

1. SOBRE EL CONSENSO Y OTROS TEMAS

Gregorio Peces-Barba Martínez

LA OPINIÓN DE UN PONENTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONSENSO Y OTROS TEMAS



UISIERA hacer algunas observaciones sobre las personas de los ponentes y sobre lo que hicimos. Creo que había una relación, no siempre entre las mismas personas, pero de amistad entre todos. Yo tenía una relación previa larga con seis de los miembros de la ponencia. Miguel Roca y yo nos habíamos puesto la toga juntos algunas veces en el Tribunal de Orden Público y teníamos también relaciones de amistad por nuestra común profesión; con Jordi Solé, por razón de la clan-

destinidad y de algunas actividades universitarias; con Miguel Herrero, Pérez Llorca y Gabriel Cisneros por ser viejos amigos y compañeros que habíamos estudiado la carrera más o menos en los mismos años: Gabriel Cisneros y yo el mismo curso, Miguel Herrero el curso siguiente y José Pedro Pérez Llorca el siguiente, pero habíamos coincidido en la Facultad mucho.

La única persona a la que conocía personalmente poco era Manuel Fraga. Ocurría lo mismo con casi todos, excepto con Cisneros y con Pérez Llorca, compañero del Cuerpo de Letrados de las Cortes. Gabriel Cisneros había trabajado en el régimen anterior, en los sectores más aperturistas, en los cuales se encontraba también Manuel Fraga. Fraga tuvo un enorme mérito, aparte del mérito político general. El mérito político de traer a muchos sectores franquistas hacia la democracia y también el mérito de integrarse en la ponencia y, al cabo de un mes, esas reticencias iniciales que todos teníamos se borraron. Yo tampoco olvidaba entonces que fue el Ministro que anunció que a algunos nos deportaban en el año 1969, en mi caso a un pueblo precioso en la provincia de Burgos, siendo Ministro de Información. Sin embargo, al cabo de un mes, aquello se había superado de alguna manera. Yo creo que esa dimensión de esa relación personal jugó un papel importante que no se debe desdeñar. Es mi primera observación.

Mi segunda reflexión se refiere al consenso. Creo, en primer lugar, que efectivamente como ha dicho Miguel Herrero, la ponencia, por las razones señaladas, realizó una tarea de preparación, de contraste y de confrontación de planteamientos que permitieron ya un consenso básico. Recuerdo las primeras sesiones a través de unas escaramuzas, de ver lo que piensan los demás —que por cierto, lo que más preocupaba a los ponentes de UCD era qué pensábamos sobre el problema monarquía-república y luego me referiré a este tema—. Pero en el trabajo de octubre o, mejor dicho, de agosto a diciembre, se realizó un esfuerzo que está plasmado en el Anteproyecto de Constitución que se publica en el boletín de las Cortes el 5 de enero del 78 y donde están ya muchas de las cosas que permanecerán en el texto definitivo de la Constitución. Incluso en algunos supuestos, como en la forma de elección de los senadores, de manera mucho más inteligente, creo yo, a través de elección de los senadores por medio de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que como ha quedado en el texto definitivo de la Constitución. Por consiguiente, avanzamos bastante, pero, después, aquel consenso inicial necesitaba una concreción en los siguientes trámites, y había dos modelos, a mi juicio, de consenso posibles, en cuanto al núcleo motor de ese consenso.

Un primer modelo era el modelo UCD/AP, es decir, un modelo de un núcleo de consenso inicial entre el centro, centro-derecha, y la derecha, no con vocación de exclusividad sino con vocación de ampliarse al resto de los grupos, pero desde ese consenso. Y eso es lo que se planteó desde que acabó la ponencia en su tarea de enero, hasta mayo de 1978. Luego, un segundo modelo, que era el modelo de nuclear el consenso en el eje Partido Socialista-Unión de Centro Democrático, con la misma vocación, que luego se extendió en la práctica, de ampliar inmediatamente ese consenso desde ese núcleo a partido comunista y a nacionalistas, y luego en una segunda etapa a Alianza Popular, sabiendo que ese tipo de planteamientos iba a producir alguna tensión. Yo creo que el consenso que salió adelante al final fue el segundo y no el primero, y el segundo con el núcleo inicial PSOE/UCD, pero inmediatamente, yo diría que en horas, con la incorporación de los nacionalistas catalanes y el partido comunista, y en gran parte, también rápidamente con la incorporación de los sectores de Alianza Popular que Manuel Fraga lideraba. Cuando, al día siguiente de esa cena, donde se concretó el consenso, se produjeron los primeros contactos y las primeras reuniones, hubo una reacción por parte de AP —que estaba liderada ese día por don Federico Silva, puesto que don Manuel Fraga estaba en Nueva York— de abandonar la comisión constitucional. Inmediatamente Fraga volvió y desautorizó ese movimiento, y Alianza Popular volvió a la ponencia. De tal manera que el consenso yo creo que fue ese y fue ese además en relación —y yo aquí discreparía de alguna manera con Miguel Herrero— con los contenidos extensos y amplios de lo que llaman los constitucionalistas la parte dogmática: derechos, principios, valores, porque era la única forma de hacer una integración. Lo otro hubiera sido simplemente una coordinación en relación con formas y con procedimientos.

Sobre el consenso, habría otra observación que parece pertinente. El consenso, en gran parte, es, como todo en el Derecho y en general en la vida, representación y juego. Ahí habría que situar algunos temas. Por ejemplo, uno que yo no quisiera darle importancia —mis compañeros no le dieron ninguna, le quitaron importancia y además me criticaron muy duramente— fue mi abandono de la ponencia constitucional. Creo, sin embargo, que fue decisivo para el paso del primer consenso al segundo, y Manuel Fraga en sus memorias lo reconoce explícitamente. Eso fue un juego en el siguiente sentido: nosotros apostamos a que con ese camino se iba a pasar del consenso UCD/AP al segundo consenso, al de UCD/PSOE, y así ocurrió, pero, si no hubiera ocurrido, nosotros habríamos vuelto al final como corderitos y, con menor entusiasmo, habríamos también votado y apoyado la Constitución.

En relación con el voto particular republicano, había tres razones para que nosotros lo mantuviésemos. Una de ellas la que ha explicado Alfonso Guerra. Pero había otras dos más: la confrontación entre los grupos de izquierdas, y es que el partido comunista habla aceptado de entrada no entrar en ese tema, y se trataba un poco de marcar unas diferencias, y a través de ese método marcar lo que podríamos llamar el liderazgo dentro de la izquierda. Esa fue una segunda razón. Y había una tercera, más propia e interna nuestra, y es que en el seno del partido socialista había muchos auténticos republicanos, y si a esa gente no se le daba la posibilidad de ese desahogo a través de ese debate, probablemente en el propio seno del partido socialista se hubieran producido problemas y dificultades. Es decir, que la realidad es compleja y ahí pueden ustedes entender bien lo difícil que fue el consenso. Voy a poner otros dos ejemplos. En el tema de la educación, los socialistas llegábamos con una tesis inicial de una escuela única y laica. Esa era la tesis tradicional del partido socialista. Pero era una tesis imposible de sostener, porque algunos grupos no la aceptarían, y también imposible porque era contraria a Textos europeos de derechos humanos. Pero la dificultad que hubo para convencer a las personas que se ocupaban de la educación en el partido socialista de que había que cambiar, solamente fue posible porque se construyó un artículo 27 en el cual había elementos, por ejemplo, el reconocimiento del derecho a la educación, el control de los centros que fueran subvencionados con fondos públicos, la coordinación de los planes de estudio, el dibujo de contenidos democráticos de la enseñanza, que compensaban eso. De la misma forma que la derrota y la aceptación del voto particular republicano estaban compensados —ya lo han dicho anteriormente Miguel Roca y Jordi Solé— por el hecho de que la generosidad nuestra en el fondo era mucho menor que la de la propia monarquía. Partiendo de una situación de mantenimiento de todos los poderes del jefe del Estado anterior, excepto —si no recuerdo mal— las leyes de prerrogativa que correspondían exclusivamente a Franco de acuerdo con la Ley de 1938, se llega a otra situación en la que el jefe del Estado simboliza la unión y la permanencia del Estado, pero carece de toda prerrogativa, no es ni poder legislativo ni poder ejecutivo ni poder judicial. Por consiguiente, eso es un elemento a tener en cuenta, lo mismo que el tema del Estado de las Autonomías.

En el Estado de las Autonomías, ¿cuál fue la razón política inicial de hacerlo? Ya se ha dicho: resolver el tema del hecho diferencial. Pero con las paradojas y los meandros de la Constitución, si ustedes la leen, no parece que esa sea la razón fundamental. Está en el artículo segundo,

pero luego al acudir al título VIII, el artículo 151 y el 143 no se refieren al hecho diferencial, es decir, establecen sistemas racionales de acceso o procedimientos para llegar a la autonomía, con mayor o menor dificultad pero accesibles a todos, y solamente es la disposición transitoria segunda la que alude a ese hecho diferencial, con algunas facilidades en el procedimiento del artículo 151. Es decir, que si se estudia el problema desde el punto de vista del Estado de las Autonomías, lo que se quería resolver de fondo era algo muy profundo que había estropeado nuestra convivencia histórica a lo largo de mucho tiempo. Ese nacionalismo español excluyente, que no aceptaba que pudieran existir naciones-nacionalidad y nación es lo mismo a todos los efectos— en el interior de España, y un nacionalismo sectorial catalán o vasco excluyente, que no aceptaba que su nacionalismo fuera compatible con la existencia de una realidad estatal o nacional superior, que era la idea de España. Frente a esas dos ideas excluyentes, la Constitución configura una estructura, que es la del Estado de las Autonomías, en las que nacionalistas —Miguel Roca lo ha dicho— se pueden sentir cómodos y personas que creemos en la idea de España y del Estado nos podemos sentir igualmente cómodos. Pero todo ello a través de unas fórmulas donde la técnica jurídica no parece que obedezca a esa razón que era la esencial en la voluntad inicial. Más bien la racionalización que el Derecho siempre supone, pone el acento en una distribución territorial del poder legislativo y ejecutivo, con instituciones propias de autogobierno que pueden ser iguales entre todas las Comunidades autónomas. Yo creo que esto nos da alguna idea de la complicación que tuvo el consenso, y de cómo al final a través de ese sistema se llegó a una integración, pero se llegó a una integración porque hubo algunas ideas —ninguna institución puede funcionar si no hay unas ideas comunes— en las que todos estaban de acuerdo. Esas ideas eran los valores superiores, los derechos fundamentales, los principios de organización de los poderes.

Por fin, una referencia al tema de la reforma. Yo coincidí absolutamente con Miguel Roca en que preguntar si hay que reformar la Constitución me produce una incomodidad grandísima, porque es una pregunta vacía, es una pregunta simple, si no se matiza y no se intenta analizar el tema en profundidad. Y para analizarlo hay que ver cómo la Constitución ahora mismo se está aplicando, se está usando por todos los operadores jurídicos y por los ciudadanos, por las instituciones, y que incluso grupos políticos que no la votaron hoy la aceptan. Los que no la aceptan explícitamente todavía ahora, los que son reticentes, como podrían ser de alguna manera los nacionalistas vascos, la usan, la aplican y no manifiestan una posición frente a ella, e

incluso los que sí la manifiestan explícitamente, los sectores más radicales del nacionalismo vasco, por ejemplo, Herri Batasuna, la usan, la esgrimen en recursos de amparo o en recursos ante los tribunales. Entonces, si esa Constitución se usa, se aplica y es eficaz, naturalmente que la pregunta de la reforma tendrá que estar vinculada a esa eficacia. Solamente la reforma tendrá sentido si alguna dimensión de la eficacia fallase. Habría que ver cuáles son esas dimensiones y habría que ver también si los sectores que estuvimos en el consenso y los que se han incorporado posteriormente a él están también de acuerdo en modificarla y por las razones mismas por las que están de acuerdo los demás grupos. Es decir, que es un tema complejo, pero que no produce ningún problema reformar la Constitución si fuera necesario, desde esas coordenadas y con esas condiciones.

Hay que añadir además que, antes de la reforma, cabe otros mecanismos intermedios como son los de la interpretación. La Constitución es un texto escrito y la escritura es silenciosa. En un hermoso y reciente libro, el profesor Emilio Lledó ha hecho un análisis profundo del silencio de la escritura y cómo cada uno lee lo que está escrito de acuerdo con su cultura, con el momento histórico en el que vive, etc. Los juristas utilizamos eso para interpretar, y de un solo texto se pueden sacar consecuencias muy distintas. «Contraerán», decía el viejo artículo 42 del Código Civil en su redacción original — y pongo este ejemplo para terminar—, «matrimonio canónico los que profesen la religión católica». Naturalmente, de interpretar «profesar» como estar bautizado, o interpretar «profesar» como practicar hay la diferencia que va de matrimonio canónico obligatorio a matrimonio civil facultativo. Por consiguiente, eso lo podemos hacer y el Tribunal Constitucional lo está haciendo de una manera tan importante que hay que tener un poco de cuidado al hacer una pregunta que probablemente carece de sentido. En mi condición de Presidente de la Comisión Gestora, Rector de esta Universidad, quiero para acabar dando las gracias a mis compañeros y desear, yo creo que de manera juiciosa y razonable, larga vida a la Constitución de 1978.