

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: EL CONSENSO

Por D.^a CARMEN PITA BROCANO

Resumen

Frente a un sector de la sociedad española que la define como un proceso viciado y no terminado, otro sector defiende que la culminación de la transición está representada en la Constitución de 1978. Así, sería el resultado de una trayectoria social, sindical, religiosa y cultural (además de política) de un pueblo que ansiaba conservar la paz social y política en el marco de una democracia representativa.

El análisis de estos movimientos es fundamental para comprender el verdadero espíritu de la transición española y, por ende, de la C.E. de 1978.

Abstract

In contrast to a sector of Spanish society defining the Spanish Constitution of 1978 as a biased and unfinished project, a different faction asserts that the end of political transition in Spain is embodied in the Constitution of 1978. Thus, the Constitution would be regarded as the consequence of a social, syndicate, religious, and cultural (in addition to political) trajectory experienced by a people pining for social and political peace in the framework of a representative democracy.

The analysis of such upheaval is crucial for the understanding of the true spirit in Spanish transition years, and, hence, in the Spanish Constitution of 1978.

Veinte años después de su iniciación, la transición democrática no sólo determina nuestra actual vida política, económica y social, sino que previsiblemente la seguirá determinando en los próximos años.

Hay exegetas de nuestra transición que siguen pensando que, al haberse conseguido por medio de la reforma y no por la ruptura, este proceso ha estado viciado desde su origen. Otros manifiestan que no culminará hasta que no se resuelva el problema que se ha dado en llamar vasco, esto es, el terrorismo de E.T.A.

Otras personas, como Nicolás Redondo, ex secretario general de U.G.T., entienden que la transición culminó con el aplastante triunfo del Partido Socialista en 1982, cuando se tomó conciencia de que el franquismo quedaba definitivamente enterrado. En sus propias palabras, este triunfo *«fue el triunfo de todo un pueblo, eligiendo un gobierno democráticamente fuerte frente a cualquier aventura golpista»*.

Pero nadie duda de que el máximo exponente de la culminación de la transición española ha sido y será siempre la Constitución Española de 1978. El conocimiento de la transición española y de los distintos factores que en la misma influyeron es fundamental para comprender el verdadero valor democrático de nuestra constitución.

Y no fue obra exclusiva de las elites políticas: los líderes sociales, culturales, territoriales y religiosos jugaron un papel decisivo, tanto o más importante que el de los políticos. La acción de estos líderes fue tan ardua que no pudo evitar desgarrones dramáticos dentro de la propia institución como, a mi juicio, es el caso de la iglesia.

Así podemos decir que en la transición española, y por ende en el resultado final que es la Constitución Española de 1978, han tenido gran influencia los sindicatos, la iglesia, e incluso los juristas españoles, que más tarde analizaremos.

Pero igualmente detrás de los agentes políticos, detrás de los grupos sociales organizados (iglesia militante, movimiento obrero, sectores intelectuales, etc.) hay siempre un país, una sociedad, inspiradora y legitimadora, en último término, mediante indicaciones no siempre explícitas, de las acciones políticas relativamente definidas de unos y otros.

Ahora bien, conocemos de forma bastante satisfactoria, gracias a los sondeos de opinión realizados desde los últimos años del franquismo, cuáles eran los valores políticos dominantes en esa sociedad española. *Grosso modo*, entre los años 1970 y 1978, unas tres cuartas partes de los españoles consultados en diversas

encuestas destacaban la importancia de conservar la paz social y política, y el progreso económico, pero también, en una proporción similar, reconocían la falta de libertades del régimen de Franco y contemplaban la necesidad de introducir cambios de claro sentido democrático. Resultaba evidente que el país consideraba al franquismo como una situación política contingente que no podía sucederse a sí misma, sino que, tras la muerte del dictador, debía abrir las puertas del futuro a un sistema de libertades y de gobierno representativo.

Los estrategas de la transición se limitaron a interpretar correctamente estos inequívocos indicadores sociales, que supieron traducir políticamente en forma de una operación de encuentro y diálogo en el centro, desde donde pudo negociarse y pactarse el profundo golpe de timón que entre julio de 1976 y diciembre de 1978 condujo a la sustitución del viejo orden dictatorial por el nuevo orden democrático. Importante transformación que vivió la economía y la sociedad españolas desde finales de los años cincuenta, como consecuencia del decisivo viraje que imprimió a la política económica el equipo de tecnócratas que advino al gobierno de Franco en 1957, practicando una política de severo –y al principio dramático– ajuste monetario y presupuestario, y liberalizando los mercados interno y exterior.

Los resultados fueron espectaculares, iniciándose enseguida un largo período de tres lustros de crecimiento sostenido a una tasa media anual del 7%, que fue cerca del 6%, si se comprenden los años del primer arranque modernizador a partir de 1951. Este último porcentaje representaba para el mismo período un punto por encima del crecimiento de Italia y de Alemania; casi dos puntos sobre el de Francia y cerca de tres puntos y medio más que el de Gran Bretaña. La economía española experimentó también un profundo cambio en su estructura. Entre 1960 y 1970 el sector agrícola, que creció a un razonable 2,6% anual. La industria aumentó a una tasa media anual del 9%; La desagravación, el crecimiento de la economía urbana y el fuerte aumento de la población de las ciudades, alimentada por un formidable éxodo rural, produjo, asimismo, un marcado fenómeno de terciarización de las actividades, con un incremento de doce puntos (del 26 al 38%) de la población empleada en los servicios. El crecimiento y la modernización de la economía española fueron, a su vez, inseparables de un continuado e intenso proceso de vinculación con el exterior, con sustanciosas importaciones de capitales y notable incremento del comercio externo.

Ahora bien, este intenso proceso de homologación e interrelación de la España franquista con el sistema capitalista occidental trajo acarreada una acelerada evolución social y cultural del país. El destacado despegue de la economía urbana, con el fuerte desarrollo de los sectores industrial y de servicios, dio lugar a dos fenómenos nuevos e interrelacionados. De una parte, la progresiva elevación de la cualificación profesional; y de otra, la creciente inserción laboral de estos sectores dentro de un marco empresarial moderno de estructura capitalista. Lo que significaba que esos mayoritarios segmentos de la sociedad, tradicionalmente hostiles o recelosos frente al capitalismo, pasan a integrarse en él, canalizando

sus aspiraciones y sus reivindicaciones por vías del diálogo y la negociación, igualmente asumidas por la nueva clase empresarial española, que ya no querrá –ni siquiera podrá– contar con el brazo represivo del estado a la hora de dirimir los conflictos sociales.

De esta forma, la nueva sociedad española fue insensiblemente impregnándose de un *modus faciendi*, de una cultura genuinamente democrática.

Así, el cambio democrático postulado por una mayoría de la opinión española estaba fundamentado en hábitos de convivencia y de diálogo, asumidos con progresiva normalidad por el cuerpo social antes de que la transición política les sancionara con una nueva legalidad, y les prestara el marco institucional adecuado para su completa expresión.

Al mismo tiempo, la paz que vive y que desea mantener a toda costa la inmensa mayoría de los españoles está ciertamente inducida por el recuerdo trágico e indeseable de la guerra civil, ante el temor de ver repetirse la brutal experiencia fratricida de los años treinta. Lo mismo que la democracia se instaló como hábito social antes de que adviniera como sistema político, los valores de la paz y de orden sociales fueron largamente interiorizados como experiencia histórica positiva e irrenunciable durante el régimen dictatorial. Aún más, estos valores no eran aislables, en los años del franquismo tardío y en los primeros momentos de la transición, de la propia consideración que la dictadura merecía a los españoles.

En 1969 la mayoría de éstos consideraba a Franco una figura venerable, y, a raíz de su muerte, varias encuestas daban porcentajes superiores al 80% de dolor y de pérdida irreparable.

Otras muestras indirectas apuntan en el mismo sentido de una mayoritaria actitud benévola hacia el franquismo. En 1971, por ejemplo, los porcentajes de aceptación del Príncipe –que, naturalmente, en esta época tenía una legitimidad política puramente franquista rondaban el 70%, y días antes de la muerte de Franco había subido al 90%.

En 1972 más de la mitad de éstos afirmaba que el franquismo pasaría a la historia como un período positivo, lo que no debe sorprender por la propia fecha de la encuesta. Tampoco es sorprendente que en 1985 y 1995 esos porcentajes hubieran caído al 17 y al 9%, respectivamente. Pero ya es, en cambio, sintomático que tan sólo poco más de una cuarta parte de los encuestados en 1985 y 1995 considerase negativo el período de la dictadura, mientras que aquellos que veían en él cosas buenas y malas se moviese en torno al 55% (aumentando del 46% en 1985, al 63% en 1995), y que un 48% de las respuestas de 1995 afirmase que el franquismo seguía teniendo algún tipo de influencia en la España del momento.

En suma, lo curioso de la sociedad española de a pie, que vivió y quiso la transición, es que haya sentido mayoritariamente una doble adscripción posi-

va, una doble lealtad si se quiere: hacia la España franquista y hacia la España de la democracia, sin que ello significase contradicción ni generase comportamientos esquizofrénicos. Es un lugar común y certero el conceder a D. Juan Carlos el papel de «motor del cambio». El rey de la democracia siguió mirando siempre con respeto, político y humano, a la figura del anterior jefe del Estado, sobre la que nunca toleró descalificaciones en su presencia; y, sobre todo, comprendió que la dictadura de Franco era bastante más que un paréntesis, porque bajo su techo todo un país vivió una historia que, gustase o no, era irrenunciable porque era la propia.

En suma la sociedad y la llamada clase política españolas habían asumido años antes de la muerte del dictador que la era de Franco, era un tiempo sustantivo y, por tanto, irrenunciable de la historia del país, y no un mero paréntesis a la espera de la reanudación del camino interrumpido en 1936. Y ello, por la sencilla razón de que la dictadura había sido tan radicalmente liquidadora del pasado liberal y se había prolongado durante tanto tiempo que, llegada a su término por la desaparición física del dictador, no era ni objetiva ni subjetivamente posible hacer abstracción de cuatro décadas de la historia de España cuando, además, los referentes anteriores a la guerra civil estaban estigmatizados por su desembocadura en aquella inmensa tragedia.

La transición española fue exactamente eso: un formidable ejercicio social de madurez colectiva para modificar de forma drástica el rumbo de la historia sin dejar de continuarla. Y los agentes políticos, llamados a pilotar la maniobra, supieron responder con sabiduría y generosidad a las abrumadoras indicaciones del país.

En cuanto a la influencia del movimiento sindical en la elaboración de la Constitución Española, podemos decir que, al contrario de lo que ocurre en la transición política (en la que las circunstancias de la política exterior y su influencia en ella fueron muy limitadas), en la transición sindical la acción internacional y la presión social exterior fueron elementos decisivos, al difundir, apoyar y coadyuvar la lucha del movimiento sindical, sometido a una implacable represión. En ese contexto, la O.I.T., en cuanto Agencia especializada de la O.N.U., competente en asuntos laborales y sociales, defendió a los sindicatos democráticos frente a la dureza represiva de la policía política, el T.O.P. y la propia maquinaria del sindicato oficial. Todavía el 8 de abril de 1976 se promulga una Ley de Relaciones Laborales, continuando la línea de la legislación franquista. Lo que, lógicamente, chocaba con las resoluciones 87 y 98 de la O.I.T. y con la totalidad del sindicalismo libre y democrático, que seguían exigiendo el derecho a la libertad sindical para los trabajadores españoles.

El proceso que nos llevó a la ruptura sindical puede resultar incomprensible si no se tiene en cuenta el destacado papel jugado por el movimiento sindical internacional, y por la capacidad reivindicativa del movimiento obrero de nuestro país.

España era en 1973 el tercer país de Europa, después de Italia y el Reino Unido, en cuanto a conflictos laborales y horas de trabajo perdidas se refiere, estimándose éstas en ese año en 80 millones de horas, y ello a pesar de ser considerados reos de sedición los patronos y obreros que suspendieran o alterasen la regulación del trabajo, según la Ley de 21 de diciembre de 1965.

Sin embargo, cuando se habla de transición democrática, se suele hablar exclusivamente de la política sin tener en cuenta la sindical, que tenía su propia dinámica, su propia lógica, y que coadyuvó en gran medida aquélla.

El 2 de junio de 1977 fue una fecha importante: la extinción de los sindicatos verticales con la obligatoriedad de la sindicación y cuota, y su reconversión en un organismo autónomo: A.I.S.S. –Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales–, para resolver el problema de los más de 20.000 funcionarios sindicales y el patrimonio, tanto el expropiado a las centrales sindicales democráticas, según ley de 23 de septiembre de 1939, como el generado por la cuota sindical obligatoria. El 28 de abril de 1977, previa reunión de sus representantes, se llegó al acuerdo de presentar conjuntamente la legalización de U.G.T., CC.OO., U.S.O., S.T.V. y S.O.C.

Por otra parte, no se entendería la transición, y la Constitución como su culminación, sin tener en cuenta los pactos económico-sociales en el marco de una agudísima crisis económica –surgida en 1973– con tasas en torno al 20% de inflación. Los Pactos de la Moncloa constituyen el primer acuerdo económico y social.

Fue una política de concertación que facilitó la transición frente a la crisis económica e intentos involucionistas, proceso que resulta incomprensible sin tener en cuenta el destacado papel jugado por el movimiento sindical.

El gobierno de Adolfo Suárez dio pasos trascendentales que en el fondo eran bastante lógicos. En marzo de 1977 se legalizó mediante Decreto-ley, bien es verdad que con fuertes restricciones, el derecho de huelga. La Ley de 1 de abril reguló de forma modélica la libertad sindical e hizo posible la legalización de los sindicatos democráticos tras cuarenta años de prohibición. El 13 de abril, España ratificó los vitales convenios de la O.I.T. n.º 87, sobre Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación; y n.º 98, sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva.

Por su parte, sobre el papel de la Iglesia española en la transición política hacia la democracia, las grandes tensiones entre los movimientos apostólicos y la jerarquía católica, por razones sociales y políticas, hay que retrotraerla a la década de los cincuenta. La creación de la Hermandad Obrera de Acción Católica (H.O.A.C.) en 1947 es una buena fecha de partida para explicar la cadena de conflictos en triángulo, cuyos vértices son los obreros católicos, los obispos y las autoridades franquistas. Una modesta hoja semanal impresa con la cabecera «TU» se convirtió en defensa de los derechos humanos y en objetivo del ataque permanente del Gobierno. En 1950 el Obispo de Solsona, Vicente Enrique y

Tarancón, el más joven de la jerarquía en aquel momento, alerta a todos los católicos sobre la oquedad del catolicismo oficial y el engaño de la cruzada.

Los factores sociopolíticos y socioculturales de una sociedad que a pesar de la dictadura no había dejado de ser pluralista creaban situaciones embarazosas al episcopado español.

La década de los sesenta fue especialmente intensa. En 1961 se publica la *Mater et Magistra* (Juan XXIII); en 1963, la *Pacem in Terris* (Juan XXIII); en 1964, la *Ecclesiam Suam* (Pablo VI); en 1967 la *Populorum Progressio* (Pablo VI). En ese mismo decenio se celebran las cuatro sesiones del Concilio Vaticano II, que durante cinco años mantiene la atención de amplios sectores de la sociedad española, especialmente de los católicos más comprometidos, quienes se sienten más legitimados a luchar en contra de las fuerzas gubernamentales. Dos documentos sembraron la preocupación de manera particular en el Gobierno de Franco: la Constitución *Gaudium et Spes*, sobre la relación de la Iglesia con el mundo actual, y el decreto *Dignitatis humanae*, que rompía con una tradición secular y proclamaba el derecho de todos a la libertad religiosa. Los esfuerzos del gobierno español no lograron influir en la comisión conciliar.

Todos estos documentos incorporan decididamente resultados teóricos y también ideales utópicos de la Ilustración y, parcialmente, de la Neoilustración. De esta manera inducen dentro de la Iglesia la necesidad de una mediación crítica con la modernidad y su espíritu.

La Iglesia romana y particularmente la española habían comenzado a sentir, con fervor inusitado, la necesidad de discernir entre las plurales definiciones cristianas de la realidad.

La Iglesia como Pueblo de Dios no podía legitimar la memoria de una historia sagrada segregada o al margen de la real historia profana.

Esta consideración es fundamental para explicar el papel ambiguo que desempeñó la Iglesia española en la transición. Hasta enero de 1973, tres años antes de la muerte de Franco, el episcopado español, en su declaración colectiva *Iglesia y Comunidad Política*, no toma una postura nítida a favor del pluralismo y de la laicidad del Estado. Algún Obispo a título personal, los clérigos en la Asamblea Conjunta (1971) y las organizaciones apostólicas obreras y universitarias, así como los teólogos más lúcidos, ya lo habían hecho en no pocos casos, aunque de manera desordenada.

El estado franquista sintió de manera alarmante durante sus tres últimos lustros la amenaza de la segregación social, inevitable en los procesos de modernización propiciados por leyes como la de Prensa y las medidas de liberalización económica. La tradición católica había servido como ingrediente ideológico de su proyecto nacional, precisamente porque apreciaba en el catolicismo español su capacidad de cohesión y de reducción de la conflictividad ideológica y social.

Así se explica la reticencia y oposición personal de Franco, Carrero y otros ministros miembros del *Opus Dei* a los proyectos de regulación de la libertad religiosa, presentados ya por el Ministro de Exteriores, Castiella, y apoyado por M. Fraga desde el Consejo de Ministros celebrado en Galicia en septiembre de 1964, una año antes de que el Concilio proclamara este derecho fundamental en 1965. Hubo que esperar todavía dos años después del Vaticano II, para que el Ministro de Justicia, Antonio M.^a Oriol, presentase un proyecto de Ley en el Consejo de junio de 1967. Y, aun así, aquella ley no merece el nombre de libertad religiosa, sino de mera tolerancia religiosa. Hubo que esperar a las Cortes democráticas, que en julio de 1980 aprobaron la norma legitimadora del derecho a la libertad religiosa.

La elaboración de la Constitución de 1978 fue seguida muy de cerca por el Presidente de la Conferencia, por el Secretario y por los cuatro cardenales. El presidente Adolfo Suárez mostró especial interés por aconsejarse de ellos de manera particular en los arts. 16 y 27, que regulaban, respectivamente, las relaciones Iglesia-Estado y el Sistema de Enseñanza. Se buscó la expresión más suave para anunciar que la ley civil regularía «Las causas de separación y disolución» del matrimonio (art. 32.3). El art. 15 garantizaba el derecho de todos a la vida. En la palabra *todos* los obispos creyeron que se incluía la defensa constitucional del *nasciturus*.

La Comisión Permanente publicaba una nota del 28 de septiembre de 1978, en la que se advertía de las ambigüedades del texto del articulado, se recordaba el deber de votar y dejaba en libertad a la conciencia cristiana para decidir entre el sí y el no. El cardenal Tarancón, Presidente de la Conferencia, fue mucho más explícito en una de sus *cartas cristianas*, recomendando el voto afirmativo al texto constitucional. Sólo ocho obispos se adhirieron a una pastoral del Primado de Toledo que presentaba gravísimas reservas y venía a recordar el voto contrario.

Con la aprobación de la Constitución, la Iglesia renuncia por primera vez a aparecer en la Constitución como maestra garante del destino *trascendente* del hombre. Se apeaba, pues, de un monopolio jurídico.

Desde muchos puntos de vista, esa aceptación ha sido admirable. Porque con ello la Iglesia contribuye a crear un clima básico de tolerancia cívica. Al mismo tiempo se sitúa en íntima coherencia con su propia naturaleza, para seguir cumpliendo su irrenunciable misión apostólica.

Cambiando de punto de análisis, y reiterando que la Constitución es el máximo exponente de la culminación de la transición, podemos decir que ésta, la transición española, se hizo desde la Ley a la Ley, con la consiguiente importancia de la intervención de los juristas españoles.

Nuestra transición fue obra de juristas. De ahí la gran importancia que tuvo en su instrumentación el Ministerio de Justicia, del que era Secretario General en aquellos días Miguel Herrero de Miñón. Su titular, Landelino Lavilla, fue el

máximo artífice jurídico de la transición. Los juristas demostraron que, cuando se saben artesanos de una solución útil en vez de esclavos de uno u otro dogmatismo, el derecho, engranando intereses contrapuestos y ofreciendo cauce a decisiones que, por sí solas, hubieran chocado como corrientes enfrentadas, cumple ejemplarmente su función de paz.

En efecto, es bien sabido que el autoritarismo carecía de una verdadera constitución. Las Leyes Fundamentales, desde el Fuero del Trabajo de 1937 a la Orgánica del Estado de 1967, por su buscado arcaísmo y su fragmentariedad y heterogeneidad técnica, no eran una constitución, ni siguiera en el sentido en que lo fuera la Constitución autoritaria portuguesa de 1932.

Pero, sin embargo, durante los años cincuenta y como preparación al gran desarrollo económico de la década siguiente, vieron la luz una serie de grandes leyes, principalmente sobre Expropiación forzosa, en 1954; Jurisdicción Contencioso-administrativa, en 1956; régimen jurídico de la Administración del Estado, en 1957; y Procedimiento Administrativo, en 1958; que configuraron un verdadero Estado de Derecho en cuanto al ejercicio cotidiano de las competencias administrativas. La política podría seguir siendo arbitraria, pero la Administración no.

La transición presidida por el legalismo y su misma culminación en una constitución normativa y cargada de valores jurídicos sólo es comprensible a partir de esa protohistoria administrativa. Baste pensar, por ejemplo, que artículos como los 9.1, 9.2, 103 o 106 de la Constitución, que llevan a la realidad el calificativo de Estado de Derecho del art. 1.1 de la misma norma, son trascripción, a veces literal, de la doctrina consagrada por Sentencias del Tribunal Supremo, Dictámenes del Consejo de Estado y monografías de los administrativistas españoles de la época.

La transición se hace, en efecto, de la ley a la ley. Desde una legalidad que negaba el sufragio universal, el pluralismo político y muchos derechos humanos fundamentales, a otra democrática y respetuosa de los derechos humanos.

La primera se insertaba en toda una estirpe de regímenes autoritarios, aún por estudiar, y cuyo origen se remonta a la constitución francesa del año VIII. Se encontraba articulada por siete Leyes Fundamentales que configuraban, para después de la sucesión, un régimen político cuyos principios claves eran, entre otros, un fuerte principio monárquico y un principio neoestamental y estatocrático, según el cual la representación de los diferentes colectivos sociales correspondía a quienes el poder público había designado para dirigirlos.

Producida la sucesión, los acontecimientos políticos de 1976 demostraron los siguientes tres extremos:

Primero, era inviable el inmovilismo propugnado en su día por Fernández de Carvajal;

Segundo, la experiencia de los proyectos reformistas del primer Gobierno de la Monarquía y su definitivo embarrancamiento en el Consejo Nacional en abril de 1976 demostró la inviabilidad del proyecto evolutivo; y

Tercero, el Rey, en busca de su relegitimación, invocó formalmente el Principio Monárquico –ante el Consejo del Reino, en marzo de 1976–, forzó la dimisión del Gobierno y formó otro que le sirviera de instrumento para la plena democratización en julio de 1976.

Desde el principio era claro que los elementos verdaderamente democráticos no eran compatibles con el sistema constitucional de las Leyes Fundamentales. La democratización requería, sin dilación, una nueva constitución democrática, y el dilema se planteaba en cómo llegar hasta ella.

Las opciones que al respecto se planteó el segundo Gobierno del Rey a estos efectos fueron las siguientes:

- a) La reforma del art. 2.1 de la Ley de las Cortes, para la convocatoria de unas Cortes que asumieran tareas constituyentes. Tal fue el proyecto acuñado en Presidencia del Gobierno por el entonces Vicepresidente, Alfonso Osorio.
- b) La elaboración por una comisión de expertos de una constitución breve, meramente orgánica, que consagrara la Monarquía parlamentaria, el sufragio universal, se remitiera a la Declaración Europea de Derechos Humanos y permitiera el restablecimiento de los Estatutos de Autonomía catalán de 1932 y vasco de 1936.

La primera opción tenía el riesgo inherente a todo proceso constituyente y la ventaja de la simplicidad; la segunda requería más refinamiento jurídico, y ofrecía la ventaja de abreviar al máximo el período constituyente, evitando la eclosión de reivindicaciones y demandas.

Tales proyectos se remitieron al entonces Presidente de las Cortes, prof. Torcuato Fernández Miranda.

Como está quedando claro lo que en realidad se debatía e si debía o no haber transición del autoritarismo a la democracia, el ritmo de dicha transición y su alcance. Pero tales cuestiones se refractan a través de categorías jurídicas e interpretación de normas. Principio Monárquico, intangibilidad de los Principios Fundamentales, carácter decisorio o prospectivo del referéndum, orden de éste con relación a la intervención de las Cortes, alcance del dictamen preceptivo del Consejo Nacional eran opciones dogmáticas, pero que cobijaban claras intencionalidades políticas. La lucha por y contra la democracia fue en España, en todo caso, un ejemplo de la lucha por el derecho.

Este peculiar carácter jurídico de la transición es aún más evidente en la decantación de la Ley para la Reforma Política a partir del anteproyecto de la Ley Básica de la Reforma Política. Fue en el Ministerio del Justicia, bajo la direc-

ción de Landelino Lavilla, en estrecha relación con el Presidente del Gobierno, como se gestó, a partir del borrador de 24 de agosto, un proyecto de ley remitido, primero a dictamen del Consejo Nacional y después a las Cortes. Allí fue todavía muy retocado, hasta convertirse en el texto definitivo que las Cortes habrán de aprobar y el pueblo ratificar vía referéndum.

¿Qué es de destacar en este proceso? Todo cuestiones jurídicas, preñadas, sin duda, de contenido político, empezando por la tácita eliminación de la rigidez pétrea de los Principios Fundamentales.

Para empezar, el nombre de la propia ley, que pasó a llamarse «para la reforma política». No se trataba ya de una Octava Ley Fundamental, sino de una apertura hacia algo diferente, y que suponía la cancelación del orden político de las propias Leyes Fundamentales.

Así quedo claro en la afirmación de la soberanía popular (art. 1.1), totalmente ausente del borrador, y de la atribución a las Cortes de la potestad legislativa (art. 1.2), en vez de la mera capacidad de aprobación (art. 1, 11 Borrador), residuo de la ley Orgánica del Estado.

Innovación capital fue la expresa remisión a los Derechos Humanos, intentada sin éxito desde el Ministerio de justicia y realizada por la ponencia de las Cortes al redactar el art. 1.1 de la Ley. Eso supuso la recepción como parte dogmática de las Declaraciones Internacionales en las que España ya era parte (Pactos de 1966, firmados desde septiembre de 1976 a la luz del art. 1.5 C.C., antecedente inmediato del art. 96 C.E.), lo cual facilitó extraordinariamente la liberalización de la vida política y sindical ante las elecciones 26.

Desapareció el Senado corporativo del borrador (art. 2.11) para dar lugar a un Senado democrático (art. 2). Se reordenaron las relaciones entre ambas Cámaras sobre el modelo francés de 1958 (arts. 3 y 4). Se racionalizó, ya en las Cortes, el sistema de consulta popular haciendo preceptivo el referéndum de reforma constitucional posterior a la decisión de las Cortes (art. 3.3), distinguiéndolo del referéndum previo o prospectivo, siempre potestativo (art. S). Y se marginó, hasta llevar a las disposiciones adicionales, la figura del Consejo del Reino.

En fin, se fijaron las circunscripciones electorales, ausentes del borrador, y los sistemas proporcional para el Congreso y mayoritario para el Senado, abriendo así la vía para la elaboración de la normativa electoral del siguiente mes de marzo.

Lo demás es conocido. La ley se aprobó en las Cortes y por referéndum, y a su amparo tuvieron lugar las elecciones de 1977 y, finalmente, la elaboración de la Constitución.

Surgió, a continuación, un nuevo problema jurídico de la más alta envergadura política. En su discurso inaugural de la legislatura, el Rey reconoció a las Cortes competencias constituyentes y, rectificando un propósito inicial, el Go-

bierno renunció a enviar proyecto alguno a las Cámaras. Fue el Congreso de los Diputados quien soberanamente eligió una ponencia de siete diputados a los que encargo la redacción del proyecto que, tras debatirse y aprobarse en ambas Cámaras y por referéndum, se convirtió en nuestra vigente Constitución.

Una constitución, la nuestra también, es ante todo un instrumento político. Pero el instrumento para integrar la unidad existencial del Estado tiene forma jurídica. La constitución es una norma, y este carácter y la enérgica pretensión de validez en él implícito es lo que la diferencia de la mera retórica de la constitución nominal o de la mera facticidad de la constitución semántica.

El resultado ha sido una Constitución consensuada, lo que los juristas denominarían un pacto.