

# PROCESO CONSTITUYENTE Y NUEVA CONSTITUCION. UN ANALISIS CRITICO

Por JOAQUIN TOMAS VILLARROYA

## INTRODUCCION

La larga historia constitucional de España cuenta con un nuevo texto: la Constitución de 27 de diciembre de 1978. La publicación de esta Constitución, las circunstancias que la han acompañado, los propósitos que la han inspirado sugieren algunas observaciones iniciales. *Primera.* Quizá en algún momento de nuestra historia haya podido discutirse la oportunidad y la conveniencia de una nueva Constitución o de una reforma constitucional; en la coyuntura actual, los hechos la imponían de manera virtualmente obligada: «La Constitución —ha escrito Silva Muñoz— era necesaria. En primer término, porque las Leyes Fundamentales habían perdido su virtualidad ante el cambio político a que hemos asistido; en segundo lugar, porque el sistema de Constitución abierta de las referidas Leyes Fundamentales no corresponde al mundo político de nuestro tiempo en todo el Occidente en el que nos hallamos insertos, y en tercero y último lugar, porque un texto único refleja el pacto de las fuerzas políticas que, en el fondo, es lo que debe significar una Constitución» (1). *Segunda.* Los políticos y juristas más notables de las Cortes que han redactado la Constitución han cuidado de señalar la significación y la trascendencia de la obra que se trataba de cumplir. Cuando se iniciaba la discusión constituyente, el profesor Fraga decía: «Darle a una nación una Constitución política es indudablemente una acción de rango histórico, pues se trata de establecer la ley de las leyes, de establecer los ci-

---

(1) SILVA MUÑOZ: «La Constitución», en *Ya*, 8 noviembre 1978.

mientos de su ordenamiento jurídico, de escribir las iniciales de todos los grandes capítulos que van a regular el orden y la justicia, de formular el pacto de la alianza civil que va a ser la medida de toda legitimidad...» (2). Cuando el proceso constituyente se aproximaba a su fin, el profesor Hernández Gil precisaba: «Toda Constitución y en concreto esta Constitución simboliza el encuentro al más alto nivel del Derecho y de la política. Del Derecho en cuanto ordenamiento racional y justo del comportamiento; y de la política, en cuanto acción social conformada jurídicamente. Derecho y política se entrecruzan y encuentran en el momento culminante y básico en torno a lo que es la Constitución. Porque la Constitución es, al mismo tiempo, la norma primera —en cuanto originaria y básica— y la norma última —en cuanto definitiva y definitoria— de la convivencia de los ciudadanos en una sociedad organizada...» (3). *Tercera.* La preparación y redacción de la nueva Constitución ha estado presidida por la idea del *consenso*: expresión polivalente —según veremos— pero que ha condensado el propósito de elaborar una Constitución que fuese aceptable por todas las fuerzas políticas y que sirviese para ordenar la convivencia de todos los españoles: «Esta va a ser —decía el profesor Fontán en el Senado— la séptima Constitución que tendrá vigencia en nuestro pueblo. Hubo una primera, la Constitución original de Cádiz, del año 1812, sobre la que se puede discutir mucho los apellidos que le corresponden. Luego, hubo la Constitución progresista de 1837; la llamada «moderada» de 1845; la Constitución democrática de 1869; la Constitución liberal de 1876; la Constitución republicana de 1931 y esta nueva Constitución del año 1978 nos aparece ya, en el plano de la historia política española, con un apellido; un apellido compuesto que en vez de ser un adjetivo es una proposición y nombre: la Constitución del consenso...» (4). *Cuarta.* La Constitución, aun suponiendo que ese consenso se hubiera logrado plenamente, no hundirá sus raíces en nuestra vida política, si no se consigue que penetre en la conciencia de los españoles y despierte su sentimiento constitucional que, hoy, seguramente, todavía no existe: «Es de suma importancia —ha advertido Hernández Gil— que así como ha habido un gran movimiento de cooperación ciudadana y parlamentaria para el logro de la Constitución, haya también un movimiento de adhesión parlamentaria y ciudadana para el cumplimiento riguroso de la Constitución... La Constitución no termina con la promulgación del texto constitucional. La Constitución se

(2) *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, 5 mayo 1978, pág. 2041. En lo sucesivo, D. S. C.

(3) *Diario de Sesiones del Senado*, 31 octubre 1978, pág. 3395. En lo sucesivo, D. S. S.

(4) D. S. S., 5 octubre 1973, pág. 3391.

introduce en nosotros cuando la norma, el hecho y el valor se realicen en su plenitud en la vida cotidiana de los españoles...» (5).

LA AMBIGÜEDAD CONSTITUYENTE

La preparación de la Constitución ha estado rodeada, desde sus comienzos, por una ambigüedad que afectaba a la naturaleza de las Cortes que la han redactado y votado. Quizá el primero en denunciar tal ambigüedad fue el profesor Eustaquio Galán: «Por Real Decreto de 15 de abril de 1977 —escribió— se convocan unas Cortes para realizar la reforma política. Las Cortes no recibieron poderes constituyentes que sólo el pueblo, sólo la nación, les podía conferir. Mediante una convocatoria expresa, explícita, patente, a elecciones de carácter constituyente. Estas elecciones hubieran tenido que ir precedidas de una campaña electoral, durante la cual se propusiesen, clara y abiertamente, a la Nación distintos proyectos de Constitución o distintas directrices para elaborar una Constitución nueva...» El decreto mencionado convocó elecciones generales para unas Cortes ordinarias y democráticas, no unas Cortes democráticas constituyentes: «Como esta convocatoria —añade— es cautelosamente hecha en relación expresa con la Ley para la Reforma Política, entonces, con muy buena voluntad, procede concluir que esas Cortes nacieron apuntadas para llevar a cabo una reforma política o constitucional, de acuerdo con las decisiones sancionadas por el pueblo o la nación en la Ley para la Reforma Política; no para elaborar una Constitución nueva, pues esta empresa exigiría una convocatoria expresa, terminante, inequívoca a Cortes Constituyentes...» (6). Por su parte, Silva Muñoz, meses más tarde, proponía la misma tesis: «Cuando se constituyó el segundo Gobierno de la Monarquía —escribió— la fórmula que se arbitró fue la de la Ley de Reforma Política, que se limitó a modificar las Leyes Fundamentales para que el poder legislativo se estructurase en dos Cámaras, el Congreso y el Senado, que constituían las Cortes y a disponer que ambas Cámaras se elegirían por sufragio universal. En ningún momento se dijo, ni por el Gobierno ni en las Cortes que hubieron de aprobarlas, ni en la propaganda del referéndum, ni creo que en los trámites y reuniones que la precedieron que esas Cortes nuevas iban a ser constituyentes y que el orden

(5) D. S. S., 31 octubre 1978, pág. 3396.

(6) En *El Alcázar* y reproducido posteriormente en *Estudio crítico del anteproyecto de Constitución española y otras lecciones de Filosofía del Estado*, Madrid, junio 1978, págs. 56 y sigs.

constitucional vigente en las Leyes Fundamentales iba a ser derogado y casi diría que erradicado...» (7). Quizá tales testimonios puedan considerarse partidistas o interesados. Pero quienes han intervenido en la redacción de la Constitución han mostrado unas vacilaciones sobre la determinación del momento en que aparece la misión y la investidura constituyentes que contribuirían a avalar aquellas tesis. Tales vacilaciones se pusieron de manifiesto al reunirse las Cortes en julio de 1977. «Estas Cortes —dijo Herrero de Miñón— en virtud de la decisión soberana del pueblo español el pasado 15 de diciembre, están investidas de poderes constituyentes; es decir, del poder de dotar a este país de una nueva Constitución...» (8). «Las Cortes surgidas en las elecciones del 15 de junio —advertía Solé Tura— tienen una función eminentemente constituyente; es decir, que van a dar un nuevo orden político fundamental a nuestro país...» (9). «Estamos dispuestos —afirmaba Carrillo— a cooperar en la elaboración de una Carta Constitucional que todos los españoles puedan considerar como propia. Esta Carta tiene que salir de estas Cortes que, por este solo hecho, adquieren la categoría de unas Cortes Constituyentes...» (10). En suma: desde una perspectiva jurídica, el problema que estamos considerando tiene una consistencia que no puede desconocerse. Pero, desde una perspectiva política, el contenido de la Ley para la Reforma Política, la admisión en la misma del sufragio universal y la facultad de revisión atribuida principalmente a las Cortes que aquélla creaba suponía el derribo —pese a que se guardasen ciertas formas procesales— del régimen constitucional existente con anterioridad y la apertura de una vía que no podía tener otro sentido y alcance que el plenamente constituyente (11).

(7) SILVA MUÑOZ: «El consenso», en *Ya*, 7 noviembre 1978.

(8) D. S. C., 26 julio 1977, pág. 55.

(9) *Ibid.*, pág. 57.

(10) *Ibid.*, pág. 68.

(11) Determinados parlamentarios han negado o relativizado la ambigüedad apuntada en el texto. El presidente del Senado, Fontán, decía que la Segunda Cámara, al estudiar la Constitución, había cumplido «un mandato que venía dado, desde el punto de vista legal, por la Ley de Reforma Política, donde ya de una manera tímida y con ciertos eufemismos se hablaba de iniciativa de reforma constitucional que correspondería al Gobierno y al Congreso de Diputados. Pero, al mismo tiempo, este mandato vino reforzado por todos los parlamentarios elegidos en junio de 1977 por la decisión de sus electores que les enviaron a estas Cámaras después de haber dicho constante y repetidamente la mayor parte de nosotros, desde los diversos partidos políticos, que íbamos a elaborar una Constitución...» D. S. S., 5 octubre 1978, página 3839. Por su parte, Roca Junyet ha escrito: «Una de las tesis sostenidas coincidentemente por los partidos de la oposición al franquismo y al neofranquismo durante la campaña electoral de los pasados meses de mayo y junio era la de que estas nuevas

La ambigüedad se proyectó sobre todo el proceso constituyente; pero, además, tuvo una manifestación concreta y postrera en la actuación, seguramente irregular, de la Comisión Mixta. La Ley para la Reforma Política dotó a las Cortes que han redactado la Constitución de una estructura bicameral; de ahí que arbitrarse también un mecanismo adecuado para resolver las disparidades que pudieran suscitarse entre el Congreso de Diputados y el Senado. El artículo 3.º, en su apartado 1.º, atribuía la iniciativa de reforma constitucional al Gobierno y al Congreso de Diputados; y en el apartado 2.º, cuidaba de precisar: «Cualquier reforma constitucional requerirá la aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. El Senado deliberará sobre el texto previamente aprobado por el Congreso, y si éste no fuese aceptado en sus términos, las discrepancias se someterán a una Comisión mixta, bajo la presidencia de quien ostentara la de las Cortes y de la que formarán parte los presidentes del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores.» De esta manera, la tarea de la Comisión mixta debía limitarse a conciliar las diferencias que pudieran existir entre el texto aprobado por el Congreso y el que resultase de la deliberación del Senado; toda otra pretensión o actuación de la Comisión había de suponer extralimitación en sus funciones. El profesor Hernández Gil, presidente de las Cortes, al defender ante el Senado la obra realizada por la Comisión, concretada en la redacción definitiva de la Constitución, decía: «¿Qué ha hecho y cómo lo ha hecho la Comisión mixta? La Comisión mixta ha comprobado, ante todo, la predominante conformidad entre los textos procedentes del Congreso de Diputados y del Senado. En caso de discrepancia ha optado por un texto o por otro, y en determinadas ocasiones ha obtenido un texto distinto en los matices, bien por vía de refundición, bien por vía de coherencia, o de integridad, o de integración, o de complementariedad...» (12). Estas tres vías últimas, en su vaguedad, disimulan y revelan, a un tiempo, que la Comisión mixta, examinado atentamente el texto que ha elaborado, se ha extralimitado en las competencias que le había atribuido la Ley para la Reforma Política. Quizá esta extralimitación pueda merecer una valoración política o técnica positiva; pero jurídicamente, es de evidente irregularidad.

---

Cortes debían ser, de hecho, unas Cortes Constituyentes...» *Una primera aproximación al debate constitucional*, recogido en el volumen *La izquierda y la Constitución*, 1978, página 31. En todo caso, algo parece evidente: ningún texto se ha pronunciado con la rotundidad del Decreto de 3 de junio de 1931 convocando elecciones para Constituyentes: «Las Cortes —decía— se declaran investidas con el más amplio poder constituyente y legislativo.» Sobre el tema véase también BELMONTE: *La Constitución*, Madrid, 1979, pág. 25.

(12) D. S. S., 31 octubre 1978, pág. 3395.

Tal extralimitación resulta patente en tres temas distintos. *Primero*. Los textos aprobados por el Congreso y el Senado admitían, con diferencias de matiz, la posibilidad de controlar la constitucionalidad de la jurisprudencia del Tribunal Supremo: el texto de la Comisión mixta ha anulado tal posibilidad sustituyéndola por un precepto, vacío de contenido, recogido en el artículo 161, 1, *a*), según el cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de la cosa juzgada. *Segundo*. El texto del Congreso reservaba al Senado la potestad de vetar, por mayoría absoluta, un proyecto de ley elaborado por aquél; de tal manera que la superación del veto exigiría la ratificación por el Congreso del proyecto por mayoría absoluta. El texto del Senado mantenía idénticos trámites y mayorías. En cambio, el texto definitivo de la Constitución, tal como salió de la Comisión mixta, admite, en el artículo 90, 2, que el veto pueda quedar superado por mayoría simple del Congreso una vez transcurridos dos meses desde la interposición del veto. Con ello, los poderes legislativos del Senado quedan virtualmente anulados: «Hubiera sido preferible —comentó Villar Arregui— que desbordada su propia y legítima competencia, la Comisión mixta no hubiera mantenido ese fantasmagórico Senado...» (13). *Tercero*. El nombramiento del presidente Suárez se había realizado de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Estado según el cual el presidente del Gobierno había de ser español y designado por el Jefe del Estado a propuesta en terna del Consejo del Reino y por un período de cinco años. La entrada en vigor de la nueva Constitución suponía la derogación de las Leyes Fundamentales anteriores con arreglo a las cuales se había efectuado aquella designación: de esta manera se suscitaba la duda de si, vigente la nueva Constitución, podían continuar en sus cargos quienes habían accedido a ellos en virtud de las Leyes Fundamentales (14). Los textos del Congreso y del Senado no se habían pronunciado sobre el tema; la Comisión mixta consideró oportuno remediar la laguna mediante la inserción de la disposición transitoria octava que ha sido la primera norma contenida en la Constitución que ha tenido aplicación y, en tal aplicación, su agotamiento. En este caso, la extralimitación de la Comisión mixta encontró una mayor comprensión y aceptación; pero, jurídicamente, se incurrió en pareja irregularidad.

---

(13) D. S. S., 31 octubre 1978, pág. 3419.

(14) El planteamiento posiblemente más completo del tema en ELÍAS DÍAZ y MANUEL ATIENZA: «Suárez debe dimitir», en *El País*, 21 octubre 1978.

PUBLICIDAD Y RESERVA

El proceso constituyente siguió, en determinadas etapas, un curso reservado de dudosa regularidad. El profesor Alzaga, protagonista y espectador directo de los hechos, nos ha dejado un valioso testimonio de ese curso en la penumbra: «De hecho —escribe—, durante el largo caminar de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, hubo de funcionar una especie de segunda Ponencia *de facto* y noctámbula que, integrada por parlamentarios de numerosos partidos, fue reformando muchas soluciones alcanzadas en la Ponencia y elaborando de común acuerdo multitud de enmiendas *in voce* que eran presentadas y votadas en las sesiones oficiales y diurnas de la Comisión...» La distribución de tales enmiendas se hacía, frecuentemente, de madrugada según criterios puramente aleatorios o de preferencias doctrinales de quienes habían de improvisar al día siguiente la defensa del nuevo texto: «No creo —sigue escribiendo Alzaga— que estos métodos provoquen un desbordado entusiasmo a comentaristas venideros, pero yo me permitiría rogarles desde ahora que no pierdan de vista que el compatibilizar puntos de vista tan distintos sobre la organización de la vida pública, como los que estaban presentes en nuestras Constituyentes, en ocasiones, casi exigía virtudes heroicas en los responsables de esta gran aventura...» (15). Y al proponer la cronología del proceso constituyente, Alzaga recuerda, entre otros extremos, que el día 22 de mayo de 1978 se reunieron los principales parlamentarios de UCD y del PSOE en un conocido restaurante para buscar fórmulas de entendimiento que se concretaron en la redacción pactada de los artículos 26 a 50; y que el día 29 del mismo mes comenzaron a celebrarse reuniones nocturnas de representantes de los grupos parlamentarios, en despachos y bufetes particulares de distintos diputados, para buscar el consenso en relación a otros artículos de la Constitución pendientes de aprobación (16). En fin, el profesor Alzaga concluye: «En todas las negociaciones o al menos en las que se llevaron a cabo en las numerosas reuniones a las que me correspondió asistir, junto al admirable esfuerzo colectivo por hallar fórmulas de concordia, no se perdió en ningún momento de vista la ética de los medios y las obligaciones que cada partido tenían contraídas con su electorado...» (17). Tan numerosas revelaciones

---

(15) ALZAGA: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, 1978, pág. 50.

(16) *Ibid.*, págs. 53 y sig.

(17) *Ibid.*, pág. 50.

o confirmaciones de datos y episodios ya conocidos, sugieren observaciones de muy diversa índole.

En *primer* lugar, las enmiendas *in voce* pudieron ser, en algunas ocasiones, útiles para rellenar olvidos o lagunas y para matizar conceptos; pero su admisión, en principio, era de discutible regularidad; y, en la práctica, perturbó la discusión normal del proyecto: «El proyecto constitucional —decía López Rodó— fue pausadamente elaborado por la Ponencia durante seis meses. Tuvo, por tanto, ocasión de sopesar pros y contras, de medir el alcance de los conceptos y de las palabras. El proyecto constitucional también fue sometido al trámite de las enmiendas escritas que fueron, por tanto, reflexivamente redactadas; pero ahora resulta que conceptos que no estaban en el proyecto constitucional y que tampoco se han presentado como enmiendas escritas, aparecen súbitamente sobre la marcha elaborados de forma improvisada y obligando a que nos pronunciemos sobre estas enmiendas *in voce*... Con ello corremos el riesgo de que el texto constitucional no sea fruto de un trabajo meditado, de un trabajo reposado, de un trabajo concienzudo, sino que venga a ser fruto de una improvisación sobre la marcha...» (18). En *segundo* lugar, la preparación de una Constitución debe realizarse en la sede de la representación nacional; pero no en otros lugares, por respetables y confortables que sean. El valor y mérito de la Constitución dependerá, a la postre, de la medida en que logre ordenar la convivencia política; pero el procedimiento seguido en su elaboración no puede despertar el entusiasmo de comentaristas ni de quienes piensen que la Constitución es la norma suprema cuya formación debe sujetarse a unos trámites de publicidad y solemnidad que merezcan el respeto inicial de todos los ciudadanos. De otra parte, quizá estas reuniones en lugares y horas insólitos, lograsen el acuerdo político; pero posiblemente expliquen descuidos e incorrecciones técnicas. En *tercer* lugar, estos trámites y oficiosidades extraparlamentarios seguramente han infringido las normas establecidas en el capítulo V del título VII del Reglamento provisional del Congreso de Diputados para la elaboración de la Constitución. En este sentido, el presidente de la Comisión, Attard, señalaba: «Muchas veces... hay que dar por bien empleada una transgresión, una demora o un atropello de los reglamentos y de las convocatorias, si el fruto logrado es tan amplio como el que hoy podemos ofrecer a la Comisión... Hoy podemos ofrecer a las Cortes, que nos eligieron como comisionados de las mismas, el resultado de un amplio consenso extensivo a una cincuentena de artículos del anteproyecto constitucional... Creo que

---

(18) D. S. C., 23 mayo 1978, pág. 2590-1. De hecho, la práctica de las enmiendas *in voce* hace, a veces, ininteligible el proceso constitucional.



podemos celebrar que haya habido esta amplia conformidad a los primeros cincuenta artículos de nuestra Constitución, aunque para ello hayamos sacrificado amor propio, convocatoria, *luz y taquígrafos* que tan sano es para la democracia...» (19). En síntesis; se reconocía autorizadamente la infracción de preceptos reglamentarios y exigencias políticas; se justificaba en función de los resultados conseguidos. En *cuarto* lugar, ese consenso, que no aparece reflejado en textos oficiales, motiva la difícil interpretación de determinados preceptos de la Constitución: la lectura del *Diario de Sesiones* resulta, frecuentemente, de escasa utilidad para quien busca en sus páginas el esclarecimiento de un problema concreto o una interpretación orientadora. En este sentido, el profesor Sánchez Agesta, senador regio, al comentar el estudio de Alzaga, ha escrito: «El debate se ha mantenido sólo en muy pequeña parte en el Parlamento, y los historiadores que el día de mañana busquen sus fuentes en el *Diario de Sesiones* sufrirán una decepción o un engaño. Las verdaderas fuentes habrá que buscarlas en la prensa, en los coloquios científicos, en las memorias que refieren los diálogos y compromisos de los políticos fuera del salón de sesiones.»

#### UNA CONSTITUCION CONVENCIONAL

Cuando apareció el texto del primer anteproyecto de Constitución en el *Boletín Oficial de las Cortes*, el 5 de enero de 1978, Julián Marías publicó un artículo severamente crítico: «Se ha cometido —escribía— el *gran rifiuto* como decía el Dante, la gran renuncia: a la originalidad. España tiene ahora que reconstituirse y organizarse; tiene que conseguir una nueva articulación política y social de su territorio; tiene que inventar creadoramente una forma de Monarquía... Sobre nada de esto parece haberse reflexionado un cuarto de hora al preparar el anteproyecto, a no ser para obturar las posibilidades abiertas, para sustituir la realidad por cualesquiera ficciones o convenciones...» (20). Ciertamente, el profesor Marías, al valorar el texto definitivo de la Constitución, ha rectificado algunos de sus juicios iniciales; pero si del transcrito se suaviza el reproche parece que sigue siendo válida la crítica esencial: la falta de originalidad de la Constitución. Nos encontramos ante un texto convencional que recoge las líneas esenciales del Derecho constitucional europeo. Difícilmente podía ser de otro modo: vivimos unos tiempos en que el pensamiento político ha quedado detenido; en que la imagi-

(19) D. S. C., 23 mayo 1978, pág. 2588.

(20) «La gran renuncia», en *El País*, 14 enero 1978.

nación creadora del hombre parece haberse agotado en otros campos del saber. El mundo actual, dotado de medios técnicos prodigiosos, surtido abundantemente de métodos positivos, no ha sabido procurarse una política que guarde relación con los medios de vida que ha creado. Entre nosotros, la doctrina más autorizada ha señalado esta decadencia del pensamiento político y de la imaginación constitucional. Díez del Corral ha advertido que los pensadores políticos, desde decenios atrás, se sienten desbordados por la realidad y se limitan a señalar con gesto resignado la dirección que llevará el curso de la Historia, sin aliento ni capacidad para tratar de encauzarlo y orientarlo (21). De manera más concreta, Pérez Serrano señaló que los problemas políticos actuales no podían atenderse debidamente con el legado del constitucionalismo tradicional ni con el neoconstitucionalismo de la primera posguerra: «Y así —concluía— el famoso Código de Weimar, emblema y prototipo del movimiento neoconstitucional, representa estrella muerta con cuya luz queremos seguir alumbrando; mas de hecho nuestra conciencia insobornable ha de reconocer que se necesitan soluciones de otro tipo...» (22). Y en una línea parecida de pensamiento, Ollero, ya en 1949, recordaba que desde el fin de la segunda guerra mundial había aparecido un número suficiente de constituciones que permitía hablar de un nuevo constitucionalismo: «Ahora bien: esa novedad —escribía— de que hablamos con respecto al constitucionalismo de la actual posguerra, ¿lo es en sentido más profundo que el meramente cronológico? En otras palabras, ¿puede hablarse con toda propiedad de una nueva etapa en el Derecho constitucional? Anticipamos nuestra propuesta en sentido negativo. No cabe, en efecto, hablar de un nuevo constitucionalismo; a lo sumo, algún detalle no sustantivo, alguna reiteración sin importancia y nada más; superficiales modas, mas no modos nuevos en la organización de la comunidad política...» (23). El pesimismo de nuestros constitucionalistas anticipaba los resultados mediocres logrados por nuestros constituyentes: no se ha producido entre nosotros la intuición genial o la reflexión madura y fecunda que permitiese llevar a la Constitución las nuevas dimensiones del Estado, del poder, de la sociedad.

La Constitución está, en algunos de sus extremos, hondamente influida por textos constitucionales europeos: la Constitución italiana, la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución portuguesa (24). La imitación es com-

---

(21) Díez del Corral: «Ortega ante el Estado», recogido en el volumen *De historia y política*, Madrid, 1956, págs. 35 y sigs.

(22) Pérez Serrano: *Cien años de Derecho Político (1858-1958)*. Madrid, 1958, página 25.

(23) Ollero: *El Derecho constitucional de la posguerra*, 1949, pág. 11.

(24) Varela ha sintetizado la influencia de la Ley Fundamental de Bonn en la

preensible por razón del contexto geográfico y político en que España se halla situada; en todo caso, por sí sola, no es censurable. En este sentido, Ortega y Gasset, al tiempo de prepararse la Constitución de 1931, decía: «Este artículo o el otro, es decir, las piezas del aparato gubernamental podrán haber sido transcritas de cartas foráneas. ¡No faltaba más! El abecedario jurídico, las piezas del edificio civil, son hoy comunes a todos los pueblos, y usar otros sonidos elementales no fuera sino arcaísmo o extravagancia. La originalidad, pues, sólo ha de consistir en la combinación. No son las letras sueltas, sino el enjambre en la palabra, quien porta el sentido y quien es o no original» (25). Pero seguramente los redactores de la Constitución de 1978 no han conseguido la conjugación de los preceptos y mecanismos importados o, al menos, no la han conseguido de manera aceptable; de ahí que su obra pueda merecer una triple censura. La *primera* sería la de una cierta pereza intelectual que les ha llevado, en ocasiones, a traducir preceptos contenidos en las Constituciones extranjeras, sin cuidar siquiera de expresar la misma idea en términos que apuntaran un intento de mejorarlo o de añadir algún matiz nuevo y peculiar: en este sentido, quizá el ejemplo más expresivo sea el artículo 3.º, 2 de la Constitución italiana, traducido casi literalmente en el artículo 9.º, 2 de nuestra Constitución. El artículo de la Constitución italiana es una norma-principio que sirve de inspiración a las demás normas contenidas en aquélla relativas al trabajo, a la empresa, a los servicios públicos; y confiere a todo el articulado de la Constitución una significación especial por cuanto compromete al Estado a la progresiva eliminación de las diferencias de hecho mediante el desarrollo de una política económica y social adecuada. La inserción en nuestra Constitución de un principio similar parece estimable y aun conveniente; pero debió, al menos, procurarse una matización o redacción que no fuera sólo una traducción servil y defectuosa. La *segunda* censura consistiría en la introducción de instituciones y mecanismos extranjeros cuya virtualidad y eficacia en los países de origen no están suficientemente probadas o dependen de supuestos

---

recepción del modelo de Estado de Derecho; la italiana en la incorporación del Estado regional, y la portuguesa en determinados puntos de la declaración de derechos. Véase su estudio «La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional Comparado», recogido en *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978, tomo I, págs. 13 y sigs. La influencia francesa, patente en el primer anteproyecto, especialmente en la reserva reglamentaria, se ha relativizado luego sensiblemente, al desaparecer ésta; subsiste en la recepción de la categoría de leyes orgánicas. Véase el estudio de GARRIDO FALLA: *Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, págs. 31 y sigs.

(25) El texto de ORTEGA pertenece al discurso pronunciado en las Cortes Constituyentes el día 4 de septiembre de 1931.

políticos o sociales que, entre nosotros, no se dan y quizá difícilmente llegarán a darse. En este sentido, el ejemplo más significativo es el voto de censura constructivo del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn recogido en el artículo 113 de nuestra Constitución: tal recepción entre nosotros, supone más la de un experimento que la de una experiencia; y olvida, además, que la envidiable estabilidad política y ministerial de la República Federal depende, seguramente, más de un sistema de partidos —muy difícil de conseguir entre nosotros— que de ese curioso e interesante mecanismo constitucional que, en la vida política española, puede resultar más perturbador que eficaz. La *tercera* sería la de que la imitación no se ha realizado de una manera ordenada y racional, sino que instituciones y mecanismos han sido adoptados de acuerdo con las necesidades planteadas por cada tema concreto. El propósito de no quebrantar la conciliación, la falta de medios o recursos nacionales para resolver un problema determinado, el prestigio logrado en el país de origen o fuera de sus fronteras por un mecanismo constitucional han sido, frecuentemente, los motivos que se han impuesto para su recepción entre nosotros. En conclusión: la Constitución reúne materiales de distinta procedencia sin que parezca existir un criterio de selección; y los mezcla con materiales de nuestras Constituciones monárquicas y de la del 31 logrando como resultado una obra mediocre en el fondo y carente de finura en la presentación.

#### ESTILO Y SISTEMÁTICA

La redacción de la Constitución más merece censura que alabanza. El valor de una Constitución no ha de medirse por sus calidades literarias, sino por su capacidad para ordenar acertadamente los poderes del Estado y las libertades de los individuos; pero esta capacidad viene, en alguna medida, determinada por la claridad y precisión en la redacción. Una Constitución moderna es más larga, compleja y de más difícil redacción que un texto fundamental de la primera mitad del siglo pasado; pero cuando se contrasta la letra de la de 1978 con la de 1837 —una Constitución progresista, pero para el *consenso*— el balance a favor de esta última resulta abrumador: su sistemática, la claridad de sus preceptos, la concisión de las normas, la redacción precisa resultan virtualmente ideales en comparación con el desaliño, farragosidad y oscuridad del nuevo texto constitucional. La Constitución de 1978 revela que el deterioro en el lenguaje legislativo español ha llegado a niveles bajísimos y alarmantes. Cuando apareció una de las primeras versiones del proyecto constitucional, Lázaro Carreter escribió: «Son

tantos los artículos precisados de retoque o de nueva redacción que el análisis habría de ocupar mucho más espacio que la Constitución misma...» (26). En el curso del proceso constituyente, la preocupación por las mejoras en el estilo han sido escasas: las enmiendas de Cela han sido limitadas y no podían, por sí solas, remediar deficiencias, tan numerosas y graves, que requerían, en rigor, una nueva y total redacción del texto constitucional. De esta manera, el juicio propuesto por Lázaro Carreter, en los comienzos del proceso constituyente conserva su validez cuando la redacción del texto constitucional ha llegado a su final: «Acaso en el texto constitucional —reconocía el profesor Hernández Gil en su intervención en el Senado— no luzca siempre una perfección estilística y técnica, pero la crítica no debe exacerbarse en la ponderación sólo de estos aspectos, prescindiendo de otros. El apresuramiento por los contenidos políticos ha hecho, a veces, olvidar algunos cuidados en la esfera de la expresión...» (27). La redacción deficiente puede tener una excusa y explicación: los distintos artículos se deben a iniciativas diversas y revelan, en gran número, el esfuerzo por recoger precisiones y matices de procedencia distinta; los añadidos y oscuridades reflejan el fruto de un esfuerzo por conseguir un acuerdo que, posiblemente, habría quedado alterado en una redacción más precisa y sobria; la falta de una concepción ideológica unitaria había de traducirse en una falta de coherencia en la redacción de cada artículo y en la del proyecto considerado como un discurso unitario.

La sistemática de la Constitución dista también mucho de ser perfecta. Los defectos que podrían señalarse son numerosos; aquí se dejará constancia de los que son, posiblemente, más graves e importantes. *Primero*. La colocación del título VIII relativo a la organización territorial del Estado: quizá se ha seguido el criterio de la Constitución italiana que regula la ordenación de las regiones, provincias y municipios después de la de los poderes del Estado; se ha renunciado, en cambio, a seguir la sistemática de la Constitución española de 1931 que, más acertadamente, regulaba, en su título I, la organización nacional del Estado. En todo caso, parece que, al menos, determinados preceptos esenciales del título VIII, que ordenan sobre nuevas bases territoriales la organización tradicional del Estado, debieran figurar —como en 1931— antes de la regulación de los distintos y concretos poderes del Estado: en este sentido, es interesante recordar que el voto particular del grupo parlamentario comunista anejo al primer anteproyecto de Cons-

---

(26) LÁZARO CARRETER: «El idioma de la Constitución», en *Cuadernos para el Diálogo*, 7-13 enero 1978.

(27) D. S. S., 31 octubre 1978, pág. 3396.

titución proponía que el título VIII pasase a ser el III y que su denominación fuese «De la organización del Estado y Territorios Autónomos» (28); que el voto particular del grupo parlamentario de la Minoría Catalana proponía una alteración al orden general de los títulos que llevase el VIII al III (29); y que si el voto particular del grupo parlamentario de Alianza Popular no proponía alteración en tal orden, sugería, en cambio, severas amputaciones en dicho título y que su denominación fuese «De las regiones autónomas y de la Administración local» (30). *Segundo.* La sistemática en el interior del título VIII se resiente de defectos que resultan especialmente graves y deplorables por cuanto la delicadeza y problematicidad de las materias contenidas en el mismo requerían un orden y claridad extremados. En este sentido, las vías de acceso a la autonomía son demasiadas y su regulación desborda el título VIII para derramarse en las disposiciones transitorias; no existe el debido engarce entre el contenido del título y el del artículo 2.º de la Constitución; el deslinde entre las competencias del Estado y las de las Comunidades autónomas es desordenado, confuso y aun contradictorio; el artículo 152 regula la organización institucional de las Comunidades que lleguen a la autonomía por la vía del artículo 151, pero se guarda silencio sobre la de las Comunidades que lleguen por los demás procedimientos; el establecimiento de distintos niveles de autonomía quizá responda a un prudente criterio que atiende al diferente grado de conciencia regional existente entre los pueblos de España, pero ha despertado recelos y pudiera suscitar controversias dañinas en el futuro alentadas por la falta de claridad y sistema en la materia. *Tercero.* El título I, relativo a los derechos y deberes fundamentales es sumamente amplio; el orden en la relación de derechos y libertades consagrados es frecuentemente insatisfactorio; determinados preceptos regulan unos y otras de manera deshilvanada; y, pese a aquella extensión, quedan todavía fuera del título I, dispersos a lo largo del texto constitucional, la audiencia de los ciudadanos, el acceso de éstos a los archivos y registros administrativos, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes por razón del funcionamiento de servicios públicos y el derecho a la indemnización por errores judiciales. *Cuarto.* El título V lleva por epígrafe «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»; pero —como ha señalado el profesor Santamaría— su contenido excluye todo lo relativo a la elaboración de las leyes; al proceso de formación del Gobierno; a determinados medios de control parlamentario como el de las

---

(28) *Boletín Oficial de las Cortes*, 5 enero 1978, pág. 706.

(29) *Ibid.*, pág. 708.

(30) *Ibid.*, pág. 699.

comisiones de investigación de las Cámaras; mientras, en cambio, incluye un tema que sólo dudosamente, desde un punto de vista sistemático, tiene lugar en este apartado: el de los estados de alarma, excepción y guerra (31). *Quinto*. En la redacción concreta de numerosos artículos falta todo intento de seguir un orden; quizá el ejemplo más significativo, por su importancia, sea el artículo 9.º, 3, que propone desordenadamente los principios del Estado de Derecho; y que —como ha señalado Lucas Verdú— debiera consignar sucesivamente la legalidad, la seguridad jurídica, la jerarquía normativa, la irretroactividad de las normas punitivas o restrictivas de derechos individuales, la responsabilidad de los poderes públicos y la publicidad (32).

#### EXTENSA E INCOMPLETA

La Constitución se resiente de una extensión excesiva: extensión que se mide, más que por el número, ya elevado, de artículos, por el detalle con que están redactados y por los numerosos apartados que muchos de ellos comprenden. Tal amplitud se debe principalmente a la minuciosidad con que el título I —de extensión muy superior a todos los demás— regula los derechos y libertades de los individuos. Y, a su vez, esta minuciosidad se debe probablemente a dos motivos diversos: de una parte, a una cierta moda constitucional: la Constitución italiana de 1947, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y —en mayor medida— la Constitución portuguesa de 1976 dedican una atención singular y detenida a los derechos individuales; de otra, a la consideración de que, bajo el régimen anterior, determinados derechos y libertades resultaban recortados: por reacción, se les prestaría ahora una atención y garantía muy extensas y firmes. En todo caso, la Constitución, siempre en la parte dogmática, ha recogido materias que no debieron haberse integrado en ella; la definición de derechos se ha realizado frecuentemente con adiciones y precisiones que tendrían su lugar en una ley ordinaria; se han consignado promesas que hubieran resultado más conveniente y operativo tratar de realizarlas sin pregón escrito: «El Estado social —ha señalado

---

(31) JULIÁN SANTAMARÍA: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto», en el volumen *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, página 122.

(32) LUCAS VERDÚ: «El título I del anteproyecto constitucional», en el volumen citado en la nota anterior, pág. 20. Quizá sea interesante añadir aún que la Constitución, apartándose de la sistemática generalmente seguida entre nosotros, regula la Corona antes que las Cortes; la alteración es tanto más anómala cuanto que el nuevo texto recorta sensiblemente los poderes del Rey.

Herrero de Miñón— debe indudablemente tutelar los intereses de los desvalidos; el Estado social debe proteger especialmente a la infancia y a los ancianos; el Estado social debe garantizar el desarrollo del sector pesquero y del agrícola. Pero todo esto se hace sin necesidad de decirlo y resulta aleccionador que sean los países más atrasados en la vida de la democracia social los que se recrean en este tipo de declaraciones constitucionales, porque una vez más la palabra tiende a sustituir a la acción...» (33). De otra parte, numerosos principios tienen su lugar más adecuado en compendios doctrinales o suponen redundancias sorprendentes. El artículo 27, 2 de la Constitución señala que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales: tal afirmación no suscita objeciones; pero quizá tendría más adecuada colocación en un manual de pedagogía. El artículo 26, 2, dispone que el condenado «en todo caso tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad»: tales propósitos debieron llevarse a una ley penitenciaria o a un reglamento de prisiones; esos derechos del penado se reconocen a todos los españoles en otros preceptos constitucionales; la formulación —*en todo caso*— parece que le concede una preferencia sobre los demás ciudadanos. En fin, la parte dogmática parece querer recoger las ideas más distintas; todas las ideas más o menos felices de los constituyentes sobre los temas que forman su contenido. De esta manera, la Constitución resulta larga, farragosa, cansina: «La Constitución —advirtió López Rodó— que deben conocer todos los ciudadanos, que tendrán que aprender nuestros estudiantes de Derecho prácticamente de memoria en las Facultades, creo que debe tender a la brevedad, debe poder casi esculpirse en mármol; han de ser frases lapidarias y no largas exposiciones farragosas que no añaden nada sustancial y que, por el contrario, más bien confunden...» (34).

Y, sin embargo, paradójicamente, esta Constitución, tan extensa y minuciosa, resulta, en muchos de sus extremos, incompleta e inacabada. El nuevo texto fundamental recoge materias que no tienen naturaleza constitucional; pero, al propio tiempo, olvida o margina materias que debieran haber encontrado su lugar en aquel texto. La Constitución remite la regulación detallada de determinadas instituciones políticas o derechos individuales a leyes orgánicas y leyes ordinarias; y la remisión tiene tal importancia y densidad que la Constitución tardará en estar plenamente en vigor precisamente por

(33) D. S. C., 5 mayo 1978, pág. 2026.

(34) D. S. C., 22 mayo 1978, pág. 2576.



la necesidad de preparar, discutir y aprobar las numerosas leyes que han de permitir su aplicación. En un determinado momento del proceso constituyente, la remisión afectaba incluso a temas fundamentales en la organización de las Cortes: Peces-Barba hubo de señalar que la ordenación del Senado era tema demasiado importante para relegarlo a una ley orgánica y que, si así se hacía, la Constitución quedaría amputada en «uno de los principales órganos de esta estructura constitucional que es precisamente la que recoge la organización de las comunidades autónomas a nivel de todo el Estado» (35); y, por su parte, Carrillo precisó: «También debe ser explícita la Constitución en cuanto a la composición del Congreso y Senado, que no pueden quedar al capricho de la voluntad y las combinaciones de uno u otro Gobiernos que ocasionalmente tengan el apoyo de una mayoría parlamentaria. La composición del Congreso y el Senado son materias de la Constitución y no pueden modificarse por cada mayoría que pase por el Parlamento...» (36). En todo caso, y pese a ciertos remedios, la remisión peca todavía de excesiva. En este sentido, una enmienda presentada por la Agrupación Independiente en el Senado, señalaba que «existe a lo largo del articulado de todo el proyecto una abusiva remisión a las leyes orgánicas, cuya misión será desarrollar el articulado de la Constitución»; que, de este modo, «materias y cuestiones que deberían haber quedado especificadas con toda claridad en el texto constitucional, o no se han recogido en él, o se han planteado ambiguamente»; que, con todo ello, se sustraía al texto constitucional materias cuya constitucionalidad es evidente, creándose un problema de importantes consecuencias jurídicas y políticas. Desde una perspectiva jurídica, podía suceder que muchas leyes orgánicas modificasen indebidamente el sentido de la Constitución inutilizando la rigidez formalizada en el título último del proyecto. Desde una perspectiva política, las leyes orgánicas, «tal como están planteadas en la Constitución, son una puerta abierta para convertir al poder legislativo en una especie de poder constituyente permanente»; con la agravante de que las leyes orgánicas no sólo pueden aprobarse por mayoría absoluta, sino que pueden modificarse y adaptarse por la misma mayoría a las exigencias y requerimientos de los partidos electoralmente victoriosos, con lo cual, «la Constitución dejaría de ser Ley Suprema, y hablar de garantías constitucionales no pasaría de ser una ficción o sarcasmo» (37). Tales observaciones eran seguramente

(35) D. S. C., 5 mayo 1978, pág. 2035.

(36) *Ibid.*, pág. 2040.

(37) Enmienda 697 fechada en 7 agosto 1978. La observación de que la excesiva remisión a las leyes orgánicas puede afectar a la rigidez constitucional ha sido expuesta también por el profesor DE VEGA: «La reforma constitucional», en *Estudios* ya

atinadas; pero no han conseguido evitar la continua, abusiva y frecuentemente indeterminada remisión de la Constitución a leyes orgánicas y leyes ordinarias para la regulación de temas y materias muy diversos.

#### RIGIDEZ Y DURACION

La Constitución de 1978 es rígida; pero para su modificación establece dos procedimientos distintos. El primero, regulado por el artículo 167, supone una rigidez *templada* que es la regla general: aprobación por mayoría cualificada de cada una de las Cámaras; intervención de una Comisión mixta para conciliar disparidades; primacía del Congreso si la discrepancia subsistiere y sumisión a referéndum sólo en el caso de que lo solicitara la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. El segundo, regulado por el artículo 168, supone una rigidez *rigurosa* que procede cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo segundo, sección 1.<sup>a</sup> del título I o al título II: en este caso, acordada la revisión se procederá a la disolución de las Cortes; las Cámaras nuevamente elegidas deberán ratificar el acuerdo de revisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional que deberá ser aprobado por mayoría de los dos tercios de ambas Cámaras; y, finalmente, la reforma será sometida a referéndum para su ratificación. El examen de estos preceptos sugiere las siguientes consideraciones: *Primera.* La fijación de un procedimiento agravado en el artículo 68 para la revisión total difícilmente llegará a tener aplicación: cuando se considera que una Constitución, en su conjunto, resulta inaplicable, más lógico es proceder a la redacción de una nueva que a la modificación de la antigua. *Segunda.* La fijación de ese procedimiento agravado en relación a la reforma parcial y seleccionada que señala el artículo 168, parece recordar el establecido en el artículo 125 de la Constitución de 1931 con la adición del referéndum obligatorio; y supone tales dificultades que posiblemente esconde un deseo de intangibilidad que los redactores de la Constitución no se han atrevido a consignar: quizá por considerar que las cláusulas de intangibilidad tienen un valor discutible y relativo, quizá por estar reciente lo acaecido con la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional que se autodefinían permanentes e inalterables por razón de su naturaleza. *Tercera.* El procedimiento del

---

citados, pág. 225; y en «Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución», en *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Bolonia, 1978, pág. 10.

artículo 167 supone un recurso posible y el del artículo 168 un recurso obligado al referéndum; tal vez sea interesante recordar que el profesor Fraga postuló que toda revisión, total o parcial, necesitase del referéndum apoyándose en la consideración de que era «un principio muy sano, establecido en la mayor parte de las Constituciones actuales»; que la intervención de las Cámaras en asunto tan delicado como una revisión constitucional no es suficiente; que el referéndum es garantía e instrumento de participación popular y que «las reglas fundamentales que están en la Constitución tocan a todos y por todos deben ser aprobadas...» (38). Este criterio, posiblemente, sea exagerado: en reformas de tono menor, puede y debe ser suficiente el acuerdo de las Cortes; de otra parte, según el artículo 167, tal acuerdo requiere mayorías cualificadas; y siempre cabe que las Cámaras —según se ha señalado— provoquen la intervención y refrendo popular.

*Cuarta.* En todo caso, es interesante señalar que, a lo largo del proceso constituyente, solamente se propuso una cláusula de irreformabilidad: en el voto particular presentado por el grupo parlamentario de Alianza Popular anejo al primer anteproyecto de Constitución, se proponía la inserción de un artículo que dijese así: «Ningún proyecto de reforma constitucional podrá afectar a la integridad del territorio o a la unidad política del Estado» (39). El voto tenía una motivación concreta: oponerse formal y rigurosamente a todo planteamiento separatista o que afectase de modo sustancial a la relación del Estado con las Comunidades Autónomas. En fase posterior del proceso constituyente, el diputado Carro, de aquel grupo, reprodujo la sugerencia: «Pretendo —decía en su apoyo— ni más ni menos que la unidad de España y su integridad territorial queden a salvo de cualquier duda interpretativa y también que quede a salvo de cualquier veleidad constituyente futura... Yo y muchos españoles —añadía— quedaríamos muy satisfechos, muy tranquilos, si la unidad y la integridad de la Patria pudieran quedar a salvo, no de guerras y revoluciones, pero sí se pueden poner a salvo del poder constituyente normativo o jurídico...» (40). El voto inicial y la sugerencia posterior no fueron aceptadas: quizá porque se consideró que contenían una aprensión exagerada, quizá porque se quiso evitar toda cláusula de intangibilidad.

El establecimiento de mecanismos complejos para llevar a cabo la reforma de la Constitución puede contribuir a su estabilidad; pero, seguramen-

---

(38) D. S. C., 20 julio 1978, pág. 4531.

(39) El texto del voto particular en *Boletín Oficial de las Cortes*, 5 enero 1978, página 704.

(40) D. S. C., 20 julio 1978, pág. 4533.

te, ésta depende, más que de las dificultades incrustadas para su alteración, de la eficacia que consiga en la ordenación de la convivencia política y del grado de asentimiento y de adhesión que despierte en los ciudadanos. En este sentido, quizá sea interesante señalar que quienes han participado en la redacción de la nueva Constitución han formulado su esperanza de que ésta, fundada en el consenso, consiga una perduración que se ha profetizado en unidades de tiempo diferentes. Carrillo ha advertido que lo importante era lograr una Constitución aceptada por la mayoría; que dure de tal modo «que no sea fácilmente empujada por cualquier vendaval, como lo han sido otras en este país»; que aunque no sea perfecta, «nos dé cobijo a todos»; y, confiando en el propósito común de concordia, concluía: «En todo caso, sin hacer vaticinios ni augurios, yo terminaría expresando nuestra aspiración a que esta Constitución que va a consagrar la soberanía popular y a regular el ejercicio de la democracia española, viva muchos años...» (41). Por su parte, Attard, más exigente, esperaba que la Constitución, merced a un amplio consenso, consiga que «queden reglados para algunas décadas los derechos de los hombres y las ansias y los derechos de los pueblos, de las regiones y de los países de España...» (42). Por último, Herrero de Miñón entendía que el proyecto de Constitución descansaba sobre una triple decisión, generalmente aceptada, a favor de una gran nación con reconocimiento de las peculiaridades regionales, de un Estado democrático y social y de la Monarquía parlamentaria como forma del mismo; y supuesta la coincidencia esencial en tales decisiones, esperaba que se lograra la construcción de un edificio jurídico-constitucional que fuese válido «no sólo para unas décadas, sino para varios siglos, como ha ocurrido con las Constituciones más eficaces...» (43). Esta última observación confirma lo ya apuntado: la duración de la Constitución ha de fiarse más a su eficacia que a su grado de rigidez.

#### EL CONSENSO Y SUS LIMITES

La Constitución se ha preparado bajo una noble preocupación: que sea un texto fundamental redactado por todos los grupos y aceptable por todos ellos; que sea un conjunto coherente y articulado de concesiones; que sirva a la integración política de los españoles y no se convierta —como ha sucedido en otras ocasiones— en factor de discordia y división. El propósito

(41) D. S. C., 5 mayo 1978, pág. 2041.

(42) *Ibid.*, pág. 2022.

(43) *Ibid.*, pág. 2024.

se ha expresado a través de aproximaciones diversas. Attard lo presentaba como un compromiso de honor, asumido frente al país, de buscar y lograr, a todo trance, la concordia: «No habrá problema —decía— que no sea superable para la transacción y el compromiso de los españoles de quienes somos sus mandatarios...» (44). Peces-Barba consideraba que el consenso consistía en conseguir que el texto constitucional «no haya nada que pueda ser absolutamente inaceptable para cualquiera de los grupos parlamentarios aquí existentes, porque entendemos que con esta Constitución deben gobernar todos...» (45). Por su parte, Fraga entendía que el consenso suponía «renunciar a imponer unos a otros un trágala constitucional»; que las palabras y estipulaciones del texto significasen claramente lo mismo para todos, «huyendo de toda ambigüedad o contradicción en los términos»; que, ciertamente, el compromiso no podía llegar a todos los extremos y detalles: «Ahí reside precisamente —concluía— la verdadera actitud de un consenso democrático, en aceptar sin vetos ni reservas, esa parte inevitable de todo acuerdo parlamentario, que es el respeto a la regla de la mayoría...» (46). Y, finalmente, Roca Junyet entendía sintéticamente que el consenso significaba que el texto fundamental «hiciese posible el gobierno de todas las opciones democráticas sin abrir peligrosas crisis constitucionales...» (47). En rigor, el consenso ha sido un propósito y una discreta realidad; una etapa política, una suerte de remedio impalpable y un asidero verbal en muy diversos temas y ocasiones: «¿Qué sería —preguntaba amablemente Lázaro Carreter— de nuestros políticos sin ese vocablo?» (48). Y, sin embargo, la consecución del consenso sugiere consideraciones muy varias.

En primer lugar, el consenso se ha conseguido a través de medios dudosamente satisfactorios. De una parte, en ocasiones, no se ha concretado en coincidencia, sino en la inserción en el texto fundamental de principios dispares y aun contradictorios; de otra parte, se ha logrado mediante la ambigüedad, velando entre celajes, la precisión necesaria y exigible en el texto fundamental (49); finalmente —según ya se ha señalado—, mediante la re-

(44) D. S. C., 5 mayo 1978, pág. 2021-2.

(45) *Ibid.*, pág. 2034.

(46) *Ibid.*, pág. 2043.

(47) *Ibid.*, pág. 2053.

(48) En *El idioma...*, en *loc. cit.*

(49) El ministro LAVILLA ha tratado de defender la ambigüedad que se proyecta sobre tantos temas de la Constitución en los términos siguientes: «Y eso que a veces se denuncia como ambigüedad o ambivalencia creo que no es sino la fijación de límites, de suerte que la Constitución garantiza que el mayor acento que una opción política pueda poner en el desarrollo de una determinada formulación constitucional nunca podrá vaciar de sentido o avasallar las demás formulaciones. Se consigue así una deli-

misión de la regulación de los temas conflictivos a leyes orgánicas o leyes ordinarias, con lo que, en rigor, se ha aplazado el debate de fondo sobre aquellos temas. En *segundo* lugar, los grupos mayoritarios marginaron, en determinados momentos del proceso constituyente, a los demás: en la sesión de 23 de mayo de 1978, Vizcaya Retana, en representación del Partido Nacionalista Vasco, denunció como intolerable, «la marginación sistemática a que nos vemos sometidos respecto a cualquier tipo de acuerdo, compromiso y decisión que con frecuencia se está dando a lo largo de los debates constitucionales» (50); y, en la misma sesión, Silva Muñoz dio lectura a una nota en la que se manifestaba que, atendiendo a lo sucedido «en cuanto a la toma de decisiones y adopción de acuerdos en el debate constitucional y a la forma de llevarse el mismo», los diputados de Alianza Popular se retiraban de la Comisión de la Constitución (51): una retirada, por lo demás, prontamente enmendada. En *tercer* lugar, los forjadores del consenso dejaron entender o manifestaron expresamente que ninguna reflexión les apartaría del acuerdo conseguido: de esta manera, el consenso se convertía en imposición para quienes no habían participado en su elaboración. En este sentido, el profesor Marías, senador de designación real, denunció en el Senado que los portavoces de los partidos mayoritarios olvidaban toda la tradición parlamentaria: «La razón —explicaba— es clara. Esto que estamos haciendo aquí, esto que estoy haciendo en este momento, hablar a otras personas, es la esencia del régimen parlamentario, y su finalidad es convencer, persuadir, con argumentos y razones a otras personas para modificar su opinión, para que un punto de vista tal vez minoritario pueda convertirse en mayoritario. Esta es la esencia del parlamentarismo y esta es la esencia de la democracia... Pues bien, resulta que los portavoces del Partido Socialista y de la Unión de Centro Democrático han declarado que van a votar contra todas las enmiendas, contra los votos particulares que vamos a defender, no que hemos defendido, sino que vamos a defender; es decir, que digamos lo que digamos, sean cualesquiera nuestras razones, tengamos o no razón, tengamos talento oratorio o no, es absolutamente igual, porque van a votar contra nosotros, contra nuestros votos particulares en todo caso...» (52).

---

mitación del ámbito de posibilidades constitucionalmente amparadas y se neutraliza la eventualidad de vuelcos políticos espectaculares en función de los resultados electorales...» D. S. C., 5 octubre 1978.

(50) Pág. 2587.

(51) Pág. 2623.

(52) D. S. S., 27 septiembre 1978, pág. 3010.

UTOPIA Y REALISMO

La Constitución se preocupa de los niños, de los jóvenes, de la familia y de la tercera edad; la Constitución afirma el derecho al trabajo, a una justa remuneración, a una vivienda digna, a una educación completa, al acceso a la cultura; la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud, a la calidad de vida y del medio ambiente; la Constitución quiere que los poderes públicos fomenten el deporte y la adecuada utilización del ocio. La Constitución de 1812 aspiraba a que los españoles fueran justos y benéficos; la Constitución de 1978 desea la mayor felicidad posible para todos los españoles. En suma: la Constitución contiene una dosis muy considerable de utopía. La inclusión de tantos deseos y propósitos generosos en la Constitución ha suscitado pareceres encontrados. El profesor Herrero de Miñón, en sede parlamentaria, decía: «Para muchos, la parte dogmática es el lugar de las utopías y sin duda la utopía tiene una gran función en la vida política. Pero su lugar es otro. La libertad y sus concreciones han de ser el orden material de valores que inspire el ordenamiento constitucional con una gran pretensión de validez y esto es lo que falta necesariamente en la utopía: la posibilidad de realizarse ahora y aquí. Y todo lo que no pueda realizarse ahora y aquí, es, a juicio nuestro, impropio de un texto constitucional de carácter normativo...» (53). En cambio, el profesor Elías Días, en sede extraparlamentaria, afirmaba: «A mí me parece importante que en la Constitución haya una serie de principios programáticos, porque en cierto modo, estos principios forman lo que podría llamarse el *horizonte utópico* de la Constitución. Estaría en contra de una Constitución estrechamente positivista, es decir, de una Constitución que se limitase a reconocer los derechos que aquí y ahora son perfectamente aducibles ante un juez. Por supuesto, el derecho al medio ambiente, el derecho a una mejor calidad de vida, el derecho al pleno empleo, no son derechos que se pudan alegar hoy ante un Tribunal. ¿Hay por eso que eliminarlos? No. Yo creo que esos *derechos* son los que marcan precisamente ese horizonte utópico que en cierto modo va a permitir la movilización futura de la Constitución...» (54). Por último, Barrera Costas, sin prejuzgar la conveniencia de tanta promesa generosa, advertía su difícil realización: «Tal como ahora va el mundo, con la crisis de civilización que inexorablemente debemos afrontar, considerando el crecimiento demográfico y la limitación de los recursos naturales, la po-

(53) D. S. C., 5 mayo 1978, pág. 2026.

(54) *El País*, 7 febrero 1978.

lución del medio ambiente y el indispensable aumento de nivel de vida que debe tener lugar en los países subdesarrollados, mucho me temo que los poderes públicos no podrán cumplir nunca estos compromisos...» (55).

En todo caso, se ha apuntado el temor de que la Constitución despierte la esperanza de ser un instrumento capaz, por sí solo, de producir efectos mágicos en orden a la solución de los problemas políticos y sociales. En este sentido, Herrero de Miñón preguntaba: «¿Acaso la Constitución por sí sola va a resolver los urgentes e ingentes problemas que España tiene planteados en campos tan distintos como la economía, la política internacional o las relaciones sociales? En manera alguna. La Constitución no puede resolver este problema y sería necesario exorcizar de esta Cámara y de la opinión pública nacional toda ilusión de taumaturgia constitucional... La Constitución es un *a priori* fundamental para abordar con serenidad y solidez estos problemas. El mañana no está escrito, y escribirlo corresponde exclusivamente a nuestro pueblo a través de elecciones periódicas y a los representantes por él elegidos...» (55). Y, por su parte, Roca Junyet advertía: «No sacralicemos la Constitución; no va a solucionar todos nuestros problemas. Esto depende mucho más de nosotros que del texto constitucional. Constituciones óptimas no han servido para nada cuando las pasiones políticas no han querido buscar en el diálogo la solución democrática de los conflictos políticos y sociales. Sacralicemos, en todo caso, el compromiso de que esta vez sí que va a ser irreversible la democracia y digamos a todos los ciudadanos que en ello vamos a gastar nuestros mejores y más decididos esfuerzos...» (56). Por su parte, comentaristas políticos de distinta significación ideológica, han expresado la preocupación de que se depositara demasiada ilusión en la futura Constitución; de que se fijasen en ella esperanzas desmedidas; de que se la considerase como remedio de todas las dificultades sin detenerse a meditar que la Constitución es sólo un instrumento que deberá ser utilizado para tratar de resolver, en la concordia y en la medida humanamente posible, los problemas de la convivencia social. La preocupación es legítima; pero posiblemente infundada. Ya pasaron los tiempos en que se consideraba la promulgación de la Constitución como el establecimiento de una especie de reino de Dios laico en la tierra que abría una vida por la que se deslizaría, sin problematicidad, la vida política. Un realismo elemental permite afirmar que la inmensa mayoría de los españoles que votaron o que se abstuvieron en el referéndum constitucional no habían leído la Constitución; y que quienes la leyeron están tam-

---

(55) D. S. C., 8 mayo 1978, pág. 2077.

(56) D. S. C., 5 mayo 1978, pág. 2023.



bién en condiciones de comprender que, por sí sola, no puede satisfacer los propósitos que en ella se consignan; que, por sí sola, no puede traer la comida, la vivienda, la educación ni el descanso que promete y desea.

#### CONCLUSION

Un juicio de conjunto sobre la Constitución resulta difícil mientras no se complete con los estatutos de autonomía, con las leyes que han de regular instituciones políticas y libertades individuales, con la aplicación efectiva de sus preceptos. Pero —aparte las observaciones contenidas en los apartados anteriores— quizá pueda proponerse un juicio aproximado y parcial condensado en cuatro observaciones de sentido y alcance distintos.

1. La nueva Constitución es un texto modesto que obligará a un estudio meditado e imaginativo del mismo. En este sentido, el presidente del Congreso, Alvarez de Miranda, en las postrimerías del proceso constituyente, señalaba la modestia y aun la humildad con que, en aras de la concordia, habían procedido los redactores de la Constitución: «Esta Constitución —decía—, modesta, realista e ilusionada abre, sin embargo, muchas posibilidades a la imaginación y a la prudencia de nuestros políticos y a la ciencia y capacidad creadora de nuestros juristas a quienes desde aquí convoco para dotar a España, a partir de nuestro modesto texto, de la doctrina constitucional que nunca en su historia ha tenido...» (57).

2. La nueva Constitución es un texto de ruptura con el ordenamiento político anteriormente vigente. En rigor, no se ha pasado de una a otra Constitución: se ha pasado de un régimen político a otro totalmente diferente. En este sentido, Felipe González ha podido decir: «Cuando se habla de una Constitución de concordia, de una Constitución de reconciliación, hay que añadir que la concordia, la reconciliación se fundamentan, sobre todo, en esa ruptura y en esa superación del pasado. Ruptura afortunadamente no traumática, porque nadie la pretendíamos traumática; ruptura en el contenido más profundo, en el contenido más noble de la palabra; ruptura con cualquier sistema que pueda suponer autoritarismo y creación de las bases de una convivencia democrática...» (58). La ruptura se inició, en realidad, con la aprobación de la Ley para la Reforma Política; se con-

(57) D. S. C., 18 julio 1978, pág. 4326.

(58) D. S. C., 31 octubre 1978, pág. 5195.

suma, de manera expresiva, con la disposición derogatoria de la Constitución que deja sin efecto todas y cada una de las Leyes Fundamentales.

3. La nueva Constitución es un texto con voluntad transformadora: «La Constitución —ha dicho el presidente Suárez— es instrumento que ordena el futuro, que no pretende tanto describir la realidad como transformarla...» El Estado que la Constitución delinea no se limita a reconocer una democracia y unas libertades que sean meramente formales, sino que aspira y pretende su efectividad: «Por ello, el Estado —sigue diciendo el presidente— asume la tarea de remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de los españoles dejen de ser abstracciones retóricas y se conviertan en cotidiana realidad. Por ello mismo, la Constitución somete al propio legislador y a los poderes a unos principios rectores tendentes a expandir en la economía y en la sociedad una democracia que sería irreal si se acantonara en las solas instituciones políticas...» (59). En la línea de estos propósitos se encuentran, de una parte, el artículo 9.º, 2 de la Constitución, que aspira a conseguir que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; y, de otra parte, los artículos 6.º, 7.º y 36 que pretenden que la democracia penetre en el seno de los partidos políticos, de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales y en los mismos colegios profesionales.

4. La nueva Constitución —como todas las Constituciones, como todas las cosas humanas— tiene un futuro incierto, condicionado, además, decisivamente, por el acaecer político español: «Creo que si el pueblo español —ha dicho el profesor Fraga— en este momento va a acoger la Constitución como el arca de su alianza y la tabla de su salvación, debemos todos recordar que las tres cosas que hoy preocupan profundamente a la mayoría de los españoles... son la seguridad de las personas y de los bienes, la garantía de que los productos del trabajo, su esfuerzo y su ahorro no serán destruidos por la inflación, y, por encima, de todo, la unidad de nuestra Patria... Entendemos bien que la Constitución sirve de piedra angular para asegurar estas tres cosas, o sus otros muchos méritos no la salvarán de un destino triste que otras tuvieron antes y que no le deseamos, porque deseamos un éxito histórico para el bien de España...» (60). Ciertamente, es o

---

(59) *Ibid.*, pág. 5284.

(60) D. S. C., 31 octubre 1978, pág. 5192. El presente estudio es parte de otro más amplio que se publicará en un volumen dedicado a la Constitución de 1978 por la Facultad de Derecho de Valencia.

puede ser así. En todo caso, para conseguir que más allá de acontecimientos dolorosos o peligros, la Constitución se establezca, la democracia sea auténtica y el futuro español sea menos atormentado que el pasado, es necesario que los hombres públicos den ejemplo a los ciudadanos en la observancia del texto fundamental; y que unos y otros adquieran conciencia de que la democracia, por encima de exigencias políticas concretas y de modos técnicos de realización, es un estilo de vida, una forma de entender y actualizar la convivencia política, que se gana día a día, por el esfuerzo integrador, la voluntad de diálogo y la capacidad de compromiso en el marco fijado por la Constitución.