

# ESTUDIOS

---

## LA SINGULARIDAD DEL PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL

Por PABLO LUCAS VERDU

### PRELIMINAR

Desde el verano de 1977 el pueblo español espera su Constitución política. ¿Qué significa esperar la Constitución?

No pretendo que la respuesta cuadre con calificaciones existencialistas en sentido metafísico, aunque la larga espera del texto fundamental afecta directamente a nuestra dramática existencia presente y puede influir negativamente en la futura.

La pregunta anterior tampoco pretende remedar el conocido título de una conocida pieza teatral, en el sentido de espera inútil, desesperanzada.

Sin embargo, nuestro peculiar proceso constituyente contiene no pocos aspectos representativos, con alguna espectacularidad y muy poca efectividad. Estamos asistiendo perplejos, desencantados e impacientes al complicado juego de elaborar una Constitución.

La clase política dominante desempeña los papeles de dicha representación; recita, cada grupo, el cometido que se le atribuye; los miembros de la Ponencia constitucional, el papel de exponer la línea argumental, cuyo contenido no ha satisfecho a todos a juzgar por el mutis de uno de ellos; el presidente del Gobierno, se esfuerza en consolidar y disciplinar su partido para continuar en su puesto tras la aprobación de la Constitución; el principal partido de la oposición desea materializar su eslogan de alternativa del poder de las futuras elecciones; los comunistas se esmeran en ofrecer una imagen democrática convencional y apoyan el anteproyecto constitucional; Alianza Popular se preocupa en acumular refuerzos electorales desgajados de U. C. D.; las fuerzas extraparlamentarias critican los aspectos formales

de la democracia liberal recogidos en el anteproyecto y no se recatan en anunciar su despegue del futuro texto básico.

Es un juego suficientemente conocido por su larga representación: acto primero, desmantelamiento de la democracia orgánica; acto segundo —el mejor, como ocurre en los juegos escénicos—, elecciones del 15 de junio de 1977; acto tercero, en el que estamos, redacción y aprobación de la Constitución: ¿Apoteosis o fracaso?

La clase política espera la culminación del proceso escénico. Recita sus papeles un poco precipitadamente porque parece que no se los sabe bien (¿inexperiencia? ¿incompetencia? ¿frivolidad?), pero desea culminar la obra.

Ocurre que el pueblo español, con derecho a asistir al espectáculo, puesto que con sus votos eligió a sus representantes, no parece muy interesado en el asunto y, lo que es peor, comienza a dar muestras de aburrimiento.

Las noticias sobre los trabajos de la Ponencia constitucional coinciden con las que versan sobre la grave situación económica, las alarmantes del terrorismo cotidiano, amén de la preocupante política exterior.

Esperar la Constitución tiene menos interés, por razones obvias, para el ciudadano medio que las que directamente afectan a su bienestar económico, a su seguridad personal o al destino e integridad nacionales.

No hay entusiasmo constitucional. No hay sentimiento constitucional. Se espera la Constitución con indiferencia.

Esto significa que *no existe clima constituyente en sentido psicológico*. Parece que el entusiasmo cívico se agotó, en gran medida, el pasado 15 de junio y que la demora excesiva en culminar la elaboración de la Constitución no ha logrado levantar el entusiasmo cívico que caracteriza a todo período constituyente.

## I. ESPAÑA A LA BUSQUEDA DE SU CONSTITUCION POLITICA

Cada vez que un pueblo se enfrenta con acontecimientos decisivos para su existencia política: independencia, cambio de régimen político, modificaciones de sus bases socioeconómicas y de su orientación política, se abre, pacífica o violentamente, un proceso constituyente, de manera que consecuencia obligada es la elaboración y aprobación de su Constitución.

No es menester enumerar todos los casos que corroboran la afirmación precedente; basta apuntar algunos significativos.

Así ocurrió en los Estados Unidos de América del Norte en 1776 con los *Artículos de la Confederación* (1777) y luego en 1787 con la *Constitución* que llega a nuestros días. Lo mismo sucedió en Francia, en 1789, con

la *Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano* y con la *Constitución de 1791*. En España, con la *Constitución de 1812*; en Bélgica en 1831; en Suiza en 1848 y 1874, lo mismo que en otros países como en Rusia, tras el derrumbamiento del zarismo y en los numerosos países afroasiáticos que han accedido recientemente a la escena política internacional y han mostrado su deseo de *estar en y tener* su Constitución.

No interesa ahora precisar el grado de efectividad de cada una de esas Constituciones (normativas, semánticas o nominales, según la conocida clasificación de Loewenstein (1), lo que importa es apuntar que casi todos esos textos fundamentales fueron resultado de específicos procesos constituyentes que en la mayoría de los casos suscitaron interés y hasta entusiasmos en los pueblos implicados.

España espera ahora su Constitución política: pretende culminar el singular proceso de tránsito de la dictadura franquista a la democracia liberal que tanto interés y aplauso ha suscitado en el extranjero, mucho más que en nuestros lares. ¿Hemos inaugurado un auténtico proceso constituyente?

Mientras diversos portavoces de U. C. D. lo afirman sin titubeos, el profesor Juan Ferrando Badía lo niega, como se desprende de sus intervenciones en diversos coloquios sobre el tema.

En contra de que estamos dentro de un auténtico proceso constituyente figuran las exigencias de lo que podemos denominar *ortodoxia constitucional*.

- Todo proceso constituyente requiere un *Gobierno provisional* a quien se le encomienda la ardua misión de organizar la transición pacífica del régimen anterior al nuevo.
- Todo proceso constituyente pide una *Asamblea constituyente unicameral* encargada de redactar la Constitución.

Comparando estas dos exigencias con el camino emprendido desde la desaparición del general Franco, nuestro proceso constituyente parece heterodoxo y también lo es a la luz de los ejemplos clásicos y de la teoría constituyente elaborada desde el siglo XVIII a nuestros días. Aunque pudieran matizarse las afirmaciones anteriores invocando algún ejemplo de nuestra historia política.

En conexión con la argumentación anterior se deduce que las Cortes, elegidas el 15 de junio de 1977, no tienen carácter constituyente, sea porque

---

(1) KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución* (trad. de A. Gallego Anabitarre), Ariel, Barcelona, 2.<sup>a</sup> ed., 1976, págs. 216 y sigs.

no fueron convocadas con ese carácter de modo oficial, sea por los defectos de la normativa electoral que reguló las elecciones, según opina el profesor Ferrando.

Por su parte, el profesor Carlos Ollero sostuvo en su intervención en *La Constitución a debate* (2) el carácter constituyente de las actuales Cortes, aunque no se haya producido un acto constituyente propiamente dicho.

Plantear un compromiso de esta naturaleza *a priori*, antes de las elecciones del 15 de junio, hubiera comportado evidentes riesgos.

A mi juicio, nos encontramos ante un proceso constituyente *singular y sui generis*. No se trata de utilizar términos escapatorios para resolver la cuestión.

Ciertamente el proceso constituyente de cada pueblo es singular en la medida que diversos factores mediatos e inmediatos que sobre él inciden lo singularizan según el momento histórico y la correlación de las fuerzas políticas existentes (3). En este sentido la caracterización que hacemos del proceso constituyente español parecería superflua.

No obstante, creemos que no es así.

Ocurre que nuestro proceso constituyente es ciertamente singular y *sui generis*. Veamos:

Es *singular* porque la transición del régimen franquista a la democracia liberal se ha querido hacer *sin rupturas violentas*, arrancando de la legalidad franquista mediante el trámite de la octava ley fundamental (4), la *ley para la Reforma Política*.

Esto es lo que ha suscitado la admiración y aprobación de los observadores extranjeros acostumbrados a los cambios políticos españoles violentos, típicos de nuestra historia nacional, cuyo ejemplo más dramático fue la última guerra civil. He escrito hace dos años que en cierta medida se trata

---

(2) Organizada por el Club Diálogos para la Democracia, el diario *El País*, el semanario *Cambio 16* y CITEP (Centro de Investigaciones y Técnicas Políticas). Cfr. la referencia de *Informaciones* 14-II-78, pág. 6.

(3) Para una exposición minuciosa y actualizada del concepto, clases, límites, titularidad y ejercicio del poder constituyente, cfr. JORGE REINALDO A. VANOSI: *Teoría constitucional I Teoría constituyente. Poder constituyente: fundacional, revolucionario, reformador*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975.

(4) Cfr. PABLO LUCAS VERDÚ: *La octava ley fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Tecnos, Madrid, 1976, págs. 63 y sigs.; FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: *La nueva ley fundamental para la Reforma Política*, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, y JOSÉ MARÍA MARTÍN OVIEDO: «La octava ley fundamental», en *Diario 16*, Madrid 7 mayo 1977, pág. 4, quien coincide conmigo en que la octava ley fundamental constituye la ruptura del sistema constitucional establecido a lo largo de los últimos cuarenta años.

(en la empresa acometida desde la *ley para la Reforma Política*) de una *transformación mediata de las leyes fundamentales, porque siguiendo los trámites establecidos por la reforma se altera su fórmula política inspiradora*. Algo semejante a la problemática de la *Verfassungswandlung* y de la *Verfassungsänderung* estudiada por la doctrina germana a finales del siglo pasado y principios del actual (Jellinek, Loewenstein) y que en nuestros días se ha planteado la doctrina italiana (5).

Aun admitiendo lo anterior, el procedimiento es singular dada la presencia de los llamados poderes fácticos que han conservado intactos su poder, pero merced a la habilidad del presidente Suárez se acomodaron al cambio demoliberal. Desmontar el establecimiento franquista fue una hazaña, pero también lo ha sido convencer a dichos poderes fácticos de que nada perderían con la transición. Igualmente, la legalización del Partido Comunista fue una operación arriesgada, pero lograda muy poco antes de las elecciones. Es menester juzgar los acontecimientos, por recientes que sean, con objetividad, cualquiera que sea nuestra convicción ideológica.

El carácter sui géneris del proceso constituyente español estriba en que arranca de un pie forzado: la *ley para la Reforma Política*; en consecuencia, el poder constituyente encuentra mermado su calificación de originario y soberano. Arranca de una base jurídica fundamental, previa e impuesta.

Así, pues, nuestro ordenamiento básico se compone de tres estratos: 1) la *ley para la Reforma Política*; 2) *fragmentos* de leyes fundamentales no afectadas por la *ley para la Reforma Política*, y 3) las disposiciones de rango legal ordinario, pero materialmente constitucionales (decreto-ley sobre normas electorales, ley sobre relaciones Cortes generales y Gobierno, etc.). Dentro de este marco jurídico se mueve la tarea constituyente española.

Entonces podemos calificar al proceso constituyente español como *reformismo constituyente*, caracterizado inicialmente por la autorruptura y encaminado por la presión de la opinión pública, evidenciada y alentada por la prensa y articulada por los partidos democráticos, a elaborar una Constitución demoliberal.

Que todo este proceso sea heterodoxo en el sentido de que no se ajusta a los temas políticos y a la dogmática jurídica sobre el poder constituyente, su titularidad y ejercicio, es indiscutible. Ahora bien, ahí está. Los principa-

---

(5) PABLO LUCAS VERDÚ: *La octava ley fundamental...*, cit., pág. 70. Cfr. también JORGE DE ESTEBAN y colaboradores: *Desarrollo político y Constitución española*, Ariel, Barcelona, 1974, que a petición de un grupo político argumentaron la posibilidad de acomodación de las leyes fundamentales al cambio demoliberal. Sobre los cambios mediatos de la Constitución, cfr. PABLO LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, 2.ª ed., vol. II, Tecnos, Madrid, 1977, págs. 648 y sigs.

les partidos democráticos, todos ellos rupturistas, se han acomodado a ese proceso de modo que las discusiones sobre su ortodoxia me parecen inútiles siempre, claro está, que culmine su obra en una Constitución que obtenga suficiente consenso y sea duradera. Hoy no puede dudarse del carácter constituyente de las Cortes generales elegidas el 15 de junio de 1977 que designaron una Ponencia para redactar el anteproyecto constitucional.

Hemos dicho que el clima constituyente fue aireado por los medios de comunicación social, subrayado por los líderes de los partidos democráticos, apoyado por fuertes corrientes de opinión.

En honor a la verdad el propósito constituyente reformista se insinúa ya en el preámbulo de la *Ley para la Reforma Política*, que se suprimió para lograr que la citada ley fuese aprobada por las Cortes orgánicas.

Decía el citado preámbulo: «Por una parte, las leyes, independientemente de su origen histórico, adquieren significado democrático en el instante en que pueden ser reformadas, de modo cierto y operativo, por la voluntad mayoritaria del pueblo.

Para ello una ley de reforma política debe hacer posible que la mayoría popular se constituya en la instancia decisiva de la misma reforma, porque sólo así, cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado; el sistema de relaciones entre el Gobierno y las Cámaras legislativas; la más profunda y definitiva reforma sindical, o la creación y funcionamiento de un órgano jurisdiccional sobre temas constitucionales o electorales.»

No es menester subrayar que los puntos indicados en el texto anterior se han desarrollado en el anteproyecto constitucional, en manifiesta ruptura con el sistema político precedente, aunque siguiendo una línea reformista constituyente. Me sorprende que entre la estimabilísima aportación de comentarios, análisis y opiniones sobre el momento constitucional que atravesamos no se haya escrito nada —que yo sepa— acerca de la naturaleza peculiar de nuestro proceso constituyente.

En marzo de 1931 el recientemente desaparecido maestro Luis Recasens Siches (6) redactó y publicó una memoria a petición de la Presidencia de la Academia de Jurisprudencia sobre el poder constituyente y su teoría aplicada al momento político de entonces, y en Italia el eminente constitu-

---

(6) LUIS RECASENS SICHES: *El poder constituyente. Su teoría, aplicada al momento español*, Javier Morata, editor, Madrid, MCMXXXI.

cionalista Constantino Mortati (7) se ocupó del tema para suministrar a las personas cultas, no especializadas en estudios políticos y en Derecho público, los elementos necesarios para comprender los problemas suscitados por la decisión constituyente (8).

En cambio, todavía no ha aparecido una monografía sobre el proceso constituyente reformista en nuestra patria.

Los materiales, como hemos visto, no faltan para inspirarse, y además recordemos el fino estudio del inolvidable don Nicolás Pérez Serrano (9) que contiene estupendas sugerencias.

La cuestión merece, pues, un análisis reposado, objetivo y extenso. Lo dejamos para otra ocasión.

La irregularidad o heterodoxia del proceso constituyente español puede juzgarse según los resultados que alcance. Si lograrse una finalidad positiva, o sea, el consenso sociopolítico español, la integración del pueblo en las instituciones contempladas en el texto constitucional, se habrían sanado las irregularidades, vicios o heterodoxias citados.

Considerando lo escrito, cabría hablar de una *heterogénesis* del proceso constituyente español. Quiero decir que se han dado causas incongruentes con los resultados actuales y han servido para alcanzar el efecto típico de todo auténtico proceso constituyente. La génesis de la inminente Constitución ha sido heterodoxa; sus efectos, si logra consenso y duración, ortodoxos.

No importa puntualizar si ese era el verdadero propósito del presidente Suárez y sus asesores. Lo que está claro es que ese ha sido —y es— el designio de la Corona en cuanto «motor del cambio», como acertadamente la calificó el ex ministro Areilza. En este sentido, puede anticiparse que la *Corona más el pluralismo político son dos elementos capitales de la Constitución sustancial en trance de normativizarse e institucionalizarse.*

Cualquiera que sea la posición ideológica sobre la forma de gobierno (monárquica, republicana, accidentalista) que mantengamos es indudable que

(7) CONSTANTINO MORTATI: *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Darsena, 1945. Cfr. también A. MESSINEO, S. J.: *Il potere costituente*, Edizioni La Civiltà Cattolica, Roma, 1946.

(8) MORTATI, *ob. cit.*, pág. V.

(9) NICOLÁS PÉREZ SERRANO: *El poder constituyente*, Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Gráfica Administrativa, Madrid, 1947. Cfr. además el capítulo XXXIII, «El poder constituyente», de su obra *Tratado de Derecho político*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1976, págs. 461 y sigs. Cfr. también el artículo de JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES: «Ante un período constituyente», en *El País*, 5 de mayo de 1976, ahora en *Un final de jornada 1957-1977*, Madrid, 1977, páginas 152 y sigs.

la Corona ha aceptado el pluralismo políticosocial y lo ha impuesto a los poderes fácticos.

En este sentido, *la Corona, aunque parezca paradójico, está realizando obra republicana*, ha republicanizado al país en la medida que se mueve a favor de la *res publica* y de la paz pública de los españoles.

En 1795 Kant (10) mantuvo como condición para asegurar la paz perpetua la necesidad de una Constitución republicana, es decir, que se fundamente en: 1) el principio de *libertad* de los miembros de una sociedad como hombres; 2) el principio de la *dependencia* en que todos se hallan de una legislación común como súbditos, y 3) el principio de *igualdad* de todos como ciudadanos. Esta Constitución republicana ha de ser representativa. Además, el republicanismo consiste en el principio de la separación del poder ejecutivo —Gobierno— del poder legislativo.

Es evidente que una monarquía constitucional como la diseñada en el anteproyecto constitucional —aparte de las facultades presidencialistas que se atribuyen al monarca, cuya crítica no corresponde hacer ahora— contiene las dosis de republicanismo apuntadas por el filósofo de Königsberg.

Ciertamente, se trata de una solución burguesa, como todas las construcciones jurídicopolíticas que han inspirado el constitucionalismo occidental demoliberal (11). La cuestión estriba en que las condiciones objetivas de la sociedad española no consienten, tanto en la operación tránsito como en el futuro inmediato, otro tipo de operación constituyente. Si la forma de gobierno monárquica, cuya magistratura máxima decidió y emprendió el camino demoliberal, se consolidará escapa a mi predicción. Es claro que su suerte dependerá, en gran medida, de la fortuna del futuro texto constitucional y del consenso que suscite. Si en el inicio el monarca se decidió, como paso previo e irrevocable, por la Corona más el pluralismo políticosocial, en cuanto prefiguración de nuestra Constitución sustancial, si se mantiene el consenso equilibrado, o sea, si la Corona no impide ni dificulta el pluralismo y si éste respeta a aquélla, la forma monárquica *servirá los propósitos republicanos que en nuestros días hay que entenderlos, además, con extensa y profunda modificación de las estructuras sociales, objetivo que la Constitución no ha de impedir*. Así, el artículo 9, 2.º, puede invocarse en favor de ese objetivo, aunque desgraciadamente otros artículos, como el 32, 2.º del mismo anteproyecto constitucional, lo dificultarán gravemente.

---

(10) KANT: *La paz perpetua* (trad. directa del alemán de Francisco Rivera Pastor), Espasa-Calpe, Madrid, 1933, págs. 20 y sigs.

(11) Sobre el influjo del socialismo en el Derecho constitucional, cfr. PABLO LUCAS VERDÚ: «Socialismo y Derecho constitucional», en *Sistema*, Madrid, números 17-18, abril 1977, págs. 25 y sigs.

## II. ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL Y OPINION PUBLICA

¿Sintoniza el pueblo español con el anteproyecto constitucional?

Hemos visto que el singular proceso constituyente español no parece haber suscitado entusiasmo, ni siquiera interés, entre nuestros conciudadanos.

En consecuencia, no encuentro datos que demuestren adhesión emocional ni tampoco curiosidad por el citado texto. Esto es grave.

Alguno pudiera contradecirme alegando la abundancia de comentarios y de artículos —la mayoría críticos— publicados en los rotativos y semanarios nacionales, amén de los comunicados de los partidos políticos, de las centrales sindicales y de los principales líderes políticos y sindicales.

Sin embargo, ello no basta. ¿Cuántos lectores —en un país en que se lee bastante poco— consultan, comentan y divulgan dichos artículos? ¿Cuántos han leído y comentado el anteproyecto constitucional?

La verdad es que la mayoría de nuestros conciudadanos siguen más las graves noticias terroristas que por desgracia se desencadenan con ritmo inquietante; otras veces se detienen en lo anecdótico o se alimentan con subproductos de la sociedad de consumo: chismografía y pornografía. Los grandes temas políticos, como el anteproyecto constitucional, se soslayan. Desgraciadamente nuestra clase política se ha esmerado poco en educar al pueblo y en atraerlo a las cuestiones que versan sobre nuestra próxima arquitectura política.

Pocas veces encontramos en la historia constitucional mayor acumulación de errores en la gestación del futuro texto fundamental.

*El primer error fue no incluir en la Ponencia constitucional al profesor Tierno Galván, personalidad notoria en el socialismo español, de firmes convicciones políticas que expone con sensata coherencia. Su aportación personal y la de la corriente que representa, que cuenta con cuadros intelectuales y con expertos en materia jurídico-constitucional, hubiera sido capital.*

*El segundo error fue la práctica de la confidencialidad en las reuniones de la Ponencia. Sus miembros decidieron hurtar a los medios de comunicación social la marcha de sus trabajos argumentando las exigencias de discreción, eficacia, etc.*

Esta práctica contrastó con la nota de publicidad típica del régimen democrático. No se trata de que a las reuniones de la Ponencia asistieran periodistas..., lo paradójico fue la actitud de distanciamiento, de clausura, que al fin se rompió con la escandalosa publicación del borrador constitucional. Ello produjo pésima impresión entre los expertos y de rechazo en la opinión pública. Lo peor que pudo ocurrir a la tarea de los ponentes fue

que su producto apareciese al nivel de los sucesos más o menos triviales. En esta caso, la publicidad periodística se vengó de la confidencialidad. La opinión pública se interesó mucho más en el hecho de la violación del secreto que en el contenido mediocre —por no decir malo— del mismo.

Los ponentes pecaron de enorme ingenuidad: ¿cómo podían estar seguros de que se mantendría durante tanto tiempo el secreto?, o ¿es que —como pudiera sugerir una mente tortuosa— todo el montaje, confidencia-vulneración de la misma, se calculó para recuperar la atención pública —ya aburrida— y atraerla a los trabajos constituyentes? Me parece que esta última suposición es infundada o por lo menos, como ahora se dice, sofisticada.

*El tercer error fue la tardanza de los trabajos de la Ponencia* que no se compensó con el primer resultado: el borrador a todas luces malo y el anteproyecto mediocre después, que provocó más del millar de enmiendas. Esto sin contar los defectos gramaticales, sintácticos y estilistas del texto.

Puede, pues, establecerse un paralelismo entre la heterogénesis del proceso constituyente: causas heterodoxas producen un proceso constituyente auténtico; trabajo de la Ponencia, por lo menos mediocre, puede conducir, si se mejora en las Cortes, a una Constitución aceptable.

No es menester traer a colación la rapidez de otros redactores de anteproyectos constitucionales, tanto propios como foráneos, comparada con la morosidad de nuestros ponentes. No se trata de contrastar urgencias. Podría alegarse que una ley fundamental exige tiempo y rigor.

Lo que me parece es que los siete redactores del anteproyecto tuvieron que compartir su ardua e importante tarea con la de parlamentarios: asistencia a Comisiones y Plenos de las Cortes, reuniones con las ejecutivas de sus partidos, visitas a sus electores, etc. Demasiadas ocupaciones que, claro está, prolongaron, incrementaron y complicaron sus reuniones.

Algún malicioso pudiera plantearse estas preguntas: ¿Cuántos miembros de la clase política dominante estaban auténticamente intercesados en acelerar el trabajo de la Ponencia? No me atrevo a contestar pues no poseo datos concluyentes y no es lícito aventurar suposiciones. ¿El Gobierno tenía prisa? ¿La Ponencia urgía?

*El cuarto error ha sido el abandono de la Ponencia del diputado profesor Peces-Barba.* Comprendo sus objeciones ideológicas que en gran parte comparto, pero lo que no entiendo es por qué no lo hizo antes.

Así se desvanecería el reproche de que se trata de llevar una contraposición específica Gobierno U. C. D.-oposición P. S. O. E. a un lugar inadecuado: la Ponencia y no plantearlo en las Cortes.

La impresión producida en el electorado imparcial, indeciso o poco decidido, que es muy amplio, no fue positiva al enterarse.

Los trabajos de la Ponencia son —al margen de la ideología y de la disciplina de sus miembros— en gran parte técnicos. Si el diputado Peces-Barba disienta de las últimas enmiendas presentadas por U. C. D. hubiera bastado contrarrestarlas con otras suyas.

De esta manera el futuro consenso constitucional queda, en principio, seriamente amenazado por insolidaridad de los que se quedaron con el que se fue. Puede ser el anuncio de una votación en contra de los militantes y votantes del P. S. O. E. en el referéndum constitucional.

Una hipótesis que no me atrevo a suscribir y sólo me limito a insinuar es ésta: Tras los primeros entusiasmos sobre algunas partes del anteproyecto una vez examinado en su totalidad por el ponente saliente comprobó, corroborado por la generalizada opinión de comentaristas y expertos, que realmente era imperfecto y prefirió no suscribirlo.

No pretendo ahora, por razones de espacio en este trabajo, examinar el elevado número de enmiendas; sólo me interesa apuntar el hecho significativo que el profesor Hernández-Gil, presidente de las Cortes, ha enviado un documento relativo al anteproyecto constitucional, que no conozco, pero que según noticias de agencias carece de inspiración ideológica concreta. Parece que su preocupación es meramente técnica. No cabe duda que dada la preparación de su autor contribuirá eficazmente a perfeccionarlo y dignificarlo.

Volvamos a plantearnos el interrogante que nos formulamos anteriormente. ¿En qué medida la opinión pública se interesa por la futura Constitución?

Mostrábamos cierto pesimismo en este punto. Esto es penoso. Hay que esforzarse en interesar al pueblo en el asunto.

Urge recuperar el entusiasmo desplegado en las elecciones del 15 de junio del pasado año.

Es menester luchar por la Constitución (12) aunque el anteproyecto no satisfaga a todos. Cabe su mejora técnica; es posible limar sus puntos conflictivos convenciendo a nuestros parlamentarios de cuán pernicioso es «colgar» en la ley fundamental tantas cosas heterogéneas, promesas retóricas, contradicciones técnicas e ideológicas, etc.

La larga espera de la Constitución no debe apagar la esperanza. Aún no se ha perdido la posibilidad de lograr un instrumento básico que satisfaga a la mayor parte de los ciudadanos y consiga libremente un consenso muy generalizado.

---

(12) Sobre la lucha por la Constitución, cfr. mi trabajo *Constitución y política constitucional (Reflexiones sobre la futura Constitución española)* de inminente aparición en Italia en un trabajo colectivo de profesores españoles e italianos.

Con el alcance limitado en punto a su divulgación que tienen los Congresos de especialistas es menester referirse a los organizados por el Club de Diálogos para la Democracia, *El País, Cambio 16* y CITEP del 13 al 17 de febrero, en el que participaron profesores conocidos e ilustres parlamentarios. Igualmente hay que citar al celebrado en Madrid por la Universidad de Comillas (Madrid) sobre la «Enseñanza en la Constitución» (días 14 al 16 de marzo) y el organizado por la cátedra de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza, cuyo titular es el profesor Ramírez, patrocinado por la fundación Friedrich Ebert en torno al control parlamentario, del 14 a 18 del mismo mes.

Igualmente, el Centro de Estudios Constitucionales, dirigido por el profesor Fernando Prieto, reunió a numerosos especialistas del Derecho público para examinar y discutir, previa presentación de las ponencias correspondientes, el articulado del anteproyecto (del 18 al 21 de febrero). Un grueso volumen publicado por dicho Centro recoge todas las ponencias y resúmenes acertados de las discusiones y sugerencias (13).

Indudablemente estos trabajos son útiles y probablemente han llamado la atención de nuestros parlamentarios que aprovecharán —supongo— las observaciones críticas y sugerencias para mejorar el anteproyecto.

El defecto estriba, a mi juicio, en la dispersión y falta de sincronización. Hubiera sido preferible una planificación de esfuerzos para no repetirse y complementar los estudios.

En Italia se creó un *Ministerio para la Constituyente* que organizó, articuló y promocionó los estudios, materiales y trabajos previos a la elaboración de la Constitución vigente en un país tan semejante al nuestro.

### III. IDENTIFICACION Y CALIFICACION DEL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL

Prescindimos de los juicios unánimemente adversos sobre el borrador constitucional emitidos por comentaristas de prensa, líderes políticos y especialistas en Derecho constitucional.

La crítica coincide en señalar sus defectos gramaticales, sintácticos, estilísticos y técnico-jurídicos. No es menester puntualizarlos aquí.

Conviene, sin embargo, no exagerar. El citado borrador era un conjunto

---

(13) No hay que olvidar las conferencias, coloquios y charlas organizadas por diversas cátedras universitarias y por especialistas de Derecho político en torno a la futura Constitución.

de materiales de estudio ciertamente no sistematizados. Anotaciones sometidas a ulterior examen y discusión que lógicamente podían perfeccionarse. Lástima que numerosos errores gramaticales y de estilo no fuesen corregidos (14). Es claro que una definitiva corrección estilística subsanará, sin duda, los que todavía queden en el anteproyecto, puesto que numerosas enmiendas los han señalado y se apuntaron en los debates en las Cortes.

El anteproyecto constitucional ha sido calificado contradictoriamente. Por un lado, personalidades del P. S. O. E. lo han considerado como el más reaccionario del mundo. En cambio, para otros, como el profesor Jordi Solé Tura (P. S. U. C.), no es ni liberal ni progresista, ni el más reaccionario del mundo, sino un reflejo de la correlación de fuerzas existentes.

Conviene juzgar con objetividad. El anteproyecto no es tan reaccionario ni tan liberal-progresista como se dice. En realidad es un *texto mediocre, excesivamente largo*, no tanto por su articulado (159 artículos y cinco disposiciones transitorias) como por los numerosos y extensivos apartados que contienen la mayoría de los artículos.

El anteproyecto es *prolijo y contradictorio* y además ha *plagiado* desafortuna e innecesariamente preceptos de la *Constitución italiana*, de la *Ley fundamental de Bonn* y de la *Constitución francesa de la V República*, que son sus principales fuentes inspiradoras. En este sentido, la imaginación jurídico-política de la Ponencia ha sido pobre.

Ciertamente la tarea de la Ponencia constitucional ha sido ardua. Elaborar un texto que satisficiera a los diversos grupos en ella representados no fue fácil. Al fin se logró un compromiso *socialucedista* con concesiones autonómicas que, por último, se rompió con la salida del diputado socialista Peces-Barba.

De otro lado, el anteproyecto carece del necesario y conveniente empaque propio de todo documento constitucional. Es un texto *mediocre y pedestre*.

Estoy seguro que merced a la aceptación de bastantes de las enmiendas que ha provocado —varias de ellas coincidentes—, el texto definitivo resultará mejorado, y a ello contribuirá seguramente el documento del profesor y presidente de las Cortes Hernández-Gil.

Para calificar el anteproyecto constitucional se me ocurre que puede enjuiciarse desde estos tres enfoques:

1) *El anteproyecto como radiografía nacional*.—Los ponentes se han esmerado en explorar la realidad nacional extensa y profundamente. Cada

---

(14) Sobre los defectos gramaticales, cfr. FERNANDO LÁZARO CARRETER: «El idioma de la Constitución», en *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, 7 de enero de 1978, páginas 14 y 15.

uno de éstos, aleccionado por los deseos de su correspondiente familia ideológica, ha aportado la normativa y las instituciones que a su buen entender conviene establecer en el cuerpo político español.

El conjunto de placas radiográficas obtenidas de acuerdo con la concepción ideológica de cada presente, y en contraste con el sistema y situación politicosocial anterior, arroja lo siguiente: Unidad nacional-autonomías; pluralismo politicosocial-derechos y libertades politicosociales; Corona-Cortes generales-sistema parlamentario modificado; Poder judicial-Tribunal constitucional. El esquema, en líneas generales, pudiera aceptarse si no fuera porque adolece de yuxtaposiciones y contradicciones.

Además, la radiografía constitucional no es original en la medida que calca la imagen correspondiente de los esquemas extranjeros antes citados. La homologación con los países demoliberales europeos es evidente hasta en la redacción de los artículos.

2) *El anteproyecto como cajón de sastre.*—Reconozco que la expresión anterior es drástica, pero me parece significativa. Quiero decir que cada ponente, obedeciendo a su grupo político, «ha colgado» en el texto las pretensiones ideológicas, los intereses socioeconómicos y las definiciones políticas que cuadran con las concepciones políticas de su correspondiente familia ideológica. De ello se desprende la prolijidad y contradictoriedad del documento que analizamos.

Es obvio que la interpretación y aplicación de la futura Constitución será ardua si no se aligera su contenido y, sobre todo, si no se impone una mínima coherencia en su sistemática.

En lugar de redactar un texto sobrio, coherente, que habría sorteado las contraposiciones ideológicas y socioeconómicas tan íntimamente imbricadas se ha concluido un texto con apartados contradictorios que dificultará su aplicación y perjudicará su permanencia.

Desde el momento que el anteproyecto establece una superrigidez en su reforma (arts. 157-159, disposición transitoria segunda) cada ponente se esforzó en «colgar» en su articulado las disposiciones que favorecen a su grupo político para asegurar su cumplimiento y permanencia.

3) *La Constitución como «reglas de juego» y las «reglas de juego» como Constitución.*—Gregorio Peces-Barba (15) publicó, cuando todavía formaba parte de la ponencia constitucional, un interesante artículo titulado «La Constitución como reglas del juego».

---

(15) GREGORIO PECES-BARBA MARTÍNEZ: «La Constitución como reglas del juego», en *El País*, Madrid, 6 de diciembre de 1977, pág. 7.

Según el diputado del P. S. O. E. y profesor universitario la «reciente revelación del primer borrador confeccionado por la Ponencia constitucional ha popularizado aún más el problema abriendo quizá prematuramente, y sobre un texto todavía inmaduro, una polémica política y científica sobre el tema».

La argumentación del diputado por Valladolid se basa en considerar la Constitución como instrumento garantizador de las reglas del juego político. Si bien aclara que dicha expresión no tiene el mismo sentido que en el siglo XIX, tampoco la aplica en el alcance científico-político de los autores norteamericanos contemporáneos, pero es el caso, a mi juicio, que el borrador constitucional reprodujo acriticamente toda la temática y estilo de las Constituciones demoliberales.

Ahora bien, Peces-Barba afirma que «la Constitución *puede ser* (el subrayado es mío) cauce de la construcción de una democracia avanzada, a partir de la cual, y sin renunciar a la libertad política, se puede alcanzar la sociedad socialista».

Parece deducirse de la afirmación precedente cierto desaliento de su autor, acaso una justificación por haberle sido imposible lograr un borrador más de acuerdo con su presencia solitaria, en cuanto socialista, en la Ponencia. Probablemente aquí encontramos un antecedente que le llevará luego a su decisión de abandonar la Ponencia.

«La función de justicia —sigue diciendo Peces-Barbá— es la que permite a la Constitución dejar de ser totalmente neutra y convertirse en cauce para la construcción de la democracia avanzada, para la transformación de las estructuras y para convertir lo formal en real.»

Cuando leí el borrador y luego el artículo del diputado socialista, colega universitario, y los comparé me pareció excesivamente optimista su juicio.

No comprendí cómo las reglas del juego del borrador —y sobre todo sus correlatos socioeconómicos— podían convertirse en cauces de una democracia avanzada y «exigen —como entonces escribió Peces-Barba— un apoyo decidido de la izquierda real de España». Ya hemos visto cómo tardó en convencerse de ello y al fin se marchó de la Ponencia.

Añadía Peces-Barba: «Desde dentro, los socialistas podemos construir unas reglas de juego constitucionales de democracia avanzada, en vez de democracia clásica de signo liberal formal, y pensar desde esa plataforma construir en el futuro la sociedad socialista.» La publicación del anteproyecto ha desvanecido la esperanza del diputado por Valladolid.

*La Constitución como reglas del juego* parece haber canonizado el mercado libre asentado sobre el neocapitalismo que contrasta con las ideas socialistas.

Invirtiendo el título del artículo de Peces-Barba, el anteproyecto organiza las *reglas-del-juego como Constitución* al servicio del neocapitalismo, como se deduce del artículo 32, 2, cuya supresión han pedido los grupos parlamentarios del P. S. O. E., del P. C. E. y los diputados del P. S. P. del grupo mixto.

Por supuesto que toda Constitución establece unas reglas del juego. Lo que sucede es que en el anteproyecto en lugar de limitarse a exponerlas, con arreglo a los postulados aceptables de los títulos I y II y aceptables en parte del IV, se han relativizado excesivamente a los postulados neocapitalistas.

Hubiese sido preferible que el anteproyecto no acogiese ninguna definición, directa o indirecta, sobre la organización del mercado en sentido capitalista o socialista para evitar, en caso de alternativa del poder, choques con su articulado que movilizarían declaraciones de inconstitucionalidad.

#### IV. CONSTITUCION Y CONSENSO POLITICOSOCIAL

El objetivo de toda Constitución es obtener el mayor y más intenso consenso politicosocial de los ciudadanos para asegurar su permanencia y, por ende, la estabilidad y regularidad del Estado de Derecho.

*La naturaleza del consenso constitucional estriba, en principio, en la coincidencia de las principales fuerzas politicosociales en aceptar, como marco del juego político, las formas e instituciones contenidas en el documento constitucional.*

Por eso, el marco que describe la Constitución debe ser sencillo, funcional y técnico. Los valores y postulados en que se inspira, lejos de dividir han de unir; las referencias socioeconómicas deben ser escasas y nunca marcadamente unilaterales, pues aunque ideologías e intereses se interrelacionan las contraposiciones entre intereses suelen ser más irreductibles que entre las ideologías. Entre éstas caben treguas, compromisos e incluso a veces síntesis (la ideología demoliberal, por ejemplo). En cambio, la armonía entre los intereses sólo se da dentro de un régimen político corporativo fascista con las consecuencias que conocemos.

Hay que distinguir entre *consenso* y *sentimiento constitucionales*.

El primero tiene un carácter más calculado y reflexivo, es fruto del sentido de responsabilidad de las fuerzas politicosociales conscientes de un *idem sentire rem publicam*, expresado en el Código político, para facilitar la convivencia.

El sentimiento constitucional al que se refirió a finales del siglo pasado Pellegrino Rossi (16) tiene alcance más psicológico y difuso.

Mientras el consenso, en cuanto resultado del cálculo reflexivo, se basa en la conveniencia y utilidad que a todos favorece; aceptar un marco común, unas reglas mínimas del juego, de lo cual se deducen efectos cívicos y morales; el sentimiento constitucional puede suscitar más entusiasmo que el consenso dada su mayor difusión y contagio social.

El problema consiste, como advirtió el profesor Tierno Galván (17), en que «cada ciudadano, los que constituyen la ciudadanía en general, el cuerpo político de la nación, está perdiendo entusiasmo; se está perdiendo el entusiasmo democrático de los primeros días, y en todo el mundo de los hechos, en todo el conjunto de los datos, en el panorama actual de los supuestos objetivos que aquí se discuten no está demás que alguien introduzca el elemento subjetivo psicológico, que tiene una importancia decisiva en política».

Y añadió el profesor socialista: «Es menester devolver el entusiasmo democrático al pueblo o rechazarlo si es que se ha debilitado, como sospecho. Si no hay entusiasmo por la democracia, si no existe por parte del ciudadano el convencimiento de que todo sacrificio es bueno y conveniente, sea el que sea, para que la democracia siga adelante, la democracia se convertirá en pura mediocridad...»

Consenso y sentimiento constitucionales aparecen estrechamente interrelacionados. Un consenso constitucional que no suscite sentimiento, entusiasmo, resultará inoperante. Sería un mero recurso técnico, incomprendido por el pueblo, como en cierta medida sucede con los Pactos de la Moncloa, que pronto servirá de pretexto a cualquier grupo político para romperlo sabedor que carece de amplio y sólido apoyo popular.

De otro lado, el entusiasmo y/o sentimiento constitucionales requieren una conexión efectiva, mediante el consenso, para que sean operativos.

Existen factores que impiden o entorpecen el consenso y sentimiento constitucionales. Entre otros, la preocupación general por la aguda crisis econó-

---

(16) PELLEGRINO ROSSI: «Il y a plus: l'étude approfondie des institutions nationales et des garanties politiques contribue a entretenir le sentiment de leur importance. Il se forme ainsi entre les institutions et les hommes ce lien moral sans quel rien n'est solide ni regulier, sans lequel il n'y a zèle dans la defense de ce qui existe, ni esprit de suite dans les reformes» (*Oeuvres complètes* de P. ROSSI publiées sous les auspices du gouvernement italien). Cours de Droit constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris. Recueille par M. A. PORÉE, tomo primero, Librairie de Guillaumin, Paris, 1866, pág. LXI.

(17) ENRIQUE TIERNO GALVÁN en su intervención en la sesión del 14 de septiembre de 1977 en el Congreso de Diputados (Cortes: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*), año 1977, núm. 8, pág. 192.

mica que desentiende a los ciudadanos de los problemas jurídico-políticos y de sus tecnicismos. Además, el terrorismo crónico que desalienta a gobernantes y gobernados por la sensación de impotencia que produce y sus amenazadores efectos desestabilizadores.

Sin minimizar las amenazas anteriores no hay que olvidar el indudable riesgo implicado en el creciente apartamiento de la opinión pública de la clase política parlamentaria —como advirtió el profesor Tierno Galván—. Si se incrementa esa desconexión, el fortalecimiento de la democracia y el logro de un consenso constitucional, a falta del sentimiento y entusiasmo correspondientes, serán poco menos que imposibles de alcanzar.

Es menester la integración de las fuerzas politicosociales en torno a unos principios mínimos comunes —el *idem sentire rem publicam*— para culminar el proceso constituyente que transcurre tediosamente.

La integración de las fuerzas politicosociales (18) en torno a un sistema democrático puede operarse de tres modos: 1) mediante el cauce ideológico que implica una valoración de la realidad social; 2) mediante la instauración de un cuadro institucional concreto, y 3) a través de las transformaciones realizadas en la estructura social.

Estos tres modos se han incoado en nuestra patria. Empero se avanza lentamente. Urge la integración de las fuerzas politicosociales aceptando los postulados ideológicos contenidos en el título I del anteproyecto, con las correcciones gramaticales y técnicas que no afectan al contenido, admitiendo el cuadro institucional (Monarquía constitucional y parlamentaria; régimen de autonomías que no atente la unidad nacional) y no impidiendo con afirmaciones estridentes las imprescindibles transformaciones socioeconómicas que con procedimiento democrático se decidan.

En realidad, en el título I del anteproyecto se contiene, *in nuce*, la fórmula política de la Constitución: expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura social. Sorprende que la particularización de esa fórmula en los títulos siguientes haya sido incoherente, contradictoria y mediocre. Cabe su perfeccionamiento todavía. Mientras tanto, ante la larga espera de la Constitución *sería altamente patriótico que los líderes de los partidos parlamentarios conviniesen un pacto constitucional, dentro de las Cortes, que salvaguarde la fórmula política de la Constitución, limando contraposiciones ideológicas, ahorrando definiciones extemporáneas en el texto, urgiendo los trámites en las discusiones del anteproyecto.*

---

(18) PABLO LUCAS VERDÚ: *Principios de ciencia política*, vol. II, 2.ª edición: Estructura y dinámica políticas (V. 2 «El proceso de integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo»), Tecnos, Madrid, 1973, págs. 200 y sigs.

Nuestra incipiente democracia, todavía débil, amenazada por la crisis económica, por los embates terroristas, por acciones diplomáticas adversas, requiere cuanto antes una Constitución democrática. *Urge que pasemos pronto de esperar la Constitución a tener la Constitución.*