

EXCMO. SR. D. TOMAS DE LA QUADRA-SALCEDO
Y FERNANDEZ DEL CASTILLO

PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

Excmos. Sres.

Ilmos. Sres.

Me cabe el honor de inaugurar las Jornadas, que con tanto éxito viene organizando la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Las de este año tienen una peculiar significación, por centrarse en su Título el Preliminar, que considero el nuclear, el básico de toda nuestra Constitución; pero, al margen de esa significación especial, es lo cierto que el esfuerzo que se ha dedicado en anteriores Jornadas al análisis de la Constitución ha supuesto una importante contribución a su conocimiento, con un material bibliográfico de primera mano y que, por su proximidad al momento constituyente y a su espíritu, es y será en el futuro de indispensable consulta.

Mis felicitaciones, pues, una vez más, a los organizadores de las mismas.

Decía que el de estas Jornadas es especialmente relevante porque el Título Preliminar contiene la norma fundamental en el sentido Kelseniano y contiene en todo caso, casi puede decirse, en forma germinal la Constitución misma. Seguramente es difícil que un pueblo conozca a la perfección su propia Constitución; más difícil aún cuando la Constitución tiene la extensión de la nuestra, pero creo que conociendo el Título Preliminar se conoce, parafraseando a Montesquieu, el espíritu de la Ley de Leyes que es la Constitución.

La afirmación puede resultar evidente, aunque no por ello menos discutible, si se tiene en cuenta la aparente heterogeneidad de materias que integran este Título fundamental, con un alcance y una importancia muy desigual.

Creo que ello no empece la afirmación relativa a que en este Título está el Espíritu de nuestra Ley de Leyes, que es el germen de todo lo demás, y sobre esta perspectiva me propongo hacer algunas reflexiones, ya que en una intervención de apertura no me corresponde más que una aproximación general, en este caso no a cada uno de los contenidos del Título Preliminar, sino a su propia significación global. Vaya por delante que la perspectiva que acabo de anunciar no pretende ser dogmática en cuanto a negar que existan aspectos fundamentales en otros Títulos de la Constitución, ni siquiera a sugerir que es el mejor de los Títulos Preliminares posibles; seguramente podrían haberse construido con algunos materiales en más o en menos, pero en sustancia creo que la afirmación que acaba de hacerse es suficientemente válida.

Frente a ella puede argüirse de inmediato no solamente la heterogeneidad de los temas que trata, sino, sobre todo, la distinta importancia de los mismos.

No tiene el mismo peso, en efecto, la norma fundamental en que consiste la designación del titular de la soberanía que la designación de la capitalidad. Entre uno y otro extremos hay una serie de preceptos con temas de muy diverso peso en sus contenidos, desde el reconocimiento del derecho a la autonomía, las lenguas, la bandera, partidos políticos y sindicatos o Fuerzas Armadas, o los principios generales del Ordenamiento.

Siendo, efectivamente, diverso su peso y su importancia, no puede negarse que la tienen y que su misma ubicación en el Título Preliminar expresa una opción del constituyente que nos corresponde desvelar si no estuviera suficientemente explícita.

Para el análisis del Título Preliminar sus preceptos pueden clasificarse en los siguientes cinco grupos:

- 1. El relativo a la calificación y forma del Estado, soberanía y estructura territorial.*
- 2. El relativo a las lenguas, bandera y capitalidad.*

3. *El relativo a partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.*
4. *El relativo a las Fuerzas Armadas.*
5. *El relativo a los principios.*

Sobre ellos haremos una rápida reflexión para subrayar algunos aspectos.

Sobre el primero, innecesario es destacar su importancia. En realidad en el artículo primero está la norma fundamental en cuanto en él se reconoce al titular de la soberanía: al pueblo. La calificación de la soberanía con el adjetivo nacional en nada empece el alcance de tal reconocimiento, tanto si el concepto de nacional se interpreta como en la Constitución de 1812, «La Nación Española es la reunión de todos los españoles», como si se entiende que remite a un concepto trascendente de Nación Española, de Nación Española como especie de cuerpo místico de nuestro pasado, presente y futuro, porque en todo caso el titular de la soberanía es el pueblo español, el pueblo español como realidad actual y no un pueblo español sometido y sujeto a un concepto normativo de España con perfiles más o menos teóricos, históricos y filosóficos.

Esa norma fundamental está bellamente expresada y anticipada en las primeras palabras del texto constitucional: «España se constituye...».

La realidad social, cultural, histórica, económica, etc. que es España es el axioma desde el que se constituye el Estado y el edificio constitucional. España aparece así como sujeto en esa oración gramatical que comienza la Constitución; y esa España, que tiene profundidad histórica y proyección de futuro, actúa como sujeto porque el pueblo español es y encarna, en cada instante, la realidad de esa Nación Española; y por eso quiso en 1978, y quiere, constituirse en Estado Social y Democrático de Derecho.

Subraya más aún la importancia y trascendencia de esa norma fundamental el dato de que, con la salvedad de la Constitución de 1931, esta fórmula no ha figurado en nuestro constitucionalismo jamás. Debe salvarse la Constitución de Cádiz y la de 1869, aunque introducían algún matiz. No se trata aquí de apuntar un puro dato histórico, sino de subrayar que la concepción doctrinaria de la monarquía moderada

de nuestras Constituciones del XIX no podía admitir una declaración de tal naturaleza.

Innecesario es también subrayar la importancia de la novedad que supone calificar como social el Estado Democrático de Derecho. El Estado social, como tal, franquea la barrera que en el Estado liberal existía entre Estado y Sociedad, barrera que sólo antes se franqueaba por la puerta falsa de la beneficencia, después de la subsidiariedad y que sólo se abre con el Estado social al entrañar en el seno mismo del Estado la misión de influir y transformar la Sociedad.

Nada diremos de la importancia de los valores sobre los que acto seguido, con voz más autorizada, nos hablará el ex presidente del Congreso de los Diputados y miembro de la Ponencia Constitucional, señor Peces-Barba. Sólo subrayar el paralelismo o proximidad entre el Estado social y la igualdad y justicia; entre el Estado democrático y el pluralismo o entre el Estado de Derecho y la libertad.

Tampoco es necesario extenderse en la demostración del carácter fundamental capital y básico de la declaración de la Monarquía Parlamentaria como forma del Estado Español, que merece una ponencia específica en estas Jornadas.

Lo mismo ocurre con la estructura territorial del Estado, problema éste capital de nuestra Historia, que el constituyente ha llevado al propio Título Preliminar, sin duda para enfatizar su trascendencia en el nuevo orden constitucional. Creo que puede afirmarse que esa estructura territorial ha dado solución a viejos problemas, por más que existan en la actualidad problemas de todos conocidos:

- Problemas de violencia terrorista por parte de minorías, que rechazan el modelo político autonómico y que, mediante el ejercicio de la violencia y el terror, pretenden mantener artificialmente abierta una interrogante sobre la viabilidad de la solución estatutaria; pretenden, más que lograr una alternativa viable, impedir que la dimensión política e histórica del reconocimiento autonómico, y aun de los derechos históricos, pueda suponer cerrada la cuestión nacional.*
- Problemas de orden político en el desarrollo estatutario, que son connaturales a todo modelo de distribución territorial del poder y que derivan fun-*

damentalmente de la tensión o, si se quiere, contradicción creadora (en el plano económico y social, y no en el plano de lo cultural, lingüístico y organizativo) entre las exigencias de un Estado social, que propende a la igualdad, y las consecuencias del principio autonómico, que propende a la diversidad, a la diferenciación.

Esa contradicción no es un fenómeno propio de España, sino general a toda distribución territorial de poder, y se pone de manifiesto, por ejemplo, en la experiencia comunitaria europea, donde para conseguir un Mercado Común ha habido que hacer una cesión formidable de competencias al centro, a Bruselas. La conclusión hoy es que un Mercado Común es inviable sin una unidad política más amplia (ahí está el Acta Unica Europea que lo demuestra), una unidad política que sirva para garantizar que el mercado único no conduzca a engrandecer al más grande, sino a crecer equilibradamente.

El segundo grupo de artículos se refiere a las cuestiones relativas a la lengua, la bandera y la capitalidad. La singularidad de estos aspectos aconsejan su introducción en un Título Preliminar, sin hacer ninguna referencia a su importancia. Obviamente, ésta es bien distinta a la que tienen las cuestiones antes analizadas, pero, en todo caso, son temas que en sí revisten enorme trascendencia.

¿Cómo no ha de tenerla todo lo relativo a la lengua?

De cualquier forma, todas estas cuestiones tienen la importancia simbólica con su valor de integración a que se refiera Smend. Son aspectos en alguna forma prejurídicos, que podrían tener una vigencia al margen de cualquier texto, pero cuya incorporación al Texto Constitucional los refuerza, al suprimir cualquier carácter problemático que a ellos se ligue y al dotarlos así de un alto contenido simbólico e integrador del Estado mismo.

No supone ello que no tengan, además, un contenido y una importancia propia con dimensión obligacional, como ocurre especialmente con la lengua.

El tercer grupo se refiere a las organizaciones sindicales, políticas y empresariales. La novedad no radica tanto en su inclusión en el texto constitucional, que también, sino sobre

todo, en la asignación de un papel positivo a las mismas, que han dejado de ser Asociaciones respetadas por el Poder para ser llamadas a desempeñar un papel positivo en el Estado, que conecta con los rasgos del Estado como social y democrático, así como con el pluralismo.

Su inclusión en el Título Preliminar tiene dos perspectivas: en primer lugar, la de la importancia que estas organizaciones tienen en sí mismas, así como en las funciones que están llamadas a desempeñar y que justifican esa inclusión, y en segundo lugar, tengan o no esa importancia, su inclusión en el Título Preliminar es manifestación de voluntad del constituyente de que tengan esa importancia. Su inclusión en el Título Preliminar sería así o pura declaración de una importancia preexistente, o voluntad de que tengan en la práctica tal importancia. Aunque se trata de organizaciones muy diferentes, lo cierto es que, después de la dictadura, el constituyente expresa más bien aquí su voluntad de cuál debe ser el papel de estas organizaciones.

En el plano político, los más importantes son los partidos políticos, que son el instrumento fundamental de participación política, aunque no el único, evidentemente.

La exigencia de democracia en su estructura y funcionamiento presupone la democracia en sus métodos y objetivos. Si es constitucional exigir la democracia, incluso en su organización y funcionamiento que afecta a aspectos domésticos o internos, más lícito es exigir la democracia en la conducta exterior. La democracia es flexible con los que se mueven dentro del marco democrático, pero no puede permitir que, con base en el mismo, se trabaje contra la democracia o los derechos fundamentales.

La incorporación de sindicatos y organizaciones empresariales a las tareas de interés estatal supone una marcha de la sociedad hacia el Estado, de la misma forma que la configuración del Estado como social supone la marcha del Estado hacia lo que se llama sociedad, a veces con cierta imprecisión, pues no hay sociedad sin Estado; bien es cierto que tampoco hay Estado de Derecho sin respeto a ámbitos de autonomía y libertad.

El Estado se hace más integral o, si se prefiere, integrador, preservando espacios de autonomía y libertad.

He excluido de este grupo de artículos el relativo a las Fuerzas Armadas porque su razón de ser obedece a motiva-

ciones bien distintas. No comprenderlo así ha dado lugar a alguna crítica, no justificada más que en la perspectiva de pensar que se equiparaba con las demás entidades sociales como una más.

Dos razones pueden manejarse, en mi opinión no del todo satisfactorias: una haría referencia a la importancia de la defensa de la soberanía, que por trascender del campo de la pura Administración no se estima conveniente llevar al Título correspondiente de la Constitución. La segunda tendrá relación, tras nuestra atribulada historia de más de siglo y medio, con la necesidad de fijar claramente el papel y la misión de las Fuerzas Armadas.

Sin desconocer la importancia que puedan tener, creo que hay una razón más fundamental y tal vez más enraizada en la propia construcción del Estado moderno a la que se ha venido a poner fin.

Es sabido que la existencia de ejércitos permanentes es una de las características del Estado moderno. Tales ejércitos, unido a otras causas que no es del caso enumerar aquí, pusieron en crisis los equilibrios de las sociedades medievales y estamentales; aunque también podría afirmarse que los desequilibrios de las sociedades estamentales, el comercio internacional y la consiguiente internacionalización de la vida política, hicieron necesaria la existencia de tales ejércitos. Sea ello como fuere, es lo cierto que los siglos XVI y XVII conocieron profundas transformaciones en toda Europa en las relaciones de poder con los estamentos y las regiones. El movimiento comúne. , la Revolución inglesa, la Fronda, la guerra de Flandes o la Guerra de los Treinta Años son manifestación de esas transformaciones, que se saldaron con un modelo de Estado absoluto o con un modelo parlamentario anglosajón entre otros.

En el régimen anglosajón el ejército, desde Cromwell, está sujeto al Parlamento y todavía hoy cada año, en la Ley de Presupuesto, el Parlamento autoriza la fuerza disponible.

En la Constitución de Cádiz se dividen las Fuerzas Armadas, en su Título VIII, entre las de continuo servicio y las Milicias nacionales dependientes de cada provincia. Pues bien, respecto de la Fuerza Militar de continuo servicio el artículo 357 disponía que correspondía a las Cortes fijar *anualmente el número de tropas que fueren necesarias se-

gún las circunstancias y el modo de levantar las que fuere más conveniente». Asimismo el artículo 359 establece todo lo relativo a disciplina, orden, ascensos, etc.

Las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 recogen unos preceptos parecidos. La perspectiva histórica y el ejemplo comparado de Inglaterra creo que arroja luz sobre el precepto. Las previsiones sobre las Fuerzas Armadas han sido objeto de tratamiento constitucional, si no en el primer Título, sí en Título aparte del texto, pero con un tratamiento que hacía referencia a una perspectiva histórica insoslayable de hondo calado político y constitucional.

Acostumbrados como estamos a la existencia de ejércitos permanentes, nuestro Texto Supremo no ha constitucionalizado la autorización anual por las Cortes de la fuerza permanente. No lo ha hecho porque no estamos ya ante una concepción doctrinaria de los poderes del Estado, pues todos emanan del pueblo, y porque la permanencia del ejército es hoy día condición de su eficacia y garantía de la soberanía y unidad.

Sin embargo, todo lo dicho justifica incorporar al texto constitucional, y precisamente a su Título Preliminar, en la proximidad de su norma fundamental, una mención a las Fuerzas Armadas permanentes, legitimadas precisamente en la voluntad del constituyente y cuyas bases corresponde establecer a las Cortes como representantes del pueblo español.

El quinto grupo de preceptos son los contenidos en el artículo 9, precepto éste capital y cuya función es concretar y desarrollar lo expresado ya en el artículo 1.º. Con ello, y dado el tiempo transcurrido desde que comencé, sobra cualquier referencia a su importancia.

El sometimiento de todos los poderes a la Ley, la función promocional de los poderes públicos y los principios jurídicos internos del ordenamiento ponen así un broche de oro a un Título Preliminar cargado germinalmente de temas tan trascendentes. Mi intervención no ha pretendido sino hacer un dibujo de conjunto, resaltando la densidad del Título en su importancia y trascendencia y destacando algunas notas.

Termino, creo que el Título Preliminar tiene, por cuanto he dicho, un significado propio. Quiero recordar el pesimismo de Lowenstein acerca de la aproximación emocional del hombre de la calle a la Constitución escrita, tanto por su tecnicismo como, en ocasiones, por sus frecuentes cambios.

Creo que en nuestro caso el hombre de la calle se siente muy próximo a la Constitución, tal vez porque representa la salida no sólo de la dictadura, sino de siglos de luchas internas, pero en todo caso, si la educación constitucional fuera una de las medidas a tomar, como propone Lowenstein, para aproximar al hombre de la calle a la Constitución, ante la imposibilidad de transmitir popularmente el contenido integral de ésta, el Título Preliminar, junto con la Tabla de Derechos, con su superior valor político, tendría un alto valor pedagógico y afectivo para encarnar el sentimiento constitucional.