso.

La Restauración, que sucedió a la Primera República, fue un paréntesis, un largo paréntesis de cincuenta años, en el que no se acometió la resolución de los grandes problemas españoles, entre ellos la estructuración del poder territorial. Los problemas se agudizaron, y el del anticentralismo no fue una excepción.

La Segunda República, en su momento, tuvo que encarar el problema, que afectaba de lleno a la propia concepción del Estado republicano.

Desechado el federalismo por las Cortes Constituyentes, se optó por un Estado unitario con amplias autonomías regionales. A dicha fórmula se la denominó Estado Integral y suponía el justo medio entre las concepciones centralistas y federalistas.

El derecho a la autonomía regional se regulaba en la Constitución de la Segunda República con las suficientes cautelas para evitar su extensión desmedida o apresurada y para preservar la preeminencia del propio Estado. Los recuerdos de experiencias anteriores pesaron sobremanera en los constituyentes republicanos y excitaron su prudencia y también su inteligencia política.

Fruto de esa Constitución fue el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932, que pretendía zanjar el pleito histórico con Cataluña. Más tardío, una vez estallada la guerra civil, fue el Estatuto del País Vasco que, quizás sin la existencia del conflicto, se hubiera demorado aún más, pues los gobernantes republicanos no estimularon en ningún momento la proliferación de regiones autónomas.

La Constitución de 1978, impelida por las circunstancias, tuvo que abordar el mismo problema y, en mi opinión, lo hizo de forma más laxa y apresurada, primando en exceso las tesis nacionalistas y promoviendo desde el poder la constitución de numerosas regiones autónomas, el tristemente famoso “café para todos”, que configuran el actual Estado de las Autonomías.

Se trata de un modelo ambiguo y equívoco, que mantiene en jaque a los constitucionalistas y, lo que es peor, nunca parece llenar las expectativas de los nacionalistas y quienes les siguen en un constante ejercicio de emulación. El resultado es que el Estado en España presenta una imagen de debilidad muy poco conveniente para nuestros intereses nacionales.

España forma parte de la Unión Europea en la que los Estados sólidos, que tengan un claro proyecto nacional, tienen preeminencia indiscutible. Nuestro país debe aspirar a ese objetivo y no puede seguir enfrascado indefinidamente en la discusión sobre su propio ser. Por ello parece aconsejable ir a la revisión constitucional para rectificar, sin complejos, todo aquello que estimula la

debilidad y la dispersión. Desde luego, la salida confederal sería la peor de las soluciones.

La educación

Cuando en España se habla de la educación, inmediatamente se piensa en los planes de estudio que se han convertido en el gran deporte de los sucesivos Gobiernos a los que han seguido las Comunidades Autónomas hasta configurar un verdadero calidoscopio, que suscita el desasosiego de padres y de algunos educadores.

Pero no me refiero ahora a eso, sino a la recuperación del concepto de Estado educador, que ha sido siempre una divisa del republicanismo y que, en nuestra opinión, tiene un papel que cumplir. A tal fin hay que procurar la unidad formal y de contenido de los diferentes niveles educativos, atribuyendo al Estado las suficientes facultades para garantizarlo así. La educación, la lengua y la cultura nunca pueden ni deben ser barreras entre los españoles, y los poderes públicos tienen que velar para que así sea. Toda norma o precepto que contradiga dicho objetivo debe cambiarse y toda la potencia de los medios públicos de comunicación ha de ponerse al servicio de la culturización del país. Las generaciones futuras probablemente lo agradecerán.

La justicia

En una sociedad moderna y desarrollada la gestión de las administraciones públicas no puede ser un lastre del que ni siquiera nos podemos desprender. Ese es el caso de la administración de justicia en España, cuyo colapso evidente causa graves perjuicios al desenvolvimiento del país.

Por eso no se puede eludir el hecho de que después de veinticinco años de funcionamiento de un orden constitucional que atribuyó a los propios jueces la administración de su poder, el balance sea

tan desolador. El cambio de ese estado de cosas es una necesidad objetiva y puede que pase por realizar una revisión del modelo actual en beneficio de la gestión y de la eficacia, preservando siempre la independencia de la justicia, que no está en cuestión.

La reanimación de la vida pública

Las características especiales del proceso constitucional de 1978, que estaba trufado de prevenciones y prejuicios, alumbraron un orden político-constitucional que contenía una gran carga defensiva de sí mismo y de quienes habían coadyuvado a su creación. Sin embargo, también contiene graves contradicciones con esos propósitos tal como nos indica la experiencia de estos años.

Como muestra de esa carga defensiva, la Constitución establece unos mecanismos muy exigentes para su reforma hasta el punto de hacerla extremadamente difícil o imposible. Esa falta de flexibilidad, que pudo ser explicable en su momento, es poco congruente con el dinamismo exigible a todo marco político, con mayor razón si éste es producto de una coyuntura excepcional.

Consecuencia también de esa actitud defensiva es la importación de una institución de la Constitución de Alemania, que es la moción de censura constructiva, que resta viveza y agilidad al Parlamento en su función fiscalizadora del Gobierno. Este esquema, además, se ha trasladado a todas las instituciones representativas tales como Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, de forma que se produce necesariamente la esclerotización del ejercicio del poder público. Ejemplo de esa disfunción lo tuvimos en los últimos años de Gobierno del PSOE y más tarde en el País Vasco, antes de las últimas elecciones.

En coherencia con la batería de disposiciones defensivas tanto los preceptos constitucionales como las leyes electorales que provienen de ellos otorgan a los partidos políticos el dominio casi absoluto de los procesos, lo que supone en la práctica situar el poder real en las minorías que gobiernan y dirigen los partidos. Parece claro que estas no son las mejores recetas para promover el

pluralismo y la participación ciudadana en la vida pública, teniendo en cuenta la escasa densidad de la sociedad civil en España.

En aparente contradicción con lo anterior, todo aquello que tiene relación con el modelo de Estado, en éste caso el derecho a la autonomía o los nacionalismos, ha venido disfrutando de una prima de generosidad y hasta de laxitud, gracias a la cual se han creado realidades y expectativas muy difíciles de ordenar. España, que debe aspirar con todo derecho a ser un Estado significado dentro de la Unión Europea, se ha convertido, mal que nos pese, en un Campo de Agramante sin que se vislumbre por el momento la superación de dicha situación.

Son solo unos breves apuntes de circunstancias que indican, a nuestro juicio, algunas de las causas del declive de nuestra vida pública y el conformismo o inhibición de los ciudadanos. A título de ejemplo baste decir que en las últimas elecciones generales la participación no superó el 60% del censo, lo cual es síntoma de un desapego que abre paso franco a la oligarquización de los poderes públicos y del propio régimen político en su conjunto.

Cualquier proyecto de restauración de la integridad democrática debería contemplar y analizar las realidades expresadas, cuya superación habrá de pasar por una reforma importante de algunos aspectos del actual orden constitucional.

Después de veinticinco años hay razones suficientes para pensar que el progreso político de España demanda un marco más flexible y permeable a la realidad social de un país que no necesita tuteladas para administrar y ejercer plenamente sus derechos democráticos.

Conclusión

La experiencia de todos estos años justifica la necesidad de un cambio de rumbo que permita la recuperación de instituciones de contenido genuinamente democrático. Para ese objetivo, el pensamiento republicano, hasta ahora ausente de la política española, podría aportar de nuevo una esperanza de cambio para los ciudadanos.

Los ideales y principios republicanos siempre han significado en España libertad y justicia, nunca opresión ni reacción. En su defensa, el republicanismo siempre se ha mostrado intransigente. Eso puede explicar la ausencia de las opciones republicanas en la política actual de España y también la cortina de silencio, cuando no desprecio, que se extiende sobre el republicanismo.

La consecuencia positiva que se deriva de lo anterior es que esos ideales, que al fin y a la postre representan la visión avanzada del liberalismo español, pueden ser apelados sin ambages para recuperar la democracia y la moral de la vida pública.

En ocasiones anteriores, los republicanos de España se cargaron de razones para su apelación republicana en momentos de grave crisis nacional, sin demagogia ni improvisaciones. Al encarar el nuevo siglo el republicanismo debe aspirar a convertirse en la referencia del cambio progresivo de nuestro país, aplicando la razón y el valor del interés general a los problemas que preocupan a los españoles.

No será empresa fácil porque, aparte de superar el hastío y frustración de muchos ciudadanos, habrá que desvanecer la impresión, malévolamente cultivada, de que los principios republicanos no contienen la respuesta de modernización y justicia que España necesita. De todas formas, nunca hay que renunciar a la esperanza, aunque a veces ésta se confunda con la utopía.