

CARLOS OLLERO

REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO
CONSTITUCIONAL DEMOCRATICO
ACTUAL EN ESPAÑA

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm.54, 1977

Reflexiones sobre el proceso constitucional democrático actual en España

por el Académico de número

EXCMO. Sr. D. CARLOS OLLERO (1)

Anticipo que las coordenadas de esta exposición serán cuatro: primera: las Democracias europeas y la situación española. Segunda: etapas de nuestro proceso político constitucional. Tercera: la Ley para la Reforma Política y el Referéndum del 15 de diciembre del 76. Cuarta: estabilidad constitucional, poder constituyente y Monarquía.

Como es sabido, tras la guerra del 14 al 18, culminó en Europa el proceso de democratización que a lo largo del siglo XIX, y sobre todo, de su mitad última, fue acelerándose por circunstancias políticas, sociales y económicas en que no es preciso entrar. Ello significaba la coronación de un sistema político, que vino a plasmar las más exigentes posibilidades teóricas del que luego, a veces con más carga polémica que propósito descriptivo, vino a denominarse demo-liberalismo.

Por razones también de todos conocidas, no tardaron mucho en verificarse las grietas que, en una construcción doctrinalmente tan perfecta, justificaron la creencia generalizada de una conveniente revisión. Ciertamente que la consolidación del Comunismo ruso y el surgimiento de los Fascismos europeos fueron ingredientes de primera magnitud para robustecer esa creencia. Pero cierto es también que la creencia era producto de causas endógenas a los propios sistemas en relación con las súbitas transformaciones sociales generadas por la contienda misma.

En todo caso, es evidente, que un repaso de la bibliografía de aquellos tiempos denota la proliferación de una auténtica litera-

(1) Disertación en Junta del martes 31-V-1977.

tura de crisis. Nos referimos no sólo a la producida desde posiciones antagónicas a las ideas y organizaciones democrático-liberales, sino a las surgidas en el propio campo demo-liberal, con el propósito de adecuar sus ideas y organizaciones a unas realidades que parecían aconsejarlo. No tendría demasiado sentido meditar ahora cuáles habrían sido los resultados de semejante adecuación si poco después, tras la conquista del poder en Alemania por Hitler, no hubiera primado, sobre cualquier otra preocupación, la del previsible y dramático futuro que comenzaba a dibujarse.

Las lógicas preocupaciones internacionales paralizaron un proceso de conveniente y necesario reajuste ideológico e institucional, y el estallido del conflicto y su costosa victoria iban a incidir en ese proceso de forma muy importante. Las potencias del Eje plantearon la guerra como conflicto existencial, pero también como guerra profundamente ideológica. No iba a ventilarse sólo una redistribución del poder mundial, sino la instauración de un Orden Nuevo, que, con pretensiones quiliásticas, supondría la radical desaparición de los principios y organizaciones basados en las ideas de Libertad y Democracia. Semejante planteamiento ideológico, entiendo yo, y así lo escribí en un libro al filo de la victoria aliada, fue lo que hizo imposible reanudar los intentos de revisar un orden político constitucional, después de ser vencidos precisamente los que le pusieron en trance de total liquidación. Si tan costosamente se habían salvado los principios y organizaciones políticas amenazados de desaparición, ni siquiera psicológicamente parecía tras la victoria, que era el momento de revisarlos.

Nada más lejos de mi intención el insinuar siquiera que los regímenes democrático-liberales del mundo actual hayan quedado anclados en la situación de los años de la entre-guerra. Por el contrario, en todos ellos, con una flexibilidad, un realismo y una capacidad de superación que les acredita en sí mismos, se han operado profundas transformaciones socio-económicas y político-institucionales. Si estas transformaciones no los han puesto al utópico abrigo definitivo de problemas, tensiones e incluso posibles crisis, en todo caso les permiten ofrecerse como modelo, perfectible siempre, pero el menos imperfecto de organización política que ha producido hasta ahora la convivencia humana.

Han pasado más de treinta años cargados de problemas tales como la reconstrucción post-bélica, la superación de la guerra fría, el advenimiento a la palestra histórica de decenas de nuevos Estados independientes, el impacto de la técnica en la carrera de armamentos devastadores... Pese a la entidad de esos problemas y

otros no reseñados, las organizaciones políticas-democráticas en cuyo marco geográfico estamos insertos, han ido realizando, sin mengua de sus principios y estructuras fundacionales básicas, la readaptación que la última gran conflagración impidió primero, y por las razones dichas, retrasó después.

Trabajosa y tenazmente, con flexibilidad, pero con decisión; con discontinuidades, pero sin retrocesos, las Democracias han ido afrontando y resolviendo los problemas de su adaptación a la realidad histórica. El necesario fortalecimiento del Ejecutivo, sin abandonar su condicionamiento y control; la planificación económica y social, compatible con la libertad democrática; la incorporación efectiva del mundo sindical y del trabajo, sin menguas de una adecuación y saneamiento de la economía nacional; el pluralismo político organizado y activo, sin interferencias paralizantes de las funciones estatales; la superación de los nacionalismos políticos y económicos, sin prematuros utopismos universalistas; la eficacia de los Parlamentos que esencializan sus misiones genuinas, sin abdicación de sus funciones básicas, etc., etc.

* * *

Durante todo este tiempo, España se encontraba imposibilitada de participar en tan fecunda y ejemplar experiencia, y ajena por tanto, a las vicisitudes que han sido familiares a los pueblos democráticos occidentales. A la hora de construir, con un retraso histórico, cuyos perjudiciales efectos son ya irreversibles, un régimen democrático en nuestro país, ese dato de singular magnitud no puede sin más olvidarse. Hacerlo podría poner en peligro la culminación del ilusionado proceso apenas iniciado, y organizarlo con un costo superior al que, en todo caso, resulta previsible. El lindero, si es que efectivamente lo hay, entre etapas históricas sucesivas, es de muy difícil precisión. Y la que puede y debe estar llamada a constituir simple pretérito no deja de ser, en muchos casos, más que pretérito, contexto existencial y operante, en los momentos transicionales.

No es preciso aquí detenerse ni brevemente en el enjuiciamiento del Régimen que ha dominado a España durante cuatro decenios: ni yo personalmente necesito acreditar ahora con dictorios improvisados una credencial democrática forjada perseverantemente en no pocos lustros de limpia y consecuente ejecutoria. Me limito tan sólo y brevemente, al hilo de la consideración anterior, y desde un punto de vista lo más subjetivo posible, a llamar la atención sobre un problema real. Yo distinguiría en eso

que aún considero contexto y al que pronto desearía poder llamar, sin más, pretérito, tres estratos o dimensiones que requieren distintos tratamientos. Y conste que, cuando adjetivizo un nombre propio, lo hago sin el menor énfasis peyorativo, sino tan sólo para objetivar, significativa y congruentemente, un fenómeno o situación histórica al margen de cualquier antagonismo subjetivo. Yo distinguiría, repito, el régimen franquista como ideología, el régimen como estructura político-constitucional, y lo que ha sido llamado “franquismo sociológico”.

A estas alturas, no parece difícil asegurar que la ideología se encuentra tan sensiblemente superada que ni los Principios Fundamentales, antaño declarados inmutables, parecen tener consistencia superviviente. Sobre todo, tras los formulados o implícitos en la Ley para la Reforma Política. Respecto a la estructura político-constitucional, no es aventurado admitir que se encuentra en parecida situación, pues aunque hoy formalmente permanezca en gran parte vigente, su caducidad es más que previsible. En cuanto al denominado “franquismo sociológico”, la cosa es más compleja y todo depende de lo que se entienda por tal. Pienso que esta expresión es imprecisa y se presta a toda clase de equívocos. Habría que distinguir dos acepciones interrelacionadas, pero diferentes y con diversa operatividad. Una más estricta nos remite al complejo de estructuras socio-económicas y de intereses concretos, creados, mantenidos o potenciados por el sistema franquista. Otra, demasiado amplia, viene a incluir como franquismo sociológico lo que, en términos generales, puede comprenderse como el conjunto de actitudes socio-políticas, regularidades de comportamiento colectivo, e inercias de pasividad o indecisión fomentadas por cuarenta años de perseverante ejercicio de poder personal.

Parece claro que una versión tan generalizadora de la expresión “franquismo sociológico” diluye su contenido político en los difusos contornos psico-antropológicos de un comportamiento mimético, irracional e instintivo de muy difícil precisión. Y es en ese franquismo sociológico que como concepto puede no resultar adecuado, pero que como realidad es incuestionable, donde yo veo más preciso un exigente análisis, para evitar un doble fenómeno perturbador; el de considerar superadas situaciones que no lo están o el de estimar, por el contrario, como creaciones del Régimen rasgos, relaciones y condicionamientos, que pueden no ser productos políticos, sino epifenómenos de una realidad constante, individual o colectiva de España. Ciertamente que desde 1936 al 20 de noviembre de 1975, han existido modalidades

internas que un cuidadoso historiador sociológico-político, no podría desdeñar. Pero también es cierto que el tiempo transcurrido fue tanto y las modalidades de tan poca entidad histórica interna, que no parece necesario detenernos en ellas. Por contra, y sin duda a causa de lo mismo, desde el otoño del 75, la aceleración histórica ha sido casi vertiginosa.

* * *

En tan corto tiempo hay que distinguir dos períodos. Uno, desde el 20 de noviembre del citado año hasta julio de 1976. Otro, desde entonces hasta hoy. Entiendo, sin la menor animadversión personal, que el balance del primero arroja un resultado negativo. En todo caso, el Gobierno no sé si pudo, o no quiso afrontar una operación de riesgo mínimo y de beneficioso alcance. Recién coronado el Monarca, se ofrecían, en principio, tres opciones claras para el futuro inmediato del país; la del continuismo que algunos llamaban con rebuscado eufemismo, “perfectivo”, la de la Reforma democrática y la de la Ruptura constituyente.

No es preciso recordar ahora que las circunstancias del momento lo hacían propicio para una consulta popular sobre esas tres opciones que implicara en sus términos la consolidación democrática directa de la Monarquía como forma política. No se decidió el Gobierno. Tampoco quiso capitalizar el clima de benévola expectativa con que nació, abriendo una negociación nacional, incluidas, claro está, las fuerzas democráticas, un tanto desconcertadas entonces, que podría haber configurado el soporte político de una prudente, pero resuelta operación democratizadora. Prefirió administrar, unilateralmente y en exclusiva, una acción política pseudo-transformadora para la que era obvio precisaba fuerzas propias de las que carecía. Ni siquiera escudó su inoperancia política con una atención prioritaria a la crisis económica, entonces ya amenazante y clara, pues no hizo nada estimable por aminorar su posterior crecimiento. Trató a la oposición con los más viejos y tópicos improprios y, tras intentar reconducir la situación a un continuismo real, se decidió por la opción reformista, acometiéndola con un talante tan autoritario y presentándola con tanto desenfado triunfalista, que provocó la generalizada repulsa del país, la preocupación de las más altas instancias institucionales, y su fulminante crisis.

Tan maltrecha quedó la opción de la reforma como vía para la democratización española, que parecía inevitable ya el definitivo

enfrentamiento de las otras dos opciones radicalizadas y antagónicas. Pero sin desearlo, la política de esos meses, hay que reconocerlo, también trajo consigo unas consecuencias, ciertamente no programadas, que operaron después con positividad en el proceso democratizador: estimuló una descomposición de las fuerzas del franquismo que le restó posibilidades de enteriza supervivencia, disminuyendo con ello un enfrentamiento drástico con las fuerzas democráticas; concedió las suficientes libertades para que la oposición se reconstruyera y organizara, pero no tantas como para evitar su encrespamiento y facilitar su extensión, y en cualquier caso, atrajo hacia cualquier equipo gubernamental sucesor altas cuotas de credibilidad y confianza democrática, como las inmediatas fechas se encargaron de demostrar.

Bastó al nuevo Gobierno, no por cierto recibido con demasiados entusiasmos, hacer su declaración política para que el país recibiera la sensación de que a la paralizante e infecunda etapa anterior podía suceder otra de resuelta acción política democratizadora. Por lo pronto, las fuerzas de la oposición democrática, unidas, respondieron positivamente a la declaración gubernamental, como antes, también unidas, habían rechazado la política del equipo precedente, denunciando con dureza sus proyectos de reforma y Referéndum. Aquí son de recordar los documentos conocidos respectivamente, como el de los 32 y el de los 46. Fueron las más responsables y extensas expresiones conjuntas de la oposición democrática desde los años 40, documentos de cuya génesis y elaboración podría el que escribe —redactor y convocante—, hacer la más fidedigna crónica.

* * *

La operación político-constitucional más importante del Gobierno nacido en julio del 76, fue la Ley para la Reforma Política y el Referéndum del 15 de diciembre. La verdad es que, por la propia personalidad pública anterior del Presidente, por la composición del Gabinete y por la forma y trámite de la designación, no era presumible para los soportes del Régimen franquista ni para la Oposición democrática que en su declaración se expresara como lo hizo. Ni, sobre todo, que el contenido de su proyecto de Reforma Política tuviera un decidido propósito democratizador. Prueba de ello fue que, en general, tanto la Declaración como el Proyecto, fueron acogidos con muchas más reservas en las filas del Régimen que en las de la Oposición. Al margen del contenido concreto de la Ley, su trascendente signifi-

cación político-constitucional fue la de salvar en gran medida la vía de la reforma que el Gobierno anterior parecía haber consumido y la de evitar con ello un resuelto enfrentamiento de las más radicales posiciones: continuismo y ruptura constituyente. Si circunstancias políticas reales y muy poderosas exigían que no existiera solución jurídica formal de la continuidad, la única posibilidad era la de saltar sobre un entendimiento histórico y doctrinal del procedimiento genuino de reforma constitucional —que exige un ritmo pausado y una congruencia ideológica— y acogerse a un concepto mucho más arriesgado y formal. Considerarla como posibilidad de utilizar la literalidad del orden constitucional vigente para producir, al margen de la filosofía y de los condicionamientos doctrinales e históricos de una genuina vía de reforma, la transformación del sistema que implicara un auténtico cambio político. Con ello las reales diferencias entre una reforma así concebida y una ruptura constituyente quedaban, en realidad, notoriamente reducidas. Cabía decir que habría reforma, pero no política reformista propiamente dicha.

En agosto había yo redactado un nuevo escrito con sugerencias que, por consideración al destinatario, me abstengo de pormenorizar. El proyecto del Gobierno no podía colmar, ni mucho menos, los deseos de quienes veníamos militando en la Oposición democrática decenas de años, ni por su propio contenido, ni por la forma unilateral con que fue elaborado, ni por la supervivencia ya menesterosa de las instituciones del Régimen a las que tendría que someterse, ni por bastar por sí mismo para producir la verdadera transformación democrática que España necesitaba. Pero sentaba bases, reconocía principios y preveía un juego constitucional que podía aceptarse, al menos como punto de partida. A las veinticuatro horas de anunciarse el proyecto, era yo requerido para formular un juicio escrito, y de él forman parte estas palabras, que no me resisto a reproducir: “Lo realmente importante es la forma y condiciones con que se verifiquen el Referéndum y las Elecciones Generales. Aquí sí que la Oposición democrática puede y debe exigir las condiciones necesarias para poder admitir la operación, y en esta deseable y exigible negociación las bazas de la operación son óptimas si se manejan con ponderada energía e inteligencia realista”. “Quizás el plazo —continuaba— resulte largo para muy justificables impacientes, pero no es corto para aprovecharlo en organizar de forma viable y eficaz las fuerzas políticas reales del país, sobre todo las que durante cuarenta años de autoritarismo no han gozado del legítimo derecho a hacerlo”.

La cosa parecía clara y así la vieron todos los grupos de la Oposición a nivel nacional. Por eso, tras innumerables transacciones de gestión laboriosísima llevadas a cabo con la más estricta escrupulosidad democrática, se redactó un documento, que no me ruboriza asegurar —nuevamente redactor y convocante— pudo haber tenido, entre otras consecuencias positivas, la de evitar una prematura descomposición de la Oposición democrática, y haber hecho posible una más eficaz y provechosa negociación.

* * *

En verdad, el Referéndum del 15 de diciembre pasado se celebró sin completa observancia de los cánones más ortodoxamente democráticos, pero sería inexacto e injusto aseverar que se celebró en el mismo contexto y con los mismos procedimientos que los anteriores. Los partidos no estaban aún reconocidos formalmente, pero dada la indigencia programática y de organización de casi todos, no hubieran añadido demasiado. En todo caso, una vez celebrado, y pese a que su resultado no pudo considerarse exitoso para quienes preconizaban la abstención o el voto negativo, no se formularon impugnaciones formales y estimables a la consulta popular. Se hicieron, con diverso acierto, apresurados comentarios y se arbitraron urgentes interpretaciones. Es de suponer que al Gobierno no le hayan pasado inadvertidos algunos matices dignos de consideración, sobre todo los relativos a la desigual distribución territorial de las votaciones; pero sólo con obnubilaciones apasionadas o despechos poco justificables, puede ponerse en duda el enorme éxito político del Referéndum.

El país estaba deseoso de que, tras haber transcurrido un año desde el 20 de noviembre sin apenas algo más que balbuceos e indecisiones, se le ofreciera una razonable opción de futuro, al menos inmediato, que sirviera de sólido punto de partida. Fue la satisfacción de esa angustiada búsqueda del saber a qué atenerse, que, en todas las épocas y en todos los tiempos, ha constituido un elemental derecho irrenunciable de los pueblos. Ahí radicó la clave psico-sociológica de la afluencia popular masiva y la explicación primaria de la supermayoritaria aprobación de la Ley. Pero a esta explicación formal se añadió la conciencia colectiva de que al fin se ponía en marcha, con decisión y con prudencia al mismo tiempo, un verdadero proceso democratizador, que aparecía a la mayor parte de los españoles como históricamente ineluctable. En este plano, y así lo dije al día siguiente, el cuantioso voto

afirmativo significó la confluencia de dos actitudes globales; la de quienes consideraban la Ley como límite y contención de aquel proceso y la de aquellos que la estimaban tan sólo punto de arranque para su culminación. Serán las elecciones generales próximas las que diluciden la proporción de unos con otros.

La Oposición democrática, al menos un importante y significativo sector de la misma, cometió la equivocación, que intenté y no puede evitar, de mantener una postura abstencionista tal vez explicable, pero que constituía un grave error político, apenas improvisada y tardíamente suavizado con improvisadas recomendaciones, en su mayoría no demasiado concretas. Con este error renunció la Oposición democrática a una más efectiva coparticipación en la capitania del inmediato proceso democratizador y perdió fuerza y autoridad para una negociación fructífera y positiva.

De aquel error arranca también el dislocamiento prematuro de las fuerzas de la Oposición democrática. Tratar de perennizar su unidad no era posible ni deseable. Lo primero, porque existían más que suficientes diferencias ideológicas para no poder mantenerse indefinidamente unidas. Tampoco era deseable porque esa perennización hubiera supuesto también la de una polaridad —Régimen y Oposición—, que si respondió, en un tiempo, a la verdadera situación política, parecía claro que estaba a punto de resultar anacrónica. Pero la unidad no culminó su ciclo natural y lógico, el de una negociación en bloque con vistas a la obtención de las condiciones mínimas que siempre consideró indispensable para la autenticidad y garantía de su incorporación y participación en el proceso democrático. Con vistas también a un consenso sobre las bases de una futura constitución que facilitara el proceso de su elaboración y vigencia. Estoy convencido de que no sólo para ellas sino para el país, las consecuencias hubieran sido claramente positivas, aunque así no se lo parezca al fácil maquiavelismo de unos y a la apresurada apetencia de otros.

Algunos piensan que esa unidad puede recomponerse en las próximas Cortes y así lo vaticinan. No niego que sea posible que ello ocurra e incluso preveo las circunstancias que pueden estimularla. Pero precisamente esas circunstancias podían no presentarse si la unidad hubiera cumplido su ciclo. En cualquier caso, la reconstrucción de la unidad, ya en pleno funcionamiento de las Cortes, podrá tener un sentido de dispositivo de resistencia o de franca agresividad que nada bueno presagiarían. La unidad tendrá que reconstruirse si resultara necesario, pero es de desear que no lo sea.

Evidentemente, el hecho más importante y decisivo que tenemos ante nosotros son las elecciones generales. No es cosa de discutir ya si el calendario previsto pudo o debió ser otro. Yo mismo sugerí la posible conveniencia de un cierto retraso en la consulta electoral, para permitir antes de ella dos cosas: una, la atención preferente sobre la situación económica; otra, el deseable rodaje de los partidos políticos, con vista a su mayor clarificación ideológico-programática y a un reajuste que los simplificaran y organizaran, junto a un mayor sosiego en la articulación de alianzas y estrategias electorales. En verdad, no es fácil asegurar que ese retraso hubiera traído consigo la consecución de los objetivos que la habrían justificado, en cuyo caso habría resultado menos mala la enfermedad que el remedio.

Debo confesar que, desde un plano de preferencias, quizás teóricamente maximalistas, la constelación actual de los partidos políticos no me entusiasma en exceso, aunque, en definitiva, uno tenga que pronunciarse, como elector, por lo que está y no por lo que debiera haber estado. Al margen de concretas preferencias personales, pensé desde hace tiempo que la constitución de un Centro Democrático con flexibilidad suficiente para contener articulada su propia derecha y su propia izquierda, y la presencia de una organización socialista suficientemente trabada como para integrar, a su vez, sin exclusiones, todas sus modalidades actuales, podían haber sido las dos piezas maestras de la arquitectura partidaria e incluso, con los adecuados pactos, la base política inspiradora de una acción de gobierno y de una nueva Constitución española. Ninguna de esas dos piezas, tal como yo las pensaba, existen hoy, como entidades cristalizadas al menos, aunque se producen síntomas indicadores de su futura posibilidad.

La simplificación deseable de los partidos políticos no parece probable mientras que no se llegue al convencimiento pleno de la necesidad casi biológica, y en todo caso, de la conveniencia política, objetiva y táctica, de hacer coincidir "tendencia" y "organización". La coincidencia de ambas no comporta una simple suma de las diferentes organizaciones, sino que, por el hecho mismo de consumarse, produce un incalculable efecto multiplicador. Mientras esa coincidencia no se produzca, pueden entrecruzarse organizaciones de tendencias diferentes, que produzcan asociaciones artificiales y contradictorias al servicio de perentorias y fugaces estrategias de personalismo aldeano objetivamente inexplicable, y con efectos desorientadores que pueden ser graves cara al electorado.

Se aducen, para justificar ciertas actitudes, las imposiciones de todo sistema electoral. No voy yo ahora a descubrir la estrecha relación y mutuo condicionamiento existente entre los sistemas electorales y las conductas y resultados electorales; pero, salvo casos límites, que se producen más en las hipótesis teóricas que en la realidad, se ha exagerado bastante sobre el particular, al convertir en determinación casi mecánica lo que, en gran medida, sólo es condicionamiento y problemático.

Uno de los reajustes, adaptaciones y cambios que la teoría y la práctica democrática ha producido en los últimos decenios se refiere precisamente a la transformación del alcance y funciones de la representación política, tema al que dediqué, en su día, un trabajo monográfico. Como esa transformación se ha operado al hilo de una praxis democrática sin pronunciamientos normativos, no creo que se encuentre aún bien percibida entre nosotros. Se ha superado la visión individualista y romántica de la persistencia de un Pueblo o una Opinión Pública que de por sí poseyera capacidad de obrar con independencia de las organizaciones del poder social y estatal. De esta superación se derivan una serie de consecuencias que traté pormenorizadamente. Estas consecuencias afectan: Primero a la revisión de los supuestos individualistas; el electorado no es una mera suma de individuos diferenciados que opten por vías de pura reflexión racional entre alternativas inconexas. Segundo: a la revisión de una pretendida universalidad genérica de la democracia representativa; el concepto de legitimidad, la estructura económica y las motivaciones sociales del comportamiento son factores diferenciadores y relativizadores. Tercero: al significado real de una operación representativa: el montaje representativo no va a ser sólo operación encaminada a responsabilizar, controlar y condicionar el poder político, sino, y sobre todo, un instrumento de orientación, ordenación y conducción de las fuerzas sociales y políticas representadas.

* * *

Me pronuncié, y sigo pronunciándome, por el sistema proporcional frente al sistema mayoritario; dilema sobre el que tanto se ha discutido últimamente entre nosotros, sin superar, generalmente, los términos de la cuestión tal como se la planteaban en sus tiempos Stuart Mill y Bagehot. Creo que hay que ver el problema desde la situación histórica concreta de nuestro país. Tras cuarenta años sin elecciones libres, sin partidos políticos, sin criterios racionales para la producción de líderes, sin información

veraz y sin adiestramiento comunitario, el sistema proporcional es el más apropiado para constatar con la mayor exactitud posible un mapa político, cosa que parece conveniente en los momentos fundacionales de un sistema. En países con vida democrática consolidada, se pueden permitir los esquematismos, los artificios, las inexactitudes y las simplificaciones de un sistema mayoritario. En Inglaterra, por ejemplo, nadie se escandaliza porque su sistema electoral pueda conducir al Gobierno a un partido que en el conjunto del país haya obtenido menos votos que el que resulte parlamentariamente mayoritario. Pero en la España de hoy, por el carácter en verdad constituyente de unas primeras elecciones libres, quiérase o no, la legitimidad democrática se medirá en función de los votos que en la totalidad del país cada tendencia obtenga.

No hay que insistir demasiado en las consecuencias de que en el país pueda cobrar entidad, la posible contraposición entre la ilegitimidad de las Cortes y la legitimidad de la votación. Digamos, al paso, que en la misma Inglaterra va ganando terreno la crítica del sistema mayoritario y que en literatura científico-política alemana existe una corriente importante en contra del que allí llaman "modelo Wenmister". En una reciente encuesta inglesa, el 72 por ciento se mostró partidario del sistema proporcional que los liberales apoyan en un 92 por ciento. Sólo un 27 por ciento consideró que sus preferencias e intereses estaban bien representados en el Parlamento.

La derecha, más ligada al Régimen anterior, se ha mostrado acérrima partidaria del sistema mayoritario, mientras que la oposición democrática ha propugnado el proporcional. Aunque parezca paradójico, la dosis de proporcionalidad del sistema español vigente ha colaborado a que la oposición se disloque y desvertebre, con el consiguiente riesgo. Por otro lado, aquella derecha parece olvidar que el sistema mayoritario es muy bueno cuando se gana, pero muy perjudicial cuando se pierde. Puede recordar el resultado de las elecciones de febrero de 1936 en España, que potenció parlamentariamente a la izquierda, como en 1933 había potenciado a la derecha, provocando en ambos casos unas oscilaciones drásticas que influyeron no poco en el fracaso de la experiencia republicana, y con ello, en el advenimiento de la guerra civil. Ignoro qué cálculos se hace la derecha para suponer que les favorecería un sistema mayoritario, pero tengo para mí que son equivocados.

Correspondería aquí hacer algunas consideraciones sobre la legislación electoral; voy a pasar sobre ellas, porque realmente no

contendrían originalidad especial; me referiría a algunos de los defectos de la Ley. Pero en general, la considero aceptable como regulación normativa de las nuevas elecciones. Saltando, pues, sobre este tema, seguiré mi exposición.

Aunque la letra y el espíritu de la Ley para la Reforma Política lo sugiere y en todo caso lo permite, parece lógico que, llegado el momento en que nos encontramos, la principal tarea de las Cortes tenga que ser redactar una Constitución. Aparte de corresponder a actitudes que podíamos llamar ideológicas y que, desde luego, yo en principio comparto, existen supuestos que a ello conducen. Entre esos supuestos figuran éstos: Primero: una conciencia colectiva del caos normativo-político constitucional y administrativo en que se encuentra el país por causas no, por cierto, recientes, y que son producto de un excesivo pragmatismo político atento, sobre todo, al esfuerzo casi cotidiano por mantener las mismas situaciones de poder. Segundo: la propia política del Gobierno actual que, con acierto que no voy a discutir, endosa, expresa o tácitamente, el enfrentamiento con graves problemas de nuestra convivencia nacional al funcionamiento de las próximas Cortes. Tercero: la acumulación de esos problemas básicos y la evidente correlación e interdependencia que entre ellos existe, junto a la creencia muy generalizada de que, al menos en su mayor parte, no podrán ser tratados en profundidad, sino desde una regulación básica y fundamental de nuestra sociedad política. Cuarto: el compromiso adquirido por la mayor parte de las fuerzas, grupos o partidos políticos, al proclamar la necesidad de que, cuanto antes, se produzca una Constitución que establezca las bases de nuestra convivencia democrática. Y quinto: el evidente deseo, por parte de la inmensa mayoría del país, de conseguir una estabilidad y el no por vago menor presentimiento de que el mejor camino para ello es que se implante una normativa fundamental democráticamente elaborada y consentida. Esta última consideración se enhebra a otras, con las que me aproximo al final, marginando muy a mi pesar, otros temas de importancia que había proyectado abordar.

* * *

Bajo la rúbrica de estabilidad constitucional, hay que entender algo distinto, lo que se denomina simplemente estabilidad política. Son supuestos conceptuales separables, tanto en el orden teórico, como en el orden práctico. No se trata de un bizantinismo retórico, sino de una cuestión resuelta en otros países, pero que, hoy por hoy, constituye el problema fundamental a resolver en la vida pública española.

Por “estabilidad constitucional” cabe entender el conjunto de condiciones posibilizadoras de que la estructura, organización y funcionamiento del Estado no se vean sometidos a un proceso de revisión continua. La estabilidad constitucional se refiere a la continuidad de la estructura estatal y a la obligada permanencia del ordenamiento constitucional. Por “estabilidad política” se comprende el conjunto de condiciones que permitan una razonable duración en el Poder de los equipos gobernantes para que la acción del Gobierno se traduzca en una actitud coherente y responsable. Sin una estructura estatal sólidamente cimentada, sin un consenso del ordenamiento constitucional que renuncie a someter a discusión continua las propias bases del Estado, no cabe imaginar estabilidad política alguna. Por no haber comprendido adecuadamente el sentido profundo de esta distinción se han cometido errores notables a la hora de interpretar y comparar los distintos regímenes políticos y, sobre todo, a la hora de enjuiciar la propia situación política española. Si hay una nota definidora de la historia política de nuestro país en los últimos ciento cincuenta años es justamente su inestabilidad constitucional. La vorágine constitucionalista del siglo XIX se tradujo en la lamentable consecuencia de que los españoles nos acostumbrásemos a que todos nuestros planteamientos políticos comenzaran siempre siendo planteamientos de régimen. De esta suerte, nuestra antropológica vocación destructora terminó convirtiéndonos en un pueblo que, a fuerza de querer siempre partir de cero, encontró el camino abierto para la menos política de todas las actividades, como es, a pesar de Klausewitz, la Guerra Civil.

* * *

Es aquí donde hay que acotar el significado de la expresión “Poder constituyente” y aquí también donde se precisa incardinar la misión y efectividad última de la institución monárquica. Y vamos a hacerlo con brevedad, esquematizando en resumen de lo que podríamos decir. Todos sabemos cómo en la pasada centuria se proclamó la legitimidad de las Asambleas constituyentes basándose en la idea de una voluntad propia, de un sujeto pre-existente: la Nación o el Pueblo. En el momento histórico actual, las ficciones jurídico-políticas del XIX han perdido parte de su validez. Nos enfrentamos a sociedades profundamente divididas, con ideologías e intereses parciales contrapuestos. Hoy sólo queda, como único procedimiento de conferir sentido a las Asambleas constituyentes, el recurso del compromiso, la negociación y

el acuerdo. Es lo que se ha calificado de consensus “pro-compromiso” o de legitimidades “a posteriori”. Con ello pierden las Constituciones quizás el valor simbólico y casi mítico que adquirieron en la pasada centuria, pero, como obra colectiva producto de un concierto negociado, han ganado en vigencia, duración y eficacia. Si nos disponemos a ser realistas, éstos son los criterios con que los españoles tendremos que enfocar nuestro futuro constitucional. Por ello, el problema previo que tenemos que dilucidar, y yo me atrevería a decir que el más importante problema a resolver, sería el establecer las bases para que el compromiso constitucional pueda producirse.

Es verdad que las circunstancias históricas no son las mismas que las de Alemania o Italia cuando elaboraron sus últimos textos constitucionales. La base de concordia nacional en esos países vino creada como consecuencia de la voluntad común de formar un Estado nuevo que rompiera con el recuerdo de la guerra y las organizaciones políticas totalitarias que la precedieron. En España, por el contrario, hay fuerzas que no quieren romper con el pasado, mientras otras están decididamente dispuestas a superarlo. Así las cosas, resulta mucho más complejo encontrar el camino de la negociación y el acuerdo. Pero, por lo mismo, más se evidencia la misión de la Monarquía como factor integrador y fecundo cara al futuro entre fuerzas y tendencias inicialmente tan distintas. Porque la crisis más importante que recorre nuestra vida pública en la edad contemporánea es una especie de crisis constitucional, permanente, es por lo que la Monarquía debe ser concebida como “forma de Estado” y no como “forma de Gobierno”. La estabilidad constitucional de las Democracias occidentales europeas se ha logrado a base de alejar paulatina pero inexorablemente, las piezas medulares de la institución estatal de los intereses políticos partidistas. Las viejas pretensiones totalitarias de la conquista del Estado, de las que nosotros tenemos experiencias no muy lejanas, se han visto sustituidas por las más modestas, pero mucho más democráticas y ejecutivas, de las conquistas de los Gobiernos. La lucha política se ha entablado así dentro de la estructura del régimen, dejando siempre a salvo a las instituciones y principios que más lo caracterizaban, lo que explica que, no sólo en España, sino en todos los regímenes democráticos, las Monarquías hayan pasado a configurarse más como instancia donde se sintetiza la significación y la continuación del Estado que como centro de imputación y referencia donde se expresa la acción de gobierno. Hace ya muchos años, sostuve, junto a la tesis anterior de la Monarquía como forma de

Estado —que más recientemente ha sido repetida por otros sin indicar la procedencia—, que la afirmación “El Rey reina, pero no gobierna” debía ser invertida en sus términos con la de: “El Rey no gobierna, pero reina”. No se trata de una mera transmutación semántica; lo que se quiere indicar es el paso de la configuración del poder real como poder residual de competencias perdidas a la configuración del poder real desde una orientación nueva. No se puede ni se debe seguir configurando a la Monarquía como un residuo histórico con funciones políticas cada vez más limitadas. La obligada esclerosis histórica de las prerrogativas regias, cuando se la contempla desde la acción cotidiana del Gobierno, se ve suficientemente compensada por el significativo papel que la institución monárquica continúa desempeñando cuando se la contempla desde la perspectiva del Estado. Esto es lo que significa que la Monarquía debe ser interpretada y concebida ahora como “forma de Estado”, y esto, que me parece evidente cara a las Monarquías foráneas, resulta mucho más evidente y claro con relación a la actual Monarquía española. En principio, y nuestra historia más inmediata así lo confirma, ha sido la Monarquía la única institución que ha servido de centro de referencia a la continuidad estatal de ese, en muchos aspectos, caótico siglo XIX. Habrá que buscar los motivos profundos que llevaron a muchos revolucionarios del 68, después del destronamiento de Isabel II, a buscar desesperadamente un Monarca.

Es cierto que han existido procesos revolucionarios en la historia capaces de crear Estados nuevos, pero no es menos cierto que los españoles no vivimos, ni pensamos, ni deseamos en estos momentos un proceso revolucionario. Y porque estos son los hechos y porque los hechos constituyen el máximo criterio en política, negar el virtual papel de la institución monárquica actualmente no pasaría de ser una ceguera lamentable.

Incluso cuando se perfiló la teoría del poder del Monarca como un poder neutral, es obvio que no se operaba en el vacío; la neutralidad del Monarca era el correlato lógico a nivel estatal, de la efectiva actuación, a nivel de gobierno, de los principios democráticos; la teoría de la Monarquía como “forma de Estado” ha venido a resultar un producto en muchos casos de la Democracia. Esta asociación histórica concreta entre Monarquía y Democracia es la que, año tras año, durante muchos en compañía de entrañables amigos y en contacto con una augusta personalidad histórica, a quien desde aquí ofrezco mi emocionado recuerdo y adhesión personal, he defendido y seguiré defendien-

do, mientras esté firmemente convencido, como continúo estándolo, de que realizo así mi mejor contribución al presente y al futuro de España.