

EL PROCESO CONSTITUYENTE

Deducciones de cuatro casos recientes:
España, Portugal, Brasil y Chile *

Por JOSE JUAN GONZALEZ ENCINAR/Madrid

JORGE MIRANDA/Lisboa

BOLIVAR LAMOUNIER/São Paulo

DIETER NOHLEN/Heidelberg

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es analizar comparativamente los cuatro más recientes e importantes procesos constituyentes del mundo occidental —en sus aspectos histórico-contextuales, político-funcionales, de procedimiento y de contenido—. Desde un principio vale destacar la interrelación de los diferentes aspectos mencionados: contextos, funciones, procedimientos y metas, que de alguna manera determinan el *political outcome* del *constitution making process* en términos de su mayor o menor éxito; es decir, la correspondencia de la nueva Constitución con los retos de un gobierno civil democrático, justo y eficiente, o, en una palabra, legítimo.

I. ANTECEDENTES HISTORICO-POLITICOS

Uno de los elementos claves para entender el significado del *constitution making* y de la Constitución en cuanto magna carta de principios fundamentales y de organización de la vida política es el momento histórico-político en el país que se constitucionaliza.

* Este estudio fue encargado y apoyado por la Fundación Friedrich Ebert, de Bonn (Alemania).

En tres de los cuatro casos tomados en cuenta (España, Portugal y Brasil), la elaboración de una Constitución se produce como fenómeno singular en el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático. El rasgo común es el de establecer la democracia en sus aspectos doctrinales (derechos, garantías y libertades públicas) frente al pasado autoritario y reorganizarla institucionalmente frente al pasado preautoritario.

En España, las principales circunstancias —antecedentes inmediatos— son:

a) El cambio social, promovido por el propio régimen autoritario, que genera la exigencia de un marco político distinto, fundamentalmente el de las libertades públicas.

b) La crisis económica (después de 1973), que el Gobierno se muestra incapaz de abordar, dadas las exigencias de una profunda reestructuración de la economía española y la escasa legitimidad (apoyo) del Gobierno, que no se atreve a afrontar el coste político de semejante operación.

c) El estímulo de la integración europea, como único camino que abre perspectivas de un futuro crecimiento para las fuerzas económicas del país; ello conlleva —dadas las premisas de la CEE— la exigencia de democratización.

d) Las exigencias de descentralización, que protagonizadas, sobre todo, por las regiones económicamente más desarrolladas (Cataluña y el País Vasco), identifican centralismo con autoritarismo y, por consiguiente, descentralización con democracia.

La Constituyente portuguesa fue convocada como consecuencia del colapso del régimen salazarista, a su vez determinado por al menos dos factores: la incapacidad del régimen para resolver los problemas de los territorios africanos, en guerra desde 1961, y su rigidez institucional, en desacuerdo con las nuevas aspiraciones de modernización política y social.

Aunque esencialmente militar en cuanto a sus orígenes y desarrollo, la Revolución de abril de 1974 recibió inmediata adhesión de casi toda la sociedad portuguesa. Victoriosa, la Revolución luego convocó una Asamblea Constituyente, que sería elegida en un plazo de doce meses por sufragio directo y universal.

La Constituyente brasileña fue convocada en un cuadro de relativa estabilidad político-institucional, en comparación con Portugal, pero de fuertes tensiones económicas y sociales. En Brasil, el proceso de «descompresión» del régimen autoritario se prolongó por más de una década, de 1974 a 1985, combinando elementos de confrontación electoral-plebiscitaria y de acuerdo o negociación implícita entre la oposición y los militares. La Constituyente fue convocada como consecuencia de la aceptación por la oposición de la

elección indirecta del primer presidente civil (Tancredo Neves). Pero la muerte de éste antes de asumir el mandato y su sustitución por un vicepresidente con mucha menor legitimidad (José Sarney) introdujeron complicaciones importantes, llevando a cierto grado de turbulencia política.

El contexto del proceso constitucional chileno es radicalmente distinto al de los otros tres casos.

Los antecedentes inmediatos de la Constitución chilena son los de un régimen autoritario del tipo «seguridad nacional y excluyente» —nacido tras la crisis política del país a principios de los setenta (caída de Allende)— y que no tiene ninguna voluntad de apertura ni mucho menos la de facilitar una transición.

II. FUNCION POLITICA DEL PROCESO CONSTITUYENTE Y DE LA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD

Es dentro de estos contextos donde se ubica lo que se puede llamar la función política del proceso constituyente. Los objetivos suelen ser varios e interrelacionados entre ellos: vamos a fijar los principales puntos en términos de corto y largo plazo, de grados de consenso y de orientación hacia determinados objetivos políticos.

En el caso español se intenta conseguir, primero, una nueva legitimidad, lo que se hace sin romper con la legalidad del régimen anterior (Ley para la Reforma Política de 1976, como puente), aprovechando la legitimidad monárquica, que se integra en el nuevo régimen en forma de monarquía parlamentaria y con el consenso incluso de las principales fuerzas republicanas (socialistas y comunistas). En segundo lugar se intenta conseguir el consenso entre las distintas fuerzas políticas que permita abandonar la dialéctica «amigo-enemigo», subsistente desde la guerra civil del 36-39, y transformarla en pacífica convivencia democrática. La tercera aspiración, en la medida en que la Constitución democrática es el requisito *sine qua non* para la integración de España en la Comunidad Europea y el consiguiente desarrollo del país, intenta abrir un futuro europeísta para España, de desarrollo económico-social equilibrado por primera vez en la historia contemporánea del país, su desarrollo político y socioeconómico (plena vigencia del modelo occidental). Es por eso que a través de la nueva constitucionalidad se intenta implantar una reforma a la vez estructural y administrativa del Estado, antes exclusivamente centralizado, en el sentido de la descentralización política y la modernización.

En el caso de Portugal se pueden distinguir dos funciones jurídico-polí-

ticas: una inmediata, la legitimación democrática de la Revolución y de las principales decisiones revolucionarias (es decir, reconocimiento del protagonismo político de los militares, partidos y sindicatos, apertura del camino para grandes cambios en las estructuras económico-sociales, descolonización en África), y otra de largo plazo, la institucionalización de un régimen político democrático de tipo occidental con libertades políticas, pluralismo y garantías del Estado de Derecho.

Este segundo punto es especialmente significativo cuando se considera que a la Revolución como tal le siguió un proceso revolucionario con diversas tendencias en confrontación, recayendo así sobre la Asamblea el encargo político de definir los parámetros (o modelos) de la futura Constitución y del régimen democrático.

En Brasil, la función es, básicamente, reforzar la nueva legitimidad y secundariamente reorganizar y modernizar institucionalmente el país.

La importancia de un tal refuerzo a la legitimidad puede ser comprendida considerando que Brasil empezaba a salir de un período de veintidós años de gobierno militar, y lo hacía sin una ruptura simbólica clara en relación al régimen anterior. Vale añadir que el gobierno civil encontraba un país en grave situación económica, con la inflación en marcada ascensión, y no podía contar con partidos o fuerzas políticas coherentes y organizados.

La convocatoria de una Asamblea resultó, sobre todo, del hecho de que todas las fuerzas políticas (muy fragmentadas) se sentían insuficientes, desde el punto de vista de la legitimidad. Con el rechazo a la propuesta de elecciones presidenciales directas, muy apoyada por el pueblo en la calle, en abril de 1984, y la consecuente transición vía colegio electoral, esa sensación de insuficiencia de legitimidad se volvió seguramente más fuerte. El modelo de transición brasileña, el gradualismo, significaba debilidad de la ruptura simbólica con el pasado autoritario. A esto se sumó el énfasis de la clase política en la participación social. Así, el propio Tancredo Neves abanderó la idea de la convocación de una Asamblea Constituyente.

Aunque hubo enormes cambios sociales bajo el régimen militar brasileño, no se puede decir, como en España y Portugal, que exigencias y adaptación institucional hayan sido decisivas. Las exigencias de descentralización, por ejemplo, toman carácter más bien fiscal y no de autonomía política, como en Cataluña y el País Vasco. La reforma del Estado es un tema importante, pero no es una función política del proceso constitucional en el sentido en que lo estamos considerando.

En Chile, el proceso constitucional intenta asegurar la continuidad del régimen autoritario existente y recibir apoyo plebiscitario a través de un referéndum.

III. MODELOS Y ANTIMODELOS DE CONSTITUCION

Todo proceso constituyente se desarrolla bajo el influjo de modelos y anti-modelos.

El antimodelo de los tres casos de transición aquí estudiados fue, naturalmente, el autoritario, que se trataba de abandonar.

En el plano de los modelos suele darse un cierto «internacionalismo constitucionalista», en el sentido de incorporación de los principios expuestos en los documentos contemporáneos que establecen los derechos humanos o fundamentales y de tendencia a la imitación de las Constituciones del respectivo horizonte cultural, pero concentrándose casi siempre en dicha imitación en un determinado caso o modelo. Así, es bien conocido el papel que desempeñaron en el siglo pasado las Constituciones francesas de 1791 y 1793 y la belga de 1831 en Europa y la Constitución norteamericana (1776) y la Constitución de Cádiz (1812) en América Latina. En nuestro siglo vale mencionar las Constituciones alemanas de Weimar (1919) y Bonn (1949), la italiana (1948) y la francesa de la V República (1958).

No es infrecuente observar cómo los antimodelos ubicados en la propia historia de los respectivos países pueden provocar una reacción tan fuerte de rechazo que se pasa a cometer en la Constitución el error contrario al que se intenta evitar.

La Constitución española de 1978 tuvo un claro antimodelo: el de las llamadas «Leyes Fundamentales» del franquismo. Contra la centralización y el carácter «permanente e inalterable» con que se presentaban los principios del régimen anterior, la Constitución pondrá un muy especial énfasis en defender tanto la descentralización política como la inexistencia de límites a la reforma de la Constitución.

Una influencia ambivalente es la que ejerce la Constitución de 1931. A ésta se vuelve en el proceso constituyente en busca de la pérdida legitimidad democrática y del modelo de descentralización, pero de ella se quiere evitar, sobre todo, el carácter de Constitución impuesta y no consensuada.

La influencia de las Constituciones de otros países es, en el caso de España, muy importante. Es de resaltar, en especial, el influjo que ejerce el modelo de «parlamentarismo racionalizado» de la Constitución alemana.

En el caso portugués, el antimodelo dominante fue la Constitución del régimen salazarista —la Constitución de 1933— y en general las Constituciones de tipo autoritario o totalitario.

Las influencias positivas fundamentales fueron la propia tradición cons-

titudinal portuguesa y las Constituciones contemporáneas de Italia, Francia y Alemania Federal.

En términos generales, el modelo de democracia dominante a lo largo del período 1974-1976 fue el de la democracia representativa y pluralista. Fue éste el modelo proclamado en el mismo programa revolucionario, el que correspondía a los resultados de la elección de 1975 y que la Asamblea Constituyente acogió (incluso en los momentos más conflictivos).

Sin embargo, el referido modelo —democracia representativa y pluralista— debió imponerse a otros modelos durante los procesos revolucionario y constituyente. Los dos años entre la Revolución (1974) y la Constitución (1976) fueron extremadamente turbulentos, por razones fáciles de comprender (descompresión política y social después de cuarenta y ocho años de régimen autoritario, descolonización realizada en quince meses). Desde el inicio, la Revolución se declaró democrática y estableció preinstituciones propias del Estado de Derecho, pero en la segunda mitad de 1974 y casi todo el año de 1975 surgieron otros proyectos de revolución —y, por tanto, otros proyectos de Constitución—, como el leninista, el socialista militar y el de la democracia de base. Estos proyectos se manifestaron también en la Asamblea Constituyente, pero en forma minoritaria.

En el caso brasileño es más fácil hablar de un antimodelo (la Constitución autoritaria, 1967-69, del régimen militar) que identificar las influencias positivas sobre la extensa y ecléctica Constitución promulgada en 1988. Un punto de referencia importante, pero ambivalente, fue la propia tradición constitucional anterior al régimen militar de 1964. Democrática en su momento, la Constitución de 1946 fue ahora percibida como elitista (y a veces populista). Los debates estuvieron fuertemente influidos por la perspectiva de un cambio hacia el parlamentarismo, a su vez muy inspirado por el modelo francés (en lo referente al papel del jefe de Estado) y de Alemania Federal (en cuanto al sistema electoral y otras adaptaciones complementarias).

Aunque anterior al colapso de los regímenes socialistas del Este europeo, la Constitución brasileña —en contraste con Portugal— no estuvo influida por modelos marxistas en el mismo grado que la portuguesa, por ejemplo. En el cuadro de «crisis fiscal» vivido por el Estado brasileño, la discusión estuvo centrada en aspectos específicos de la presencia estatal en la sociedad más que en modelos ideológicos globales.

En el caso chileno, el punto referencial es la propia historia del país andino. El antimodelo se identifica con la Constitución democrática de 1925, a la cual se le atribuye un efecto negativo y causante de la quiebra del orden público dentro de una interpretación más amplia de la historia chilena como de decadencia. Se recurre —como modelo— a los principios de un orden

autoritario, que se identifica con el orden portaliano decimonónico. Por su parte, la Constitución de 1980, elaborada sin participación democrática —los partidos políticos prohibidos o en receso— y en contra de las propuestas de la oposición democrática, es, sin lugar a dudas, un antimodelo de cualquier proceso constituyente o Constitución democrática.

IV. EL PROCEDIMIENTO

En lo que a las cuestiones de procedimiento se refiere, cabe distinguir tres fases o aspectos principales en los que centraremos nuestros comentarios: la fase de iniciativa-convocatoria, el procedimiento propiamente dicho u organización de los trabajos y la fase o procedimiento conclusivo.

1. *Iniciativa-convocatoria*

La fase de iniciativa-convocatoria es aquella en la que se sustancia el «quién» convoca, «a quién», «cómo», «para qué» y con qué «plazo». Por otra parte, el mismo proceso de transición a la democracia, tan distinto en los tres casos que se revisan, hace que entren más variables.

Así, en el caso de España vale distinguir entre dos fases distintas por su función en el proceso de cambio y por las estrategias políticas aplicadas: en la primera es el Gobierno Suárez quien toma la iniciativa e impone su estrategia de cambio, la reforma dentro de la legalidad. Los inicios del proceso constitucional hay que situarlos en la «Ley para la Reforma Política», presentada por el Gobierno en septiembre de 1976, aprobada por las Cortes franquistas en noviembre de 1976, sometida a referéndum en diciembre del mismo año y apoyada —mientras la oposición democrática llamaba a la abstención— por el 95 por 100 de los electores, participando el 77 por 100 del electorado. La «Ley para la Reforma Política» ya introdujo un sistema democrático de gobierno: un sistema bicameral, el Congreso de los Diputados y el Senado (salvo 41 senadores de nombramiento real), elegidos por sufragio universal. Dicha Ley facultaba al Gobierno para promulgar una ley electoral estableciendo la representación proporcional con base en el método D'Hondt y listas cerradas y bloqueadas como sistema electoral para el Congreso de los Diputados y un sistema mayoritario para el Senado, y para convocar elecciones generales democráticas, con amplia participación de todas las fuerzas políticas del país, incluyendo los comunistas, recién legalizados en abril de 1977. Estas elecciones se celebraron en junio de 1977, y daban el siguiente resultado: Unión de Centro Democrático (UCD), 165 diputados y 106 sena-

dores; socialistas (PSOE), 118 y 47; comunistas (PCE), 20 y 10; Alianza Popular (AP), 16 y 2; catalanes (CiU), 11 y 2; vascos (PNV), 8 y 7; otros, 12 y 0. En su totalidad, la Constituyente española constaba de 598 miembros, 350 diputados y 248 senadores (incluyendo los de designación real).

La «Ley para la Reforma Política» posibilitaba, pero no imponía, la elaboración de una nueva Constitución. Cuando las Cortes elegidas en 1977 se transformaron a sí mismas, de inmediato, en Cortes constituyentes, empezó la segunda fase de la transición. La iniciativa para (profundizar) la reforma pasó del Gobierno a las Cortes. La «Ley para la Reforma Política» atribuía la iniciativa en materia constitucional al Gobierno y al Congreso de los Diputados. La oposición conseguiría, no obstante, que el Gobierno renunciase de hecho a dicha iniciativa, dejando la misma, por consiguiente, en manos del Congreso. Esta segunda fase se caracteriza por la estrategia del consenso entre las fuerzas políticas.

Por lo demás, la «Ley para la Reforma Política» se limitaba a señalar que la reforma habría de ser aprobada por mayoría absoluta del Congreso y del Senado, a establecer una Comisión Mixta para resolver las discrepancias entre ambas Cámaras y, para el caso de que no fuese posible, a prever la reunión conjunta de Congreso y Senado, que habría de decidir, a su vez, por mayoría absoluta. A ello se añadía solamente que el Rey, antes de sancionar una Ley de Reforma Constitucional, debería someter el proyecto a referéndum de la nación. No se establecía, por consiguiente, ningún plazo.

En Portugal, convocando una Asamblea Constituyente, el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) trazó las reglas que habrían de ordenar el proceso constituyente: fijó un plazo máximo de doce meses para la elección de la Asamblea Constituyente; establecía el sufragio universal, directo y secreto; entregó la plenitud del poder constituyente a esa Asamblea, en la medida en que no se tomaba ninguna decisión previa que la condicionara y tampoco se preveía la sumisión de la futura Constitución a ninguna forma de sanción o referéndum; hizo hincapié en la brevedad del «período de excepción» o de interregno constitucional y en el carácter transitorio o provisional de las instituciones políticas que ejercieran el poder mientras estuviera reunida la Asamblea Constitucional.

Por otra parte, y sobre todo a partir de las disposiciones prácticas adoptadas, como la Ley 3/74, la Asamblea Constituyente no fue instituida como órgano de soberanía único: no se le dieron las competencias legislativas y de fiscalización política inherentes a un verdadero Parlamento; además, estaba la misma sometida a un plazo de tres meses, manifiestamente insuficiente para la elaboración de la Constitución, hecho comprobado por sucesivas prorrogaciones, llegando a un total de diez meses.

Las reglas adoptadas para la elección de la Asamblea Constituyente fueron ampliamente aceptadas como democráticas y legítimas. El sistema electoral adoptado fue la representación proporcional con base en el método D'Hondt y listas cerradas y bloqueadas. Solamente partidos políticos tuvieron el derecho de presentar candidaturas, pero no hubo restricciones significativas a la inscripción de partidos en el Supremo Tribunal de Justicia. Las elecciones daban el siguiente resultado: Socialistas (PS), 115 escaños; Partido Popular Demócrata (PPD), 80; Centro Democrático Social (CDS), 16; Comunistas (PCP), 30; Movimiento Demócrata Portugués, 5; Unión Democrática Popular, 1; otros, 2. En total, la Constituyente portuguesa tenía 247 miembros.

En Brasil hubo una importante discusión sobre el carácter formal de la convocación de una Constituyente. Sin una ruptura con el orden legal, se aceptó que era el Presidente quien la convocaba; pero no había acuerdo sobre el carácter de la Asamblea Constituyente: si sería específica (elegida solamente para elaborar la Constitución) o coincidente con el Congreso Nacional, es decir, un Congreso elegido por la vía normal, pero con poderes constituyentes mientras la elaboraba. Predominó, al final, esta última interpretación. Así, la convocación resultó de la aprobación por el Congreso de una enmienda constitucional propuesta por el Presidente de la República (Sarney), confiriéndoles a los diputados y senadores, que serían de todos modos elegidos en noviembre de 1986, este *status* de constituyentes. En consecuencia, el Congreso funcionó unicameralmente y decidió por mayoría simple durante todo el período de la elaboración constitucional.

La elección no fue específicamente de tipo constituyente. El acto de la elección en noviembre de 1986 fue coincidente con el de gobernadores y diputados provinciales. Esa coincidencia ha sido desde entonces una de las críticas que se han hecho al proceso constituyente, especialmente porque uno de los partidos de la coalición gubernativa, el PMDB, pudo así obtener la mayoría absoluta en las dos Cámaras del Congreso, situación que dista del mayor equilibrio entre grandes partidos en España y Portugal. No hubo exclusiones políticas o ideológicas de ningún tipo. La vieja exclusión de partidos marxistas ya había sido revocada en mayo de 1985 por la Enmienda Constitucional número 25 (enmienda a la Constitución del régimen militar de 1967).

Los constituyentes fueron elegidos dentro del sistema electoral tradicionalmente vigente en Brasil (proporcional, con base en la fórmula D'Hondt, para la Cámara y mayoritario para el Senado). Sumando Cámara de Diputados y Senado, el Congreso Constituyente, formado por 559 representantes, tenía la siguiente composición: PMDB, 303; PFL, 133; PDS, 38; PDT, 26; PT, 16; PC/PC do B/PSB, 10; otros, 33. La composición fue formalmente

partidista, visto que la legislación brasileña no admite candidaturas fuera de este sistema. De hecho, los partidos tenían (y tienen) poca cohesión. Ninguno de los grandes partidos presentó un proyecto previo de Constitución.

No hubo prefijación del período de manera imperativa. Las fechas previstas en los actos organizativos internos de la Asamblea Constituyente (las «etapas» de trabajo) fueron revisadas varias veces. De hecho, la elección fue el 15 de noviembre de 1986, el inicio formal el 1 de febrero de 1987 y la promulgación de la Constitución el 5 de octubre de 1988.

En Chile, la Junta Militar ejercía la función de poder constitucional y legislativo. En el año 1977, el general Pinochet hace público su «Plan de Charpillas» para crear un nuevo orden político: proclama los principios de la nueva Constitución, que posteriormente (12 de noviembre de 1977) se transforman en «Normas para la Nueva Constitución». Nombra una Comisión de Reforma, que en octubre de 1978 presenta un proyecto constitucional, que pasa a ser tomado en consideración por el Consejo de Estado (órgano civil consultivo nombrado por Pinochet) y posteriormente modificado de forma sustancial por la propia Junta. El 11 de agosto de 1980 la Junta publica la Constitución y llama a referéndum para cuatro semanas más tarde. El electorado se pronuncia con el mismo voto sobre tres asuntos: la Constitución, las disposiciones transitorias que derogan la Constitución para los próximos nueve años y el nombramiento de Pinochet como Presidente de la República.

2. *La organización del trabajo*

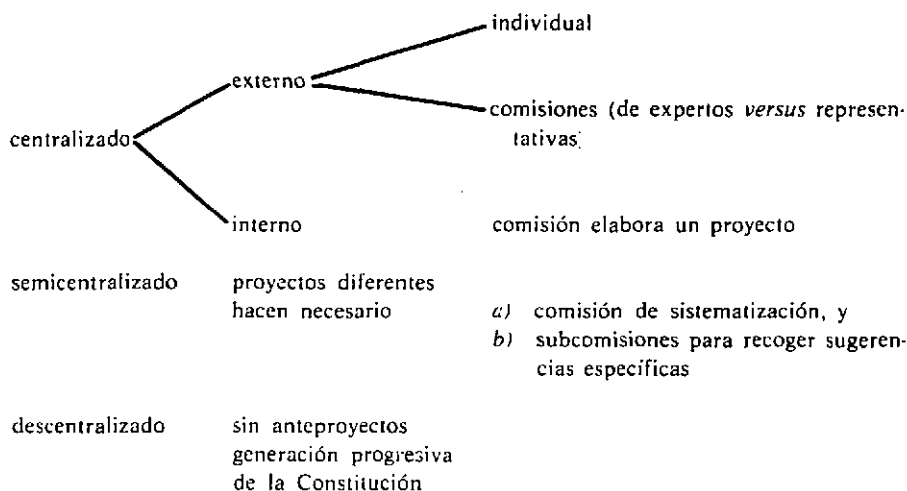
En cuanto a la organización del trabajo, es oportuno distinguir entre diferentes modelos de cómo generar la Constitución y especialmente entre diferentes grados de centralización en la organización interna de los trabajos.

En el modelo centralizado el trabajo de la Constituyente se centra en el debate de un proyecto constitucional cuyo origen puede variar. Dicho proyecto puede corresponder a la propuesta constitucional de una comisión constituyente elegida por la propia Asamblea Constituyente. La propia Constituyente puede encargar a una comisión constituyente elegida de entre sus miembros o corresponder a un anteproyecto cuya elaboración había sido encargada a un individuo o a una comisión (representativa o de expertos) fuera de la propia Asamblea Constituyente.

En el modelo semicentralizado el trabajo de la Asamblea Constituyente empieza en presencia de varios anteproyectos de diversos orígenes (ante todo de las diferentes fuerzas políticas), lo que lleva a organizar el trabajo constituyente de la Asamblea en la forma de crear dos tipos de comisiones: una

comisión de sistematización y varias subcomisiones para recoger sugerencias específicas.

En el modelo descentralizado el punto decisivo es la no existencia o no aceptación de anteproyectos, de modo que la Constitución se genera progresivamente a través del debate en la Asamblea.



España optó por el modelo centralizado interno. Las cuestiones de procedimiento relativas al proceso constituyente fueron reguladas por el Congreso de los Diputados en la moción del 26 de julio de 1977, creando la Comisión Constitucional, en los Reglamentos provisionales del Congreso (17 de octubre) y del Senado (18 de octubre) y en el Real Decreto 2120/78, de 25 de agosto, «por el que se establecen las normas para la celebración de consulta directa a la Nación por medio de referéndum».

De acuerdo con dichas normas, el proceso constituyente se desarrolla del siguiente modo: el Congreso de los Diputados, diez días después de haberse constituido provisionalmente (14 de julio), eligió de entre su seno una «Comisión de Asuntos Constitucionales» (25 de julio), integrada por 36 diputados, y en la que estaban presentes todos los grupos con representación en la Cámara, a excepción del Grupo Mixto (17 de UCD, 13 del PSOE, 2 del PCE, 2 de AP, 1 de la Minoría Vasca y 1 de la Minoría Catalana).

Una semana después (1 de agosto), la Comisión encomendó a una «Ponencia», compuesta por siete miembros (3 de UCD, 1 del PSOE, 1 del PCE, 1 de AP y 1 en representación de las minorías catalana y vasca), la redacción de un Proyecto de Constitución; de sus siete miembros —todos ellos, aunque representantes de partido, juristas de reconocido prestigio—, seis se habían

dedicado también a la enseñanza del Derecho y dos eran en concreto cate-
dráticos de Derecho Constitucional.

La Ponencia comienza sus trabajos el 22 de agosto, y el 23 de diciembre
hace entrega del Anteproyecto al Presidente de la Comisión de Asuntos Consti-
tucionales. Publicado el Anteproyecto el 5 de enero de 1978 en el *Boletín
Oficial de las Cortes*, se abre el plazo de presentación de enmiendas, que, tras
ser estudiadas y, en su caso, incorporadas por la Ponencia, darán lugar a la
firma del Anteproyecto por todos los miembros de la Ponencia el 10 de abril.

La Comisión Constitucional inicia sus trabajos el 5 de mayo y los con-
cluye el 20 de junio (mes y medio después). El Congreso de los Diputados
trabaja desde el 4 al 21 de julio (dos semanas y media), fecha en que aprueba
el Proyecto, con sólo dos votos en contra. Del 18 de agosto al 14 de septiem-
bre (un mes) tienen lugar los trabajos de la Comisión Constitucional del Se-
nado y del 28 de septiembre al 5 de octubre (una semana) los del Pleno del
Senado. Del 11 al 25 de octubre realiza sus trabajos la Comisión Mixta.
El 28 de octubre se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes* el Dictamen
de la Comisión Mixta Congreso-Senado y el 31 de octubre los Plenos del Con-
greso y del Senado, por separado, aprueban el texto constitucional. El 6 de
diciembre de 1978 se celebra el referéndum de la Constitución, el 27 el Rey
la sanciona y el 29 se publica y entra en vigor.

Merece la pena resaltar que en todo este procedimiento sólo se exige la
mayoría absoluta para la aprobación final del conjunto de la Constitución
en el Pleno del Congreso (art. 123.3 del Reglamento provisional); en el caso
de que la Comisión Mixta Congreso-Senado no llegara a un acuerdo o los
términos del mismo no merecieran la aprobación de una y otra Cámara, para
la aprobación de la Constitución por la reunión conjunta de ambas Cámaras
(art. 3.2 de la «Ley para la Reforma Política»). De cariz distinto es la posi-
bilidad que el Reglamento provisional del Senado establecía, en su artícu-
lo 123, de decidir por mayoría absoluta, a propuesta del Presidente de la
Cámara, del Gobierno o de diez senadores, que un artículo estaba suficien-
temente discutido; con ello se abría solamente paso a la votación.

En Portugal, el trabajo constituyente se organizó según un modelo de me-
dia centralización. Una vez elegida, la Asamblea Constituyente estableció un
plan de elaboración de la Constitución, que consistía en:

- 1) presentación de proyectos de Constitución por las distintas fuerzas
políticas y de propuestas de sistematización del texto constitucional;
- 2) nombramiento de una Comisión para emitir sugerencias sobre la sis-
tematización de la Constitución, teniendo en cuenta los referidos proyectos
y propuestas;
- 3) debate de carácter general sobre aquellos proyectos y propuestas y

sobre las sugerencias de la Comisión, culminando en la aprobación, por la Asamblea, del sistema general de la Constitución;

4) nombramiento de comisiones para elaborar recomendaciones sobre diferentes materias en los plazos determinados por la Asamblea;

5) debate de carácter a la vez general y específico y votación respecto a cada título o capítulo de la Constitución con base en todos los proyectos y propuestas hasta entonces presentados y en las recomendaciones de las respectivas comisiones;

6) nombramiento de una comisión encargada de armonizar los títulos o capítulos aprobados de la Constitución y de redactar el texto final;

7) aprobación global de la Constitución por la Asamblea Constituyente.

Este plan de elaboración fue cumplido en base a un esquema de organización que preveía, junto al pleno, una comisión de sistematización, diez comisiones específicas y una comisión de redacción final, y de esta manera el proceso constituyente se desarrolló según tres fases: una fase de sistematización, una fase de elaboración y aprobación de las disposiciones de los diferentes títulos y capítulos y del preámbulo, una fase de redacción final y aprobación global.

Naturalmente, la fase más larga y central fue la segunda. Las comisiones cumplieron con una función preparatoria del debate y de la votación del pleno, que se reservó tomar en consideración cualquier propuesta y recomendación. Sólo el texto final fue sometido al pleno y aprobado sin discusión.

En Brasil, la organización interna de la Asamblea Constituyente fue muy descentralizada. Se formó una Comisión de 50 miembros, nombrada por el Presidente electo en agosto de 1985, para elaborar un anteproyecto. Idealizada por Tancredo Neves, que la iba a anunciar en su primer día en el cargo de Presidente, la Comisión sólo fue de hecho nombrada, cinco meses después, con el nombre de «Comisión Provisoria de Estudios Constitucionales». Un año después, Sarney hizo publicar el anteproyecto en el *Diario Oficial*, pero se recusó siquiera a ofrecerlo como subsidio a la Asamblea Constituyente.

Como hemos visto, ningún partido presentó proyecto. El trabajo empezó con 24 subcomisiones «temáticas», cuyos *reports* fueron en seguida concentrados en ocho comisiones. Terminado el trabajo de éstas, el relator preparó un proyecto global a ser apreciado y votado por una Comisión de Sistematización (93 miembros). El estatuto interno establecía que el proyecto finalmente aprobado por esa Comisión de Sistematización y revisado por el relator tendría la preferencia en las votaciones de plenario, es decir, sus disposiciones quedarían aprobadas a menos que una mayoría (280 constituyentes) votara contra ellas en el plenario. En cuanto a este punto, hubo una «revolución» del plenario, esto es, un proyecto de resolución que cambió el regla-

mento interno (5 de enero de 1988), acabando con esta regla antes que se iniciara la etapa final. Así, todo el proyecto tuvo que ser negociado otra vez, paso a paso, para ser aprobado en plenario (entre enero y septiembre de 1988).

3. Aprobación

Una consideración importante es la existencia o no de una exigencia previa de ratificación de la Constitución por referéndum. Tal exigencia representa una limitación a la autonomía de la Constituyente.

En dos casos (Brasil y Portugal) no se realizó ninguna aprobación popular. En el caso español, desde un principio se estableció la exigencia de referéndum (en la Ley para la Reforma Política) para someter a ratificación popular el proyecto elaborado por el Parlamento. En el referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978 participó el 67,1 por 100 del electorado y el 87,9 por 100 de los votantes aprobó la Constitución. En el País Vasco votó sólo el 48,9 por 100 del electorado, con el 76,5 por 100 de votos afirmativos.

En Portugal, ni la Ley de convocatoria de la Constituyente (núm. 3/74) ni ninguna otra ley constitucional habían previsto cualquier referéndum o votación popular antecedente o subsiguiente de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, el día de la aprobación de la Constitución por el Pleno (2 de abril de 1976), y no el de su publicación o su entrada en vigor, es la fecha de la Constitución, para enfatizar el ejercicio entonces verificado del poder constituyente por la ciudadanía a través de la Asamblea Constituyente.

En Brasil, aunque discutida algunas veces, la cuestión de un referéndum como una limitación *ex post* a la soberanía de la Asamblea Constituyente no fue nunca una tesis importante. Aprobada en dos turnos de votación, la Constitución fue promulgada por el Presidente de la Asamblea Constituyente el 5 de octubre de 1988.

En Chile, el referéndum sobre la nueva Constitución, muy controvertido y de dudosa legitimidad, se celebró en septiembre de 1980, el séptimo aniversario del golpe militar, en un contexto autoritario, y se convirtió —votando el 67 por 100 afirmativamente— en un plebiscito de apoyo al régimen personal de Pinochet.

V. ACTORES E «ISSUES» EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

La característica fundamental del proceso constituyente español es el «consenso». La «memoria histórica» del pueblo español, saltando por encima de

los cuarenta años de régimen franquista, enlazaba directamente con la experiencia democrática de la II República, y ello en un doble sentido: se quería recuperar sus valores y se quería evitar sus errores, sobre todo el error fundamental de aquella Constitución: haber sido impuesta por la mayoría a la minoría.

Los auténticos actores o protagonistas del proceso constituyente son los partidos políticos, en aquel momento básicamente partidos de cuadros, escasamente «representativos». Baste citar el hecho de que el Congreso Constituyente del partido que mayor influencia tiene en la elaboración de la Constitución, la UCD, se celebra cuando ésta está prácticamente terminada, en octubre de 1978. La presión de los sindicatos desempeña un papel de la mayor importancia para explicar las normas de la Constitución que les afectan directamente. Como indicador del grado de presión obrera en esos momentos baste señalar la evolución del número de horas de trabajo perdidas por huelgas (en millones de horas): 1,5 en 1966; 8,7 en 1970; 14,5 en 1975, y 110 en 1977, el año de las elecciones constituyentes. La Iglesia oficial, tradicional colaboradora del franquismo, pierde la baza de la democracia cristiana como partido, pero demócratacristianos declarados militan en la UCD y en el PSOE. La Iglesia de base reparte sus apoyos entre partidos de derecha y de izquierda.

Sin duda, las tres mayores dificultades con que se enfrenta el proceso constituyente español son la que representa el Ejército, la que viene dada por la existencia de los nacionalismos periféricos (en general, catalán y vasco) y el alto grado de conflictividad laboral al que se había llegado en esos años.

El Ejército, formado en el régimen autoritario, se mostraba especialmente sensible ante lo que habían sido las dos «bestias negras» del franquismo: el comunismo y los nacionalismos. Dispuesto a admitir, más o menos a regañadientes, el pluralismo democrático y la descentralización política, se mostraba, no obstante, radicalmente opuesto al reconocimiento del Partido Comunista y de cualquier fórmula de descentralización que pudiera poner en peligro la «unidad de la patria». Con respecto al primer punto, aparte los oportunos cambios en la cúpula militar, es probablemente sólo gracias al papel del Rey, Jefe del Estado, símbolo de su unidad y Jefe de las Fuerzas Armadas, como se consigue evitar un conflicto grave al reconocerse el pluralismo político sin discriminación por razón de ideología. En relación con el tema de la descentralización, la presión del Ejército es uno de los elementos fundamentales que condicionan la fórmula elegida.

El problema de los nacionalismos, que incorporaban al proceso constituyente desde la reivindicación del federalismo hasta la del reconocimiento de «derechos históricos» de ciertos territorios, se solventará (aunque no a gusto

de todos) con la fórmula del «compromiso apócrifo», del aplazamiento de la decisión sobre la forma de organización territorial.

La conflictividad laboral, francamente alta, se reducirá sensiblemente a través de una política de concertación social que se concreta, ya en los inicios del proceso constituyente, en los llamados «Pactos de la Moncloa».

La Banca comienza ya en 1977 una política de diversificación de apoyos financieros, que se traducen en diversidad de puntos de influencia.

La influencia internacional, más difícil de valorar, es, sin embargo, evidente en el apoyo de los Estados Unidos a la UCD, de Alemania al PSOE y, aunque menor, de los países del Este al PC.

Este mismo esquema de influencia internacional en los partidos de centro, en el partido socialista y el comunista se realizó en Portugal. Lo distintivo del caso portugués es la alta presencia del estamento militar en el proceso político como actor. Las principales dificultades políticas del período 1974-1976 fueron, por un lado, la tensión entre una legitimidad revolucionaria (encarnada por el MFA) y otra democrática (encarnada por la Constituyente y, progresivamente, por el mismo Presidente de la República). Por el otro, la existencia de grandes diferencias ideológicas en lucha por el predominio en la Asamblea Constituyente; en especial, la existencia (y viabilidad coyuntural) de un modelo socialista en un país de alta importancia estratégico-militar para el Occidente capitalista.

En Brasil, el primer fenómeno a considerar es la debilidad política del Presidente Sarney. Sin la legitimidad de Tancredo Neves, Sarney tuvo escasas posibilidades de influir constructivamente los trabajos de la Asamblea Constituyente y se transformó, de hecho, en objetivo del antagonismo contra los residuos autoritarios del régimen anterior (el «movimiento pendular»).

La debilidad del poder constituido (el Presidente) tiene su acompañante en la debilidad de los partidos políticos. Tradicional en Brasil, esa debilidad resultó de que ninguno de los grandes partidos preparara un anteproyecto o documento previo. Explica también la imposibilidad de nombrarse una Comisión nucleadora de los trabajos, es decir, la extrema descentralización de éstos. Por su parte, el acentuado grado de descentralización (24 comisiones temáticas) ha permitido amplia discusión de temas de dudosa relevancia en los primeros meses, en detrimento del apoyo de la opinión pública a la Asamblea Constituyente, sobre todo considerándose la acelerada deterioración económica ocurrida en 1987 con el fracaso del Plan Cruzado a finales de 1986.

La cuestión política más difícil fue la del mandato del Presidente Sarney. Impopular en virtud de la deterioración económica, el Presidente tuvo que enfrentar el cuestionamiento del mandato de seis años que le otorgaba la

Constitución anterior (1967-69, militar) por una Asamblea Constituyente teóricamente soberana.

Por otra parte, la perspectiva de un cambio de la forma de gobierno hacia el parlamentarismo y de importantes cambios en los principios sociales y económicos generó intensa incertidumbre y consecuentemente mucha presión sobre la Asamblea Constituyente por parte de todos los grandes grupos de interés actuantes en el país (nacionales e internacionales).

VI. RESULTADOS («OUTCOMES») DEL PROCESO CONSTITUYENTE

Se trata aquí de establecer algunos criterios para medir los *outcomes* en términos comparativos. Es una cuestión muy compleja que analíticamente abordamos identificando tres disyuntivas centrales, en las cuales posiblemente habrá que buscar un difícil equilibrio. Sin embargo, este equilibrio no es un fenómeno abstracto, sino contingente. La primera disyuntiva es entre *detallismo* y *abstracción*. El detallismo exagerado hace que la Constitución se vuelva demasiado sustantiva y vulnerable a cambios en la realidad, que la convierten en inaceptable (inoperante) o contradictoria al desarrollo. El exceso de abstracción puede hacerla ineficaz para atraer la lealtad de las masas por dejar mucho o demasiado poder en manos de quienes la van a interpretar e implementar o por reducir quizás su fuerza simbólica si grupos desprivilegiados sienten que no fueron «realmente» escuchados.

La segunda disyuntiva se establece entre *decisionismo* y *dilación*. Forzar una definición clara (efectiva o virtualmente disruptiva) en el seno de la Asamblea Constituyente puede ir más allá de las posibilidades de consenso y de apoyo posterior a la Constitución, significar una serie de imposiciones de momento en desacuerdo con el dinamismo político (sobre todo en procesos de transición), incluso contraproducentes en mediano plazo. Remitir muchas cosas importantes a la llamada «legislación complementaria» o introducir demasiados principios programáticos que de hecho no pueden ser cobrados puede desvalorizar la Constitución.

La tercera disyuntiva es entre *consensualismo* ecléctico y *purismo de principios*. La Asamblea Constituyente, tal vez por la amplia movilización de las masas, se ve forzada a pronunciarse sobre una serie enorme de cuestiones de principio, como, por ejemplo, los objetivos «últimos» del sistema económico o del Estado. Si decide tales cuestiones de manera demasiado ecléctica (esto es, por simple yuxtaposición de principios potencialmente conflictivos), puede bajar la confianza en la Constitución y crear problemas interminables para el judicialario en el futuro. Si, al contrario, reduce fuertemente el arco de prin-

cipios básicos, puede dejar importantes sectores sociales en una actitud de «irredentismo», esto es, de alienación y de rechazo (tal vez activo/combativo) del sistema político.

Si evaluamos las tres Constituciones según las tres disyuntivas, se destacan altos grados de dilación en el caso de España, de consensualismo ecléctico en el caso de Portugal y de detallismo y dilación en el caso brasileño.

La Constitución española de 1978 está pensada y opera como norma jurídica, cuya fuerza normativa viene garantizada por el control de constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas o actos con fuerza de ley. No hay, por tanto, en ella ningún precepto que pueda considerarse de valor meramente programático o declarativo.

Sin embargo, en varios campos ha sido imposible (dentro de la línea rectora del consenso) ir más allá de un «compromiso apócrifo» o de un compromiso dilatorio. Ante el riesgo de dejar estas materias en manos de las mayorías simples del futuro, los constituyentes españoles introducen una solución-puente tan singular como discutible: las leyes orgánicas, que no son Constitución, pero que tampoco son leyes ordinarias.

Las leyes orgánicas (art. 81 de la Constitución) son leyes reservadas a determinados temas (derechos fundamentales, Estatutos de autonomía, régimen electoral general) que requieren para su aprobación mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Como consecuencia del uso y abuso de la remisión a las mencionadas leyes orgánicas, la Constitución española abunda en «compromisos dilatorios».

Por otra parte, es de señalar, en relación con el contenido, la frecuente remisión a «principios» y «valores», con lo que ello implica —en un sistema como el español, de jurisdiccionalización de las relaciones de poder— de «puertas demasiado abiertas» a la influencia de la justicia constitucional. Un caso especialmente llamativo de compromiso dilatorio es la propia estructura del Estado. Se abrió la puerta a un proceso de descentralización política sin determinación de la meta o del esquema federal.

En Portugal destaca el detallismo de la Constitución, que consta de 312 artículos y que se ha caracterizado como muy reglamentaria y barroca. Otra característica reside en el consensualismo ecléctico, que tiene su base en coaliciones partidistas en la Asamblea según áreas de materia (convergencia PS-PPD-CDS en derechos, libertades, garantías y la democracia pluralista, convergencia PS-PCP en aspectos colectivistas como nacionalizaciones de empresas básicas de la economía, reforma agraria y organizaciones populares de base, etc.). Es decir, en Portugal no se logra una coherencia entre las soluciones propuestas para las diferentes áreas que «reglamenta» la Constitución, sino —dada la validez de diferentes modelos externos según estas áreas— un

encuentro de las diferentes corrientes ideológicas en una «Constitución-compromiso», no dejando casi ningún grupo totalmente insatisfecho y fuera de la Constitución. Este consensualismo ecléctico ha significado, en la práctica, una heterogeneidad constitucional según formas y grados de aplicación de la Constitución. Vale distinguir entre normas: *a)* que fueron cumplidas plena o casi plenamente; *b)* que tenían una precaria o limitada aplicación; *c)* que fueron parcial o totalmente desprovistas de efectividad, dejando su ejecución para el futuro; *d)* frente a las cuales los comportamientos fueron totalmente discrepantes, y por último, *e)* que tenían que ser reformadas para desbloquear el desarrollo político (1982: función de los militares) o socioeconómico (1989: nacionalizaciones, reforma agraria).

En el caso brasileño, la Constitución, cuyo texto también es extremadamente largo —consta de 245 artículos (muchos con numerosas subdivisiones: el artículo 5, por ejemplo, con 77 ítems) y 70 disposiciones transitorias—, entra profundamente en muchas cuestiones sustantivas de manera detallista. Un ejemplo conocido es el intento de fijar constitucionalmente un límite a la tasa real de interés (12 por 100 anual). Destaca, además, el carácter extremadamente dilatorio de la Constitución. Hay un gran número de cuestiones que dependen de legislación complementaria (como las «leyes orgánicas» de España). Más significativo es que la propia Constitución establece su revisión global después de cinco años y plebiscitos sobre cuestiones tan importantes como la alternativa entre parlamentarismo y presidencialismo y monarquía y república en septiembre de 1993.

Distinguiendo, como lo hizo Bagehot en relación a la Constitución inglesa, entre *symbolic and efficient parts of the Constitution*, la Constitución se caracteriza por la amplitud de las partes «simbólicas» en relación a las «eficientes» (Bagehot).

Además, la Constitución se preocupa mucho con las acentuadas desigualdades sociales del país. Eso, en parte, consiste en legitimar procesalmente una mayor gama de actores para el ejercicio de derechos individuales y colectivos, pero, en parte también, en exhortaciones programáticas prácticamente inaplicables.

VII. LA LEGITIMIDAD

1. *Legitimidad en general*

La legitimidad de la Constitución española es innegable. Así se acepta en términos generales por el pueblo y los partidos, abstracción hecha del problema del nacionalismo del País Vasco.

Según datos de encuestas, el 81 por 100 de los españoles (porcentaje más bajo en el País Vasco, así como en Cataluña) se muestra «orgullosa» de la forma en que se llevó a cabo la transición política. Con la Constitución en general, está «muy satisfecho» un 69 por 100. Los aspectos más valorados de la Constitución son: primero, que garantiza la libertad; segundo, que se aprobó por consenso, referido este no sólo al contenido de la Constitución, sino también a la características central del proceso constituyente.

El haber sido una Constitución de consenso, y no una Constitución impuesta por una mayoría (como fuera, por ejemplo, la de 1931, contestada a partir del mismo día de su promulgación), es lo que ha permitido al texto constitucional servir de marco a la vida política del país, lo que se demuestra también por la alternancia en el gobierno de partidos de distinto signo, y sin que en los doce años hasta ahora transcurridos las fuerzas políticas hayan visto la necesidad de una reforma.

Encuestas y otras evaluaciones de la Constitución brasileña de 1988 demuestran que ésta es considerada legítima (y benéfica para la legitimidad del sistema político), principalmente porque fue innegablemente libre y muy amplia la participación de la sociedad en su elaboración; porque el texto amplía notablemente (en comparación no sólo con la Constitución del régimen militar, sino con toda la tradición del país) el ámbito de los derechos humanos, individuales y colectivos; porque consagra inequívocamente el sistema democrático.

2. . *Críticas al proceso constituyente y a la Constitución*

Sin llegar a deslegitimar las respectivas Constituciones, permanecen algunas críticas importantes tanto en relación al proceso como al contenido de la Constitución.

En España, las críticas se refieren mucho menos al proceso constituyente, salvo las que vienen desde el País Vasco, que al contenido de la Constitución. Las críticas más importantes —ya en parte apuntadas— son: las excesivas referencias a «principios» y «valores», el abuso del «compromiso dilatorio» y el alargamiento del «proceso constituyente» a través del mecanismos de las «leyes orgánicas».

En Portugal, las críticas llegan a manifestarse en serias demandas de reforma constitucional, que efectivamente se llevan a cabo en 1982 (reducción del papel de los militares como actores políticos en el sistema constitucional) y 1989 (reducción del carácter colectivista o socializante de los preceptos constitucionales en materia económica).

Estas reformas fueron viables gracias a la consolidación de la democracia

en Portugal y dirigidas a atenuar el carácter heterogéneo-ecléctico de la Constitución. A través de reformas posteriores se impuso el modelo occidental en sus componentes políticos y económicos. En circunstancias de un gobierno monocolor como resultado de las elecciones de 1987, bajaron las críticas al esquema de relaciones entre Presidente y Parlamento según el modelo semi-presidencial, motivadas por la inestabilidad política de los gobiernos de coalición.

En Brasil, la crítica al proceso se centra, por un lado, en la elección de los constituyentes: se considera que su acoplamiento a la elección de gobernadores y a la euforia popular con el Plan Cruzado resultaron en poca discusión previa de temas constitucionales y en una ventaja exagerada para un partido —el PMDB—, que consiguió la mayoría absoluta (aunque internamente muy fragmentada) en el Senado y en la Cámara, y, por otro lado, en la Constituyente «congresual», en vez de específica: se considera que la opción por ese formato llevó a mucha «legislación en causa propia» por parte de los diputados y senadores y de los sectores regionales y corporativos que representan.

En cuanto al contenido de la Constitución, son, naturalmente, numerosas las críticas. Vale citar, como ejemplos importantes, el «conservadurismo» en la cuestión agraria: los sectores que reclaman una reforma agraria insisten en que el texto quedó demasiado lejos del mínimo necesario en cuanto a este punto; y el «estatismo» en lo económico: se considera que la Constituyente, deliberando antes del colapso del Este europeo y de la plena manifestación de la hiperinflación (que vendrá en 1988), permaneció en un campo irrealistamente «estatista» y negativo para la reforma del sector público.

En Chile, la Constitución de 1980 no es ni una Constitución consensuada ni una Constitución impuesta, sino beligerante con las fuerzas políticas anti-democráticas y antirrégimen, que no participaron en la elaboración de la misma ni es recogida en ella ninguna de sus reivindicaciones, y que, por consiguiente, rechazaron tanto la validez de la Constitución como la del antidemocrático referéndum en que se aprueba.

Merece la pena resaltar, no obstante, que sirvió de Constitución *boomerang* —lo que quiere decir que una Constitución puede volverse contra quien la impone—, dado que pocos años más tarde la oposición chilena va a aprovecharse de determinadas normas de la propia Constitución para promover el cambio de régimen. Sin embargo, sólo una reforma de la Constitución possibilitó el ejercicio democrático-pluralista del poder.