CLAVES DE LA TRANSICIÓN (II)

La Constitución del 78: de la Ponencia al Texto

por **ANTONIO FONTÁN**

El veintinueve de diciembre del recién comenzado 2003 se cumplirán los veinticinco años de la sanción por el Rey y la consiguiente promulgación de la Constitución de 1978.

Ya desde principios de año se advierte que corporaciones públicas, partidos políticos, entidades y organizaciones sociales, medios de comunicación y, finalmente, no pocas distinguidas personalidades de la universidad del pensamiento y de la pluma se disponen a contribuir con estudios, documentos, informaciones y comentarios a la conmemoración de ese acontecimiento. Es asunto que ha de ocupar el interés de la opinión pública y de la ciudadanía durante largos meses. Por eso puede ser oportuno recordar cómo fueron los principios del proceso de creación y aprobación del texto constitucional.

LA REFORMA POLÍTICA

Las primeras Cortes democráticas del nuevo régimen fueron elegidas el 15 de junio de 1977, ateniéndose la convocatoria electoral y las normas que rigieron los comicios a lo dispuesto en la Ley para la Reforma Política, que había sido aprobada por una inmensa mayoría de ciudadanos en el referéndum de 15 de diciembre de 1976.

En la tramitación de esta Ley se habían cuidado las formas y procedido con decisión y celeridad. En septiembre el Gobierno Suárez, cumpliendo normas de procedimiento heredadas del régimen anterior, envió

el Proyecto al Consejo Nacional del Movimiento (que todavía existía), para «conocimiento e informe». Seguidamente, el texto, junto con ese «informe» se remitió a las Cortes Españolas (las de antes) que, en la sesión plenaria de 18 de noviembre, dieron al Gobierno una victoria espectacular, que puso de manifiesto cómo nadie pensaba seriamente en mantener las instituciones políticas de la situación precedente. Cuatrocientos veinticinco «procuradores» votaron a favor de la Ley que pondría fin a la existencia de aquella Asamblea; cincuenta y nueve en contra; treinta y cuatro fueron los que se abstuvieron. Fue la sesión de las Cortes orgánicas que los comentaristas políticos llamarían la del *harakiri* del *Movimiento*.

Ni en esa Ley ni en la convocatoria electoral de la primavera del 77 se precisaba que el futuro Parlamento hubiese de ser una Legislatura Constituyente. Pero en el breve, claro y escueto texto de la Ley se enunciaban unos principios y unos preceptos que habrían de servir de fundamento y de cauce para el funcionamiento del Estado, cuya aplicación o puesta en práctica difícilmente podría realizarse sin algún tipo de momento constituyente.

En el artículo primero se establecía que la democracia española se basaría en la supremacía de la ley y que ésta debería ser la expresión de la voluntad soberana del pueblo. A continuación se precisaba que en las Cortes residiría la potestad de elaborar y aprobar las leyes, que luego serían sancionadas y promulgadas por el Rey.

Era evidente que las disposiciones fundamentales del régimen anterior habían de ser sustituidas por otro ordenamiento que respondiera a las necesidades y características políticas de la nueva monarquía de manifiesta vocación democrática que, no por nueva, dejaba de ser el régimen político histórico de España. El artículo tercero de la Ley de Reforma preveía que, con el nuevo Parlamento democráticamente elegido, se podría proceder a una «reforma constitucional», lo cual no dejaba de ser un eufemismo que amparaba la necesidad de acometer una nueva organización política de la nación.

De hecho, el Gobierno Suárez, desde la toma de posesión de éste a principios de julio del 76, había adoptado importantes medidas políticas en orden al reconocimiento y protección de las libertades públicas y

privadas (particularmente respecto de la opinión y la prensa), indultos, amnistía y acogida del retorno de exiliados, que entonces, fuera de algunos de los principales líderes del partido comunista, eran pocos. Igualmente había desarrollado una decidida acción de diálogo y entendimiento con los partidos y *prepartidos* de definición democrática que salían de la clandestinidad o de la penumbra, y con los grupos que pugnaban por organizarse en partidos, plataformas, *platajuntas*, etc.

Esas actuaciones del Gobierno del 76 definían los propósitos que animaban a los responsables del poder. La decidida y activa posición de Suárez y de sus ministros fue en aquel momento de la transición tan importante como la misma Ley de Reforma. Esta sería el *texto* y la política de aquel Gobierno fue su *contexto*.

LOS CAMINOS DE LA CONSTITUCIÓN

En el artículo tercero de la tantas veces mencionada Ley se precisaba que la «iniciativa de reforma constitucional» correspondería al Gobierno o al Congreso de los Diputados. El Gobierno, que había sido el padre o el padrino de la Ley, parecía dispuesto a asumir esa responsabilidad y se encontraba en condiciones técnicas de hacerlo. Pero se impuso la prudencia de consultar el asunto con los partidos que habían obtenido escaños en el Parlamento.

En esas conversaciones quedaron de manifiesto diversas reservas y reticencias por parte de algunos grupos a que el Proyecto o Anteproyecto de Constitución viniera del Gobierno, como también una marcada inclinación a que fuera la Cámara la que se hiciera cargo directamente de esa tarea y promoviera y desarrollara esa iniciativa legislativa de reforma constitucional, que la irrepetible situación histórica del país necesitaba.

Era esta la segunda de las opciones que ofrecía la Ley que había dado lugar a la convocatoria y elección del Congreso y del Senado. Sobre ella recayó un acuerdo político del Gobierno y de los partidos parlamentarios.

Los efectos prácticos de la Ley para Reforma Política no terminaron ahí. La Constitución incorporaría su espíritu, algunos de sus principios dogmáticos y parte de sus preceptos orgánicos. Entre los primeros,

la supremacía de la Ley, la soberanía del pueblo, la inviolabilidad de los derechos fundamentales de la persona, vinculantes para el Estado, etc. Entre los segundos, la atribución a las Cortes de la potestad legislativa y al Rey la función de sancionar las leyes, el bicameralismo parlamentario, el modo de elección y hasta el número de los diputados y senadores, más la previsión de dispositivos correctores para evitar una excesiva fragmentación de las Cámaras: se preveía que se exigiera un número mínimo de sufragios para ser elegido, establecía que la provincia fuera de circunscripción electoral, etc. Otras disposiciones de Ley cayeron en desuso por su propio peso o no se aplicaron nunca, como la elección de consejeros del Reino, una institución que ya antes de junio del 77 había quedado extinguida; la vigencia provisional para las nuevas Cámaras del reglamento de las Cortes de antes, etc.

INICIATIVA CONSTITUCIONAL DE LOS DIPUTADOS

En cumplimiento del acuerdo de Gobierno y partidos sobre la iniciativa de reforma constitucional, el Congreso de los Diputados, en la que fue una de sus primeras sesiones, el 26 de julio del 77 por la tarde, aprobó una moción de la Mesa de la Cámara, respaldada por el acuerdo unánime de los portavoces de todos los grupos parlamentarios, por la que se creaba una «Comisión Constitucional» que sería la encargada de dar forma y desarrollar esa iniciativa constituyente.

Casi seguidamente, el lunes 1 de agosto, quedó formada la Comisión Constitucional conforme a lo establecido en las reglamentaciones provisionales de la Cámara, que no eran las de las otras Cortes, sino unas aprobadas por los grupos políticos del Parlamento democrático. En ese mismo día la Comisión eligió a los siete diputados a los que se encargaba la redacción de un Anteproyecto de Constitución. Sus nombres y personalidades son sobradamente conocidos de los lectores de *Nueva Revista* y de mucha gente más, por lo que no parece necesario repetirlos aquí. Tres de ellos, Cisneros, Herrero de Miñón y Pérez-Llorca, han honrado alguna vez nuestras páginas con sus colaboraciones y esperamos que lo sigan haciendo.

Se puede decir que en ese mismo día los siete ponentes iniciaron sus trabajos. Seis meses después, el 24 de diciembre, el presidente del Congreso ordenaba la publicación del Anteproyecto que habían redactado los siete ponentes. Lo acompañaban numerosos votos particulares redactados por ellos mismos o por los grupos parlamentarios correspondientes, que discrepaban del texto aprobado por mayoría en las sesiones de la ponencia.

Diputados individuales y grupos parlamentarios presentaron, hasta el 31 de enero del 78, setecientas setenta y nueve enmiendas a ese Anteproyecto, algunas de las cuales comprendían propuestas de modificaciones a varios artículos, o a expresiones o lugares concretos. Sólo las de la Unión de Centro Democrático, el partido del Gobierno, afectaban a unos setenta pasajes del texto del Anteproyecto.

EL ANTEPROYECTO Y LA CONSTITUCIÓN

Los ciento cincuenta y nueve artículos y cinco disposiciones transitorias del Anteproyecto fueron modificados en numerosos detalles de su texto y algunos aspectos de la sistemática. Al final del proceso constituyente los artículos eran ciento sesenta y nueve y quince las disposiciones finales (adicionales, transitorias, etc.).

Al campo de la ponencia pertenecen los votos particulares de los diputados que la componían y los que presentaron en nombre de sus partidos. Los de los grupos de Alianza Popular, de la Minoría Catalana y del Partido Comunista incidieron principalmente en el título VIII, que en el Anteproyecto se llamaba «De los Territorios Autónomos». No obstante, los tres partidos, como es de suponer, divergían ampliamente en sus propuestas.

Entre los votos particulares de los ponentes llamó poderosamente la atención del público político y del general el presentado en nombre de su partido por el diputado socialista Gregorio Peces-Barba, que proponía *República* en lugar de *Monarquía*. Eso, junto con la retirada de la ponencia de ese mismo parlamentario, fueron las notas estridentes de los primeros pasos del *iter* redaccional de la Constitución. Suele pensarse que la propuesta republicana del PSOE no se encaminaba a plantear

formalmente un debate sobre la forma de Estado, que la ciudadanía española en general daba por resuelta. Más bien parece que fuera una declaración testimonial de fidelidad a la antigua historia de las siglas de un partido que los jóvenes socialistas de Suresnes habían hecho suyas. Republicanos habían sido sus fundadores y republicanos sus dirigentes de los años en que fueron poder y en los tiempos de oposición y de clandestinidad.

Entre el texto del Anteproyecto y el definitivo de la Constitución hay numerosas diferencias, algunas muy notables. No hay que olvidar que entre uno y otro se elaboraron un nuevo informe de la ponencia y los dictámenes de las Comisiones Constitucionales del Congreso y del Senado, más el Proyecto del Congreso y las propuestas de modificación del Pleno del Senado.

UN PROCESO HOMOGÉNEO

Pero más que las diferencias llama la atención al estudioso o al simple ciudadano que compare unos y otros documentos la homogeneidad de todo el proceso. En la parte dogmática (Títulos I y II del Anteproyecto y Título preliminar y I de la Constitución) no hay diferencias sustanciales, aunque sí las haya de cierta importancia. Lo mismo cabe decir de la sección orgánica (Corona, Parlamento, Gobierno, Administración, Relaciones entre Gobierno y Cortes, Poder Judicial y Economía y Hacienda). El Título VIII de la Constitución está más elaborado que el de la Ponencia, porque contempla no sólo las «autonomías territoriales», sino toda la Organización Territorial del Estado. También es, ha sido y será el título más debatido, defendido y combatido del texto constitucional, como corresponde al que es también el más novedoso en la historia del Estado español.

Respecto de toda esta cuestión de la distribución territorial del Estado —y del poder— hay que tener cuenta que, a lo largo del proceso constituyente, se fueron produciendo los primeros e irreversibles hechos del proceso preautonómico, junto con el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña y creación del Consejo General del País Vasco (pasos previos a la recuperación de las instituciones estatutarias de los años 32 y 36).

La sistemática general del texto del Anteproyecto coincide casi literalmente con la que corresponde a la Constitución. Probablemente la letra de la mitad o más de los artículos también. Había una voluntad política de consenso entre los partidos del Gobierno y los de las oposiciones y entre sus dirigentes. Eran un reflejo del clima general de entendimiento y tolerancia que reinaba en la casi totalidad de la nación; pero fue un mérito particular de los siete ponentes haber acertado a dar forma —aunque fuera en forma de borrador y en sus grandes líneas— a esa necesidad y sentimientos.

Es frecuente que, con ocasión o sin ella, los ciudadanos empleen en su vida corriente la expresión de que algo es «constitucional» o «anticonstitucional». A veces esas palabras responden simplemente a que uno cree que tiene derecho a algo y que otro no. Pero también significan que la ciudadanía española se ha tomado en serio la Constitución, sabe de qué tratan sus principios y sus preceptos, aunque no la haya leído nunca ni acaso piensen hacerlo.

En repetidas ocasiones a lo largo de estos años se han celebrado actos de reconocimiento a los ponentes de la Constitución. Probablemente ellos no lo hicieron todo, ni siquiera lo más importante. Pero acertaron a dar forma a un conjunto de ideas, sentimientos, aspiraciones y experiencias de más de la mitad de sus compatriotas de hace veinticinco años. También los que han venido después, que ya son varios millones, sabrán apreciar, si se les explica bien, el resultado de todo aquel proceso. ANTONIO FONTÁN