

Así fue el proceso constituyente hace 25 años

Nuestra Constitución es el fruto más significativo del proceso de transición democrática ocurrida entre 1975 y 1979.

Hay tres momentos claves que anteceden al estricto periodo denominado Constituyente, que se inician con la toma de posesión del Rey don Juan Carlos, como Jefe de Estado, el 22 de noviembre de 1975. En el discurso pronunciado ante las Cortes españolas se decanta claramente por un aperturismo político hacia un nuevo Estado democrático; para ello contará con el apoyo inestimable de Torcuato Fernández-Miranda, nombrándolo presidente de las Cortes.

El problema radicaba en encontrar una fórmula para sustituir las Leyes Fundamentales franquistas por un nuevo régimen democrático sin ruptura o lo que es lo mismo, convertir a las Leyes Fundamentales de 1958 en base jurídica para la reforma necesaria. El profesor Fernández-Miranda aclaraba poco antes: *“Tanto desde el punto de vista político como jurídico, un Principio jurídicamente definido es inalterable hasta que deja de serlo. Si las Leyes Fundamentales se pueden modificar y derogar, es que todo lo que contienen es modificables y derogable. El artículo diez de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado señala un mecanismo muy concreto para modificar o derogar una Ley Fundamental: el referéndum de la nación, además del acuerdo de las Cortes”*.

El Rey don Juan Carlos, ante las muchas dificultades planteadas, decide sustituir a Arias Navarro, como Jefe de Gobierno, y nombrar, el día 3 de julio de 1976, a un desconocido Adolfo Suárez, ante la terna presentada. Realmente fue un órdago político el lanzado en ese momento, que consistió en colocar en la Jefatura de Gobierno a un ministro franquista claramente resuelto a llevar a cabo el cambio político. Así lo hizo con la Ley para la Reforma Política, lo que supuso una modificación sustancial del sistema establecido por las Leyes Fundamentales del reino. Adolfo Suárez consiguió que las todavía Cortes franquistas aprobaran el 15 de diciembre de 1976 la reforma propuesta por el 94,4% de votos afirmativos.

Esta Ley contemplaba la constitución de unas nuevas Cortes elegidas provincialmente mediante un sufragio universal, libre, secreto y directo. Además la Reforma suponía la supresión del Tribunal y juzgados de orden público, la modificación de la Ley de Asociaciones, que permitirá la constitución de partidos políticos; la regulación del derecho de asociación sindical, etc. En definitiva, las últimas Cortes franquistas, con su voto afirmativo, abrieron la puerta a la Reforma desde la legalidad anterior vigente y posibilitaron el nacimiento de nuestra Constitución.

Celebradas las elecciones del 15 de junio de 1977, que sirvieron, por otra parte, para aclarar el panorama político. En ellas venció la UCD de Suárez (34% de los votos emitidos), seguida a poca distancia por el PSOE de Felipe González (29%); el PCE de Santiago Carrillo (9,4%) y AP de Fraga (8,5%). La primera preocupación de las fuerzas políticas fue la elaboración de una nueva Constitución. Para ello se siguió el procedimiento establecido en la Ley para la Reforma Política y el 22 de agosto de 1977 se constituyó la Ponencia encargada de redactar el borrador del proyecto de Constitución en el seno del Congreso. Formaron parte de ella siete Diputados, hoy denominados los padres de la Constitución: Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca y Miguel Cisneros, por UCD; Gregorio Peces-Barba, por el PSOE; Manuel Fraga, por AP; Jordi Solé-Tura, por el PCE-PSUC y Miguel Roca por el PDC catalán.

El 24 de diciembre la Ponencia entregó al Presidente de la Comisión el Anteproyecto de Constitución, después de haber celebrado 29 sesiones confidenciales, y el 5 de enero de 1978 lo publicó el Boletín Oficial de las Cortes. El día 31 se abre un plazo de enmiendas al Texto, al que se presentan 1133. La Ponencia estudia y elabora un Dictamen definitivo sobre el Proyecto constitucional, que se publica de nuevo en el BOC. Entre mayo y octubre del 78 se debate el proyecto en el Congreso y Senado, para ser aprobado definitivamente el Texto por las Cortes Españolas, el día 31 de octubre de 1978, con un 94,35% de los votos emitidos. Se abstuvieron 22 representantes: 12 (PNV), 3 (AP), 2 (ER), 1 (UCD) y 4 Grupo Mixto. Votaron en contra 11 parlamentarios: 5 de AP, 3 vascos y 3 del Grupo Mixto.

El 6 de diciembre de 1978 se celebró el referéndum de la Constitución, que consiguió un 87,8 de votos afirmativos por tan sólo un 7,8% en contra. Finalmente, la Constitución fue sancionada por el Rey, en sesión conjunta de las Cortes, el 27 de diciembre de 1978 y el 29 fueron disueltas las Cortes Constituyentes, como corresponde a la ley, cerrando así el periodo de transición política española.

¿Qué es una Constitución?

Esta es la pregunta que se hacía el político alemán F. Lasalle hace 140 años en su gran discurso de Berlín. Entre otras cosas contestaba: “...una Constitución debe ser algo mucho más sagrado todavía, más firme y más incommovible que una ley ordinaria... La Ley Fundamental del país... que constituya el verdadero fundamento de las otras leyes”

Históricamente la respuesta a esta pregunta ha sido muy variada y plural. Desde los que consideraban que su función era dar legitimidad al poder, a los que la limitaban a organizarlo y distribuirlo o los que la vieron como fruto de un pacto entre la Corona y el pueblo, donde el rey se encontraba por encima de la norma; algo muy propio del siglo XIX español.

Ninguno de estos planteamientos son hoy aceptados, al menos en Europa, donde, después de los grandes fracasos bélicos del siglo XX, se ha recuperado la idea primigenia del constitucionalismo en la que se afirma que la Constitución no es sólo una exigencia lógica del sistema político, sino que apela a una corriente ética donde el pueblo decide, participa y se reserva ámbitos de libertad e instrumentos de control muy por encima de los que hasta estos momentos se han registrado en ningún lugar del mundo.

La Constitución es algo más que una serie de normas técnico-jurídicas; ampara también a una filosofía política, económica y social, y constituye un marco en beneficio de los miembros de una comunidad políticamente organizada. Toda Constitución que se precie de tal, y la nuestra lo es a todas luces, debe recoger en su preámbulo y Título Preliminar las grandes definiciones sobre la esencia del Estado de Derecho democrático, el respeto y la protección a los ciudadanos que la componen, junto al libre ejercicio de sus derechos, libertades y peculiaridades. Eso, sin olvidar el contenido social que debe albergar, como avanzadilla de la igualdad y el equilibrio. La Constitución no sólo es norma, es, además, un valor cultural, que remite a la práctica jurídica e institucional y que debe ser conocido, enseñado y, luego, practicado; porque, como dice el artículo 10.1 de la CE “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social” o sea, fundamento de la convivencia democrática, del respeto dentro del pluralismo y de las libertades y el progreso cultural y social.

El hecho de plasmar unos principios generales y un conjunto de derechos y libertades, a la vez que se regulan los órganos de poder y de control y se establecen los tribunales, no conforman, por sí solo, una obra constitucional bien acabada, se necesitan, además, unos procedimientos legales de reforma de dicha Constitución. Es la única manera de evitar autoritarismos y oportunistas políticos tendentes a modificarla en beneficio propio. Para lograr esa posibilidad de modificación, que, por otro lado, hay que entender que va dirigida a una sociedad donde el conjunto de sus individuos evoluciona, se necesita que toda Constitución incluya un procedimiento, generalmente complejo de reforma y que éste sea mucho más gravoso que los exigidos para la modificación de leyes ordinarias. Pero no se trata de un texto sagrado y, por tanto, inmutable. Se puede modificar cuando resulte útil a la comunidad a la que va dirigido y los principios recogidos en él empiecen a quedarse obsoletos.

La reforma de nuestra Constitución exige el voto afirmativo de los 3/5 o los 2/3 de los parlamentarios, según los artículos que se pretendan modificar o suprimir; además de su ratificación en un referéndum popular. Así, pues, aunque más de la mitad de los parlamentarios quisieran reformar el texto constitucional, si no alcanzan esas mayorías cualificadas no pueden proceder a la reforma, según queda claramente expresado en los artículos 167 y 168 de nuestra Lex Magna.

Nuestra Constitución es, en suma, la que define la estructura política del Estado, fija la distribución del poder y concreta un catálogo de derechos y libertades, que son la esencia de la limitación de ese poder. Es, en definitiva, una norma, un referente, un símbolo, una bella utopía colectiva que genera preguntas sin posible respuesta.

NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL

La historia del constitucionalismo español revela la pugna entre dos grandes corrientes políticas nacionales; los que deseaban el reconocimiento de la soberanía nacional, la representación de los ciudadanos en las Cortes y la división de los poderes del Estado, y los que, al contrario, veían la Constitución como un gran obstáculo para sus intereses. Este grupo formado por la oligarquía económica, la Iglesia y el ejército en torno a la Corona ni se parlamentarizó ni consintió la consolidación de formas de gobierno alternativas.

Este hecho ha dado pie a la creación de una corriente histórica que defiende la España pendular: una nación oscilando entre el progresismo y el tradicionalismo, entre el avance y la reacción. Ideas contrapuestas que viciaron el juego político decimonónico, impidiendo que en España se consolidara el proceso del Estado constitucional primero, y el de la democracia después.

Por debajo de esa oscilación pendular se observa un cómputo numérico, que nos hace reflexionar sobre el gran predominio de la tradición y el conservadurismo en España. Hecho que vino a agravar muy considerablemente la rancia confrontación entre el inmovilismo y el progreso. Como afirma el profesor Blanco Valdés: *“De los ciento sesenta y seis años transcurridos entre 1812 y 1978, España vivió sesenta y dos años de negación radical del constitucionalismo (los del sexenio absolutista y la década ominosa de Fernando VII y las dos dictaduras militares de Franco y Primo de Rivera), y otros sesenta y ocho años de constitucionalismo oligárquico, inmovilista y antidemocrático (los correspondientes a las Constituciones de 1845 y 1876). Frente a esos ciento treinta años, poco más de tres décadas de signo progresista o democrático: los marcados por la vigencia de las Constituciones de 1812, 1837, 1869 y 1931”*. Pero la influencia de estas Constituciones progresistas fue muy superior al resto e hicieron que el inmovilismo conservador sucesivo no tuviera más remedio que tenerlas en cuenta y dar un paso más en el restringido número de concesiones

La historia del constitucionalismo español inicia su difícil andadura con la reunión de las Cortes de Cádiz de 1810. Desde este momento la larga marcha hacia el régimen constitucional va a verse entorpecida por un gran número de problemas; pero el de mayor importancia es el de nuestro retraso en la configuración de una estructura social y económica moderna. La primera experiencia liberal, iniciática y fundadora del constitucionalismo hispano se le deba a la labor desarrollada por las Cortes de Cádiz de 1812, la cual será abortada por la llegada de Fernando VII, dos años después. La sublevación de Riego consiguió implantarla de nuevo durante el trienio liberal (1820-23), pero con escaso éxito, ya que el rey volvió a sumir, de nuevo, a España en la Década ominosa, que sólo finalizó con su muerte. Los intereses dinásticos hicieron que se abriera la puerta del liberalismo con el Estatuto Real de 1834, de escasa vigencia por la presión progresista, que en 1837 logró redactar una nueva Constitución con Espartero al frente. Los golpes, manu militari, tan corrientes en nuestra historia contemporánea, cambiaron el signo de nuevo, y bajo el triunfo moderado de González Bravo y Narváez, asistimos a la inauguración de la del 45, de tan larga duración como la época isabelina y de marcado conservadurismo. Un nuevo impulso progresista se produce con la Gloriosa revolución de 1868, que cuajó al año siguiente con la primera Constitución democrática española; pero, como siempre, de muy escasa vigencia, al ser desbordada por la aventura fallida de Amadeo de Saboya y la precipitación hacia la Primera República, que proyectó una Constitución federal. De nuevo los pronunciamientos militares terminaron con la única experiencia democrática española, y en 1876, además de haberse restaurado la dinastía borbónica con Alfonso XII, Canovas inició el sistema de la Restauración con la Constitución conservadora del 1876 al frente. La de más larga duración hasta la actualidad, casi cincuenta años; pero de triste y turbulenta existencia, terminando como empezó: con un golpe militar, el de Primo de Rivera de 1923. Cuando en 1930, el general decide poner fin a su dictadura, oficialmente cayó él, los despojos de la Constitución de 1876 y la Corona, con Alfonso XIII a la cabeza. Las elecciones locales del 12 de abril de 1931 dieron el triunfo a los republicanos, que rápidamente proclamaron la II República y su Constitución republicana; con ella se intentó dar un giro radical a la marcha de la historia nacional; pero tras cinco años de conflictos y tensión, una parte del ejército se subleva y arroja a España a la amarga experiencia de una guerra civil y una dictadura de brutal negación del constitucionalismo. En 1978, fruto de una rápida transición y mediante el diálogo y el consenso, conseguimos una Constitución equilibrada, pactada, flexible... La vigente en la actualidad, de la que, por primera vez, podemos decir que carece de tendencias y partidismos y está hecha para que todos los españoles, con nuestras peculiaridades, quepamos dentro de ella

LA ESTRUCTURA Y LOS PUNTOS ESENCIALES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Desde el punto de vista técnico nuestra Constitución consta de un preámbulo y 169 artículos, más disposiciones adicionales, transitorias y finales. Está dividida en once Títulos, que vienen a ser como once grandes apartados que se cobijan bajo la tradicional división de la parte dogmática, o principios generales de carácter filosófico e ideológico, que inspiran el desarrollo de la sociedad y del Estado y que reconocen un conjunto de derechos fundamentales. Y la parte orgánica, en la que se establece la división de poderes, la organización territorial y la distribución de competencias.

La Constitución española de 1978 proclama su voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada. Propugna, como valores superiores, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; y tiene, como principios fundamentales “*el Estado social y democrático de Derecho*”, la monarquía parlamentaria y el Estado de las Autonomías.

La declaración de derechos y deberes es extensa y una de las más completas del constitucionalismo vigente. Sobresalen por su trascendencia y novedad en España, aparte de las libertades fundamentales, las referidas a la mayoría de edad a los dieciocho años, la abolición de la pena de muerte, el que no se reconozca ninguna religión estatal, aunque se tiene en cuenta el peso de la religión católica en España; o abrir la puerta al divorcio. Junto a los derechos políticos más tradicionales, se incorpora un catálogo de derechos sociales y económicos, que suponen la apuesta por un Estado de bienestar dentro de una economía social de mercado. Algunos derechos sociales reconocidos (cultura, enseñanza, sanidad, trabajo, vivienda, medio ambiente...) son difíciles de concretar por la falta de garantías constitucionales para poderlos llevar a cabo, de donde se desprende cierta utopía de futuro en nuestra Constitución.

Políticamente se configura como un Estado de nítida división de poderes. El poder legislativo lo conforman dos cámaras, Congreso de Diputados y Senado, que son elegidas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, cada cuatro años. El Congreso tiene mayor peso político y la última palabra en la aprobación de las leyes. El Senado se diseñó como cámara representativa territorial (de las Comunidades Autónomas); pero aún no tiene ese cometido.

El poder ejecutivo lo ejerce el Gobierno, que, además, se le atribuye capacidad para legislar. El Congreso controla al Gobierno mediante el debate, la censura y la moción de confianza. El Gobierno, además de ostentar el poder ejecutivo, dirige las administraciones civil y militar y conduce la política interior y exterior.

El poder judicial corresponde a los jueces y los tribunales, que tienen como función primordial garantizar el amplio número de libertades que los ciudadanos poseen; proteger las leyes y ejercer la justicia. Esta labor también la ejercen el Defensor del Pueblo y el Tribunal Constitucional.

La novedad más importante de la Constitución española radica en el Título VIII, Capítulo III, en el que se regula una nueva organización político-territorial del Estado, incorporando el denominado Estado de las Autonomías. Muy posiblemente los padres de la Constitución leyeron, antes de afrontar este tema, el artículo de James Madison de 1788 sobre las bondades de la unión americana: “*En una República unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes... Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo*”. Esto es lo que quisieron reflejar en el artículo 2 de la CE nuestros legisladores, después de muchas discusiones, consensos y actualizaciones.

Pero la Constitución española no regula las autonomías, sino que establece procedimientos para que unos territorios, a través de dos vías (la rápida, comunidades históricas; y la lenta, las demás) sus representantes expresen la voluntad de autogobierno e inicien un proceso de elaboración de sus respectivos estatutos de autonomía. La aprobación de dichos estatutos convirtieron a las Comunidades en autónomas. Según este esquema, la Constitución no delimita los poderes de las Comunidades, sino que establece una lista de las competencias que podrán asumir, las que en ningún caso saldrán del Estado central y otro gran número sin determinar. De ahí que no todas las autonomías tengan el mismo nivel competencial. A este hecho se le ha llamado autonomía a la carta y ha generado y genera un buen número de conflictos y origen de que muchas voces exijan la reforma de la Constitución para poder acceder a un nivel competencial mucho más alto. Aunque en algunos casos están próximos a llegar al techo posible de competencias y su autogobierno es el más amplio existente en Europa.

