

# LA CONSTITUCION DE 1978 DESDE EL PUNTO DE VISTA COMUNISTA

Por JORDI SOLE TURA

*Sumario:* I. Las cuestiones de fondo.—II. Los problemas políticos y jurídicos de la Constitución.—III. Valoración general.

## I. Las cuestiones de fondo

Para los comunistas, la elaboración de la Constitución de 1978 ha planteado importantes problemas políticos y teóricos, pero, a la vez, ha abierto nuevas perspectivas tanto para la reflexión como para la práctica política general.

De manera esquemática recordaré algunos de estos problemas. En primer lugar, hay que referirse a la propia base teórica del marxismo. Sabido es que la teoría marxista del Estado y del derecho tiene como eje fundamental la consideración de uno y otro —el Estado y el derecho— como aspectos fundamentales del conflicto de clases que recorre toda sociedad clasista. Este punto de partida —a mi parecer no refutable ni refutado seriamente por ningún autor— da a la teoría marxista una fuerza interpre-

tativa enorme. Pero no es menos cierto que esta propia fuerza interpretativa puede ser menoscabada si su correlativo gnoseológico—la concepción dialéctica de la sociedad y de la historia—desaparece para ser reemplazado por una concepción dogmática del desarrollo histórico.

Pues bien, este ha sido el drama vivido durante muchos años por la teoría marxista del Estado. Y no un drama imputable únicamente al estalinismo. Yo creo sinceramente que una parte importante de la responsabilidad de esa deformación dogmática corresponde a los teóricos de la II Internacional—y muy particularmente a Kautsky y sus seguidores—, que transformaron la dialéctica marxista en un mecanismo y un evolucionismo, tan nefastos para el enriquecimiento de la teoría como el rígido dogmatismo del período estaliniano.

Todo esto viene a cuento del problema de la teoría. En general, el pensamiento marxista sobre el Estado y el derecho se ha dormido en los laureles de su verdad de fondo—la interpretación de clase—y ha desarrollado poco otros elementos fundamentales. A modo de ejemplo de esta carencia señalaré problemas como los siguientes: el tema de las instituciones y su desarrollo histórico desigual; la continuidad de los aparatos del Estado a través de los cambios de los sistemas sociales; la relación entre la crisis económica y la crisis política; la burocracia y, en general, el tema de la especificidad social del personal de los aparatos del Estado; la relación entre la forma del Estado y el régimen político concreto; las formas y los métodos de la democracia política; la relación entre la democracia representativa y la democracia directa o participativa; la continuidad de las ideologías segregadas por cada uno de los aparatos del Estado y por el conjunto de ellos, etc.

Todos esos problemas teóricos han sido abordados, ciertamente, en el curso de los debates más recientes de los pensadores marxistas. Pero la propia problematicidad de los procesos políticos en curso, la complejidad misma de los temas, las repercusiones de las diversas coyunturas políticas nacionales e internacionales y otros factores no menos importantes han impedido hasta ahora la formación de un cuerpo teórico sólida-

mente estructurado al respecto. Y éste ha sido un factor que evidentemente ha tenido su peso en la reflexión general que los comunistas hemos hecho al iniciar el proceso constituyente y a lo largo de su desarrollo y conclusión. Hemos sido conscientes de nuestras limitaciones teóricas, pero, a la vez, hemos sabido aprender las lecciones que dicho proceso constituyente nos ha brindado.

Un segundo gran problema ha sido el de la coyuntura política internacional. Nos encontramos con un mundo todavía dividido en bloques antagónicos y con una profunda crisis económica de carácter estructural que varía los datos más importantes sobre la estructura social y el comportamiento de las clases sociales. Nuestro país se encuentra inserto en uno de los dos bloques y está sometido, política, económica y culturalmente a la hegemonía del imperialismo norteamericano y de otros centros internacionales del capital monopolista entre los cuales tiene cada vez mayor importancia para nosotros la influencia del capitalismo germano occidental. A la vez, asistimos a una profunda transformación en las demás áreas mundiales. Crece el conflicto entre la URSS y China Popular, se perciben movimientos de fondo en los países del Este de Europa, bullen los movimientos de liberación nacional en Africa y Asia, son detenidos brutalmente los procesos de liberación nacional en América Latina, surgen nuevas contradicciones entre países que se mueven con una misma aspiración socialista, etc. Este mundo en transformación pesa sobre la evolución de nuestra problemática política, replantea toda la cuestión de la relación entre independencia nacional y dependencia económica respecto al capital multinacional e incide, por consiguiente, en la concepción misma del Estado y del derecho, puesto que las viejas nociones jurídico-formales y garantistas quedan, a menudo, reducidas a meros formalismos técnicos, sin ninguna incidencia real. Piénsese, también, en la importancia de los nuevos condicionamientos ideológicos (propaganda de masas, etc.) sobre la formación de la opinión. Y piénsese también en la importancia creciente de las nuevas manifestaciones internacionales del conflicto de clases sobre la efectividad práctica de las nociones jurídicas tradicionales: me refiero a cuestiones como la nueva dimensión de la

ecología, los movimientos de liberación de la mujer, las manifestaciones de una nueva moral sexual, la crisis de la juventud, etcétera.

El tercer gran problema ha sido, finalmente, la especificidad de la situación política española. Los comunistas concebíamos la lucha contra el franquismo como una combinación de la movilización de masas y el acuerdo político. Nuestra política de reconciliación nacional—elaborada ya en 1956—se basaba en este doble eje. Se trataba de dar por definitivamente superada la guerra civil y la división que ésta provocó en la sociedad española, de agrupar en torno a la causa de la democracia y del antifranquismo a todos los sectores sociales enfrentados con la dictadura, de reorganizar los movimientos de masas (sindicatos, asociaciones cívicas, partidos, etc.) y de conseguir el hundimiento del franquismo mediante una gran movilización pacífica que, a la vez, crease las condiciones para la instauración de una clara alternativa unitaria y democrática.

Esta política ha tenido la fuerza y la virtualidad suficiente para conseguir reorganizar el movimiento de masas y provocar la crisis del franquismo, pero no para conseguir la liquidación total de éste e imponer una alternativa democrática profunda.

A la vez, en España no hemos tenido una confluencia de factores internós e internacionales como los de otros países europeos al terminar la II Guerra Mundial. El franquismo no se ha hundido por una derrota militar internacional ni por la presión de una lucha interior de carácter armado. El franquismo ha desaparecido a causa de una larga y compleja presión civil de carácter exclusivamente interno, en la que el movimiento de las masas populares ha sido el elemento decisivo, pero en el que han confluído también factores superestructurales del propio franquismo y elementos de crisis económica profunda, que llevaron al agotamiento del modelo franquista de crecimiento.

Por todo ello, la crisis del franquismo no se ha traducido en una ruptura radical con la dictadura y el establecimiento de una auténtica democracia en todos los sectores de nuestra sociedad. Al contrario: la crisis ha abierto un largo proceso de transición en el que los elementos de democracia se han superpuesto a los restos del franquismo, en el que las fuerzas democráticas han

ganado posiciones, pero el franquismo institucional e ideológico ha mantenido otras.

Así, por ejemplo, ha desaparecido el franquismo en el plano de la superestructura representativa general y se han puesto en marcha unas Cortes democráticas; se ha desmantelado (en el plano institucional) el sindicalismo vertical y se han constituido con grandes dificultades las centrales sindicales de clase; se han organizado los partidos políticos; se ha emprendido una reforma fiscal; se ha emprendido también una cierta reforma de la Administración, de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden Público; se ha puesto en marcha el proceso autonómico, etc.

Pero junto a esto persisten fuertes residuos franquistas en todos los aparatos del Estado, empezando por los Ayuntamientos, que constituyen el primer y más visible escalón de la democracia para la inmensa mayoría de la población. Lo mismo cabe decir de todo el conjunto de la Administración, de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden Público.

Los conflictos de clase se han manifestado en medio de estas nuevas contradicciones y se han reflejado en ellas. A la vez, la transición se ha producido en medio de una crisis económica de gravísimas proporciones, que se ha traducido en paro para más de un millón de trabajadores, en aumento intolerable de los precios, en atonía de las inversiones, en quiebra de muchas empresas pequeñas y medias y en exigencia de reestructuración inmediata de muchos de los grandes complejos industriales creados artificialmente bajo el franquismo.

La crisis de la dictadura franquista se ha producido, pues, de manera desigual. Las elecciones del 15 de junio crearon, propiamente hablando, una cuña democrática en un conjunto de aparatos e instituciones que tanto por su estructura como por su dirección seguían siendo básicamente los de antes.

De ahí la debilidad relativa de las Cortes como instrumento de democratización. De ahí también la debilidad relativa del sistema de partidos políticos. Algunos de ellos están en plena formación, incluso un año y medio después de celebradas las elecciones. Otros están en plena adaptación a las nuevas circunstancias del combate político. En todo caso, es evidente que los partidos todavía no constituyen el punto de referencia indiscu-

tible de la nueva estabilidad democrática para todos los ciudadanos. Entre las Cortes y los partidos políticos, por un lado, y el conjunto de los ciudadanos, por otro, persisten todavía demasiadas barreras del pasado, demasiadas cortinas interpuestas en todos los resquicios de la Administración, de la economía y de los medios de comunicación social.

Por otra parte, este período constituyente no se ha abierto en condiciones de «vacío institucional», como ocurrió en otros períodos constituyentes de nuestra propia historia (1812, 1869, 1931), o como ocurrió también en las experiencias constituyentes de otros países europeos con constituciones recientes (Francia e Italia, en 1945; Portugal, en 1974). No se trata de decir ahora si esto ha sido positivo o negativo en líneas globales (aunque desde el punto de vista coyuntural y teniendo en cuenta la correlación estricta de las fuerzas en presencia no se puede decir que haya sido negativo, ni mucho menos), sino simplemente de constatarlo.

Pero hay más aún. El franquismo no ha sido, como pretendían sus propagandistas, un «Estado nuevo». El franquismo no inventó el sistema de aparatos e instituciones estatales con los que hoy nos encontramos, sino que llevó a sus últimas consecuencias autoritarias, burocráticas, centralistas y, en definitiva, antidemocráticas, los principios, las formas de hacer y de pensar que han presidido la formación histórica de los aparatos e instituciones (y del personal que los sirve, obviamente) que constituyen el Estado español contemporáneo. De este modo, al desaparecer la costra propiamente franquista encontramos un sistema de aparatos e instituciones que no vienen de ahora ni nacieron en 1939. De hecho, el franquismo superpuso a estos aparatos e instituciones otros de nuevo cuño (como el Movimiento y el sindicalismo vertical), modificó en parte la composición de la clase gobernante con la introducción de un nuevo personal superpuesto al anterior e imbricado en sus estructuras tradicionales, y acentuó y llevó a sus últimas consecuencias los aspectos antidemocráticos ya existentes.

Por eso la culminación de la transición democrática no podía reducirse a una simple superación de las instituciones específicamente franquistas ni a un desmantelamiento de las mismas,

sino que tenía que crear las condiciones para ir más allá, es decir, para abordar la reforma democrática en profundidad de todos los aparatos e instituciones del Estado construidos bajo la hegemonía de la oligarquía en el siglo y medio de nuestra historia constitucional. Todo ello, además —y esto es de una importancia fundamental—, en una situación que tanto por los factores descritos como por la influencia de la situación internacional, no hacía factible la hegemonía de las fuerzas obreras y populares.

Este era el cúmulo de problemas —teóricos y prácticos— con que los comunistas nos enfrentamos al iniciar el proceso constituyente.

## II. Los problemas políticos y jurídicos de la Constitución

Partiendo de los condicionamientos expuestos, los comunistas abordamos la elaboración de la Constitución con los siguientes objetivos:

1. La Constitución debía representar, en primer lugar, una ruptura con el franquismo, asegurar las bases de una democracia auténtica y dejar el camino abierto para ulteriores transformaciones sociales dentro de las reglas democráticas, de modo que para proceder a esas transformaciones no haya que proceder, cada vez, a radicales transformaciones del sistema constitucional.

En definitiva, los comunistas entendemos la marcha hacia el socialismo como un avance democrático protagonizado por grandes mayorías. La Constitución tiene que propiciar la formación de esas mayorías en torno a los principales objetivos de transformación social, dejando al mismo tiempo margen de expresión suficiente para las minorías, dentro del sistema constitucional, no fuera del mismo.

2. Para completar la tarea de superación del franquismo y forjar un marco progresivo hacia el futuro se requiere una Constitución lo más unitaria posible, no una Constitución de mero compromiso coyuntural, sino de auténtica corresponsabi-

lización. Esta era y es la base teórica de la política de consenso, tan traída y llevada, tan incomprendida, tan criticada, pero tan fundamental para estabilizar el proceso democrático.

3. Como consecuencia de todo ello no pretendimos en ningún momento hacer una Constitución de corte ideologista. Para asegurar la superación del franquismo se trataba y se trata de asegurar un solo principio fundamental: el de la soberanía del pueblo. Por eso queríamos una Constitución que haga penetrar en todos los poros de la organización del Estado y de la sociedad el principio de la soberanía del pueblo como principio supremo de legitimidad y de referencia. Ello implica, naturalmente, crear mecanismos de control jurídico suficientes para que esa soberanía no se reduzca a una simple expresión verbal. Naturalmente, para los comunistas ese principio significa abrir la posibilidad de avance hacia formas superiores de organización social dentro del marco jurídico definido por la propia Constitución. Dicho de otra manera, para nosotros una Constitución basada efectivamente en la soberanía del pueblo asegurará el protagonismo social y político de las fuerzas del trabajo y de la cultura, como garantía de avance hacia nuevas metas de progreso social y como única barrera eficaz contra los intentos de regresar a nuevas experiencias dictatoriales.

Más en concreto y en el terreno específicamente jurídico-constitucional, esto significaba centrar el esfuerzo en unos ejes fundamentales.

El primero era intentar que la Constitución contuviese un marco de libertades políticas amplio y abierto. Se trataba de definir un conjunto de libertades que no sólo recogiese las tradicionales, sino también otras nuevas y entre ellas las impulsadas por los grandes procesos constituyentes posteriores a la II Guerra Mundial. Al mismo tiempo se trataba también de que la Constitución estableciese garantías jurídicas, económicas y sociales concretas para que las libertades proclamadas no se convirtiesen en meras declaraciones formales de principios, sino que fuesen exigibles dentro del nuevo sistema político y judicial. Entre esas libertades nos parecía indispensable incluir algunas como las siguientes: la declaración explícita de separación entre la Iglesia y el Estado; la libertad religiosa y de cultos; la liber-



tad de enseñanza; la garantía de una enseñanza pública y gratuita para todos; el derecho de todos los ciudadanos a recibir enseñanza en su lengua materna; la igualdad jurídica y social entre el hombre y la mujer; la mayoría de edad a los dieciocho años; el derecho al divorcio; la abolición de la pena de muerte; el pleno reconocimiento del derecho de huelga; el derecho de asociación; el derecho de sindicación, sin limitación alguna para todas las categorías de trabajadores, incluidos los funcionarios públicos y las fuerzas de orden público; la abolición de la censura y el reconocimiento de la libertad de expresión; el derecho de todo detenido a ser asistido por un letrado desde el momento mismo de la detención; el reconocimiento preferente del papel político-constitucional de los partidos políticos; el reconocimiento de la función pública de la propiedad y, en consecuencia, la previsión de los supuestos de su expropiación y nacionalización con la debida indemnización; la afirmación del principio general de la autonomía y del autogobierno como eje de la dirección política a todos los niveles, desde el municipal y comarcal hasta la administración general; el reconocimiento de la iniciativa popular en el plano legislativo; el reconocimiento y la regulación del principio de la planificación democrática como elemento central del desarrollo económico del país; la elaboración de un código o estatuto de derechos de los trabajadores; el acceso de todas las fuerzas políticas y sociales a los grandes medios de comunicación social, especialmente a la radiotelevisión, etc.

Esta lista de derechos y libertades a incluir en la Constitución figuraba en la memoria que yo mismo sometí a discusión de las direcciones del PCE y del PSUC en agosto de 1977, antes de iniciarse la elaboración de la Constitución. Una vez concluido el proceso constituyente, es interesante comparar este enunciado programático con el contenido efectivo de la Constitución, para comprobar hasta qué punto los comunistas nos hemos atendido o no a un planteamiento coherente responsable y nacional del tema constitucional.

El segundo eje de actuación era intentar conseguir que la Constitución estableciese un sistema amplio, flexible y avanzado de autonomías, que no sólo permitiese resolver los problemas históricos de nacionalidades como Cataluña, Euzkadi y Galicia,

sino también que sirviese de marco para que todas las nacionalidades y regiones de España pudiesen encaminarse gradual, pero eficazmente, hacia su propia autonomía. La perspectiva global era la reorganización de la estructura política del Estado español, asentando su unidad en la autonomía y la solidaridad de las nacionalidades y regiones de España y superando el centralismo burocrático y esterilizador del Estado tradicional.

El tercer eje era la definición de un sistema social y económico progresista capaz de permitir —como decía anteriormente— el libre juego de todas las fuerzas políticas y la iniciativa de las fuerzas del trabajo y la cultura para avanzar, en el marco constitucional, hacia objetivos de transformación social profunda, dentro de la perspectiva que nosotros denominamos la democracia política y social y, evidentemente, del socialismo.

El cuarto eje de nuestro esfuerzo era intentar regular los poderes constitucionales de modo que el centro de gravedad político-constitucional se situase en los órganos elegidos y concretamente en las Cortes, evitando que dicho centro de gravedad se desplazase hacia el poder ejecutivo y hacia los órganos administrativos no sometidos al control del sufragio universal.

El quinto eje era, finalmente, la cuestión crucial de la forma de gobierno, es decir, la cuestión monarquía o república. Desde el primer momento dejamos claro que esta cuestión no era la que estaba en primer plano, que la línea divisoria fundamental entre los ciudadanos españoles no pasaba por aquí, sino por la cuestión democracia o dictadura. Nuestro objetivo era, pues, agrupar en torno a la causa de la democracia al mayor número posible de partidarios, independientemente de su adscripción monárquica o republicana. En todo caso, subordinábamos la cuestión a cuál fuese el resultado final del proceso constituyente, es decir, que sólo plantearíamos el tema de la forma de gobierno como cuestión principal si nos obligaban a ello con una Constitución antidemocrática, antiautonomista y cerrada a toda posibilidad de progreso. Desde luego, íbamos a luchar para que la jefatura del Estado fuese una institución fundamentalmente representativa y sin poderes de decisión política propios.

Estos fueron, en síntesis, nuestros objetivos al comenzar el proceso constituyente. A ellos nos hemos atendido a lo largo del

mismo, buscando siempre el acuerdo, el consenso en torno a las cuestiones básicas y procurando poner por encima de todo la necesidad de consolidar nuestra frágil democracia.

### III. Valoración general

Una vez concluido el proceso constituyente se puede y se debe intentar una valoración global no sólo a la luz de los principios antes señalados, sino también a la luz de los resultados políticos generales.

Creo que, en líneas generales, la Constitución es un texto políticamente muy positivo y jurídicamente muy válido.

No creo que sea necesario extenderme mucho en su valoración política. La Constitución deroga explícitamente todas las leyes fundamentales del franquismo, y en este sentido bien puede decirse que cierra todo un periodo y abre otro.

Asimismo, la Constitución es políticamente satisfactoria en los grandes temas que aborda, y muy explícitamente en cuatro de ellos:

1. La regulación de las libertades y los derechos.
2. La regulación del sistema económico-social como un sistema abierto, susceptible de transformaciones dentro del propio marco constitucional.
3. La definición democrática de las principales instituciones (la Corona, las Cortes, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, etcétera).
4. La regulación de las autonomías como un sistema realmente amplio y flexible que permite el acceso gradual de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía y la reorganización del Estado sobre una base de auténtica descentralización y de autogobierno.

Junto a ello, la Constitución contiene elementos, a nuestro entender, poco satisfactorios. Uno de ellos es la limitación del número de miembros del Congreso de los Diputados, poco acorde con una interpretación a largo plazo de nuestra realidad política y social. Otro es la composición del Senado; totalmente

incoherente con el sentido general del título VIII sobre «La organización territorial del Estado» y sin más justificación política que el deseo de imponer un correctivo ruralista al principio de representación proporcional proclamado en el artículo 68. Otro aspecto insatisfactorio es la prohibición impuesta a los jueces, magistrados y fiscales de pertenecer a partidos políticos o a sindicatos, en clara infracción del principio de igualdad proclamado en el artículo 14.

Nos parece también insatisfactoria la regulación de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. El mecanismo del voto de censura constructivo y de la moción de confianza puede decantar el centro de gravedad del sistema hacia el ejecutivo, lo cual nos parece sumamente grave.

Finalmente, no deja de preocuparnos la regulación del Tribunal Constitucional, que puede convertir a éste en un superpoder difícilmente controlable por los órganos representativos del sufragio universal.

Estas limitaciones—y otras en las que no me detengo—pueden incidir negativamente en el funcionamiento de las instituciones políticas, especialmente en lo que atañe al Congreso de los Diputados y al Senado. Pese a ello, no impiden que la valoración global del texto constitucional sea positiva.

El principal problema, en todo caso, se sitúa a otro nivel. Se ha dicho que el texto constitucional adolece de ambigüedad en muchos de sus artículos, y no seré yo quien niegue la verdad de esa imputación. Es cierto que muchas cuestiones importantes se han resuelto con ambigüedad, mayor o menor.

La causa de ello radica en la propia complejidad de la transición política. La Constitución podía haber sido una Constitución partidista, impuesta por la mayoría contra la minoría. En ese caso no habría sido ambigua. Si lo es en algunos de sus preceptos es porque las fuerzas que la hemos elaborado hemos procurado poner por delante lo que nos unía para consolidar la democracia, es decir, hemos intentado hacer una Constitución de consenso.

Ahora bien, ¿en qué consiste realmente esa ambigüedad?

El consenso quizá nos haya obligado a pagar el precio de una cierta indeterminación, pero su valor es infinitamente mayor que

ese precio. Ninguna de las fuerzas que hemos participado en la elaboración de la Constitución estamos satisfechas al ciento por ciento, y ahí radica su principal virtud. No es la Constitución de un partido o unos partidos contra la de otros, sino una Constitución que refleja el propósito de todos de poner en marcha y consolidar una democracia todavía muy frágil.

Poner de acuerdo fuerzas tan dispares ha sido una tarea difícil. Cuando se trata de problemas meramente técnicos el acuerdo no resulta demasiado complicado. La ambigüedad desaparece, entonces, y el rigor técnico-jurídico es mayor. Basta comprobarlo examinando, por ejemplo, los artículos 82 a 86, en los que se regula la legislación delegada y la legislación de urgencia.

En cambio, cuando se trata de problemas de principio sólo caben dos posibilidades: un acuerdo global que deja el problema abierto hacia el futuro o la imposición de una mayoría contra el criterio de la minoría. En general, la actitud adoptada ha sido la primera. Por eso en las grandes cuestiones de principio (esencialmente en el título I y en el título VIII) hay artículos que se prestan a interpretaciones no coincidentes o que explícitamente dejan la regulación concreta del tema a la legislación futura, orgánica u ordinaria.

Esto puede ser, evidentemente, una fuente de conflictos políticos y jurídicos. Pero puede ser también una incitación para seguir aplicando el método del consenso a la resolución de los grandes problemas que la Constitución deja abiertos. En otras palabras: la Constitución es un sistema abierto. Que sus puertas se abran o no, que se abran hasta el fondo o sólo a medias, que se abran en un sentido u otro es cosa que dependerá de la futura correlación de fuerzas en la política general del país. Pero por su propio ejemplo, la Constitución puede ser también una incitación permanente a resolver estos grandes problemas con un método democrático nuevo: el método de la discusión y del acuerdo, el método del consenso, como forma de evitar la escisión del país en bloques cerrados y antagónicos en todas y cada una de las grandes cuestiones planteadas.

Ese es, en definitiva, el reto político y jurídico que nos plantea la Constitución de 1978.

