

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

Prologar un texto constitucional es siempre un honor para un profesor de Derecho, porque es la norma suprema de cada Ordenamiento, y hacerlo por quien escribe estas líneas en relación con nuestra Constitución vigente de 29 de diciembre de 1978 es un honor y una satisfacción que genera sentimientos de esperanza.

Tuve la fortuna de intervenir en aquel proceso constituyente como miembro de la ponencia de siete miembros que la elaboró en primera instancia y luego seguí todas las fases posteriores en ambas Cámaras con un protagonismo que se desprende de la lectura del Diario de Sesiones. Considero a la Constitución como algo propio, muy enraizado en mis vivencias, y es procedente decirlo en el umbral de estas líneas para que los lectores tengan en cuenta esta circunstancia a la hora de valorar mis reflexiones.

Doce años después, creo que puedo tomar una cierta distancia y ofrecer un panorama de sus orígenes, de los objetivos que pretendimos y también, ya en relación con la obra terminada, de las funciones que cumple nuestra Carta Magna en el conjunto del sistema.

1. Sobre la elaboración de la Constitución y de los objetivos perseguidos.

No se puede olvidar el peculiar momento histórico en el que se elaboró la Constitución, después de cuarenta años

de régimen autoritario que se inició con la victoria en una terrible y sangrienta guerra civil, y en el que la represión de las ideologías liberales y democráticas y la prohibición de los partidos políticos eran puntos centrales de su credo.

Es también conveniente recordar que los partidos políticos de la izquierda fueron legalizados pocas semanas antes de las elecciones del 15 de junio de 1977, que son el punto de partida de la elaboración de la Constitución.

En ese contexto el esfuerzo que supuso el proceso como superación de ese pasado histórico fue notable y no exento de dificultades que fueron obviadas con buena voluntad y con un compromiso serio, de las fuerzas políticas y sociales, de la Corona y en general de los ciudadanos para evitar la repetición de errores históricos que habían hecho fracasar las experiencias constitucionales anteriores. El espíritu de consenso fue la plasmación de ese gran acuerdo que se concretó con la Constitución de 1978.

Se afrontaron los grandes temas que como el problema religioso, la forma de Estado o la cuestión regional habían supuesto escollos insalvables para la convivencia libre y pacífica en España, y se buscaron fórmulas aceptables para todos en la mayor parte de los casos, o al menos no inaceptables radicalmente para algunos, los más alejados del núcleo central del acuerdo.

Tanto la organización funcional de los poderes, como su distribución territorial y el reconocimiento de los grandes valores superiores del Ordenamiento, de los principios de organización y de los derechos fundamentales fueron compatibles con la idea que se hacían todas las fuerzas parlamentarias de una estructura constitucional que les permitiese, en su caso, gobernar.

En definitiva, todos los participantes en el proceso constituyente, con alguna excepción, consideraron el texto resul-

tante que aprobaron definitivamente las Cámaras el 31 de octubre de 1978 y que los ciudadanos votaron en referéndum el 6 de diciembre del mismo año, como propio, como resultado de un esfuerzo común. Siempre en las experiencias anteriores las Constituciones habían aparecido como de una parte del país frente a la otra, como una "trágala", impuesto, y en ese sectarismo estaban las razones de la inestabilidad. La memoria histórica de todo ese drama que acabó en la guerra civil de 1936 es decisiva para comprender el esfuerzo de consenso que todos hicimos.

Los objetivos de establecer una convivencia en paz y en libertad, con unas reglas de juego generalmente aceptadas se han cumplido. Con el transcurso del tiempo, ya doce años, lo que para la historia es aún poco, pero para la biografía de cualquiera de nosotros un período considerable, esta impresión se consolida. Los que se abstuvieron o votaron en contra, usan la Constitución, sus procedimientos de protección y sus garantías, e incluso los más radicales acuden, cada vez con más frecuencia a las instituciones. Es verdad que lo hacen para instrumentalizarlas en su propio beneficio, e incluso lo han reconocido en declaraciones públicas, pero creo que no miden la fuerza de esas instituciones ni su capacidad de atracción. No es la primera vez que las ironías de la historia han llevado a sectores críticos a convertirse en defensores a ultranza del Parlamento. La historia del socialismo es un buen ejemplo de esa transformación. No podemos hacer historia profética, pero si existe algún camino para la paz definitiva con el País Vasco, pasa por la aceptación generalizada del Parlamento y de las reglas de juego que la Constitución establece.

El proceso constituyente duró más de un año, desde primero de agosto de 1977, en que se inició la andadura de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, y se eligió la ponencia de siete miembros que elaboró el primer texto, hasta el 29 de diciembre de 1978, en que apa-

reció el texto en el Boletín Oficial del Estado, en castellano y en las demás lenguas de España. Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca, Gabriel Cisneros por UCD, Manuel Fraga por Alianza Popular, Miquel Roca por los nacionalistas catalanes, Jordi Solé Tura por el Partido Comunista y yo mismo por el PSOE trabajamos desde el 20 de agosto hasta finales de diciembre para elaborar un anteproyecto que se publicó en el Boletín de las Cortes el 5 de enero de 1978. Después del período de enmiendas la misma ponencia elaboró el informe con el anteproyecto y las enmiendas que aceptó, publicado el 17 de abril en el Boletín ya citado, y que empezó a ser discutido en Comisión desde el 5 de mayo. La Comisión elaboró un texto, aceptando otras enmiendas y éste se discutió en el Pleno del Congreso a partir del 4 de julio. Aprobado un texto definitivo por el Congreso, durante el verano de 1978, el Senado repitió por su parte los mismos trámites de Ponencia, Comisión y Pleno y elaboró otro texto. En octubre la Comisión Mixta Congreso-Senado se reunió para decidir el texto definitivo entre los del Congreso y del Senado, y el que resultó se sometió a votación en ambas Cámaras el 31 de octubre de 1978. El 6 de diciembre el pueblo fue consultado en Referéndum y por mayoría abrumadora la voluntad popular refrendó la Constitución. Incluso en el País Vasco la mayoría de los votos fue positiva, con gran diferencia entre los síes y los noes, aunque hubo más abstenciones. Con una curiosa apropiación los sectores nacionalistas radicales afirman que todas las abstenciones se deben computar como rechazos de la Constitución, lo que no deja de ser una afirmación excesiva.

En todo caso, tanto la votación como la historia posterior reflejan un apoyo masivo al texto que el Rey firmó, promulgó y ordenó la publicación, en una sesión conjunta de ambas Cámaras celebrada en el Palacio de la Carrera de San Jerónimo el 27 de diciembre de 1978. El texto se hubiera publicado al día siguiente, pero era el día de los Santos Inocen-

tes, y se quiso evitar el mal uso del humor tan extendido en nuestro pueblo. Por ello se retrasó un día y apareció el 29 en el Diario Oficial.

2. Sobre las funciones de la Constitución

El análisis más fructífero del texto resultante de todo ese proceso que sucintamente acabo de describir es el que parte de las funciones que realiza la Constitución. Es un punto de vista dinámico, más adecuado al sistema abierto que todo Ordenamiento jurídico supone, que un análisis estructural, estático y fijado en un momento histórico. Así se puede decir que toda Constitución y también la española de 29 de diciembre de 1978 entre ellas, realiza tres funciones: la de seguridad, la de justicia y la de legitimidad. Las dos primeras se podrían también denominar de justicia formal o procedimental, ya que para mí eso es la seguridad jurídica y de justicia material. En todo caso, aunque no es éste el momento de demasiados matices doctrinales, sí que debo decir que justicia y seguridad no son para mí dos funciones en tensión entre ellas, sino dos caras de una idea integral de justicia.

Por la **función de seguridad** la Constitución regula los órganos competentes para dictar las normas y las grandes líneas de los procedimientos adecuados a cada tipo de normas. Así se establece, por ejemplo, que la competencia para la elaboración y aprobación de las leyes corresponde a las Cortes Generales o, en su caso, por razón de competencia a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los reglamentos, al Gobierno o a los ejecutivos de las Comunidades Autónomas, y para dictar sentencias, a los Tribunales de Justicia. También establece la competencia del Tribunal Constitucional para preservar la Constitución, para amparar derechos fundamentales y para resolver conflictos entre órganos. Los principios procedimentales de elaboración de las

leyes de sometimiento del ejecutivo a la Ley y al Derecho, y de la acción de los tribunales, se dibujan también en el texto Constitucional.

Si vemos esa función desde el punto de vista de la fuerza del poder, se puede señalar que la Constitución regula el uso de la fuerza, al establecer quién la puede ejercer, con qué cauces, con qué fines, con qué destinatarios, con qué límites. Por la función de seguridad sabemos a que atenernos, tenemos certeza, sobre quién manda y cómo se manda. Es la respuesta a esas dos preguntas claves de la cultura política y jurídica: ¿quién es competente para mandar? y ¿por qué cauces y por qué procedimientos se puede mandar? La tranquilidad en la vida social depende en gran parte de conocer previamente su contestación, y el sistema constitucional ha venido a ser la solución frente al arbitrio del Estado Absoluto, donde el monarca estaba por encima de la Ley. Con la función de seguridad el constitucionalismo sustituye al gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes. Es la racionalización del poder o la constatación de que se establece el sometimiento del poder al Derecho, lo que supone la descomposición del poder, en poderes que desempeñan funciones legislativas, ejecutivas o judiciales y también su distribución territorial.

Por la **función de justicia** la Constitución establece los valores superiores, y así los denomina el artículo 1-1, los principios éticos que dirigen y explican los objetivos máximos del Ordenamiento Jurídico. En el caso de España son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En el propio texto de la Carta Magna esos valores se desarrollan en dos grandes dimensiones principales: los derechos fundamentales que suponen el despliegue de los valores en relación con los individuos y con los grupos en que éstos se integran, y los principios de organización que realizan ese mismo objetivo con el poder, con su estructura y con su funcionamiento.

La función de justicia expresa la recepción en la Constitución de valores éticos que el poder democrático asume como propios y los convierte en valores políticos. Son los que Schmitt llama decisiones políticas fundamentales, que el poder constituyente traslada a la Constitución como valores jurídicos.

Son como hemos visto la forma jurídicamente organizada de la libertad y de la igualdad, que permite el desarrollo de la dignidad humana, y también los criterios para la forma de los órganos del Estado y para su funcionamiento. Pero realizan una tercera labor en la dinámica del Derecho como normas de interpretación de las que disponen los operadores jurídicos en su incesante tarea de creación y aplicación del Derecho. Son puntos de referencia, faros o guías para los legisladores ordinarios, para la producción reglamentaria, para los jueces, para los abogados, para los notarios, para los funcionarios y en general para todos los operadores jurídicos. En esa dialéctica de creación y aplicación del Derecho, junto a la cadena de validez de las normas, que se fundamenta en la autoridad y en la habilitación de las superiores, normas de producción, respecto de las inferiores que son de ejecución, y así sucesivamente, y que es un criterio formal, el kelseniano de la construcción gradual del ordenamiento, existe una cadena de justicia que supone el progresivo desarrollo de esos valores superiores, expresión de la función de justicia. Si la función de seguridad nos permite responder a las preguntas ¿quién manda? y ¿cómo se manda? ésta nos trae la respuesta a ¿qué se manda? Función de justicia de la Constitución es sinónimo de desarrollo de los contenidos materiales de la misma, y en cierto sentido, superación de la dialéctica iusnaturalismo positivismo, con el reconocimiento de una moral legalizada. Como es notorio, si se conoce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la garantía de la Constitución, su preservación ante las normas inferiores alcanza a esta función de justicia,

puesto que se extiende a sus contenidos materiales, que son, así, plenamente normas jurídicas.

Finalmente, **la función de legitimidad** es consecuencia de una adecuada organización de las de seguridad y justicia. Supone la justificación de la organización jurídica y política del Estado y también de los valores que la animan y suministran, como consecuencia, razones para aceptar y obedecer al Derecho. La función de seguridad es la respuesta a ¿quién manda? y ¿cómo se manda?, la de justicia, a la pregunta ¿qué se manda? y la de legitimidad, a ¿por qué se manda? Consecuencia de esas respuestas y de la conformidad de los ciudadanos, es que éstos pueden encontrar buenas razones para contestar a la pregunta clave que desde la Grecia clásica ha justificado la existencia de las dimensiones más radicales del pensamiento jurídico: ¿por qué hay que obedecer al Derecho?, ¿en qué se diferencian sus mandatos de los de una banda de ladrones? Esa pregunta esencial que se hacen hombres tan distantes en el tiempo y en sus planteamientos como Agustín de Hipona o Kelsen, la responde en el moderno constitucionalismo la función de legitimidad que es consecuencia de la adecuada conjunción de las funciones de seguridad y de justicia.

Tengo la impresión de que, por primera vez en nuestra historia, hemos dado con la fórmula adecuada para que la Constitución pueda considerarse adecuada para justificar la legitimidad del sistema y para inducir a una obediencia amplia, casi generalizada, que produce una eficacia plena del Derecho.

Esta Constitución es la garantía de la paz y de la libertad igualitaria que se puede alcanzar paulatinamente con sus cauces y con los valores que representa. El artículo 9-1 establece la obligación de los poderes públicos y de los ciudadanos de obedecerla. Sin perjuicio de las discusiones doctrinales que esa norma suscita, me parece que tiene la virtud

de suponer una llamada a la lealtad constitucional, que es más que una norma, un prius. Todos, pero especialmente los operadores jurídicos, aquellos que profesionalmente se ocupan de una u otra forma del Derecho, y a los que principalmente va destinada esta edición de la Constitución, tienen esa obligación de lealtad, punto de partida para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Con la Constitución de 1978 existen, por primera vez en nuestra historia política, razones para la esperanza y para imaginar un futuro mejor.

GREGORIO PECES-BARBA MARTINEZ