

# Un aniversario constitucional

(27 de diciembre de 1978)

Nicolás Pérez-Serrano\*

**E**L pasado 27 de diciembre se han cumplido dieciocho años de la fecha en que S.M. el Rey, D. Juan Carlos I, firmó, en presencia de las dos Cámaras de las Cortes, la Constitución aprobada en referéndum el día 6 (festividad de San Nicolás de Bari) del propio mes de diciembre. Cumple, así, nuestra Constitución de 1978 su mayoría de edad, efeméride que invita a hacer una valoración de su contenido y funcionamiento, sobre todo cuando nuestro constitucionalismo histórico (con la excepción de 1876 y el cripto constitucionalismo de las leyes fundamentales franquistas) tan pocos ejemplos ofrece de textos de larga duración.

## I. Características de la historia constitucional española

**E**N apretada síntesis la historia de 1808 a 1978 podría centrarse en torno a diez grandes caracteres, cuyo desarrollo

\* Letrado mayor de las Cortes españolas. Madrid

no nos resulta posible abordar en estas páginas, por lo que paso simplemente a esbozarlos. El primero es la carencia de *estabilidad política*. Sería el segundo la *inestabilidad constitucional* (de estos dos primeros cabría deducir la multiplicación de textos y de proyectos constitucionales, así como la permanente discusión respecto a formas de gobierno y de Estado, tanto en lo que se refiere a formulaciones monárquicas o republicanas, como a la distribución territorial del poder, dando lugar a realidades o proyectos de Estado unitario, federal, integral o regional). La tercera nota característica es el enfrentamiento entre ideas *absolutistas y liberales*, con un tejido social en el que se echa de menos la aportación de una auténtica revolución industrial. El cuarto podría enunciarse como los rigores del *exilio* alternativo de una parte de la clase política, que tiene ideas contrarias a la dominante en cada época. En quinto lugar, hemos tenido un *constitucionalismo impuesto*, con una simultánea no aceptación del marco constitucional configurado por el partido ganador. No hay, pues, una franja constitucional aceptable por todos y que emerja como símbolo contrario al «trágala» (1) con que habitualmente se impone el texto constitucional.

El sexto carácter es la excesiva *presencia del estamento militar*, tanto en los procesos constituyentes (el «pronunciamiento» es palabra acuñada por nuestro constitucionalismo histórico), como en el proceso diario del poder. En séptimo lugar sería posible hablar de la inexistencia de una bien definida *clase media* amplia, que sea producto de una revolución industrial y que sea portadora de la idea liberal-conservadora dentro de un marco constitucional.

Acaso como fruto de muchas de las notas hasta ahora vistas, podríamos señalar en octavo lugar que el ritmo es el de la *ley del péndulo*, con paradas sólo en los puntos extremos, pues no hay sino alternancia brusca de los poderes y de las fórmulas constitucionales.

Especial relevancia, en noveno término, tiene la *pervivencia de pleitos históricos*, recidivos como las enfermedades: de un lado, el dinástico, que da lugar a guerras fratricidas en que se enfrentan Borbones y Carlistas; de otro, el territorial, tanto en lo nacional (centralismo frente a fuerismo y nacionalismo), como en los territorios de América (luchas de independencia); ade-

(1) Hay varias letrillas para el trágala. En una primera estrofa diría así: «Por los serviles, no hubiera unión, ni, si pudieran, Constitución; pero es preciso roan el hueso, y el liberal les dirá eso. Trágala (hasta siete veces se repite), Perro». En otra variante se lee: «Trágala o muere, tú, servilón, tú que no quieres Constitución». Y conforme a otra versión se decía: «Antiguamente a los chiquitos se les vestía de frailecitos, pero hoy en día los liberales visten los suyos de nacionales. Trágala (se repite hasta doce veces), traga la Constitución».

más, el religioso: nacional-catolicismo frente a anticlericalismo (2); sin olvidarse del social, con una larvada, pero intensa, lucha de clases; y, por último, ideológico en el que combate lo nacional frente a lo extranjerizante. Como resumen, múltiples o varias Españas (y no sólo las dos señaladas por el poeta) en pugna.

Y, por último, en décimo lugar, la *oligarquía* y el *caciquismo*, que dan lugar a una extensísima bibliografía (3). Como puede verse, el constitucionalismo histórico nos muestra una faz harto conflictiva, llena de desencuentros (4), nada proclive al pacto en aras a la pacífica convivencia.

## II. Inversión del signo en 1977-78

PUES bien, el *proceso constituyente de 1977 y su fruto*, la vigente Constitución de 1978, están plagados de notas contrarias a las que acabamos de enunciar. El *consenso* inspiró el texto; pero también las actitudes personales, generosas en la comprensión de ideas y planteamientos ajenos; texto y contexto, pues, rompieron el anterior molde, y alumbraron una Constitución de nuevo cuño. Como prueba de ese espíritu recordaré un dato no conocido o al que no se le ha dado suficiente realce, pero que sirve para confirmar que en 1977 se *asumía toda la historia*: la fecha de las Juntas Preparatorias de las Cortes elegidas en junio de ese año se hace coincidir con el 13 de julio, para recordar la apertura de las Cortes constituyentes de 1931, durante la Segunda República; y la solemne sesión conjunta de apertura por el Rey de la legislatura tiene lugar el 22 de julio, que coincide con la fecha en que D. Juan Carlos prestó juramento ante las Cortes franquistas en 1969.

Podrían traerse a colación más datos y ejemplos. Pero baste, para resumir esta argumentación, mencionar que se intentó resolver de manera consensuada el gran número de pleitos históricos a que antes aludíamos, utilizando para ello fórmulas de urgencia pre-constitucionales (por Real Decreto-

(2) M. Azaña, en su obra *El jardín de los frailes*, 1935, pág. 13, dice que el catedrático Narciso Campillo era «Clerófobo».

(3) Adolfo G. Posada decía, no sé si irónicamente, pero sí con todo grafismo, casi procedente del mundo penal, que en España las elecciones «se perpetran».

(4) Decía con razón Ortega (artículo en *El Sol* de 2.º de junio de 1924) que «las instituciones democráticas han sido inspiradas por la musa de la desconfianza» (*Obras Completas*. Madrid, Alianza Editorial, Revista de Occidente, Tomo XI, 1994, pág. 32).

Ley fue aprobando los regímenes preautonómicos) o postconstitucionales (la propia Constitución ve cómo su texto es objeto de publicación en el «BOE» en castellano, balear, catalán, gallego, valenciano y vasco). Queríase con todo ello dar por finalizado el anterior modelo de constitucionalismo, al que acaso podríamos caracterizar como de *espasmódico*.

### III. Una Constitución aplicable y aplicada

**T**ENDRÁ sin duda este texto de 1978 defensores y detractores. Pero no creo que puedan alzarse voces que no estén de acuerdo con el título de este apartado. En efecto, durante dieciocho años ha resultado de gran aplicación este texto constitucional. Hasta el punto que casi la integridad de sus mecanismos han sido puesta en práctica; acaso haya algunos extremos a los que dicha afirmación les resulte ajena, pero son en todo caso la excepción.

Me atrevo, así, a señalar cuáles son los ámbitos en los que se ha producido una laguna de aplicación constitucional: y, como podrá observarse, hay supuestos en los que más vale que sea así, como ocurre con la declaración del estado de guerra, pues es mejor que nunca tenga que aplicarse la previsión constitucional al respecto. Y lo mismo podríamos afirmar respecto a la existencia de responsabilidad criminal al Presidente o a los demás miembros del Gobierno; o con las declaraciones de los estados de alarma, excepción o sitio.

Hay, sin embargo, otros supuestos en que no se entienda por qué la Constitución no ha tenido aplicación o desarrollo durante estos casi cuatro lustros. Enumeraremos los que en mi opinión tienen mayor significado; en primer lugar, destaca que no se haya aprobado el Reglamento de las Cortes Generales, destinado a regular las sesiones conjuntas de las Cámaras, especialmente en lo que atañe a competencias relativas a la Corona. En conexión con esta materia debe asimismo señalarse que tampoco se ha aprobado la ley orgánica por la que de forma abstracta e intemporal han de regularse las abdicaciones y renunciaciones al Trono. Y, como es bien conocido, hasta hoy no ha sido necesario que un Regente jure la Constitución.

Acaso pudiéramos atisbar otro bloque de materias en que o no se han cumplido las previsiones constitucionales, o no se han desarrollado o aplicado sus preceptos: ocurre así con las leyes estatales por las que deben señalarse los principios a través de los cuales habrá de armonizarse la legislación

de las Comunidades Autónomas; o con las facultades del Gobierno (contando con una cualificada mayoría en el Senado) para lograr que una Comunidad Autónoma cumpla con sus obligaciones o lo haga de acuerdo con el exigible interés general.

Repito que ninguna explicación se ha dado (amén, lógicamente, de la más inexplicita consistente en afirmar que no ha sido necesario) acerca de estas lagunas de aplicación o desarrollo, que, como venimos señalando, se hacen llamativas con el devenir del tiempo.

Pero conste que, a *sensu contrario*, debe repararse en el altísimo grado de aplicación del Texto constitucional en estos dieciocho años transcurridos desde 1978: ha habido incluso (en 1982) una reforma constitucional, un referéndum sobre la OTAN, el parlamentario juramento de la Constitución por el Príncipe de Asturias al alcanzar su mayoría de edad, un conato de inaplicación o derogación abrupta de la propia Constitución por incontrolados estamentos militares a comienzos de 1981 (5), la dimisión de un presidente del Gobierno, mociones de censura y cuestiones de confianza... y todo un diario devenir que ha supuesto un grado bastante alto de cumplimiento y de desarrollo constitucionales (6).

Con todo estos ejemplos –dentro de la brevedad que impone este comentario y el carácter finalístico, no para especialistas, con que se escriben estas líneas– se cumplen dos de los grandes significados que da a la Constitución el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (7): de una parte (recogida en cuarto lugar) como ley fundamental de la organización de un Estado; y, de otro lado (acepción quinta), como estado actual y circunstancias de una determinada colectividad. Y el estado de la cuestión es que ya se han producido seis legislaturas (1979, 1982, 1986, 1990, 1993 y 1996),

(5) Recuérdese la alocución del Rey D. Juan Carlos I esa noche de febrero de 1981 en TVE: «La Corona, símbolo de la permanencia y unidad de la Patria, no puede tolerar en forma alguna acciones o actitudes de personas que pretendan interrumpir por la fuerza el proceso democrático que la Constitución votada por el pueblo español determinó en su día a través del referéndum».

(6) No resisto la tentación de insertar, con gusto, una cita del siempre sugerente Voltaire: «el gobierno popular es por su misma esencia menos inicuo y abominable que el poder tiránico... Aun así, cometerá faltas, porque se compondrá de hombres... ipero nuna conocerá esa nación noches como la de San Bartolomé, ni matanzas como la de Irlanda, ni Vísperas Sicilianas, ni Inquisición...». Recogida en la voz Democracia, *Diccionario filosófico*. Madrid, Ediciones Temas de Hoy, Tomo I, 1995, pág. 556.

(7) Vigésimoprimer edición, Madrid, 1992.

con absoluta normalidad y ello da idea de cuánto se ha avanzado, desde un constitucionalismo espasmódico a otro de muy diverso signo, quizá primordialmente debido a la temprana incorporación al bloque constitucional de una derecha y de una izquierda acaso reticentes en un primer momento.

#### IV. Virtudes y vicios ocultos. La europeidad como remedio

NO quiero cerrar estas líneas sin reconocer (quede el análisis, sin embargo, para otro momento) que el texto de 1978 alberga virtudes, qué duda cabe; pero que también como ocurre en las compraventas, pueden encerrarse en el mismo vicios ocultos. No dejarán de alzarse voces respecto a una de las cuestiones de mayor envergadura, a saber, la integración o desmembración del territorio patrio; y algunos llegarán a pensar, o incluso a decir por escrito, que se está quebrando la sacrosanta unidad nacional, dada la permisividad constitucional y su ulterior desarrollo estatutario y competencial, proclive a la proliferación de Comunidades Autónomas con asunción de máximos niveles de potestades y facultades. Pues bien, a ese respecto permítanseme dos breves apuntes: de un lado, que el Estado nacional no es sino un ejemplo *histórico* en las formas de organizarse una comunidad política; y, de otra parte, que el signo de los tiempos parece conducirnos a uniones territoriales más amplias, por lo que, de no cambiar aquél, no parecerá extraño que *cedamos soberanía* en favor de dichas formas extensas. Así, Europa será referente y remedio, modelo de una nueva integración (ideal que no está lejos de pensadores alemanes de comienzos de este siglo, que hablaban precisamente de la Constitución como integración), y destino, durante el veintiuno, de nuestros pasos como tal comunidad política española.