

## **LA FORJA DE UNA CONSTITUCIÓN**

---

JOSÉ PEÑA GONZÁLEZ  
ACADÉMICO CORRESPONDIENTE

---

Sr. Director, Señores Académicos, Señoras y Señores:

En la víspera del Día de la Constitución, la Real Academia de Córdoba, al igual que la mayoría de las Instituciones se suma al homenaje a la Ley de Leyes y ha tenido a bien encargarme de pronunciar la lección conmemorativa. Agradezco el encargo que me honra y solo deseo estar a la altura de la Institución y de la fecha que festejamos.

He titulado mi intervención LA FORJA DE UNA CONSTITUCIÓN, porque lo que pretendo, contando con vuestra benevolencia, es hablar de la gestación de la misma, es decir los pasos que hubo que dar para hacer posible en el orden constitucional el tránsito desde las Leyes Fundamentales del Franquismo a la actual Carta Magna.

Estamos pues ante lo que se llama la “transición política” española, susceptible de ser analizada desde muy distintos prismas y que en este caso se proyectara de modo especial a la elaboración del nuevo texto constitucional, cuya festividad celebramos.

La actual constitución española tiene desde el punto de vista político constitucional como punto de partida la Ley para la Reforma Política. La Ley 1/1977 de 4 de enero. Una especie de norma bisagra, que enlaza con las siete leyes fundamentales del Franquismo, hasta el punto que algún autor ha podido llamarla “la octava Ley Fundamental” pero que al mismo tiempo se abría hacia un futuro bastante incierto. Con la Ley 1/77 se pretendía pasar de la Ley antigua a la nueva legalidad respetando la anterior. Tierno Galván solía decir que era tanto como hacer un “guisado de liebre sin liebre”. Con ella se intenta pasar de un régimen autocrático a un sistema previsiblemente democrático. Su autor es un hombre del régimen, al que ha servido fielmente, llamado Torcuato Fernández Miranda. Político franquista pero intelectual de amplio registro, consciente del paso de la historia y que no vale cerrar los ojos ante las nuevas realidades. Desconocer los hechos no arregla la situación. Fernández Miranda sabe que el sistema político del franquismo, que él mismo había ayudado a construir, no podría subsistir sin el fundador. Asesinado Carrero Blanco -de cuyo gobierno primero y único el propio Fernández Miranda había sido Vicepresidente y el hombre encargado de comunicar el magnicidio al país- la posibilidad de un franquismo sin Franco no se sustentaba. El desfase entre el modelo económico y social y el sistema político que lo albergaba era cada día más hondo. Fernández Miranda tuvo el acierto y la grandeza de dar respuesta empírica y dentro de la legalidad a lo que la sociedad española demandaba. El poder hoy celebrar el Día de la Constitución es la mejor prueba de su acierto.

Porque, en definitiva, la actual Ley Fundamental española es el resultado de las elecciones celebradas el día 15 de junio de 1977 al amparo de la Ley para la Reforma Política, que establecía no sólo la celebración de las mismas, sino incluso la existencia de un poder legislativo bicameral, la composición de las mismas y el sistema electoral

a utilizar. Prácticamente el contenido de la LO. 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General, hasta la fecha ha respetado las previsiones contenidas en su día en la Ley 1/1977.

El resultado de estas elecciones, constituyentes en el ánimo de todos, aunque convocadas por razones de prudencia política, sin este carácter, puso de relieve la madurez política de un pueblo que no había ejercido su derecho de voto en un sistema de sufragio universal, libre, directo y secreto, en unas elecciones disputadas, desde el día 16 de febrero de 1936. Fruto de esta madurez política, en muchos casos superior a los propios políticos que se presentaban, fue el triunfo de la moderación frente a los posibles extremismos. Se apuesta por el centro, bien sea a la derecha o a la izquierda, con lo que resultan vencedores la UCD y el PSOE. Entre ambas fuerzas obtienen 283 diputados de 350 que constituían la totalidad del Congreso. Se castiga, en mi opinión innecesariamente al Partido Comunista y al franquismo político refugiado en Alianza Popular. Lo que demuestra el peso de la memoria histórica lejana en el caso comunista y reciente para los franquistas. Son unas elecciones determinantes. En primer lugar porque tienen un alto sentido nacional, no siempre bien entendido. Por ejemplo, en Cataluña y el País Vasco, no son las candidaturas nacionalistas las más votadas, sino las fuerzas nacionales. Las clases dirigentes del franquismo ponen de relieve una gran capacidad de maniobra. Están convencidos y van a intentar convencer a la mayoría de las ventajas del centro y la moderación. Ellos también saben que sus intereses económicos estaban más garantizados en un sistema político democrático que en el mantenimiento numantino y aislacionista de otros sistemas. De ahí la apuesta decidida por el cambio de los poderes económicos y sociales. En la misma línea se encuentra la Iglesia, entonces dirigida por Tarancón que también apuesta mayoritariamente por el cambio. Sólo el Primado de España y seis obispos más recomendarían veladamente el NO en el referéndum constitucional del 6 de diciembre, mientras el resto de la Conferencia Episcopal habla de la libertad de voto en conciencia.

Constituidas las Cortes se procede a la elección de sus órganos y al establecimiento de las reglas de juego que permitan llegar a elaborar y más tarde aprobar la Constitución. Como en todos los grandes momentos políticos, fue objeto de consenso. La oposición acepta las reglas de juego que establece el Gobierno de la UCD, y éste a su vez firma el gran pacto social que son los acuerdos de la Moncloa el día 27 de octubre de 1977. Paso decisivo y fundamental para embridar de forma racional la caótica situación socio-laboral y económica en que nos encontrábamos. El otro gran escollo también se ha resuelto. Me refiero a la forma de gobierno, es decir monarquía o república. El tema está fuera de discusión para el Gobierno y las fuerzas que le apoyan que cuentan con el respaldo explícito del ejército, en coherencia con el mandato contenido en el testamento de su anterior Capitán General, el Generalísimo Franco. La oposición con gran realismo político acepta la Monarquía con la salvedad de algunos pronunciamientos republicanos puramente testimoniales.

El 25 de julio de 1977 se constituye la Comisión de Asuntos Constitucionales en el seno del Congreso de los Diputados. Consta de 36 miembros y la preside Emilio Attard. Lleva a cabo una gran labor. Luis Carandell haciendo un juego de palabras pudo escribir de "Los locos de atar". Esta Comisión en momentos difíciles estableció la técnica de las "mayorías mecánicas", es decir el pacto UCD más AP que superaban por dos votos al resto de las minorías presentes en la misma (19 contra 17).

El día 2 de agosto la Comisión nombra una Ponencia de 7 personas para elaborar un Anteproyecto. Fueron Herrero de Miñón, Pérez Llorca y Gabriel Cisneros por la UCD, Peces Barba por el PSOE, Solé Tura por el PC, Manuel Fraga por AP y Miquel Roca

representando a las minorías catalana y vasca. Empiezan a trabajar inmediatamente, encerrándose en el parador de Sigüenza y más tarde en Gredos. Acuerdan una cláusula de confidencialidad que fue extrañamente vulnerada, publicándose el texto borrador del anteproyecto en la revista *Cuadernos para el Diálogo*. Como consecuencia de esta filtración abandona temporalmente la ponencia el Sr. Peces Barba, aunque más tarde, a petición de sus compañeros, se reintegró a la misma.

El día 5 de enero de 1978 se publica el Anteproyecto en el B.O.C.E. Se presentan más de mil enmiendas en cada Cámara. Al tratarse de un poder constituyente bicameral -rara avis en el mundo de la política y el derecho constitucional- tiene que intervenir la Comisión Mixta contemplada en la LRP. Al final el día 31 de octubre se vota el texto definitivo en ambas cámaras por separado. En la votación del Congreso hubo 325 votos afirmativos, 6 negativos ( 5 de AP y 1 de Letamendia) y 14 abstenciones . En el Senado hay 226 votos afirmativos, 5 negativos y 8 abstenciones. Superado el trámite parlamentario el texto constitucional será sometido a referendum nacional vinculante el día 6 de diciembre de 1978.

Un somero análisis de los resultados de la votación en las Cámaras arroja las siguientes paradojas. De los 16 diputados con que contaba Alianza Popular, la mitad de ellos votaron en contra de la Constitución o se abstuvieron. En contra 5 (Silva Muñoz, Fernández de la Mora, Martínez Emperador, Mendizábal y Jarabo Payá). Se abstienen 3 (Licinio de la Fuente, Álvaro de la Puerta y Piñeiro Ceballos). Se da el caso curioso de coincidir en el voto negativo Alianza Popular y Euzkadico Esquerra. Las tres abstenciones en el Congreso de Alianza Popular coinciden con las del Partido Nacionalista Vasco y Heribert Barrera de Esquerra Catalana. En el Senado sorprende la abstención de los Tenientes Generales Díaz Alegría y Salas Larrazábal y el voto negativo del Almirante Gamboa. Los tres formaban parte del grupo de senadores propuestos por el Rey. Otros dos senadores reales ni van ni justifican su ausencia. Son Julián Marías y Torcuato Fernández Miranda, el autor de la LRP, la ley sin padre reconocido como él mismo dijo al entregársela a Suárez.

La posición ante el referendum rompió definitivamente al grupo de Alianza Popular. Silva y Fernández de la Mora recomendaron públicamente el NO. También Fuerza Nueva, Herri Batasuna y Liga Comunista Revolucionaria. La abstención en el referendum fue postulada por el PNV, el PCOE (escisión comunista dirigida por Lister), Euzkadico Esquerra y Esquerra Republicana de Cataluña. Los resultados fueron los siguientes: 15.800.000 a favor, 1.400.000 en contra y una altísima y preocupante abstención de 8.750.000 votantes.

Tras 16 meses de trabajo se aprobaba la nueva Constitución española. El Rey la sanciona en acto solemne el día 27 de diciembre de 1978. Se promulga y se publica en el BOE del día 29 de diciembre. Se ha salvado el escollo de los Santos Inocentes, fecha propicia para la broma fácil. A partir de este momento se inicia una nueva andadura constitucional de España. Han transcurrido 24 años y sigue en vigor. Lo que es de destacar en el proceloso mar del constitucionalismo hispánico. En apenas tres años, la sociedad española, tantas veces tachada de ligera y frívola, ha sido capaz de montar un nuevo edificio constitucional. El número tres, es en mi opinión, un número mágico en el tema constitucional. Fueron tres años, pero también el impulso de muchos pero especialmente tres personas: El Rey, Fernández Miranda y Suárez. Desde el punto de vista académico tres obras fundamentales publicadas en la década del setenta habían ido creando el clima necesario para hacer posible un cambio político. Son "La Constitución Española" de Fernández Carvajal, "El principio monárquico" de Miguel Herrero y "Desarrollo Político y Constitución Española " de Jorge de Esteban y sus colaborado-

res de cátedra. Pocas veces la teoría ha sido tan oportuna como necesaria. Aunque no siempre reconocidas como se merecen, sus aportaciones fueron fundamentales.

Finalmente y de modo muy breve he de señalar algunos de los rasgos más significativos de la nueva Ley de Leyes. En primer lugar destacar que fue un proceso muy largo. Baste recordar que la del 31 se elaboró en menos de 6 meses. Es un texto muy largo, sólo superada por la de Cádiz, a la que a su vez supera en el número de palabras, más de 17.000. Poco original, como puso de relieve Julián Marías en un artículo publicado en el diario *El País*. Abierta en su desarrollo que exigía más de 100 leyes orgánicas como destacó entre otros Ramón Tamames. Superrígida en cuanto a su posible revisión, aunque no contiene cláusulas pétreas. Con evidentes influencias extranjeras, especialmente de la Ley de BONN y de la V República Francesa. También, aunque en menor medida, de Italia, Holanda, Suecia y Portugal. Algún autor ha señalado influencias incluso franquistas. Es en ciertos temas muy ambigua, como consecuencia del pacto constitucional del llamado Consenso. Los resultados electorales hicieron ver a la oposición que no podría marcarle el paso al gobierno, y a éste que tenía que contar con la oposición para dar legitimidad al proceso de cambio sin ruptura que imponían las circunstancias e incluso el sentido común. De esta forma los grandes temas fueron consensuados a priori. Ese es el caso de la Monarquía, la cuestión religiosa, el modelo económico, las autonomías, etc. Para terminar, hay que decir que hoy, transcurridos 24 años desde aquel 6 de diciembre de 1978, nos encontramos un texto que ya supera en vigencia a todas las constituciones españolas, salvo las de 1845 y 1876 y lo que es más importante, ha creado una nueva cultura política que hace posible la vida política en convivencia en nuestra patria.