

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: REFLEXIONES A PROPÓSITO DE UN NUEVO ANIVERSARIO

ENRIQUE AGUILAR GAVILÁN
ACADÉMICO CORRESPONDIENTE

Hace ya más de 25 años los españoles emprendíamos una singladura constitucional que ni los más optimistas podíamos entonces intuir que ofreciera un balance tan positivo como el que hoy nos ofrece; ni los más acérrimos críticos de nuestro actual sistema político, ni incluso aquellos que hoy hablan acerca de la necesidad de revisión del contenido de nuestra Carta Magna pueden poner en tela de juicio que el período al que hacemos referencia ha constituido la más larga etapa de desarrollo político, económico y social en la historia contemporánea de España. Este hecho justifica ya de por sí que al cumplirse un nuevo aniversario de la Constitución, el vigésimo sexto, la Real Academia de Córdoba como institución comprometida con su tiempo y con las libertades democráticas que garantiza nuestro actual marco político le dedique una jornada a modo de homenaje para la que ha tenido a bien honrarme con mi humilde colaboración.

Hecha esta introducción, es obvio que a la hora de acercarse al tema que nos ocupa, nuestra actual *Lex Normarum* como la llaman los historiadores del derecho, es posible hacerlo desde distintas perspectivas, y en este sentido nuestro propósito no es otro que aproximarnos en nuestro análisis a la peculiaridad que supuso el proceso que la alumbró y al balance del modelo de estado y de gobierno que sus autores reflejaron teóricamente en el texto constitucional, y ello naturalmente desde la óptica de un historiador que cuenta ya con una relativa perspectiva histórica.

Dicho esto hemos de tener en cuenta que las Constituciones, y la nuestra no es una excepción, son hechos históricos fruto de una creación humana que se insertan en unas coordenadas temporales y cuyo objeto no es otro que dar respuesta eficaz a todo un conjunto de conflictos en las relaciones de convivencia de un pueblo en un momento concreto de su Historia.

Por consiguiente, tanto en su forma como en su contenido toda constitución es deudora de lo que podríamos denominar su tradición histórico-constitucional y también de aquellos otros aspectos relacionados con las circunstancias propias del momento histórico en el que se elabora, circunstancias que son tanto de índole nacional como internacional.

Dicho esto y dirigiendo una mirada retrospectiva a lo que fueron los avatares del constitucionalismo español, su trayectoria histórica no ha sido precisamente pausada ni tranquila: desde el Estatuto de Bayona de 1808, para algunos la primera Norma Suprema en la historia contemporánea española y hasta llegar a nuestro actual texto constitucional, los españoles amontonamos en menos de dos siglos ley suprema tras ley supre-

ma y así figuran entre las que tuvieron vigencia: la Constitución de 1812, el Estatuto Real de 1834, la Constitución de 1837, la Constitución de 1845, la de 1869, la de 1876, la Republicana de 1931 y los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional de Franco que actuaron a modo de norma suprema durante la vigencia de su régimen, y todo ello sin olvidar aquellas constituciones que no llegaron a ver la luz por los propios avatares de la Historia como la Nonata de 1856 o el Proyecto de Constitución Federal de 1873 y la multitud de proyectos de reforma que en la mayoría de los casos se quedaron sólo en eso, en proyectos.

Todo este rico acervo constitucional, que dicho sea de paso no supone una originalidad de nuestro país -recordemos el caso de Francia-, tuvo como razón de ser el hecho de que quienes promovieron cada texto intentaron dar respuesta a los problemas de convivencia política de los españoles de su tiempo, aunque bien es verdad que en muy pocas ocasiones se aspiró a que la solución a esos problemas se afrontara desde el entendimiento y la colaboración de las distintas sensibilidades políticas concurrentes: se trató por el contrario de llevar al texto constitucional las ideas de la fuerza dominante en ese momento y así nos fue; cada partido, cada grupo defraudado en sus aspiraciones constitucionales, obviaba la debida lealtad a la ley suprema del contrario y enarbolaba como punto axial de su programa la reforma o la simple sustitución de la misma.

Naturalmente este hecho que acabamos de apuntar gravitó de manera determinante en el proceso constituyente que alumbró la actual Ley Suprema española durante la Transición, ese proceso del que los españoles debemos sentirnos orgullosos a pesar de esas voces que pretenden ahora una revisión del mismo.

Dicho esto, siguiendo pues el esquema al uso en los trabajos de historia constitucional -recordemos la magnífica conferencia que nos ofreció nuestro compañero de Corporación y Catedrático de Derecho Constitucional Dr. D. José Peña González sobre nuestra actual Ley de Leyes con motivo de su 25 aniversario- si nos planteamos las tres interrogantes que éste se hacía a la hora de definir cualquier marco constitucional referidas a nuestra actual Carta Magna: ¿por qué se hizo?, ¿cómo se hizo? y ¿cuál fue el resultado final del proceso?, sus respuestas nos ofrecerán una panorámica lo suficientemente rica como para poder enjuiciar sus virtualidades, su balance con la perspectiva que dan sus veintiséis años de vigencia y la valoración que al día de hoy nos merece.

A modo de síntesis resulta obvio que la Constitución Española de 1978 se hizo porque el pueblo español mediados los años setenta del pasado siglo sentía la necesidad de dotarse de un nuevo marco legal que sirviera para poner punto y final a las Leyes Fundamentales del Régimen de Franco, leyes que ya se mostraban inservibles por su origen y por su propia naturaleza para cimentar la voluntad de reconciliación nacional y de convivencia democrática de la gran mayoría de la sociedad española.

Esta voluntad de desmantelamiento y sustitución del Régimen del 18 de Julio también estaba latente en el propio Rey D. Juan Carlos y en los sectores reformistas del franquismo que supieron interpretar el sentir popular para hacer posible esa profunda transformación de las bases jurídicas del Estado sin grandes conmociones que pusieran en peligro la estabilidad y el orden social.

Ni que decir tiene que en la oposición antifranquista el deseo de sustituir las bases legales del Régimen del 18 de julio era algo más que un deseo, era un imperativo categórico. Para sus dirigentes el establecimiento de una Constitución democrática tras el preceptivo proceso constituyente era el nudo gordiano de su programa de "ruptura democrática", si bien, antes de que concluyera 1976 ya había dejado atrás algunas premisas de ese programa que hasta entonces habían presentado como innegociables, entre éstas la constitución de un Gobierno Provisional, la no definición del modelo de

Estado y de Gobierno hasta que el pueblo lo decidiera...etc., lo que sí había asumido ya era la idea de que para borrar jurídica e institucionalmente el Franquismo, resultaba imprescindible el concurso de los sectores reformistas del propio franquismo.

La razón para que se operara este cambio no era otra que la aparición en primera línea del protagonismo político de Adolfo Suárez, un auténtico hombre de estado cuya figura histórica se acrecienta a medida que avanza la Historia. Él supo llevar a buen puerto la tarea que le encomendara el Rey con el apoyo y el consenso de los españoles y de las fuerzas políticas democráticas tras el referéndum aprobatorio (15-XII-1976) de la conocida, y no por ello suficientemente ponderada, Ley para la Reforma Política, esa prodigiosa creación jurídica del gran mago de la política del momento que fue Torcuato Fernández Miranda.

En este sentido Felipe González, Secretario General del PSOE en el acto de apertura del XXVII Congreso de su partido celebrado en diciembre de 1976 una semana antes del Referéndum de la LPRP¹, ya dejó entrever que los socialistas participarían en el proceso electoral que ésta anunciaba y que tras el mismo era su deseo proponer a la oposición un "compromiso constitucional" que garantizara el carácter constituyente de las futuras Cortes, un pacto que de consumarse con la aprobación de una Constitución podría ser considerado como la culminación de la ruptura democrática.

Con lo apuntado hasta ahora, queda clara la existencia de una voluntad constituyente, si se quiere difusa, en amplios sectores de pueblo español en aquellos años, una voluntad constituyente que asumida por los principales protagonistas de la política del momento tenía que plasmarse en un procedimiento a seguir, ya que la Ley para la Reforma Política en puridad sólo suponía la convocatoria de unas Cortes de nuevo cuño con potestades constituyentes poco o nada definidas².

Hoy sabemos que el Presidente Suárez barajó distintas alternativas para cumplir con el deseo del pueblo español y en este sentido ya con la Ley para la Reforma Política en vigor (4-I-1977), estuvo tentado por la idea de propugnar la elaboración de un texto constitucional que, tras el preceptivo referéndum, pudiera haber servido para el establecimiento de un régimen democrático en nuestro país, método que no era original en la historia reciente de las democracias europeas; el General Ch. De Gaulle, como es sabido, en 1958 elaboró y sometió a refrendo popular la constitución que se convirtió en la norma suprema de la 5ª República (28-IX-1958). Una Constitución, la decimoquinta en la historia francesa, de notables valores como ha demostrado su larga vigencia a pesar de ser denostada por algunos sectores de la clase política gala al entrar en vigor³.

Otra alternativa de recuperación democrática barajada por Suárez fue la posibilidad de llegar a algún tipo de "pacto constitucional" con la oposición antes de unos hipoté-

¹ El gobierno Suárez, convencido del éxito de su operación reformista ya que las encuestas le daban un apoyo mayoritario en el referéndum que se iba a celebrar el 15 de diciembre, no tuvo ningún reparo a la hora de autorizar entre el 5 y el 8 de diciembre la celebración del XXVII congreso de un partido aún ilegal que se reunía por primera vez en el interior desde la Guerra Civil con la asistencia de la flor y nata de la Internacional Socialista: Olof Palme, Mitterrand, Willy Brandt, etc., en medio de grandes expectativas de los medios de comunicación nacionales y extranjeros.

² Jorge de Esteban caracterizaría la Ley para la Reforma Política como una Ley Puente entre una situación de Dictadura formal y otra de Democracia. Cfr. Esteban, J.: *Las Constituciones de España*. Madrid 1998, p. 40.

³ Mitterrand llegó a escribir que la Constitución gaullista significaba "un verdadero golpe de estado permanente contra la República" aunque cuando en los años ochenta llegó a la Presidencia (1981-1995) rigió los destinos de Francia sin alterar su texto en lo más mínimo.

ticos comicios constituyentes, pero también se desechó esta posibilidad al entenderse que para legitimar el proceso las fuerzas políticas del momento, incluidas naturalmente las de la oposición al franquismo, debían contrastar previamente su apoyo social en un proceso electoral libre y democrático.

Se descartaba, pues, cualquier salida política que no fuera la apertura de un proceso constituyente. En la primavera de 1977 el propio Rey, en sus primeras entrevistas secretas con dirigentes de la oposición (Felipe González y Tierno Galván V-1977), mostraba ya sus deseos de que tras los comicios de junio se abriera un proceso constituyente de corte clásico⁴. En sintonía con el Monarca, Suárez abundaba en esta idea y hacía público su compromiso de que en caso de ganar las elecciones, impulsaría la elaboración de una Constitución con el concurso de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria fuera cual fuera ésta, compromiso que volvía a renovar ante las cámaras de TVE dos días antes de los comicios en el famoso discurso del "Puedo prometer y prometo"⁵.

Así pues, en vísperas de las elecciones todos los partidos enarbolaban en sus programas y mítines la cuestión constitucional y la necesidad de llegar a un pacto en el que se incluyeran todas las formaciones concurrentes; sólo Alianza Popular se mostraba reticente aunque en el fuero interno de sus dirigentes el proceso se veía como inevitable.

Los comicios del 15 de junio sirvieron para establecer un escenario político que sin duda iban a influir en lo que estaba por venir. Por lo pronto los partidos ya sabían cuál era el valor real de sus apoyos sociales, de manera que el proceso que se avecinaba tenía que basarse en esa realidad pluralista salida de las urnas y en el entendimiento entre las fuerzas políticas como método de actuación, es decir, se vislumbraba en el horizonte la necesidad de sellar un verdadero consenso constitucional.

Ante el nuevo panorama político ¿cuál habría de ser el marco de referencia de ese debate? Por supuesto nadie pensaba en recurrir a un texto más o menos democrático de nuestra rica tradición constitucional para que sirviera de punto de partida en el mismo, ni siquiera a los dos últimos –las Constituciones de 1876 y 1931– que además de anticuadas eran, en expresión del propio Peces Barba, el último signo del desencuentro entre las dos Españas⁶; por consiguiente, el debate había que plantearlo sobre la base de un pacto constitucional que incluyera a todas las formaciones políticas con el fin de intentar la elaboración de un texto de nuevo cuño, un texto que diera respuesta satisfactoria y moderna a los problemas que tradicionalmente habían enfrentado a los españoles, básicamente cuatro: la forma de Estado y de Gobierno, la cuestión regional, la cuestión religiosa y la cuestión social, así como a los nuevos retos que traían consigo los nuevos tiempos, entre otros la integración en la Comunidad Europea.

Asumido, pues, el carácter constituyente del proceso con todas sus peculiaridades en pura ortodoxia constitucionalista⁷ y la necesidad de hacer una nueva Constitución, quedaba por definir el método con el que afrontar tan ardua tarea, o lo que era lo mismo, cómo hacer esa Constitución de todos y para todos los españoles. Y en este sentido Suárez ya como jefe de un gobierno salido de las urnas, con el propósito de

⁴ Powell, Ch.: *España en democracia 1975-2000*, Madrid, 2001, p. 194.

⁵ Cfr. ABC, *El País* 14-VI-1977.

⁶ Peces-Barba Martínez, G.: "La Constitución Española. Ayer y hoy", en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. La Constitución, veinte años después*. Madrid, 1998, p. 38.

⁷ Lucas Verdú, P. "La singularidad del proceso constituyente español" en *Revista de Estudios Políticos* nº 1, Madrid, 1978, p.11 y ss.

acelerar el proceso⁸, planteó la posibilidad de que el Gobierno⁹, elaborara un borrador de texto constitucional que sirviera de punto de partida para su debate en las Cortes; idea que filtrada a la prensa poco días antes de que éstas se constituyeran, fue rechazada de plano por todos los partidos, en particular socialistas y comunistas que ahora ya conocían su verdadero apoyo social. Ante esta actitud el Presidente del Gobierno, inspirándose en el procedimiento seguido por el Gobierno Provisional de la II República¹⁰, propuso un camino intermedio: designar una comisión de reputados catedráticos de Derecho Constitucional negociada con la oposición a quienes se les encargaría el texto de un borrador; su independencia política sería suficiente garantía para la neutralidad y apartidismo del proyecto constitucional¹¹.

Los partidos también rechazaron esta propuesta por lo que suponían de protagonismo gubernamental en unos momentos en los que éstos aún en pleno rodaje político querían justificar ante su electorado su compromiso y su protagonismo en el proceso constituyente; el propio Felipe González como jefe indiscutible de la nueva oposición, en su primera comparecencia tras la apertura de las Cortes, dejó clara la actitud de su partido al afirmar que la nueva representación popular se bastaba y se sobraba por sí misma para dotar al país de una Constitución.

En su deseo de evitar o desactivar en la medida de lo posible la confrontación en un debate constitucional abierto, el Gobierno aún dejó entrever a la oposición la idea de que los líderes de los grupos parlamentarios, auxiliados por expertos constitucionalistas incluso ajenos a las propias Cortes, fueran los encargados de elaborar un borrador de texto como punto de partida para el debate parlamentario, propuesta que también recibió el rechazo prácticamente unánime de la oposición por lo que suponía de proceso extraparlamentario al participar personas ajenas a las Cortes, lo que en todo momento se quería evitar.

Al final, el Gobierno y su partido, la UCD, dispuestos a evitar en la medida de lo posible toda confrontación abierta con socialistas y comunistas, terminaron aceptando el método propuesto por éstos, consistente en la designación en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de una Ponencia redactora del borrador¹². Sin entrar en los avatares que presidieron la formación de la Ponencia Consti-

⁸ La rápida conclusión del proceso constituyente se había convertido en una obsesión para Suárez y su Gobierno deseosos, una vez que tras las elecciones de junio se consiguiera la legitimidad parlamentaria, de impulsar la rápida construcción de un sistema democrático, en unos momentos en los que el país estaba acuciado por los efectos de una crisis económica a la que había que hacer frente sin dilación.

⁹ Suárez encargó a Landelino Lavilla la elaboración de un borrador de Constitución poniéndose manos a la obra el equipo de expertos del Ministerio de Justicia encabezado por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón cuyo celo y frenética actividad ya se habían puesto de manifiesto durante los meses precedentes en la preparación de los trascendentales proyectos de la leyes que antes de las elecciones desmantelaron institucionalmente gran parte del aparato del estado franquista.

¹⁰ El Gobierno Provisional republicano con fecha 6 de mayo de 1931 creó una Comisión Jurídica Asesora a la que entre otras funciones se le confió la elaboración de un anteproyecto de Constitución. Esta Comisión bajo la presidencia de D. Ángel Osorio y Gallardo incluía entre sus miembros a personalidades de la relevancia de Adolfo González Posada, Javier Elola, Manuel Pedroso, Valeriano Casanueva, Agustín Viñuales, Alfonso García Valdecasas, Nicolás Alcalá, Juan Lladó, Antonio Rodríguez Pérez, Francisco Romero Otazo, Antonio de Luna y Luis Lamana Lizarbe. *Cfr.* Peña González, J.: *Historia Política del Constitucionalismo Español*. Madrid, 1995. p. 358 y ss.

¹¹ En la prensa se llegó, incluso, a barajar nombres de conocidos constitucionalista como Eduardo García de Enterría, Luis Sánchez Agesta, Jorge de Esteban, Carlos Ollero, Elías Díaz, Antonio González Casanova, etc.

¹² La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas constituida el 27 de julio de 1977 bajo la presidencia del diputado valenciano Emilio Attard la integraban 36 diputados (17 de UCD, 13 del PSOE, 2 del PCE, 2 de AP y 1 respectivamente del grupo mixto, PNV y minoría catalana)

tucional en cuanto al número de sus integrantes¹³ o en las escaramuzas que se libraron en el seno de los partidos para situar en la misma a las personas más adecuadas¹⁴, en el acto de de constitución (1-VIII-1977) sus siete integrantes se plantearon mantener sus respectivas posiciones y estrategias en el más absoluto secreto. Se trataba de evitar en todo momento que trascendieran a los medios de comunicación, y con ello a la opinión pública, con el fin de posibilitar el entendimiento y el consenso al que todos aspiraban; lo único que sí trascendió a la prensa fue el tipo de constitución que cada partido defendía: la UCD, siguiendo el modelo de la Constitución francesa de 1958, se inclinaba por un texto breve de no más de 40 artículos, esencialmente orgánico, en el que se definirían los poderes del Estado, sus atribuciones y la relación entre ellos, un texto que se iría complementando en su desarrollo con futuras leyes orgánicas y que permitiría entre otras ventajas desactivar los más que previsibles desencuentros con la oposición de izquierdas en su debate, facilitando a su vez la futura integración de España en Europa; por su parte comunistas y socialistas, tras cuarenta años de ausencia de libertades, defendían un texto normativo y extenso en el que se incluyera un largo capítulo de derechos y libertades de los españoles con sus garantías y salvaguardas precisas. Alianza Popular, o mejor dicho, su indiscutido jefe de filas, Fraga, defendía que la Ley Suprema no se articulara en un solo texto sino en un puñado de leyes constitucionales a imitación de las de la 3ª República francesa que pudieran ser aceptadas fácilmente por todas las fuerzas políticas.

Así pues, en medio del interés general por el rumbo que tomaba el proceso, los partidos se dieron un mes para perfilar el borrador de los textos que sus representantes llevarían a la Ponencia.

Los socialistas, como si se tratase de un verdadero secreto de estado, eligieron el Parador Nacional de Sigüenza para sus sesiones de trabajo, lo que no fue obstáculo

¹³ Antes de que la Ponencia comenzara su tarea, era preciso decidir el número de sus miembros; en este sentido UCD se inclinaba por una Ponencia de 5 miembros, 3 propios y 2 socialistas; por su parte el PSOE proponía que ésta tuviera nueve (3 de la UCD, 2 socialistas, 1 comunista, 1 de AP, 1 de la minoría nacionalista y 1 del grupo mixto); finalmente se optó por una solución intermedia, una Ponencia con 7 miembros: 3 de la UCD, 2 del PSOE -que cedió un puesto a la minoría nacionalista-, 1 del PCE y 1 de AP; los socialistas apoyaron esta opción con el objeto de dejar fuera de la misma a Tierno Galván en representación del grupo mixto en el que se integraba el Partido Socialista Popular como fuerza mayoritaria con seis escaños; no hay que olvidar que en aquellas fechas ambos partidos socialistas se disputaban la misma tradición y las mismas raíces ideológicas; para el PSOE, por consiguiente, resultaba fundamental neutralizar la proyección política de "el Viejo Profesor", y de su partido de cara a la disputa de un mismo espacio electoral, aunque con notable visión política el partido de Felipe González cediera uno de sus puestos al grupo de la minoría nacionalista y en concreto a la catalana.

¹⁴ En el seno de la UCD la intervención del Ministro de Justicia, Landelino Lavilla, a quién Suárez confió la tutela de los trabajos de sus ponentes, fue decisiva en el nombramiento de los tres elegidos: José Pedro Pérez Llorca, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, -ambos letrados excedentes de las Cortes- y Gabriel Cisneros; por su parte, el PSOE propuso casi sin sorpresas ni oposición interna a Gregorio Peces-Barba, profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Complutense y experto en temas constitucionales además de tener una magnífica relación con el Secretario General del partido, circunstancia ésta que no concurría en Pablo Castellanos cuyo nombre también se barajó en aquellos días. La minoría catalana designó a Miguel Roca Junyent cuyo papel fue relevante en los trabajos de la Ponencia por su contribución al Título VIII de la Carta Magna y por su talante de mediador y de negociador infatigable entre las fuerzas mayoritarias cuando las posiciones se enconaban. El PCE nombró a Jordi Solé Tura, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona, elegido en las listas del PSUC y, al igual que Carrillo, hombre pragmático y, como Roca, también siempre dispuesto a la negociación y al entendimiento constitucional. Por su parte la presencia de Fraga en la Ponencia era indiscutida en el seno de AP, y aunque en un principio se mostraba reticente con la apertura de un proceso constitucional clásico, su actuación en la Ponencia siguió los parámetros de eficacia y rigor que siempre caracterizaron su actuación en la vida pública.

para que al llegar sus dirigentes el día indicado se encontraran al periodista Manuel Soriano que les esperaba alojado en el citado parador; a pesar de todo se mantuvieron firmes en su decisión de mantener en secreto su tarea pese a la obsesión lógica de los medios de comunicación por desvelarla a la opinión pública.

Según testimonio de los protagonistas en la elaboración de su proyecto contaron con la colaboración de personalidades del ámbito académico y profesional, reputados constitucionalistas como Jorge de Esteban, Elías Díaz, Eduardo García de Enterría o González Casanova; al final, el texto elaborado en Sigüenza contenía un largo preámbulo y once títulos: en el mismo no se recogía la más mínima referencia a la forma de Estado. Fieles a su tradición republicana, el PSOE prefirió dejar indefinida esta cuestión, habilitando a la cúpula del Partido y a su Secretario General para que en su momento decidieran la opción a seguir de acuerdo con lo que aconsejara el discurrir de los acontecimientos¹⁵.

Por lo que respecta al borrador constitucional de la UCD elaborado en el Ministerio de Justicia, su debate dio lugar a no pocas reticencias en su grupo parlamentario por la propia heterogeneidad de esta formación. En las reuniones convocadas al efecto por Landelino Lavilla, los tres ponentes pudieron comprobar opiniones a veces diametralmente enfrentadas respecto a temas como la regularización del derecho a la autonomía¹⁶, la constitucionalización de la mayoría de edad a los 18 años, la abolición de la pena de muerte, o el engarce constitucional de todo lo relacionado con el mundo de las relaciones económicas, etc. Todo ello contribuyó a que el debate en la Ponencia y posteriormente en la Comisión Constitucional se viera muy influenciado por los frecuentes cambios de actitud de los representantes de UCD.

Una vez que tras las elecciones AP asumió el hecho irreversible del proceso constituyente, confió a la inagotable capacidad de trabajo de su ponente Manuel Fraga la elaboración del proyecto constitucional del partido. El incombustible político gallego cumplió puntualmente, y después de intercambiar opiniones con otros diputados del partido, sobre todo con López Rodó, comparecía en la primera sesión de la Ponencia con un texto completo y acabado¹⁷.

Los comunistas por su parte, tras debatir en una larguísima reunión de su Comité Central celebrada en Madrid a mediados de agosto de 1977 las líneas maestras del proyecto elaborado por su representante en la Ponencia, Jordi Solé Tura, le renovaron

¹⁵ Los socialistas, más por prurito histórico que por convicción de principios, mantuvieron su enmienda a la forma monárquica del Estado hasta el debate en Comisión de la misma; al ser derrotada ésta ni siquiera intentaron defenderla en el Pleno de las Cámaras, circunstancia que al parecer la dirección había pactado con Suárez.

¹⁶ El proyecto gubernamental en sus seis títulos y sólo 34 artículos aunque reconocía el derecho a la autonomía que se debía de regular por una ley orgánica posterior, trataba el caso de catalanes y vascos con especial énfasis y con peculiaridades propias por medio de dos disposiciones adicionales. La opinión de Lavilla y de su hombre en la Ponencia Rodríguez de Miñón de constitucionalizar el derecho al autogobierno de Cataluña y el País Vasco provocó la reacción hostil de gran parte de los miembros de UCD con el ministro para las Regiones Manuel Clavero Arévalo al frente, que defendía uniformizar en la medida de lo posible el desarrollo del proceso autonómico para todas las regiones con el objeto de evitar agravios comparativos.

¹⁷ En sus *Memorias* el entonces miembro de AP Federico Silva Muñoz enjuiciaba la presencia del jefe de filas aliancista en los siguientes términos: "Fraga fue a ella (Ponencia) con una cierta repugnancia inicial por el procedimiento utilizado para cambiar las Leyes Fundamentales en cuya elaboración también había intervenido, pero después le tomó gusto al debate constituyente, porque creía que sus conocimientos sobre la materia, superiores a los de los demás, terminarían imponiéndose. No fue así, porque quien tiene los votos manda y hubo de avenirse a los dictados de los otros salvando la cara con las pequeñas migajas que le daban..., *Memorias políticas*. Barcelona, 1993, p. 388.

su confianza para que defendiera sus postulados que no eran otros que sacar adelante un texto moderno y progresista, impregnado del pragmatismo que entonces presidía la conducta de su Secretario General.

Roca Junyent, después de mantener numerosas reuniones con los dirigentes de su partido, del PNV y del PSC, decidió no presentar ningún texto en la Ponencia para concentrar todas sus energías en el apartado que la futura Constitución habría de dedicar al autogobierno regional.

Al margen de las posiciones de partida, los distintos grupos presentes en la Ponencia coincidían en la idea de que sus respectivos borradores de Constitución sólo eran documentos de trabajo que en absoluto se habrían de imponer unos a otros y que el método a seguir en el proceso, sobre todo en sus fases iniciales (Ponencia y Comisión), tendría que cimentarse en la negociación y en el consenso dentro de la más absoluta discreción, y hasta secreto, para que cuando el debate constitucional llegara a la opinión pública en su fase final, se hubieran eliminado las cuestiones más complejas y conflictivas que debían ser reguladas en la nueva Constitución española.

Así pues, el 22 de agosto de 1977, en la primera reunión de trabajo de la Ponencia, sus integrantes acordaron por unanimidad los cinco principios que habrían de observarse en el desarrollo de su tarea, una tarea en la estarían técnicamente asistidos por los letrados de las Cortes Francisco Rubio Llorente, José M^a Serrano Alberca y Fernando Garrido Falla¹⁸.

Sin ánimo de entrar en detalles de lo que fue el trabajo de la Ponencia, los testimonios de sus miembros al margen de las Actas de sus sesiones¹⁹, nos permite afirmar que la voluntad de consenso presidió en todo momento la tarea que se les había encomendado.

Esta circunstancia no evitó sin embargo momentos de tensión que llegaron incluso a poner en peligro la permanencia del pacto constitucional. Dentro de estas situaciones podemos recordar la famosa filtración del primer borrador del texto constitucional el 22 de noviembre de 1977 cuando la Revista *Cuadernos para el Diálogo*, entonces dirigida por Pedro Altares a la sazón miembro del PSOE, publicó parte de su articulado (37 arts.) y facilitó el texto íntegro del documento a dos periódicos de tirada nacional —*El País* y *La Vanguardia*— que, naturalmente, publicaron²⁰.

Este hecho provocó una auténtica conmoción. Todos los ponentes hicieron declaraciones de suma dureza por la gravedad de lo ocurrido; alguno llegó a pedir una comisión investigadora para identificar al “traidor”; Peces-Barba, uno de los más contraria-

¹⁸ Los ponentes se comprometieron a mantener absoluta confidencialidad en sus trabajos, lo que implicaba no dar comunicados a la prensa ni hacer declaraciones sobre temas constitucionales; igualmente fijaron el carácter rotatorio de la presidencia de la Ponencia sin perjuicio de que se pudiera recabar la presencia del presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales cuando las circunstancias lo aconsejaran; también decidieron que los acuerdos de cada sesión quedarían pospuestos para su aprobación definitiva al día siguiente; que el texto que tenían que elaborar debía ser completo y tan breve como fuera posible, lo que implicaba incluir en el mismo todo lo que se considerase necesario; y por último establecieron que las sesiones de trabajo serían los martes y jueves en horario de mañana y tarde y en caso de necesidad los viernes en sesión de mañana.

¹⁹ Las actas y minutas de la Ponencia Constitucional fueron publicadas en extracto por José M. Serrano Alberca, letrado del Congreso y asistente técnico de la Ponencia, en la *Revista General de las Cortes*, n^o 2, 2^o Cuatrimestre. Madrid 1984. pp. 252-419.

²⁰ Pablo Castellanos en su libro *Yo sí me acuerdo*. Madrid 1994, se declaró autor de la filtración justificando su actuación en el hecho de que el texto ya obraba en poder de la Zarzuela, de la Conferencia Episcopal, de la CEOE, y de la Sede Central de PCE, por lo que no entendía que se hurtara su conocimiento a todos los españoles.

dos por razones obvias, tras presentar su dimisión como miembro de la Junta de Fundadores de la revista *Cuadernos*, llegó a acusar de irresponsable a su correligionario Pedro Altares.

Pero donde la difusión del borrador generó un auténtico terremoto político fue en distintas instancias sociales con notable capacidad de influencia—Conferencia Episcopal, Ejército, Empresarios, los Sindicatos etc.— y, como reflejo, en el seno de algunas fuerzas políticas, en concreto en AP y en la heterogénea UCD.

El debate, en contra de lo que era el deseo de la Ponencia estaba ya en la calle y en el seno de los partidos, a cuyos diputados recurrían los grupos e instituciones que se consideraban agredidos para que procurasen remediar el entuerto; no resulta pues extraño que, una vez que se publicó oficialmente el borrador de anteproyecto en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero de 1978, los diputados formularan más de 3200 enmiendas a su articulado, enmiendas que en una segunda lectura debían ser debatidas en la Ponencia.

Cuando en febrero los ponentes se reunieron en el Parador Nacional de Gredos para sistematizar la avalancha de enmiendas y preparar un texto articulado con vistas al debate público en la Comisión Constitucional, la situación había cambiado sustancialmente; los tres representantes de UCD, junto a Fraga y Roca, comenzaron a unir sus votos para apoyar las enmiendas presentadas por sus grupos de manera que con mucha frecuencia se repetían 5 votos contra dos en las sucesivas votaciones²¹; ante esta situación tuvo lugar un segundo episodio también de particular gravedad protagonizado por Gregorio Peces-Barba: nos referimos a su sonado abandono de la Ponencia el 6 de marzo de 1978, una decisión que éste venía madurando de acuerdo con Felipe González ante el cerco al que se veía sometido y aprovechó para ello la discusión del texto definitivo del artículo 28 que consagraba la libertad de enseñanza y cuya redacción habían sacado adelante los ponentes centristas²².

El objetivo del PSOE era llamar la atención de la opinión pública ante un tema tan sensible y entonces tan polémico como era el de la coexistencia de un modelo de enseñanza pública y de enseñanza privada financiado por el Estado. El peligro de ruptura del consenso se contempló como algo previsible; sin embargo un mes después, (10-IV-1978) cuando los socialistas comprobaron el impacto negativo de su decisión en la opinión pública y que ni el PCE ni los nacionalistas catalanes estaban dispuestos a seguir su estrategia, Peces-Barba volvía a la Ponencia en una de sus últimas sesiones de trabajo, firmando el informe junto a los demás miembros de la misma.

²¹ Son múltiples los testimonios procedentes del PSOE lamentando la actitud de Roca y el sesgo marcadamente conservador que se estaba imprimiendo al borrador de la Ponencia.

²² “Al terminar el estudio del Artículo 28, el Sr. Peces-Barba Martínez manifiesta que, a su juicio, se ha roto el consenso originariamente alcanzado sobre este artículo, y que por tanto considera inútil su presencia en la Ponencia por el carácter no constructivo del trabajo de ésta y que, por consiguiente, solicita la venia del Presidente, en el día de hoy, Sr. Fraga Iribarne, para retirarse.

Después de reiteradas intervenciones de todos los restantes Ponentes a fin de que el Sr. Peces-Barba Martínez reconsiderase su decisión y manteniéndola éste firme, los Sres. Solé Tura y Roca Junyent piden que se haga constar su queja por esta decisión y manifiestan su convencimiento de que el estudio del Título VIII del proyecto no podrá hacerse sin que la Ponencia cuente con la presencia de todos sus miembros. El Sr. Presidente solicita del Sr. Peces-Barba Martínez que mantenga secreta su decisión hasta la hora prevista para la reunión de mañana, que es la de las cinco de la tarde, a fin de que durante el tiempo restante puedan hacerse las gestiones oportunas para que tal decisión sea modificada. El Sr. Peces-Barba Martínez accede a esta petición y se compromete, en consecuencia, formalmente a no hacer pública su petición antes del momento señalado”. Cfr. José M. Serrano Alberca en *Revista General de las Cortes*, nº 2, 2º Cuatrimestre. Madrid 1984. p. 339.

El 17 de abril, el Boletín Oficial del Congreso hacía público el texto del proyecto y los votos particulares de los ponentes, con lo que terminaban su tarea que ahora se centraba en el debate público en Comisión²³.

El 5 de mayo se iniciaba en la Comisión Constitucional el debate del proyecto y de las 1.113 enmiendas que habían prosperado, en medio de una inusitada expectación de la opinión pública y dentro de un contexto político enmarcado por la continua presión terrorista y por las tensiones y conflictos internos del partido gubernamental cuyo reflejo en la actuación del gobierno y en la propia imagen de su presidente resultaba cada vez más evidente²⁴.

No viene al caso hacer una descripción pormenorizada del clima generado en la discusión del Título Primero²⁵ y de las tensiones que ello provocó entre las dos fuerzas mayoritarias. La conformación de un bloque UCD-AP, con 19 de los 36 miembros de la Comisión en las votaciones de las enmiendas, sembró la inquietud en la oposición hasta el extremo de que sus dirigentes comenzaran a hablar de quiebra del consenso; Felipe González amenazó, incluso, con recoger la reforma constitucional en el programa electoral de su partido.

Ante este oscuro panorama, Suárez, impaciente por la lentitud con la que se avanzaba en la Comisión Constitucional (en las diez sesiones celebradas entre el 5 y 22 de mayo sólo se le había dado el visto bueno a 24 artículos) y contrariado por el peligro de ruptura del consenso con el PSOE, tomó la decisión de confiar a Fernando Abril Martorell la reconducción del proceso en detrimento de las personas que hasta entonces lo habían protagonizado desde la UCD: Landelino Lavilla y su hombre de confianza y portavoz en la Ponencia Herrero de Miñón, una reconducción que pasaba por restablecer el consenso con el principal partido de la oposición.

La noche del 22 de mayo de 1978 Abril Martorell, tras entrevistarse secretamente con Roca y Santiago Carrillo para comunicarle sus planes, en compañía de Rafael Arias Salgado –recién nombrado coordinador general de la UCD– y de los tres ponentes del partido, se reunía con Alfonso Guerra, Fernando Mújica y Gregorio Peces-Barba en un restaurante madrileño con el objeto de restablecer el consenso e intentar negociar un paquete de 25 artículos²⁶.

En efecto, el consenso estaba salvado después de que al día siguiente se informara del acuerdo a Roca y a Solé Tura²⁷ y una vez superadas las reticencias de los nacionalis-

²³ Cfr. Garrido Falla, F.: "La elaboración de la Constitución española: Recuerdos personales", en *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. La Constitución veinte años después*. Nº II, Madrid, 1998, 69-77.

²⁴ En febrero de 1978 Suárez tenía que hacer frente a la dimisión de Enrique Fuentes Quintana, Vicepresidente económico y padre de los famosos Pactos de la Moncloa sancionados en el otoño del año anterior; simultáneamente el deseo de Suárez de convocar el primer Congreso de la UCD agitó a los distintos grupos integrados en el partido en una lucha abierta para conseguir cuotas de poder.

²⁵ El título I era considerado por la oposición como la piedra angular para fundamentar la voluntad integradora del gobierno Suárez y de su partido, de ahí que las enmiendas y debates subsiguientes a su articulado (45 artículos) encerraran particular trascendencia política.

²⁶ "Aquella noche un ingeniero agrónomo, Fernando Abril Martorell, y un perito industrial, Alfonso Guerra, se pusieron de acuerdo entre las diez de la noche y las tres de la madrugada, y en torno a la mesa de un restaurante, en el texto de los 25 artículos siguientes. Entre ellos el que regulaba el derecho a la educación, que iniciaría el debate al día siguiente en el Congreso. La Constitución del consenso había salvado su peor crisis" Gallego Díaz, S., de la Cuadra, B.: "La Constitución", en *Memorias de la Transición*. Madrid, 1996, p. 309.

²⁷ Tanto los comunistas como los nacionalistas catalanes no sólo se mostraron de acuerdo con el método impuesto por Abril Martorell sino que solicitaron estar también presentes en futuras negociaciones.

tas vascos –Marcos Vizcaya abandonó teatralmente la Comisión para retornar al día siguiente– y de Alianza Popular²⁸. Desde ese día, la estrategia de reuniones secretas fuera de sede parlamentaria para llegar a pactos puntuales en los asuntos más controvertidos se convirtió en práctica habitual, lo que contribuyó a agilizar de manera notable los sucesivos trámites parlamentarios que aún le quedaban al Proyecto.

Y así, el 21 de julio el Proyecto constitucional recibía el placet del Congreso²⁹, en sólo doce sesiones de debate –287 votos a favor, 2 en contra (Letamendía de EE y Silva Muñoz de AP) y 14 abstenciones³⁰–. Después de superar el debate en el Senado donde los partidos mayoritarios tuvieron que emplearse a fondo para mantener el consenso ante las múltiples enmiendas de muchos senadores independientes (41 de los 248 senadores eran de designación real).

El 31 de octubre se efectuó la votación final en sesiones separadas de Congreso y Senado³¹.

El notable apoyo parlamentario al proyecto constitucional se vio refrendado el 6 de diciembre cuando el pueblo español aprobaba en referéndum el texto constitucional³².

Ese día nuestra clase política había culminado un hito sin precedentes en nuestra historia constitucional: elaborar la primera Constitución de consenso en la Historia de España, y lo hicieron además en un contexto también excepcional: en los diecisiete meses que duró el proceso constituyente, España, después de una larga dictadura de casi cuarenta años, se vio sometida a los efectos de una crisis económica de profundo calado y a la presión criminal de un terrorismo feroz que durante el periodo constituyente segó la vida a 71 personas.

No resulta, pues, extraño el sumo cuidado que tuvo el Gobierno de evitar la publicación de la Constitución en el BOE al día siguiente de la sanción regia (27-XII) festividad de los Santos Inocentes: se hizo un día después, el 29 de diciembre. Tal vez los responsables tuvieron presente la denominación con que pasó a nuestra historia la Constitución de 1812, “la Pepa” y no quisieron que las generaciones futuras identificaran con esta onomástica la ardua labor que habían desplegado para llegar al establecimiento de una ley Suprema de todos y para todos, una Ley sobre la que cimentar las bases de

²⁸ El ex ministro franquista y diputado constituyente por AP Federico Silva Muñoz muestra en sus *Memorias Políticas* con sumo detalle y desde la perspectiva de un diputado que terminó rechazando el proyecto constitucional en el pleno del Congreso, el impacto que tuvo en su grupo el conocimiento de los acuerdos extraparlamentarios alcanzados por el partido gubernamental y el PSOE. Cfr. *Memorias...*, pp. 389-413.

²⁹ De las 1113 enmiendas que se presentaron al Proyecto en la Comisión se mantuvieron sólo 187 para su debate en el Pleno del Congreso.

³⁰ Para comprender el clima político que presidió todo este proceso basta apuntar el dato de que el mismo día que el proyecto constitucional recibía el apoyo mayoritario de los Diputados, ETA asesinaba en Madrid al general Juan Sánchez Ramos y a su ayudante el teniente coronel José Antonio Pérez Rodríguez. Cfr. *El País* 22-VII-1978.

³¹ La votación del Congreso en la que estuvieron presentes 345 de los 350 diputados tuvo el siguiente resultado: 325 votos a favor, 6 en contra (Francisco Letamendía, de E.E. y Federico Silva, Gonzalo Fernández de la Mora, Pedro Mendizábal, Alberto Jarabo Payá y José Martínez Emperador todos de Alianza Popular) y 14 abstenciones (los siete diputados del PNV, Licinio de la Fuente, Álvaro Lapuerta y Modesto Piñero, de AP, Heribert Barrera de ERC, Jesús Aizpún de UCD y Joaquín Arana y Pedro Morales del Grupo Mixto). En el Senado participaron en la votación 239 de los 248 senadores que integraban la Cámara; 226 votaron afirmativamente 5 en contra (Ramón Bajo y Juan M^a Bandrés del grupo Vasco y tres del Grupo Mixto: Fidel Carazo, Lluís M^a Xirinach y el Almirante Marcial Gamboa) y 8 abstenciones (5 del PNV, 1 de ERC y los Tenientes Generales Díez-Alegría y Salas Larrazábal).

³² A pesar de la abstención que llegó al 33% del electorado, los 15,7 millones de votos afirmativos suponían el 59% del censo total, mientras que los 1,4 millones que lo hicieron en contra conformaban sólo el 5% del mismo.

nuestra convivencia democrática y con la que en particular el presidente Suárez veía culminada su gran contribución a la Historia de España³³.

Llegado a este punto corresponde ahora referirnos a la obra que llevaron a cabo los representantes del pueblo español.

Es incuestionable que desde el punto de vista formal nuestros constituyentes hicieron un texto extenso, 169 artículos distribuidos en X Títulos, 4 Disposiciones Adicionales, 9 Transitorias y 1 Derogatoria. Se trata del segundo texto en tamaño de nuestra historia constitucional aunque lejos de alcanzar los 384 artículos de la Constitución de 1812; no es, sin embargo, de las más extensas de Europa ya que la superan las actualmente vigentes en Grecia, Portugal, Austria y Alemania.

A decir de los más reputados constitucionalistas de nuestro país, nuestra actual Ley Suprema formalmente es un texto con una sistematización interna razonablemente aceptable y un estilo claro y preciso en sus expresiones, aunque no faltan quienes opinan que abunda en deficiencias formales, señalando por ejemplo: la inclusión de multitud de tecnicismos de los que se podrían haber suprimido bastantes, sin que por ello el texto perdiera precisión semántica a la vez que mejoraría su accesibilidad y comprensión; se le imputa igualmente el uso de términos equívocos a la hora de definir conceptos que quedan imprecisos: nación española (art. 2º), regiones, nacionalidades, (art. 2º), Comunidades autónomas (varios), Comunidad (art. 147 2ª), partes del territorio español (138-1º), territorios forales (Disp. Tran. 2ª) etc.

Tanto en sus aspectos formales como en su contenido nuestra Ley de Leyes es deudora de las circunstancias que precedieron y rodearon el proceso constituyente. Como en 1810 sus autores tenían que levantar un edificio de nueva planta después de una larga dictadura, de ahí que la recuperación de las libertades democráticas y su afianzamiento normativo les obligara a dedicar una parte importante del texto a la formulación de principios y valores, así como a fijar su correspondiente salvaguarda y garantía; se justifica así el doble procedimiento recogido en el Título X (arts. 167 y 168) para reformar su contenido: un procedimiento extraordinario –art. 168- cuando se trate de reformas que afecten a toda la Constitución o parcialmente al Título Preliminar, al Capítulo II sección primera del Título I (los derechos fundamentales y libertades públicas) y al Título II (la Corona). Junto al blindaje de esta parte del texto constitucional, verdadero núcleo medular del pacto y del consenso constitucional, el art. 167 establece un procedimiento más simple en lo concerniente a la reforma de los demás artículos. Estamos pues ante una Constitución rígida en parte, algo que dicho sea de paso no es privativo de nuestra Ley Suprema, ya que también ocurre lo mismo en otras Constituciones europeas, lo que obliga a una actualización del pacto constitucional para proceder a su reforma.

En cuanto a las influencias que están presentes en nuestra Constitución, junto al reflejo de anteriores constituciones españolas –1837, 1869 y 1931 principalmente–, es verdad, y ello no es un demérito, que a la hora de buscar fórmulas para hacer frente a los conflictos que demandaban respuesta del Constituyente, sus autores recurrieron con frecuencia al constitucionalismo europeo de posguerra, a textos más modernos en el tiempo, en los que ya se había dado respuesta normativa a problemas nuevos y se habían experimentado en la práctica la virtualidad de esas normas. La Constitución española

³³ “Debo decir que Suárez dio muestras de comprensión y voluntad para encauzar el proceso, con gran respeto para la opinión de las minorías y que si la Constitución de 1978 salió aprobada de forma satisfactoria, no obstante todas las presiones negativas, se debe a él en buena parte el resultado” Cfr. Carrillo, S.: *Memoorias*. Barcelona 1993. p. 673.

de 1978 sería un tipo de texto constitucional en el que predomina la influencia de los modelos coetáneos del “viejo continente” sobre la originalidad, algo de lo que eran y son conscientes sus propios autores³⁴.

Esta presencia de las normas supremas europeas se observa en varios apartados de nuestra Ley, y así las huellas de las constituciones italiana (1947) y portuguesa (1976) se aprecian con nitidez entre otros aspectos en la formulación de los derechos y libertades de los ciudadanos y en sus garantías, en la organización del poder judicial con la creación del Consejo General del Poder Judicial y estructura del Tribunal Constitucional (Const. Italiana). Por su parte la influencia del constitucionalismo francés queda patente en la remisión al derecho internacional y su articulación con el derecho interno a la hora de reconocer principios y derechos del ciudadano. La influencia de la Ley Fundamental de Bonn (1949), además de inspirar la búsqueda de un Estado social y democrático de derecho como elemento definitorio del sistema jurídico político que pretende crear nuestra Constitución –lo que supone intentar el despliegue de un nuevo modelo de Estado inédito en nuestra tradición constitucional–, está presente en todo lo relativo a la configuración del poder ejecutivo y al papel absolutamente protagonista de su titular con la investidura parlamentaria previa a la formación del gobierno y sometido a un sistema de control parlamentario muy débil, moción de “censura constructiva” incluida, algo que en la práctica lo hace indesbancable al margen de los procesos electorales ordinarios.

Junto a la recepción e incorporación de textos de una extraordinaria relevancia jurídica internacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948, el Pacto de Naciones Unidas de diciembre de 1966 sobre protección de derechos Civiles y Políticos, y los protocolos de la Convención Europea de Derechos Humanos (1966), podríamos seguir rastreando influencias foráneas en nuestra Constitución como por ejemplo la presencia de instituciones tales como el Defensor del Pueblo propias del constitucionalismo nórdico³⁵ o algunas de las competencias atribuidas al Rey como su derecho a estar informado y presidir el Consejo de Ministros a petición del jefe de gobierno o sus atribuciones a la hora de nombrar a los miembros de la Casa Real sin el refrendo del ejecutivo donde se aprecia el influjo de la Constitución Belga.

Estas influencias del constitucionalismo europeo, lejos de constituir una burda imitación de modelos extranjeros, suponen una plasmación de lo que significa la tradición constitucional europea como plataforma común y eje del proceso de unidad al que están abocados sus estados, de hecho nuestra Norma Suprema forma ya parte de ese patrimonio constitucional común y a la vez es ya modelo a seguir por otros países inmersos con posterioridad en procesos constituyentes.

Pero al margen de influencias formales y conceptuales del moderno constitucionalismo europeo, de la inclusión en nuestra Ley Suprema de figuras novedosas en nuestra tradición constitucional como el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o la posibilidad de participación popular

³⁴ “Esta falta de originalidad en la técnica se explica porque los constituyentes fuimos suficientemente sensatos y, por ello insensatamente criticados, como para no querer ser originales, ni siquiera para ponernos a la última moda, que la experiencia española enseña suele ser la penúltima, y nos atuvimos a modelos consagrados” Cfr. HERRERO DE MIÑÓN, M. “La dinámica de una Constitución abierta, 20 años después”, *La Constitución de cara al siglo XXI*. Madrid, 1998, p. 74.

³⁵ La figura del *Ombudsman* aparece por primera vez en Europa en la Constitución Sueca de 1809. Cfr. Prieto Olmos, L.: “El Defensor del Pueblo como garante de los Derechos Fundamentales. Pasado, presente y futuro” en *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*. Barcelona, 2003, p. 1172.

en la administración de Justicia por medio del jurado, etc., no cabe duda de que gracias al pacto constitucional se afrontaron en nuestra Ley Suprema la solución o el intento sincero de solución de cuestiones que se habían convertido en problemas nunca resueltos en la historia de nuestro constitucionalismo. Y así lo podemos observar en la definición del Estado como monarquía parlamentaria y el papel asignado a la Corona cuyo titular, el Rey Juan Carlos I mediante el ejercicio de la *auctoritas* que le confiere la Constitución y el abandono de la *potestas* que le otorgaba la legislación franquista, ha sabido elevar la institución que representa al rango de símbolo y permanencia de la unidad del Estado.

No menos positiva ha sido en su balance temporal la solución dada en el pacto constitucional al viejo contencioso en la historia contemporánea española acerca de los principios de libertad religiosa y confesionalidad del Estado, a pesar de la reciente marejada relativa a determinados proyectos legales del Gobierno apoyado por la actual mayoría parlamentaria que han enconado los ánimos en el seno de la Iglesia y de muchos católicos. El artículo 16 incorporó en su texto el principio de libertad religiosa y la aconfesionalidad del estado junto al compromiso por parte de los poderes públicos de cooperación con todas las confesiones religiosas haciendo expresión concreta a la Iglesia Católica.

Respecto a la cuestión social, cuyo sentido y dimensión a la altura de 1977 no tenían ya la persistencia y gravedad del pasado, la Constitución recoge una serie de principios rectores que sin duda la convierten en uno de los textos contemporáneos vigentes más avanzados y con mayor sentido social³⁶.

Nos queda por último hacer alguna referencia a lo que sin duda constituye uno de los temas más controvertidos en su tratamiento por parte de nuestra Carta Magna: nos referimos a la nueva estructura territorial del Estado y a la redistribución del poder político que posibilitaba el Título VIII.

En el contexto político en el que se llevó a cabo el pacto constitucional para dar respuesta a las distintas sensibilidades de autogobierno, se estableció el diseño de un estado territorialmente compuesto sin concretar los detalles del mismo ni el número de unidades territoriales que habrían de integrarlo, algo que debían llevar a cabo los Estatutos de las distintas comunidades y en efecto así se hizo³⁷. Como consecuencia de los pactos autonómicos de 1992 el desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías ha llevado a un modelo generalizado y homogéneo de transferencias de poder político y de competencias de toda índole a las instituciones autonómicas de 17 unidades territoriales. Este encomiable e ingente esfuerzo descentralizador ha hecho que la distribución de competencias entre el poder central y los poderes periféricos que posibilita el modelo español sea equiparable, y en no pocos casos superior, al existente en los estados federales más desarrollados, por lo que el debate en torno al modelo de organización territorial del estado —estado federal sí, estado federal no— en el estricto plano jurídico, sería hoy más de carácter técnico que político. Pero el verdadero problema de lo que

³⁶ La Constitución reconoce entre otras realidades sociales

- La importante función social de los sindicatos y organizaciones empresariales (art.7).
- El derecho a la sindicación y a la huelga (art. 28).
- El derecho a la negociación colectiva y el carácter vinculante de los convenios (art. 37).
- La protección social a la familia (art. 39).
- El derecho a la protección de la salud (art. 43).

³⁷ Como apunta Manuel Aragón "Los estatutos (...) forman con la Constitución el bloque constitucional o Constitución territorial del Estado" Cfr. "La actualidad de la Constitución" en *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*. Barcelona, 2003, p. 655.

subyace en este debate radica en la existencia en determinadas zonas del territorio nacional, léase el País Vasco, Cataluña y en menor medida Galicia, de partidos independentistas que cuestionan la propia unidad nacional de España o lo que es lo mismo el grado de cohesión e integración nacional que es indispensable para que funcione un Estado compuesto como el que diseña el Título VIII de nuestra Constitución. Son partidos que ponen en entre dicho la unidad de España y que en absoluto se sienten solidarios con la lealtad constitucional a todos exigible, por lo que parafraseando a Manuel Aragón "sin una nación unida y sin la argamasa de la lealtad constitucional es imposible la plasmación definitiva del modelo de Estado compuesto de nuestra Constitución"³⁸. Por ahora los partidos nacionalistas no aceptan la plasmación de la homogeneidad y la multilateralidad que el Estado ha venido impulsando sino la bilateralidad y la diferenciación en el tratamiento con el propio Estado y respecto a los demás territorios autonómicos, lo que algunos denominan la asimetría en las relaciones, y en este sentido se orientan los proyectos de reforma estatutaria y del propio marco constitucional impulsados desde aquellas comunidades donde el problema nacionalista es más evidente.

Sin querer sacralizar la permanencia inmutable del contenido del Título VIII, que desde mi punto de vista es uno de los que debe centrar la atención de la reforma, no cabe duda de que el modelo de Estado de las Autonomías ha ofrecido a lo largo de los últimos años frutos muy positivos que deben ser consolidados en el futuro sin que ello suponga renunciar a la mejora de este modelo por medio de su prudente reforma; eso sí, procurando siempre evitar la quiebra del equilibrio y solidaridad territorial al que aspiran las fuerzas independentistas minoritarias para que ningún español sufra menoscabos en el disfrute de sus derechos por razón de residencia en una u otra autonomía. A ello están obligados los dos grandes partidos que representan a la mayoría de los españoles comprometidos más que los demás en la renovada permanencia del consenso constitucional que hizo posible nuestra Carta Magna hace 26 años, sobre todo en estos momentos en que su reforma y la de los estatutos que desarrollan su título VIII están en candelerero.

Una reforma que es necesaria y en cierto modo hasta obligada para dar nuevos impulsos a nuestra Ley de Leyes, pero una reforma que se debe circunscribir a cuestiones muy concretas: por ejemplo la necesaria eliminación del precepto relacionado con la prioridad masculina en la sucesión a la Corona, principio que no sólo va en contra de la igualdad de sexo como pilar fundamental de la ética contemporánea sino también contra uno de los fundamentos capitales de la civilización y de la cultura occidental como es la igualdad del hombre y la mujer en todos los órdenes de la vida. También viene obligada la reforma del Senado, algo en lo que parecen coincidir las fuerzas políticas mayoritarias con el objeto de dotar al fin a la Alta Cámara de un contenido político del que hasta ahora ha carecido como cámara de representación de los intereses territoriales. También se hace necesaria una reforma del título VIII que le dé mayor definición y precisión (p.ej. que incluya el nombre de las 17 comunidades existentes o que fije órganos de encuentro entre poder central y poder autonómico) y por último la necesaria actuación en el texto constitucional para adecuarlo al nuevo marco legal que conduce a la integración europea.

A modo de corolario y al margen de los conflictos y tensiones inherentes a todo sistema democrático, podemos afirmar que la singladura de los veintiséis últimos años

³⁸ Ibidem. 666.

de nuestra historia han constituido sin duda el período en el que nuestra patria ha experimentado no sólo un desarrollo sin parangón en todos los órdenes sino también un reconocimiento internacional que la han proyectado a cotas de protagonismo en el concierto de las naciones que nunca ha tenido en su historia contemporánea y todo ello, obviamente, está relacionado con el marco de libertades democráticas que nos otorgamos hace ya 26 años, marco de libertades que garantiza y protege nuestra actual Constitución cuya vigencia y potencialidad no está ni mucho menos agotada.