

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL
Catedrático de Derecho Constitucional

**COMENTARIO SISTEMÁTICO
A LA CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA DE 1978**

Segunda edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2016

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN.....	15
CONFESIÓN PREVIA.....	19
NOTAS PRÁCTICAS PARA EL MANEJO DE ESTE LIBRO	23
I. ESTUDIO INICIAL.....	27
I.1. El camino reconocido hacia las Constituyentes	27
I.1.1. El agotamiento del franquismo	27
I.1.2. La Ley para la Reforma política	28
I.1.3. La Legislación electoral.....	31
I.1.4. Las elecciones del 15 de junio.....	33
I.1.5. Emerge una nueva clase política	36
I.1.6. Los resultados electorales	39
I.2. El proceso constituyente	42
I.2.1. Los protagonistas colectivos del proceso o el sistema de partidos	42
I.2.2. El consenso	45
I.2.3. El itinerario constituyente	47
ANEXO: CRONOLOGÍA DEL PROCESO CONSTITUYENTE	49
PREÁMBULO	59
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO PRELIMINAR	63
TÍTULO PRELIMINAR	65
Artículo 1, 65.—Artículo 2, 77.—Artículo 3, 88.—Artículo 4, 93.—Artículo 5, 95.—Artículo 6, 97.—Artículo 7, 101.—Artículo 8, 103.—Artículo 9, 107.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título preliminar	115
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO I	119
TÍTULO I: DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES	127
Artículo 10, 127.	

	Pág.
<i>Capítulo primero: De los españoles y los extranjeros</i>	131
Artículo 11, 131.—Artículo 12, 134.—Artículo 13, 136.	
<i>Capítulo segundo: Derechos y libertades</i>	147
Artículo 14, 147.	
Sección 1. ^a : De los derechos fundamentales y de las libertades públicas.....	149
Artículo 15, 149.—Artículo 16, 153.—Artículo 17, 159.—Artículo 18, 165.—Artículo 19, 169.—Artículo 20, 171.—Artículo 21, 177.—Artículo 22, 182.—Artículo 23, 186.—Artículo 24, 189.—Artículo 25, 192.—Artículo 26, 196.—Artículo 27, 198.—Artículo 28, 210.—Artículo 29, 212.	
Sección 2. ^a : De los derechos y deberes de los ciudadanos.....	214
Artículo 30, 214.—Artículo 31, 217.—Artículo 32, 223.—Artículo 33, 226.—Artículo 34, 229.—Artículo 35, 231.—Artículo 36, 233.—Artículo 37, 235.—Artículo 38, 239.	
<i>Capítulo tercero: De los principios rectores de la política social y económica</i>	242
Artículo 39, 242.—Artículo 40, 243.—Artículo 41, 245.—Artículo 42, 245.—Artículo 43, 248.—Artículo 44, 250.—Artículo 45, 252.—Artículo 46, 255.—Artículo 47, 257.—Artículo 48, 259.—Artículo 49, 261.—Artículo 50, 263.—Artículo 51, 264.—Artículo 52, 266.	
<i>Capítulo cuarto: De las garantías de las libertades y derechos fundamentales</i>	268
Artículo 53, 268.—Artículo 54, 273.	
<i>Capítulo quinto: De la suspensión de los derechos y libertades</i>	277
Artículo 55, 277.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título I.....	283
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO II	287
TÍTULO II: DE LA CORONA.....	295
Artículo 56, 295.—Artículo 57, 301.—Artículo 58, 306.—Artículo 59, 307.—Artículo 60, 310.—Artículo 61, 312.—Artículo 62, 314.—Artículo 63, 323.—Artículo 64, 326.—Artículo 65, 329.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título II	331
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO III.....	333
TÍTULO III: DE LAS CORTES GENERALES.....	337
<i>Capítulo primero: De las Cámaras</i>	337
Artículo 66, 337.—Artículo 67, 341.—Artículo 68, 346.—Artículo 69, 367.—Artículo 70, 374.—Artículo 71, 380.—Artículo 72, 384.—Artículo 73, 392.—Artículo 74, 394.—Artículo 75, 396.—Artículo 76, 399.—Artículo 77, 402.—Artículo 78, 404.—Artículo 79, 407.—Artículo 80, 410.	

	Pág.
<i>Capítulo segundo: De la elaboración de las leyes</i>	412
Artículo 81, 412.—Artículo 82, 417.—Artículo 83, 422.—Artículo 84, 424.—Artículo 85, 426.—Artículo 86, 428.—Artículo 87, 431.—Artículo 88, 435.—Artículo 89, 437.—Artículo 90, 439.—Artículo 91, 443.—Artículo 92, 446.	
<i>Capítulo tercero: De los tratados internacionales</i>	453
Artículo 93, 453.—Artículo 94, 456.—Artículo 95, 459.—Artículo 96, 461.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título III	465
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO IV	469
TÍTULO IV: DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN	471
Artículo 97, 471.—Artículo 98, 475.—Artículo 99, 480.—Artículo 100, 485.—Artículo 101, 487.—Artículo 102, 489.—Artículo 103, 492.—Artículo 104, 496.—Artículo 105, 498.—Artículo 106, 501.—Artículo 107, 504.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título IV	507
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO V.....	509
TÍTULO V: DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES...	511
Artículo 108, 511.—Artículo 109, 513.—Artículo 110, 514.—Artículo 111, 516.—Artículo 112, 518.—Artículo 113, 521.—Artículo 114, 525.—Artículo 115, 527.—Artículo 116, 531.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título V.....	537
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO VI	541
TÍTULO VI: DEL PODER JUDICIAL.....	543
Artículo 117, 543.—Artículo 118, 549.—Artículo 119, 551.—Artículo 120, 553.—Artículo 121, 557.—Artículo 122, 559.—Artículo 123, 563.—Artículo 124, 565.—Artículo 125, 569.—Artículo 126, 571.—Artículo 127, 572.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título VI	587
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO VII.....	589
TÍTULO VII: ECONOMÍA Y HACIENDA	593
Artículo 128, 593.—Artículo 129, 596.—Artículo 130, 598.—Artículo 131, 601.—Artículo 132, 604.—Artículo 133, 606.—Artículo 134, 608.—Artículo 135, 612.—Artículo 136, 615.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título VII.....	619
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO VIII.....	621
TÍTULO VIII: DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.....	627
<i>Capítulo primero: Principios generales</i>	627
Artículo 137, 627.—Artículo 138, 630.—Artículo 139, 630.	

	Pág.
<i>Capítulo segundo: De la Administración local</i>	633
Artículo 140, 633.—Artículo 141, 636.—Artículo 142, 639.	
<i>Capítulo tercero: De las Comunidades Autónomas</i>	640
Artículo 143, 640.—Artículo 144, 641.—Artículo 145, 644.—Artículo 146, 650.—Artículo 147, 651.—Artículo 148, 654.—Artículo 149, 657.—Artículo 150, 662.—Artículo 151, 666.—Artículo 152, 670.—Artículo 153, 673.—Artículo 154, 675.—Artículo 155, 676.—Artículo 156, 679.—Artículo 157, 683.—Artículo 158, 687.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título VIII	689
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO IX	691
TÍTULO IX: DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	695
Artículo 159, 695.—Artículo 160, 702.—Artículo 161, 703.—Artículo 162, 709.—Artículo 163, 713.—Artículo 164, 717.—Artículo 165, 720.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título IX	723
COMENTARIO INTRODUCTORIO AL TÍTULO X	725
TÍTULO X: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL	731
Artículo 166, 731.—Artículo 167, 733.—Artículo 168, 736.—Artículo 169, 740.	
Bibliografía seleccionada sobre la materia del Título X	743
DISPOSICIONES ADICIONALES	745
1. ^a , 745.—2. ^a , 751.—3. ^a , 751.—4. ^a , 752.	
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	753
1. ^a , 753.—2. ^a , 753.—3. ^a , 753.—4. ^a , 754.—5. ^a , 754.—6. ^a , 755.—7. ^a , 755.—8. ^a , 755.—9. ^a , 757.	
DISPOSICIÓN DEROGATORIA	759
DISPOSICIÓN FINAL	761

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

A nuestro amigo lector le debemos una breve explicación del sentido de esta segunda edición, un tanto sorprendente, pues al agotarse en un año los cinco mil ejemplares de la primera edición de diciembre de 1978 nos negamos a reeditarla por pensar que, una vez creado el Tribunal Constitucional e iniciado el proceso de desarrollo legislativo de la Constitución, los comentarios de la Lex Superior debían abrirse a dar cabida a su desarrollo normativo.

De hecho fuimos requeridos para dirigir, entre 1983 y 1986, unos Comentarios a las Leyes Políticas en doce tomos, y más tarde —1996 a 1999— dirigimos también unos más gruesos Comentarios a la Constitución Española de 1978, amén de los múltiples trabajos sobre la materia que en nuestra condición de Catedrático de Derecho Constitucional hemos ido publicando. De todos estos estudios quizá cabría decir que versan sobre el llamado bloque de la constitucionalidad, o que abordan la Constitución, en función de la doctrina académica y jurisprudencial ulterior y a la vista de su desarrollo normativo.

A lo anterior añadamos que la mayoría de nuestros constitucionalistas dedicamos buena parte de nuestras energías académicas a debatir sobre la oportunidad de reformar nuestra ya veterana Ley de leyes y a intentar poner el énfasis en aquellos puntos que, desde nuestra perspectiva, demandan más claramente la acción del poder de reforma constitucional. Lo que, sin duda, responde a la lógica profunda de la ciencia jurídico constitucional, que sabe bien que la defensa de la Constitución pasa por su reforma periódica para subsanar los vicios, defectos o disfunciones observados.

Y se ha sumado otro factor, el que últimamente diversos amigos nos han sugerido: que sería útil compaginar el abordaje de la reforma de nuestra Lex Superior con el conocimiento de las preocupaciones y de la ilusión que impregnó la tarea constituyente, cuyo mejor reflejo escrito, según susurran a mis oídos, tontamente gustosos de los halagos, son estos Comentarios, escritos a la vez que trabajábamos en el proceso constituyente.

Ciertamente, este Comentario sistemático a nuestra Ley de leyes es un libro singular, no por su mayor o menor calidad intrínseca, sino por ser planta que brotó a la vez que se debatía en la Comisión Constitucional del Congreso el texto de la ponencia y sus enmiendas, incluidas las transaccionales y las orales de ultimísima hora, a la par que fuera del horario formal de trabajo —incluso hasta las cuatro de la madrugada— nos reunimos a debatir, a desplegar un esfuerzo de mejoramiento, a consensuar con unos, con otros y a veces con todos, cambios; guardando mis notas, las que preparaba para algunos compañeros de grupo parlamentario a quienes tocaba hablar al día siguiente y las que me pasaron durante esos encuentros. Se trató de

un trabajo intenso a múltiples bandas, en que los conocimientos del entonces joven y único catedrático de Derecho constitucional que tuvo UCD afortunadamente eran de alguna utilidad, como lo eran las buenas relaciones personales que de antaño manteníamos varios parlamentarios constituyentes emplacedos en diversos grupos.

Este libro posiblemente no es el mejor Comentario aportable sobre nuestra Constitución, pero es el único escrito desde el vientre materno del proceso constituyente y, más en concreto, desde la fase de gestación que transcurre de enero a diciembre de 1978¹. Es decir, con conocimiento de cómo se trabajó, qué cuestiones latentes, reales o potenciales latían en el diálogo entre los diversos partidos políticos con representación parlamentaria, cómo evolucionaron algunos equilibrios y pactos gestados en los trabajos de ponencia, dándose solución a múltiples desacuerdos aparcados en la ponencia mediante nuevas fórmulas y consensos, con frecuencia más amplios y de mayor calado. Pero también desde la consciencia de que algunos temas no los pudimos encarrilar como creíamos mejor y desembocamos en fórmulas más o menos imperfectas, que creíamos podrían sustituirse mediante ulterior reforma constitucional. No es la obra de un político, sino la de un profesor de Derecho constitucional, escrita aquel verano a razón de doce horas diarias, mientras la mayoría de sus amigos políticos no dejaban de dar vueltas a sus cabezas sobre cómo asir una buena cartera ministerial en unas elecciones que se intuían muy próximas. No es preciso recordar el fino deslinde entre el científico y el político que acuñó Max Weber en una gran monografía, breve pero difícilmente superable.

El atento lector podrá ver que tiene entre sus manos un libro cuyas últimas páginas entregadas a la imprenta —en el prefacio adjetivado Confesión previa— van fechadas el 10 de noviembre de 1978, mientras que en la página final el taller de artes gráficas, según era costumbre en la época, constató que terminaba la impresión el 11 de diciembre de 1978, es decir, dieciséis días antes de que la Constitución se firmase, en acto solemne, por los presidentes de las cámaras y por el Rey. Ello significa que estamos ante una obra eminentemente profesoral, muy expresiva de la técnica jurídica de quien a la par compatibilizó siempre la abogacía con la tarima universitaria, pero escrita por quien a la par era un diputado, que cree debe emplear un lenguaje muy diplomático para expresar sus reservas sobre ciertas soluciones constitucionales y que, en lo relativo a buena parte del Título VIII se acoge a la falta de tiempo disponible para hablar poco de aquellos aspectos «que nos permiten atrevernos a profetizar que los especialistas harán una dura crítica del nivel de técnica legislativa que arroja el articulado de este Título y en especial del de su Capítulo Tercero»², lo que completábamos con toda una serie de circunloquios en la glosa de los preceptos que integraban esta área de la Constitución. Y culminábamos, a la altura del art. 150.2, que introdujo, como es sabido, una fórmula insólita —desconocida en el ancho campo de las constituciones federales— que permitía que el Estado transmitiese o delegase en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado, respecto de la que discrepé insistentemente en las reuniones internas de nuestro equipo y en las mantenidas con los representantes de los otros grupos parlamentarios, llegando a solicitar a los senadores Carlos Ollero y Luis Sánchez Agesta que defendiesen en su Cámara la supresión de esta disposición, lo que hicieron con buena argumentación, pero sin ningún éxito. Proceso este que desembocó en que nuestro comentario a tal precepto al art. 150.2

¹ Periodo en que fui diputado de la Comisión. Para incorporarme a la misma, el Ministro de Justicia, Landelino Lavilla, consciente de la complejidad técnica que estaba planteando la elaboración de la Constitución, ofreció la Fiscalía del TS a un diputado, haciendo correr la lista de UCD, por Madrid, para que accediera este modesto autor al escaño y pudiera volcarse en la tarea constituyente.

² En el «Comentario introductorio al Título VIII», p. 621 de esta 2.ª edición.

CE se limitase a reflejar parcialmente la intervención del portavoz de UCD sobre un artículo que ha servido posteriormente para transferir desde gobiernos minoritarios competencias a Comunidades Autónomas, sustentadas en gobiernos nacionalistas, cuyos diputados en las Cortes Generales, como moneda de cambio, aportaban sus votos para aprobar ciertas leyes. Con este ejemplo, de entre los muchos otros que podríamos traer a colación, nuestro agudo lector captará que hubo parlamentarios constituyentes conscientes de que se incorporaban preceptos a nuestra Constitución que bien contenían errores, como el que nos ha servido de ejemplo, o de menos calado, o simplemente se procedía a la botadura de fórmulas no experimentadas en el Derecho constitucional comparado y sobre las que se carecía de experiencia histórica sobre el juego que podían dar de sí, por lo que sería su puesta en práctica la que pronto pondría de manifiesto las disfuncionalidades que emergiesen en la operativa institucional, que deberían ser objeto de subsiguiente reforma constitucional.

Tras un largo periodo de resistencia numantina a debatir con rigor la conveniencia de abordar reformas constitucionales, para mejorar las dinámicas democráticas de gobierno y de control jurídico y político del poder, parece que actualmente ha crecido, en ciertos sectores de nuestra sociedad, el interés por debatir posibles reformas constitucionales. En este contexto, aconsejaríamos empezar por estudiar en el origen de nuestro texto constitucional sus defectos. El análisis de los debates y de los primeros comentarios a la Constitución aporta muchas pistas acerca de cómo y por qué se adoptaron soluciones que demandan su revisión. A la hora de afrontar la actualización de una Constitución, mantiene su lozanía el viejo método que aconseja que se empiece por prestar la debida atención al origen causal de los preceptos a modificar, es decir, al particular consenso que en cada caso los fraguó, lo que aportará claves para entender sus limitaciones y las características del nuevo consenso que ha de gestarse para sustituir una vieja solución por otra a la altura de las demandas del presente. Y, a la par, será pertinente mirar hacia los mejores modelos de Derecho comparado para optar por un contenido constitucional avalado por una experiencia positiva. Modestamente pensamos que a tal fin la reedición de estos primeros comentarios puede hoy ser de alguna utilidad para quien quiera adentrarse en una rigurosa reflexión a fin de que nuestra Constitución presida normativamente una sociedad democrática avanzada, como postula su buen Preámbulo.

Madrid, a 1 de octubre de 2016

CONFESIÓN PREVIA

Los grandes géneros literarios de la ciencia jurídica son la monografía, el tratado y el comentario. Durante los últimos lustros, en España, el carácter meramente nominal o semántico —según se quiera— de nuestras normas constitucionales de una parte, y de otra el hecho innegable de que iba ganando posiciones entre nuestros especialistas la idea de que el estudio del Derecho constitucional había de estar dotado de un deseable realismo y que consecuentemente había de prestarse singular atención al nivel histórico y especialmente a los planos dinámico-político e ideológico, permiten comprender, sin necesidad de más prolijas explicaciones a las que aquí no ha lugar, que el viejo género literario de los comentarios, que se viene desarrollando en el terreno del Derecho positivo desde que los juristas medievales hicieron célebres sus glosas marginales a los preceptos por entonces vigentes, entre nosotros últimamente ha brillado por su ausencia en el ámbito del Derecho político.

Sin embargo, un comentario sistemático a una ley importante puede tener real interés y, sobre todo, puede ser de gran utilidad para los prácticos del Derecho y para ese progreso constante en que se debe desenvolver la ciencia jurídica en búsqueda de fórmulas cada vez más perfeccionadas con las que enfrentarse a la realidad social que debe ser normada. Cuentan que cuando Napoleón Bonaparte tuvo en sus manos el primer comentario al Código Civil francés que él había promovido, no pudo por menos de exclamar: «Mi Código está perdido». Reacción esta que aun viniendo de una figura genial en tantos aspectos, difícilmente podía ser más ingenua. Las leyes, en efecto, no echan raíces en la realidad social en virtud de su mera fuerza coercitiva, sino gracias a la constante labor de interconexión entre la norma y la dinámica social que se lleva a cabo, junto a otros factores, por la labor cotidiana de los científicos del Derecho y de los Tribunales de Justicia. Quizá de todos los países de Europa occidental, aquel que cuenta en sus bibliotecas con menos comentarios a las constituciones políticas que ha tenido en vigor a lo largo de su Historia sea España. En Alemania, por ejemplo, son célebres los comentarios a las Constituciones de 1919 y la vigente de 1949 de Poetsch, Giese, Gebhardt, Anschütz, Dennewitz, Wernicke, Mangoldt-Klein, Hamman, Maunz-Dürig..., y no menos trabajos análogos cabría citar de autores italianos, por referirnos a otro país que nos es próximo por tantos conceptos. Y es que en nuestra patria, los especialistas en Derecho político, salvo contadísimas excepciones (la mayor parte de las cuales se registran en la primera mitad del siglo XIX), se han mantenido a cierta distancia, tanto de los problemas políticos más importantes con que se ha enfrentado el país, como de las grandes leyes jurídico-políticas que regían nuestro sistema de vida comunitaria. Recuérdense las lamentaciones de Pérez Serrano porque no se hubiese dedicado ni un solo estudio monográfico a la

Constitución de 1876, que rigió durante toda la Restauración. En mi opinión, ello no ha conducido a ningún progreso en el difícil camino de la objetividad científica y tan sólo ha producido enormes lagunas en nuestra bibliografía jurídico-política que nos ha situado, ya de entrada, en inferioridad de condiciones con la literatura ius publicista de otros países. Así, por ejemplo, en Alemania, las mejores plumas en el campo del Derecho político, desde Pufendorf, Leibnitz, Thomasius y Peter Ludewig hasta Pütter, han tomado parte con ardor en los problemas jurídico-políticos más importantes desde los tiempos de Luis de Baviera. Y lo mismo han hecho los autores alemanes del siglo XIX desde Klüber hasta Hermann Schulze, desde Welcker hasta Hänel y el mismo Laband, que no despreció el tomar posición en polémicos escritos sobre problemas políticos del momento con significación jurídica, como el litigio sobre el trono de Lippe o la introducción de impuestos imperiales directos.

Ni que decir tiene que este modesto libro, escrito con auténticos agobios de tiempo, y aprovechando —a modo de traperero del tiempo que diría el inolvidable Marañón— los cuartos de hora que me dejaban disponible mis actividades académicas, mis tareas profesionales y mis trabajos parlamentarios —fundamentalmente dedicados precisamente a la tarea constituyente—, no encierra, ni por asomo, tan altas ambiciones. Pero sí quisiera contribuir a que nuestra Constitución no naciese huérfana de atenciones doctrinales, como les ocurrió a tantas que ha conocido nuestra Historia política contemporánea. Y me agradecería que tras este primer comentario a nuestra Constitución de 1978, siguiesen otros, unos quizá más sesudos y todos ellos escritos con la perspectiva que facilita el transcurso del tiempo y que puedan ir constatando el grado de vigencia que alcanzan nuestras disposiciones constitucionales, antinomias normativas y vicios de toda índole que en la práctica se observen; y que resuman y comenten la Jurisprudencia que en torno a sus diversos preceptos dicte el Tribunal Constitucional...

Pero sobre todo me agradecería especialísimamente que este libro resultase de auténtica utilidad tanto para los profesionales del Derecho, a los que la modificación de los cimientos de todo nuestro ordenamiento jurídico ha de plantear numerosísimos problemas en su trabajo cotidiano, como para los estudiantes de Derecho constitucional, que, a falta, por el momento, de un manual o tratado que aborde con metodología genuinamente didáctica nuestra nueva Constitución política, pueden encontrar en esta obra un eficaz auxiliar en sus estudios.

No quisiera dejar de constatar que he procurado en todo momento que este volumen resulte accesible y de interés para todo español con inquietud política y con la sana curiosidad de conocer, con un mínimo de profundidad, la Constitución que ha de garantizar los derechos fundamentales de los españoles y que pasa a establecer las reglas del juego político democrático en que se va a basar en el futuro nuestra convivencia. De aquí que se haya huído en lo posible de tecnicismos excesivamente áridos, y nos hayamos resistido un tanto a alejarnos de la aún lozana actualidad del proceso constituyente que acabamos de vivir.

Quisiéramos confesar también que una doble preocupación nos ha invadido en todo momento al redactar esta obra. De un lado, por elementales razones de delicadeza que consideramos atendibles, sin mengua de la objetividad y del necesario juicio crítico, hemos procurado escribir con el máximo respeto para cuantos han intervenido, en uno u otro concepto, en el proceso constituyente. Y de otro, el no dejarnos llevar de la simpatía e incurrir en el orgullo de partido, que es más grave que el «orgullo de las naciones», de que hablaba Vico. Sin embargo, resultaría por mi parte pretencioso en grado superlativo prometer al lector una imparcialidad cuasi religiosa en el enfoque de los temas.

Creo que como decía Toynbee, al historiador no se le puede pedir neutralidad; lo que sí se le puede exigir es que nos declare en el prólogo de su obra cuál es su mundo

de valores y cuáles son sus actitudes políticas. Pues bien, yo estoy, consecuentemente, en el deber de declarar al lector que este es el libro no sólo de un Catedrático de Derecho político y de un Abogado en ejercicio, sino también —y quizá muy especialmente— de un Diputado de UCD, y sería pueril imaginar que mi estudio de la Constitución puede llegar en todos y cada uno de sus puntos a las mismas conclusiones que alcanzaría, por ejemplo, un especialista en Derecho constitucional que militase en el Partido Comunista. Es verdad que hay corrientes en la moderna ciencia política que defienden la posibilidad de un completo neutralismo en nuestra disciplina. Yo, sin embargo, he de reconocer con toda honestidad que no creo que pueda ser tomado demasiado en serio el neutralismo valorativo que, por ejemplo, el «behaviorismo» pregona para la sociología política, puesto que no puede ocultar que ha asumido unos valores en concreto, los valores democráticos norteamericanos, aunque quizá no sobre una base de reflexión moral, sino como premisa de la construcción científica, y ello hasta el punto de que con razón haya podido decir Meynaud que «los Political Scientifics de Estados Unidos se constituyen en el extranjero con una buena fe total, no ya en los defensores, sino en los viajantes de comercio, de la Democracia americana».

Y es que aunque se utilice la vía empirista, las conclusiones de la observación estarán en función de la forma en que ésta se lleve a cabo. Con razón hizo notar Russell humorísticamente que cuando se somete a los animales a experimentación, éstos se comportan «según las características nacionales de sus observadores», amén de que, según ha indicado Burdeau, existe una identidad parcial en nuestra disciplina entre el sujeto y el objeto de estudio. El observador siempre está presente de alguna forma en el espectáculo que observa. y si pasamos de la observación a la síntesis, la eliminación del temperamento propio del investigador se hace todavía más difícil. Como ya no se exige permanecer pasivo, el espíritu contribuye con sus recursos propios. Y en el terreno del Derecho político las valoraciones implícitas o larvadas están siempre presentes en el especialista, porque como hace ya medio siglo advirtió sagazmente Rudolf Laun, «a un astrónomo puede perdonársele que no se ocupe de la política y que no tenga adoptada posición respecto a sus incidencias, pero sería ridículo que un Profesor de Derecho político careciera de convicciones propias en lo político».

Quiero, en suma, confesar a quien tenga este libro entre sus manos y aún esté a tiempo de abandonar su lectura, que está escrito desde una fe casi de carbonero que desde que tengo uso de razón política mantengo en la filosofía de la libertad, desde la inspiración del personalismo comunitario de raíz cristiana, desde mi compromiso político con Unión de Centro Democrático y, por qué no reconocerlo, desde una fibra personal que tiende de suyo a la moderación; quizá desde la izquierda esta última nota prefieran calificarla de conservadora, lo cual en algunos aspectos creo, con toda sinceridad, que no es justo, pero de otra parte, quizá una cierta función conservadora es inherente a todo Derecho, y por ello, y no debe dolernos, tenía razón, al menos en parte, Marcel Prélot cuando decía que los Profesores de Derecho somos en el fondo los más conservadores de todos los hombres.

Y en esta línea de hablar con la mayor franqueza al lector, creo poder afirmarle que esta no es obra que se haya escrito desde ningún nacionalismo pseudo-científico, de los que ya se reía sutilmente Jellinek, cuando decía que era tan absurdo como querer construir de modo científico una ética francesa o una anatomía británica. Aunque mucho nos tememos que no tardarán en aparecer estudios que intenten valorar y explicar nuestra Constitución desde el estrecho ángulo de una actitud nacionalista.

Realmente, para haber ultimado la confección de este libro con la reflexión y el sosiego que yo hubiese deseado, habría precisado de varios meses más para ello. Mi previsión inicial era entregarlo a la imprenta unos cuatro meses después a la fecha en que ahora lo hago. Debo a varios buenos amigos, que leyeron pacientemente diversas

partes de este trabajo, el estímulo necesario para renunciar, no sé si con acierto, a ultimarlos con mayor detalle, y tomar la decisión de darlos a los linotipistas. A la vez que se me daba tal empujón, se me decía que este libro podía ser de especial utilidad en los momentos próximos a la aprobación de la Constitución en referéndum, para orientar el criterio de los periodistas, de cuantos forman los cuadros intermedios de los partidos políticos y, en suma, de tantos y tantos españoles que, con independencia del voto que hayan emitido en el referéndum, desean conocer en profundidad los recovecos de la Constitución, que va a regir su vida pública. Por razones obvias, dejo en el anonimato el nombre de tan buenos amigos, a los que no debo adjudicar ninguna responsabilidad por la anticipada publicación de este trabajo, de la que desde luego se resiente en aquellas partes que han tenido que ser ultimadas a ritmo de trote campañés; como ha ocurrido muy especialmente con el Título VIII, dedicado al importante tema de la organización territorial del Estado, que, en el supuesto de que esta obra tuviese la fortuna de conocer una segunda edición, sería, desde luego, reelaborada en profundidad.

Ahora bien, he de aclarar por último que sobre muchas cuestiones de técnica jurídica que suscita el comentario de los artículos de la Constitución, lejos de pronunciar sentencia alguna, y aún menos un fallo con pretensiones de firmeza, me limito en ocasiones a apuntar las cuestiones más difíciles de interpretar y cuyo desentrañamiento no siempre va a ser posible en términos unánimes. Ello no lo hago ni mucho menos por las limitaciones de tiempo con que se ha escrito este libro —cuya confección por otra parte, ha consumido al autor del orden de mil horas de trabajo, como no podía por menos de ser, para que los resultados fuesen mínimamente rigurosos—, sino por una deformación profesional que sufro desde hace ya muchos años, pues siempre he pensado que el Profesor no sólo debe comunicar desde su Cátedra los conocimientos que acumula sobre su ciencia, sino también los aspectos que se desconocen o las cuestiones sobre las que se ha abierto debate sin haberse podido llegar aún a conclusiones más o menos precisas. En este sentido, me pareció siempre muy ilustrativa una anécdota que en alguna ocasión ha relatado Zubiri, relativa a Husserl. Un día los alumnos de éste vieron a la puerta del aula un anuncio que decía así: «El profesor Husserl comunica a sus alumnos que hoy no podrá dar su clase porque no ha terminado de ver claramente el tema que les había de explicar». En su curso, el gran filósofo se movía esforzada y arriesgadamente, sin temor al desprestigio, en el límite que indecisamente separa y, a la vez, une entre sí el saber y la ignorancia. Pero imagínese la «chacota» que entre estudiantes y profesores levantaría en cualquier Universidad española un letrero semejante.

Pues bien, a la hora de desentrañar el contenido y el alcance de los numerosos preceptos que integran nuestra Constitución me ha parecido conveniente que nos aproximemos a la tarea con cierta modestia y procurando compatibilizar la enseñanza de los escasos saberes que podamos poseer con la docencia de ignorancias y problemas, que intuimos y que no deben provocar desasosiego ni miedo alguno. Sólo ocurre que un Profesor de Derecho Constitucional no debe nunca incurrir en panegirismos que teniendo por objeto una ley humana encierran siempre ribetes de puerilidad ni olvidar la «enseñanza de ignorancias», porque de ella han de nacer las vocaciones hacia un estudio más profundo y dilatado de nuestra Constitución democrática de 1978, que es, a la postre, una forma más en que poder contribuir al mejor gobierno de los españoles en condiciones de libertad y justicia.

Madrid, 10 de noviembre de 1978

NOTAS PRÁCTICAS PARA EL MANEJO DE ESTE LIBRO

La estructura de esta obra, que sigue en gran parte las pautas clásicas de los libros dedicados a comentar textos legales de cierta prolijidad, quizá deba ser objeto de unas breves palabras previas que pueden servir al lector o a quien eventualmente acuda a este volumen en consulta esporádica para navegar —lo mejor posible— por sus páginas.

1. **TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN:** Se ha soslayado el reproducirlo, por vía de anexo, al final del libro, pues ello obligaría a un trasiego continuo de páginas para poder tener a la vista, a la par, el artículo que interese y su comentario. En consecuencia, el texto de nuestra Constitución se recoge íntegro, pero diseccionado por preceptos, cada uno de los cuales va seguido del estudio correspondiente.

2. **ANTECEDENTES:** Bajo este epígrafe se refleja en forma telegráfica y al pie del tenor literal de cada artículo, el rosario de «preartículos» que se fueron redactando en las distintas fases del proceso constitucional hasta llegar a la formulación del texto definitivo, con constatación de las enmiendas principales. Con ello se pretende facilitar a quien, por razones profesionales o de investigación científica quiera reconstruir la gestación del precepto, el acudir sin demora, a los puntos concretos de los respectivos anteproyectos y proyectos, o a las páginas consiguientes de los Diarios de Sesiones de las Comisiones y Plenos en que se debatieron las cuestiones sobre las que aspire a profundizar.

3. **PRECEDENTES HISTÓRICOS:** Este rótulo encabeza la relación de preceptos de nuestro Derecho Constitucional histórico propiamente dicho (es decir, excepción hecha de las leyes políticas que rigieron en períodos dictatoriales en que no hubo constitucionalismo *strictu sensu*), que directa o indirectamente pueden ser considerados como precedentes del nuevo artículo de nuestra Constitución de que se trate. Por lo general, se ha preferido que la enumeración pecase más de extensa que de escasa, por lo que, a decir verdad, se han recogido en ocasiones preceptos cuya analogía con el actual es remota; pero con ello creemos facilitar al estudioso la más rápida consulta, cuando la juzgue precisa, de tratados o comentarios sobre nuestras constituciones históricas, pudiendo ir directamente al estudio de las disposiciones de aquéllas que pueden tener interés a este respecto.

Es de advertir que, salvo cuando se ha juzgado que el hacerlo estaba justificado por razones de especialísimo interés, se ha soslayado el anotar los artículos correspondientes a los *proyectos* de Constitución menos importantes.

4. **DERECHO COMPARADO:** Si en materia de precedentes históricos, nuestras reseñas no siempre han podido ser exhaustivas, fácil será comprender que dada la vastedad del actual panorama del Derecho constitucional comparado, nuestras referencias que preceden al comentario de cada artículo de la Constitución aspiren a ser completas. No obstante, se han cotejado la totalidad de las constituciones que, hasta donde sabemos, han servido de modelo o inspiración a nuestros padres de la patria y algunas más que suman unas treinta aproximadamente.

También en este caso hemos preferido no limitarnos a dejar constancia de las disposiciones extranjeras más análogas a las de nuestra Constitución, sino que hemos ampliado la referencia a la mayor parte de las que guardaban semejanza.

Dado que el Derecho constitucional de los regímenes políticos de inspiración marxista, parte de supuestos enteramente distintos a los que sirven de base a nuestra Constitución, se comprenderá que se haya omitido hacer cita de sus preceptos salvo muy raras excepciones. Por razones que no son idénticas, pero que por obvias nos excusan de mayor explicación, también son raras nuestras citas al constitucionalismo tercermundista.

5. **COMENTARIOS:** Ni que decir tiene que estos apartados constituyen el grueso del libro y los anteriores son una aproximación sistemática a la glosa de las disposiciones constitucionales.

Como se observa fácilmente, cada Título de la Constitución va precedido de un comentario introductorio, por lo general breve, que sitúa al lector ante la problemática política y técnico-jurídica que el Título en cuestión conlleva.

Y, por supuesto, cada artículo es objeto de un estudio individualizado que por lo general se divide en función de los distintos apartados que lo integran. Cuando la búsqueda de una mejor exégesis así lo recomienda, se subdivide el comentario de algún apartado, en razón de las diversas materias que aborda, o bien se agrupa la glosa de varios apartados, o —lo que es más infrecuente— se efectúa conjuntamente el estudio de varios artículos.

6. **CONCORDANCIAS:** Al pie del comentario dedicado a cada artículo, se formulan los correspondientes reenvíos a las glosas de otros preceptos que guardan relación más o menos directa con aquél.

7. **BIBLIOGRAFÍA:** Amén de las referencias bibliográficas que se hacen a lo largo del texto, y que generan las correspondientes citas a pie de página, salvo cuando las limitaciones de tiempo disponible no han dejado al autor otra opción que la de citar de memoria, se aporta al final de cada título una bibliografía seleccionada sobre la materia que aborda en aquella parte la Constitución y que creemos puede ser de gran utilidad para quien tome esta obra como punto de partida para estudios más ambiciosos.

8. **EL ESTUDIO INTRODUCTORIO Y FINAL:** Abren y cierran, respectivamente, tales estudios el libro, explicando el primero el significado del tránsito de la Autocracia a la Democracia, el proceso iniciado por la Ley Fundamental para la Reforma política, las elecciones del 15 de junio de 1977 y sus consecuencias de todo género, el significado del tan traído y llevado «consenso» y aportando algunos elementos más de análisis que creo imprescindibles para valorar recatemente la obra constituyente. En el último se hace una breve valoración de conjunto de la Constitución, aunque el lector avisado que haya llegado a esas alturas del libro habrá extraído, sin duda, sobre la marcha, sus propias conclusiones, que serán posiblemente las más valiosas, pues en estas materias no debe

el ciudadano asumir las afirmaciones de un autor desde una actitud sumisa o incluso inerte, sino con plena capacidad crítica y afán de alcanzar desde las propias convicciones el juicio particular que a cada uno debe merecerle la primera Constitución democrática que vamos a tener los españoles desde hace más de cuarenta años.

I. ESTUDIO INICIAL

I.1. El camino recorrido hacia las Constituyentes

I.1.1. *El agotamiento del franquismo*

Para iniciar nuestra reflexión podemos valernos de las palabras que pronunciamos en enero de 1977, en el auditorio del Club Siglo XXI¹, cuando afirmábamos: «Queríamos centrar la atención en la última etapa del régimen, que vino presidida por la dialéctica entre lo que la prensa dio en llamar el aperturismo y el inmovilismo. Como instrumento de análisis será útil recordar las dos dimensiones de la Democracia que Robert Dahl ha distinguido: el debate público y el derecho a participar o a estar representado en los resortes del poder². Pues bien, los aperturistas lograron un sustancial avance en el terreno de la libertad de expresión, que contribuye al tránsito de una situación de “hegemonía cerrada” hacia otra con unas “oligarquías competitivas”, que debían ampararse en un estatuto de asociaciones políticas que redujese el campo de juego al ámbito del Movimiento³. Pero el desarrollo rapidísimo de la sociedad española en estos últimos lustros no pudo ser digerido por un sistema político desbordado por los acontecimientos. Realmente, los últimos gobiernos presididos por don Carlos Arias bien habrían podido hacer suya aquella confesión de Daniel Halévy cuando en su “Ensayo sobre la aceleración de la Historia” reconoce: “Pesa sobre nosotros la amenaza de un orden de cosas desproporcionado a lo que somos”».

A la postre para todos, menos para los ultraconservadores, se hizo patente la insoslayable necesidad de sustituir las instituciones políticas que legó el General Franco, en su día concebidas a su medida y ya en incuestionable estado mortecino. Como había percibido la fina sensibilidad del Dr. Marañón, las instituciones sociales y políticas «mueren siempre cuando por virtud de una larga descompo-

¹ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: «Visión retrospectiva del proceso actual». Conferencia pronunciada el día 20 de enero de 1977 en el Club Siglo XXI. Publicada en el libro colectivo *La Corona y la Nueva Sociedad Española ante un año histórico* (II), Fomento Editorial, S. A., Madrid, 1977, pp. 57-72. También en *Revista de Derecho público*, núms. 68-69, julio-diciembre de 1977.

² DAHL, Robert: *La poliarquía. Del autoritarismo a la democracia*, Ed. Guadiana, Madrid, 1974, pp. 15 y 55.

³ Véase ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: «Aproximación al asociacionismo. Análisis de una demanda política», *Cuadernos para el Diálogo*, Colección «Los Suplementos», núm. 25. También mi artículo titulado «El anteproyecto de asociaciones políticas», en *Revista de Fomento Social*, núm. 100, octubre-diciembre de 1970, pp. 343-354.

sición interna sus resortes de regulación y disciplina han dejado de funcionar. Se achaca entonces la culpa al error de los últimos dirigentes o al ímpetu de los presuntos sustitutos. Pero en realidad un régimen cuando cae es porque ha muerto antes de caer, aunque su propia pesadumbre —apunta Marañón— le mantuviera en pie, como al cadáver del elefante de la fábula»⁴.

El cadáver rugoso del viejo paquidermo es, si las cuentas no me fallan, el decimoquinto enterramiento de un orden político fundamental en la Historia contemporánea de nuestra Patria. No es este el momento de analizar la razón que pueda asistir al historiador de Oxford Raymond Carr cuando, al referirse al pronunciamiento del General Primo de Rivera, en septiembre de 1923, afirma que «no era la primera, ni la última vez, que un general aseguraba rematar un cuerpo enfermo, cuando, de hecho, estaba estrangulando a un recién nacido»⁵. Lo que resulta incuestionable es que la sucesión de órdenes constitucionales en España, fallecidas en edad más o menos avanzada, es una constante de nuestra Historia política, que su mayor y más triste nota característica ha sido, con alguna rara excepción, tratarse de normas fundamentales confeccionadas con estrecha visión de partido y poco aceptables para la inmensa mayoría de los españoles. El discurrir histórico de nuestro pueblo, repleto de movimientos pendulares, propensos a los vuelcos y ayunos de contrapesos, que se repiten con ligeras distorsiones, constituye uno de los casos a que puede aplicarse mejor la imagen del cicloide, acuñada en la obra más citada que leída del profesor Toynbee.

Esta debía ser la hora del esfuerzo por lograr que la rueda girase, pero no para reproducir inútilmente su movimiento circular en el vacío, sino para tirar del carro de nuestra Historia hacia un sistema de convivencia política sin exclusiones. No se trataba tan sólo de poner fin al período franquista, a lo que Amando de Miguel con quizá demasiada rotundidad, pero en frase brillante, ha llamado «la guerra de los cuarenta años»⁶, sino de poner fin a la guerra civil que estalló en 1834, convirtiendo una simple cuestión dinástica en un abismo político, retrasando nuestra modernización cultural y económica y gestando un radicalismo político sin igual en Europa. Se trataba de superar de una vez por todas la división en dos Españas irreductibles que han sobrevivido hasta nuestros días y a las que tenemos entre todos que dar albergue no en un régimen de coexistencia, sino de auténtica convivencia.

Desde esta óptica es desde la que mejor puede captarse la ambición y gran trascendencia histórica que encerró la llamada «Reforma política».

I.1.2. *La Ley para la Reforma política*

La operación del tránsito, que pilotó el primer Gobierno de la Monarquía, presidido por ese gran descubrimiento político que ha sido Adolfo Suárez, se concretó en términos jurídico-políticos en la llamada «Ley Fundamental para la Reforma política», aprobada por las Cortes en su sesión plenaria de 18 de noviembre de 1976, y ratificada por abrumadora mayoría popular en el Referéndum celebrado el 15 de diciembre⁷. No compete a este libro, cuyo ámbito viene centrado en nuestra nueva Constitución, estudiar en detalle las características y alcance de las disposiciones que contiene esta norma de rango fundamental. Sesudos estudios de

⁴ MARAÑÓN POSADILLO, Gregorio: *Don Juan*, Buenos Aires, 1940, p. 132.

⁵ CARR, Raymond: *España 1808-1939*, Ed. Ariel, Barcelona, 1969, p. 505.

⁶ DE MIGUEL, Amando: *La Herencia del Franquismo*, Ed. Cambio 16, Madrid, 1976, pp. 197 y ss.

⁷ La Ley, como es sabido, se denominó formalmente «Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política», y se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, de 5 de enero.

Lucas Verdú⁸, Sánchez Agesta⁹, González Navarro¹⁰, Martín Oviedo¹¹ y Jorge de Esteban¹² se han dedicado al reposado análisis de esta Ley. La *Revista de Estudios Políticos* prepara en el momento en que se escriben estas líneas un número monográfico sobre la misma, en el que aparecerán, sin duda, colaboraciones valiosas de notables especialistas. Y, por supuesto, no han faltado artículos de prensa con aportaciones agudas. Aquí habremos de limitarnos a marcar el acento sobre las connotaciones de lo que a nuestro juicio ha sido la idea eje de la «auto-ruptura», que significa esta ley, que con buen sentido fue calificada por Íñigo Cavero como «Ley Constitucional de transacción para la transición»¹³.

La «Reforma Suárez» significó, en última instancia, la opción por la tercera de las tres posibilidades que existían sobre el papel: las dos primeras eran, de una parte, el continuismo, con afán que se decía perfeccionista, de las leyes e instituciones políticas vigentes, tesis sostenida por los que parecían creer que, como dijera Otto Koellreutter, «era eterno lo que se edificaba después de una guerra victoriosa»¹⁴. Y, en segundo término, la ruptura, es decir, la discontinuidad absoluta con la legalidad del 18 de julio de 1936, para abrir un período constituyente desde cero, probablemente bajo el influjo de la experiencia de 1931, que tuvieron muy presente algunos políticos de la oposición al franquismo, pese a constituir un caso muy singular en la Historia política universal. El primer camino difícilmente permitiría la integración de quienes nos mantuvimos ajenos al Movimiento, y el segundo habría implicado, según me temo, optar por una fuente de legitimación que no sería considerada válida por la totalidad de la población. En efecto, la experiencia de la Segunda República acredita que la ruptura sobrevenida a raíz de las elecciones municipales del 12 de abril dejó al nuevo régimen sin la legitimidad del anterior. Era una situación bastante análoga a la creada en 1837, por citar tan sólo un precedente. A los ojos de los partidarios del sistema sustituido, se estaba ante la creación revolucionaria de un nuevo orden político, lo que, según creían, les legitimaba, a su vez, para el empleo de la Revolución contra el mismo. Los frutos de tal planteamiento están a la vista de todos. La dialéctica reacción-revolución, que permite insertar en un continuo unidimensional buena parte de esta Historia política, no era superable ni por vía continuista, ni a través de una ruptura, pues ambas habrían acarreado infelizmente la marginación de un amplio sector de españoles.

El camino que, tras muy certero análisis, eligió el primer Gobierno Suárez, a poco que se pare en mientes, parece más afortunado. Entiendo que se ha tratado de aunar, de un lado, la legitimidad de las Leyes Fundamentales vigentes, válida para un sector de la población, a cuyo fin se ha respetado escrupulosamente el procedimiento de reforma previsto en el art. 10 de la Ley de Sucesión, y, de otro, se suma la legitimidad democrática que emana de unas Cortes auténticamente

⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo: *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*. Con interesante prólogo de Enrique Tierno Galván, Ed. Tecnos, Madrid, 1976.

⁹ SÁNCHEZ AGESTA, Luis: «La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política», en *Revista de Derecho Público*, núm. 66, enero-marzo de 1977.

¹⁰ GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Ed. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

¹¹ MARTÍN OVIEDO, José María: «De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española», en *Revista de Derecho Público*, núms. 68-69, julio-diciembre de 1977.

¹² DE ESTEBAN, Jorge, y otros: *El proceso electoral*, Ed. Labor, Barcelona, 1977, pp. 355 y ss.

¹³ CAVERO LATAILLADE, Íñigo: «Soberanía popular y elecciones para constituyentes», en *Informaciones políticas* (Suplemento del Diario *Informaciones*, denominado «Revista semanal de política nacional y extranjera»), núm. 69, 18 de septiembre de 1976.

¹⁴ KOELLREUTTER, Otto: «Staatsrechtswissenschaft und Politik», en *SJZ*, septiembre de 1928, p. 12221.

constituyentes elegidas por sufragio universal en elecciones libres y competitivas¹⁵. La Ley para la Reforma política encierra así una afortunada síntesis entre la legitimidad de la sociedad pseudo-unánime, que se acaba, y la fuente de legitimación natural de la sociedad pluralista, que alumbra entre todos en las elecciones del 15 de junio. Y ha quedado enervada la posibilidad de impugnación formal del nuevo orden democrático por la extrema derecha¹⁶.

Merece la pena pararnos un momento a pensar en por qué uno de los más ilustres líderes de la oposición democrática se equivocó por entero cuando, ejerciendo el arriesgado oficio de profeta pronosticó que o los Procuradores sentados en las Cortes eran un conjunto de «samurais» dispuestos a hacerse el «hara-kiri», o la Ley para la Reforma sería estrepitosamente derrotada. Y he aquí que aquel colectivo de padres de la patria, cuyo respaldo electoral en un futuro se le antojaba a todo observador avisado más que dudoso, sorprendió a los españoles con su voto afirmativo, es decir, con una proeza que recuerda la del Barón de Münchhausen, que consistía en elevarse en el aire tirando de sus propios cabellos.

Pero el «sí» de esas Cortes de tan dudosas convicciones demoliberales no fue un acto de magia, sino algo de lo que puede dar adecuada explicación la politología actual.

Un primer axioma científico, que, en última instancia, recoge un elemental principio de sentido común, viene a rezar que cuando el precio de la represión supera el precio de la tolerancia, los sectores sociales detentadores de un poder hegemónico se sienten inclinados a transar con sus oponentes y, según el caso, incluso a instaurar un régimen representativo.

Quizá se me podrá objetar que tal axioma puede explicar el comportamiento de los estamentos sociales que apoyan un régimen, pero no el de su clase política, que, movida por un afán de supervivencia, se habría de aferrar a las instituciones que le han permitido artificialmente el desempeño de un *rol* dirigente incontrastable. Pero vislumbraremos posiblemente algo del por qué aquellas Cortes votaron afirmativamente la Ley para la Reforma política si prestamos atención al llamado por un sector de la Ciencia política norteamericana «principio de seguridad mutua». Es decir, el principio que pregona que un tránsito de estas características es más factible si se garantiza no ya el acceso al proceso decisorio estatal por parte de la oposición, hasta ese momento marginada, sino la confortabilidad en la nue-

¹⁵ El sentido de la opción que subrayo está en cierto modo presente en estas palabras de Miguel Primo de Rivera, el cual, hablando en nombre de la Ponencia en el Pleno de las Cortes, aludió a «la obstinación de algunos miembros de la clase política al no querer comprender que lo que se pretende es hacer una nueva Constitución basada en la legalidad de la Constitución vigente —hecho desconocido que se produce por primera vez en la historia de España—, los cuales, ante cualquier solución que se proponga, la tachan de rupturista y de traición al pasado». En *Diario de Sesiones del Pleno*, X Legislatura, núm. 29, p. 6.

¹⁶ A decir verdad no han faltado algunas voces que han clamado en torno a una presunta vulneración de los «Principios del Movimiento Nacional», calificados de «permanentes e inalterables». Pero la irreformabilidad de los mismos era más que discutible, como quedó suficientemente demostrado en diversos análisis auténticamente rigurosos, entre los que nos parece obligado mencionar el agudo estudio de Miguel Herrero y R. de Miñón: *El principio monárquico*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972; el interesante Dictamen-libro de Jorge de Esteban y colaboradores: *Desarrollo político y Constitución española*, Ed. Ariel, Barcelona, 1973, y diversos artículos que recogieron una sugestiva polémica en torno a las vías reformistas que apuntaban las dos obras citadas, entre los que bien merece ser citado el de Rafael Arias-Salgado: «Polémica sobre la interpretación de las Leyes Fundamentales: dimensión política y dimensión técnico-jurídica», en *Sistema*, núm. 5, abril 1974. Una interpretación jurídico-formal sobre el alcance limitado del Principio VIII de dicha Ley Fundamental, que se invocaba desde baluartes inmovilistas, contra todo intento de implantación de una democracia occidental que aceptase los partidos políticos como protagonistas colectivos de nuestra vida pública, puede verse en mi ya citado trabajo *Aproximación al Asociacionismo. Análisis de una demanda política*.

va situación de quienes venían monopolizando el poder, haciéndoles perder todo miedo razonable al cambio¹⁷. El «principio de seguridad mutua» para que resulte operativo exige el montaje de un sistema de garantías y, en nuestro caso, no parece difícil descubrir la póliza de seguro de vida parlamentaria que los diversos sectores políticos en juego exigían en la Ley electoral. Hagamos, pues, una breve referencia a la misma.

1.1.3. *La Legislación electoral*

Como es sabido, la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma política¹⁸ facultó al Gobierno para dictar la normativa electoral por la que habrían de regirse las elecciones generales legislativas, tanto para el Congreso como para el Senado, ofreciendo unos criterios-cuadro, en cuyo marco habría de desenvolverse el Gobierno. Los principios electorales que se consagraban reflejaban un sano eclecticismo entre las creencias, excesivamente simplistas, que habían manifestado los sectores de la oposición y del franquismo en el sistema de representación proporcional y en el mayoritario, respectivamente.

El Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, recogió las consiguientes normas electorales, que estaban impregnadas del mismo sentido práctico que venía presidiendo toda la operación de la Reforma, de cara a facilitar la construcción de una plataforma común de convivencia, por contraste con los grandes debates parlamentarios sobre el sufragio durante la vigencia del Estatuto Real de 1834, en que el desacuerdo sobre las bases en que había de asentarse el Derecho electoral generó la duradera escisión de los liberales que tanto contribuyó a la inestabilidad de nuestro siglo XIX. En 1977, sin embargo, el Gobierno se mostró dispuesto a negociar un procedimiento sincretista con los dirigentes de la oposición. El principio de seguridad mutua así lo reclamaba, y ambas partes así lo intuyeron. No sé si algún que otro exquisito del Derecho público se rasgará en el futuro las vestiduras ante lo que quizá califique de hechura genuinamente pastelera de esta legislación electoral, y subrayará que en su discusión por las denominadas comisiones técnicas los auténticos especialistas en la materia tuvieron una presencia tan escasa como simbólica.

Se encuentra, por supuesto, al margen de las posibilidades del mero tratamiento propedéutico que conlleva esta referencia a las formas electorales de mar-

¹⁷ Es obvio que el Presidente Suárez era muy consciente del peso que podía llegar a tener el factor miedo, como nos lo acreditan estas palabras de su célebre alocución televisiva en septiembre de 1976: «Tenemos la confianza de que nada de lo que espere al pueblo español en el futuro puede ser más difícil de superar que lo que ya ha sido resuelto en el pasado. Bajo la Corona se pueden afrontar todos los problemas con la conciencia clara de que todos se pueden resolver. No hay por qué tener miedo a nada. El único miedo racional que nos debe asaltar es el miedo al miedo mismo» (tomado del texto publicado en *Ya*, 11 de septiembre de 1976). Es notable que la preocupación subyacente y la línea afortunada argumental guarda un cierto paralelismo con la de determinado mensaje de Franklin D. Roosevelt, que concluyó diciendo: «Nada debemos temer sino el temor mismo».

¹⁸ Esta Disposición Transitoria primera tenía el siguiente tenor literal: «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 Senadores, a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular: dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio. Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

1.^ª Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.

2.^ª La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario».

zo del 77, un estudio detallado de las mismas que, por otra parte, ha merecido ya análisis dotados del mejor rigor científico¹⁹, pero no queremos dejar de marcar el acento en que se evitó el peligro de que por puro pragmatismo al final se engendrara lo que Donoso Cortés, al referirse a un proyecto de elecciones de carácter mixto, aludía en estos ingeniosos términos: «Los individuos de la Comisión han fabricado con sus manos un monstruo que nuestras manos tocan, que nuestros ojos ven, pero que la inteligencia no concibe»²⁰.

El Real Decreto-ley sobre normas electorales no fue realmente una improvisación al calor de la necesidad de convocar unas elecciones democráticas en aquellas circunstancias. Su estructura básica era trasunto del viejo y experimentado cuerpo de la Ley electoral de 1907, y se beneficiaba de los prolongados estudios de adaptación de esta «Ley Maura», a los avances del Decreto electoral contemporáneo, que se habían realizado en diversos Organismos oficiales, en los últimos tiempos²¹. Su adaptación, en última instancia, a las líneas que sobre sistemas electorales aplicables había consagrado la aludida disposición transitoria primera de la Ley Fundamental para la Reforma política se confió a las manos expertas de Juan Alfonso Santamaría y Miguel Herrero y R. de Miñón.

Es interesante marcar el acento en que el cometido que la Ley de Reforma política encomendaba al Gobierno de «aplicar dispositivos correctores (del sistema de representación proporcional que se adopte para el Congreso) para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara», se cumple empleando todo un arsenal de técnicas electorales *ad hoc*, entre las que no es precisamente la más efectiva la cláusula de exclusión en la distribución de escaños de aquellos partidos que no alcancen un mínimo de sufragios, que era, paradójicamente, el único dispositivo previsto en aquella Ley. Un mayor peso desempeñó la ausencia de distribución de restos en circunscripciones regionales o a escala nacional y el importante número de distritos de menos de cinco mandatos.

Ahora bien, es de justicia subrayar algo que ha venido pasando desapercibido con excesiva frecuencia, a saber: el alto grado de pureza y libertad que el Real Decreto-ley de 18 de marzo sobre normas electorales aportó a la trascendental consulta popular del 15 de junio. Nunca en la atormentada historia electoral de nuestra Patria se había reunido tal cúmulo de garantías para velar por la autenticidad

¹⁹ Especial interés ofrece el librito del Profesor SÁNCHEZ AGESTA: *Ley electoral*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977. También es útil la consulta de trabajos que se refieren a la cuestión, aunque en forma más parcial, como el erudito y ameno artículo de Antonio LÓPEZ PINA: «En torno a la Ley electoral», en *Sistema*, núm. 16, enero 1977, y las páginas dedicadas al tema por FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, en *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Ed. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

²⁰ CORTÉS, DONOSO: *La Ley electoral considerada en su base y en su relación con el espíritu de nuestras instituciones*, en *Obras Completas*, Ed. de Carlos Valverde, BAC, Madrid, 1970, vol. I, p. 319.

²¹ Durante el período del llamado «Espíritu de febrero», el entonces Director del Instituto de Estudios Administrativos, Juan Antonio Ortega-Díaz Ambrona, polémico demócrata y fino jurista, tomó la iniciativa de formalizar un encargo —por vía de un contrato meramente profesional— a un equipo cuya dirección tuvo la bondad de encomendarme, consistente en la redacción de un borrador de Ley electoral. Trabajaron conmigo en esta tarea especialistas tan competentes como José María Gil-Robles y Gil-Degado, Francisco Condomines, Ángel Carrasco y Fernando Alberó. El texto, así elaborado, nunca fue tomado políticamente en consideración, pero en más de la mitad de sus preceptos se conservó en el Real Decreto-ley de 23 de marzo de 1977, aunque a través de lo que constituyó un segundo intento. En efecto, siendo Ministro de Gobernación Manuel Fraga encomendó a su Secretaría General Técnica, al frente de la cual se encontraba Juan Alfonso Santamaría, el perfeccionamiento técnico y adaptación al sistema electoral mayoritario de aquel borrador. Santamaría recabó la colaboración profesional de Francisco Condomines, Nicolás Pérez Serrano Jáuregui y la mía, quienes redactamos con él un texto articulado, que, excepto en lo relativo al sistema electoral o de aplicación de los votos a los candidatos, era análogo al que recoge el tantas veces citado Real Decreto en cerca de su noventa por ciento.

de unas elecciones. Las Juntas del Censo, sin intromisiones de ninguna especie, en su condición de órganos independientes y políticamente neutros, pudieron ser celosos guardianes de cuantas garantías eran precisas para que las elecciones fuesen libres y competitivas. Velaron porque el Censo no se falsease, salvaguardaron la libre proclamación de candidatos, pudieron contribuir a que en la Campaña electoral no hubiese cortapisas indebidas, cuidaron de la pureza y secreto del acto de emisión del voto y, quizá por primera vez en nuestra dilatada Historia contemporánea, no tuvieron que soportar protestas masivas por adulteraciones en el recuento de los votos. Realmente la legislación electoral que brevemente comentamos partía del acertado supuesto de que no se podría cometer error más grave que profanar la libre voluntad del pueblo en hora tan decisiva, y el Gobierno fue coherente con este Juicio a lo largo de todo el período electoral.

Cabe afirmar, sin reservas, por tanto, que el Decreto-ley sobre normas electorales contribuyó, en la forma más positiva posible, a lograr que el nuevo orden constitucional se apoyase en la doble legitimidad que antes comentábamos, difícilmente impugnable, incluso por quienes se sitúan en las extremidades del espectro de las fuerzas políticas.

En definitiva, la obra jurídico-política de la Reforma, o, si se quiere, de la autorruptura, bien merece ser calificada de auténticamente artística. En efecto, creo que con toda objetividad podemos describirla como una verdadera obra de arte político. El arte de lo «hacedero», como gustaba de repetir Cánovas, o, si se quiere, el arte de «hacer posible lo que es necesario», según la conocida divisa de Carlos Maurras.

I.1.4. *Las elecciones del 15 de junio*

A la hora de convocar las primeras elecciones democráticas tras un paréntesis autoritario de cuarenta años, se trataba de llevar a cabo no sólo unas elecciones parlamentarias, sino muy especialmente para Cortes Constituyentes. No es de extrañar, por tanto, que en aquellas fechas muchos volviesen la cabeza hacia la ingente labor de Cánovas, que tanto fue citada en numerosos artículos de prensa, aunque en forma casi siempre tópica. Pero pienso que de la gran obra del artífice de la Restauración había, al menos, dos ideas centrales, cuya lozanía se mantenía con toda evidencia. Me refiero, de una parte, a la reconciliación de los cuadros afines, que permitió crear un sistema de grandes partidos, y, de otra, a la labor de pacificación y reconciliación, que implicó poner fin a la guerra carlista y apagar los últimos rescoldos de Sagunto. Al hilo de la primera cuestión, conviene que nos fijemos especialmente en su esfuerzo por apoyar la vida política de la Monarquía restaurada en grandes partidos.

Las normas electorales habían soslayado, en forma suficientemente contundente, las aspiraciones de algunas mentes trasnochadas que seguían creyendo que una Legislatura debía ser un retrato exacto en miniatura, un espejo o una reproducción a escala del pueblo en general; o que pensaban, como los monarcómanos, que las Cortes debían ser un «compendio del reino». Pero la Ciencia política contemporánea había extraído ya la clara enseñanza de que las elecciones no tienen la finalidad de crear un Parlamento almoneda, donde haya de todo, sino de representar a los ciudadanos, bajo la condición de que los parlamentarios que resulten elegidos puedan alcanzar una mayoría. La democracia, como es sabido, exige el respeto de las minorías, pero también, y de forma fundamental, el Gobierno de la mayoría. Cuando de un Parlamento no es posible extraer con naturalidad una mayoría que gobierne, la democracia corre peligro de muerte. La fragmentada composición del Parlamento alemán en 1932, que impedía configurar una sólida

mayoría de Gobierno, fue el caldo de cultivo del nazismo hitleriano. En la politología actual hay aportaciones muy importantes —como, por ejemplo, las debidas a Lipset y a Eckstein—sobre las democracias débiles, la estabilización de los logros democráticos, los procesos internos de automantenimiento y aseguramiento del patrimonio democrático de un determinado país. A la vista de todo ello, ante la inminencia de unas auténticas elecciones de suma trascendencia política, era difícilmente cuestionable que las aspiraciones de representación democrática en nuestra comunidad política tenían como límite la conservación de la propia democracia. Unas elecciones parlamentarias y a la par constituyentes no eran un concurso de belleza en que el voto debía responder a razones estéticas, sino un mecanismo para que el pueblo designase una mayoría capaz a su vez de proponer y respaldar un Gobierno estable.

Desde este ángulo, la tarea de superar los mini-partidos, separados entre sí por cuestiones de matiz —todo lo respetables que se quisieran, pero a la postre de simple matiz—, con el peligro consiguiente de engendrar un Parlamento-mosaico, era la primera cuestión a abordar en aquel clima preelectoral con las necesarias dosis de voluntad y raciocinio.

El panorama de fuerzas políticas en la etapa preelectoral —a tan sólo cinco o seis meses de la celebración de los comicios— no era precisamente alentador, y recordaba no ya la aludida situación que hubo de superar don Antonio Cánovas, sino incluso las horas de la Restauración que precedieron inmediatamente al pronunciamiento del General Primo de Rivera. En aquella difícil coyuntura, el partido liberal se encontraba escindido, como es bien sabido, entre liberales de García Prieto, liberales del Conde de Romanones, liberales de Alba, liberales de Gasset, liberales de Alcalá-Zamora y liberales independientes. El partido conservador ofrecía un mosaico de facciones análogo, cuya prolija enumeración quiero ahorrar al lector, y hasta la «Lliga» se bifurcó por aquellas fechas con la separación de Acció Catalana. Qué duda cabe que la corta visión de los políticos de aquella época contribuyó a generar el vacío político que el Ejército se encargó de llenar.

El esfuerzo de concentración de las fuerzas afines en 1977 se llevó a cabo en varios planos y momentos, que conviene recordar, aunque sea en forma cuasitelegráfica.

A la derecha del abanico político se situó Alianza Popular, en cuyo seno parecían coexistir tanto quienes pensaban que se puede tener en materia constitucional el último modelo de coche, pero llevando al volante un chófer de confianza, como quienes probablemente proyectaban en sigilo que caminásemos en vehículo de vapor y quizá marcha atrás. En esta línea ha podido afirmar Javier Tusell: «Una paradoja con respecto a la campaña de Alianza Popular es que, aunque evidentemente había sectores en ella que nunca se libraron de la ambigüedad respecto de la democracia, había una figura en el seno de esa campaña, que era la figura de Fraga, que durante una etapa histórica bastante importante, se vinculó con el reformismo, o por lo menos con un cierto reformismo. Sin embargo, las afirmaciones de moderación o de reformismo, hechas como lo han sido, con intemperancia y con muy pocas pruebas verdaderas de que ese reformismo se había practicado desde el Poder, han acabado por resultar contraproducentes»²².

En la izquierda el fenómeno de concentración a que venimos aludiendo, se había registrado ya en forma suficientemente positiva desde el último período

²² TUSELL, Javier: *Un primer análisis de los resultados electorales*, Conferencia pronunciada el 21 de junio de 1977 en el Club Siglo XXI, publicada en el libro colectivo *La Corona y la nueva sociedad española ante un año histórico* (II), Fomento Editorial, Madrid, 1977, p. 174.

franquista hasta el mandato del primer Gobierno de la Monarquía. Así, la imagen que ofrecía a su electorado el antes llamado PSOE Renovado era netamente hegemónica, respecto de la que pudieran ofrecer cualesquiera otros grupos de inspiración socialista. El fuerte respaldo internacional no fue probablemente un factor sin importancia²³. Sin embargo, no sólo quedó sin integrar en el nuevo PSOE la llamada Alianza Socialista Democrática (que integraba un sector del antiguo PSOE Histórico y el Partido Socialdemócrata encabezado por Antonio García López), sino también la coalición denominada Unidad Socialista, que incorporaba los cuadros del PSP, bajo el importante liderazgo del profesor Tierno Galván.

En el centro del espectro político, la fragmentación había alcanzado límites difícilmente superables. No es fácil reflejar aquí la angustia con que algunos veíamos tal estado de cosas, a medida que se nos echaban encima las fechas de una consulta electoral inevitablemente decisiva. Pero quiero recordar lo que en enero de 1977 yo mismo tuve ocasión de decir: «Creo sinceramente que es escandaloso que los partidos democráticos de la oposición mantengan a estas alturas innumerables divisiones. Y lo creo estando ubicado, como lo estoy hoy y lo he estado desde que tengo uso de razón política, en esta zona del espectro. Lo digo en voz alta, porque quienes hemos asumido en estos últimos lustros la función de críticos en un país en que sólo se esparcía incienso, debemos ahora preguntarnos quién critica a los críticos y, a falta de otra respuesta, hemos de practicar una sincera autocrítica. En consecuencia, subrayo la gravedad de la situación de fraccionamiento actual, y como las fusiones parecen imposibles por falta material de tiempo, abogo por respaldar hasta las últimas consecuencias una unión electoral democrática que cobije a liberales, demócratas cristianos y socialdemócratas. La coincidencia de estas fuerzas, tanto se definan como de centro-derecha como de centro-izquierda, puede ser total a la hora de redactar un programa constitucional, que es la tarea a abordar. Hablando con franqueza os diré que por fortuna los partidos que se mueven en tal zona carecen de financiación propia mínimamente significativa. No deja de ser una paradoja que esta circunstancia sea de celebrar. Me explicaré. Decía Maurice Hauriou que el Estado moderno intervencionista sumó a los poderes políticos clásicos el tremendo poder de arruinar y de enriquecer. Pues bien, hoy el poder político, mediante una hábil legislación sobre financiación de partidos o para sufragar gastos electorales, puede sacar de la ruina a las agrupaciones moderadas a cambio de que sean auténticos partidos políticos y no partidos de políticos, por usar la terminología empleada recientemente por una de las primeras inteligencias del país»²⁴.

Finalmente, a muy pocas fechas del término legal para presentación de candidaturas, cuajó la que se dio en llamar Unión de Centro Democrático, que, pese a no incorporar a algunos pequeños núcleos liberales y socialdemócratas y al no tan pequeño de la Federación Demócrata Cristiana —rica en gente valiosa, aunque no lograron dar en aquella coyuntura con el camino a seguir—, permitió asumir a las fuerzas políticas integradas en el mismo la grave responsabilidad de encarrilar definitivamente a nuestro país por vías de libre convivencia. Porque bien se podría afirmar que si el peso de unas Constituyentes tras un fenómeno de ruptura habría podido corresponder a la izquierda, como en 1931, el proceso de 1977, por el cur-

²³ Es interesante a este respecto el análisis de PIERRE LETAMENDÍA: *L'intervention des organisations partisonnes transnationales dans le processus de démocratisation espagnol*, Ed. Centre d'Etude et de Recherche sur l'Espagne et le Monde Hispanique, Université de Bourdeaux, I, 1978.

²⁴ ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *Visión retrospectiva del proceso constituyente actual*, conferencia pronunciada el 20 de enero de 1977, lugar citado, p. 66.

so natural de las cosas, hacía gravitar en los hombres de Centro la parte mayor del esfuerzo constituyente.

I.1.5. *Emerge una nueva clase política*

Las elecciones del 15 de junio, al igual que todo proceso electoral, son hijas de la interacción de una «élite» política que ofrece sus alternativas y programas al pueblo y de un electorado que responde a esas ofertas. El papel de los dirigentes de los partidos es, según es sobradamente conocido, diferente en cada tipo de partido, y otro tanto ocurre con el *rol* que desempeñan sus bases, sus cuadros y sus electores. Nos llevaría demasiado lejos entrar aquí en el análisis de la función desempeñada por los distintos sectores de la clase política en el proceso electoral constituyente, pero no estará de más decir unas palabras, aunque sean necesariamente breves, sobre algunas notas sustanciales que caracterizan a nuestra nueva clase política.

El profesor Tierno Galván ha llevado a cabo la que quizá es la crítica más amplia e incisiva que últimamente se haya efectuado de nuestros políticos. Aunque la cita resulte algo extensa, su interés bien justifica su reproducción. «Hay una conexión activa y funcional entre clase dirigente y Constitución, aunque a veces se olvida esto tan sencillo. Una clase dirigente cansada —afirma Tierno—, poseída por la avidez de los bienes materiales, indiferente ante una tabla jerarquizada de valores que exigen, respecto de los cuales tenemos que modelar nuestro comportamiento; una clase dirigente en la que se ha producido la caducidad de las creencias que trascienden a lo inmediato; clase dirigente en la que se da la superficialidad de las ideas. Cuando se dan estas notas definitorias respecto de la clase que dirige, una Constitución, por buena que sea, está prácticamente condenada a ser un símbolo más que otra cosa.

»En Europa hay degeneración de la clase dirigente, y en España cansancio y degeneración de la clase dirigente. Los grandes entusiasmos o las reservas de entusiasmo están en lo que llamamos el pueblo en general, pero la clase que dirige está fatigada. Son muchas las razones que pueden explicar el fenómeno; no obstante, cualquier sentido en que se aprecie el hecho, la clase dirigente tiene sus respuestas lentas, definidas por la indiferencia en muchos casos, y en casi todos por la irresponsabilidad. Es frecuente, y todos nosotros tenemos la experiencia —continúa Tierno—, de asistir a cenas o comidas de muchos comensales, a reuniones de la clase cuya función es dirigir, en que lo superficial, coyuntural e inmediato, lo intrascendente que oculta la huida, se superpone a cualquier responsabilidad de hondura. Me parece que es una vivencia que tenemos todos y que se renueva para casi todos, casi todos los días.

»El sentido de la vida tiene que trascender las satisfacciones personales. La vida no tiene significado convincente, aunque finjamos que lo tiene, cuando queda simplemente lo inmediato. En este esquema, sin salirse de esta consideración, el poder político, en cuanto está en conexión con elementos primarios de la vida, pierde responsabilidad respecto a lo total, se convierte en un poder de fracciones, ya que sólo se valora la fracción. El poder político, por su parte, se convierte en un poder de hortelano; cada cual cultiva su huerta. La responsabilidad de todos para todos se pierde.

»Pero los observadores, los millones de gente que no pertenecen a la clase dirigente se dan cuenta de este fenómeno, aunque quizá no de cómo se produce, y tiene conciencia de que ni la doblez sustituye a la verdad, ni la mentira, en estos casos, engaña a nadie.

»El común de los ciudadanos reclaman la visión del poder político en cuanto poder comunitario, y no en cuanto poder en fracciones. Piden el fortalecimiento

del Estado, seguridad y confianza en el futuro. La Constitución debe darles todo esto, y la clase dirigente hacer la Constitución que ha de darlo. Pero una clase dirigente degradada o cansada no puede hacerlo.

»En el caso español, esto es muy cierto, y hemos de no olvidar en la Constitución, y en la hechura de la Constitución, que la clase dirigente ha de regenerar su entusiasmo, su responsabilidad, lo que le corresponde de cooperación, frente al esfuerzo que hacen todos los días los que trabajan en uno u otro quehacer y esperan ser dirigidos convenientemente. Hasta que la clase dirigente no recupere la plena dignidad de la conciencia de sus funciones —concluye Tierno—, la nueva Constitución, por mucho que se haga, y creo que se hará mucho, va a significar poco»²⁵.

El juicio crítico del profesor Tierno, aun conllevando grandes dosis de razón, como no negará ningún buen conocedor de nuestra clase política, peca probablemente de cargar en exceso las tintas sobre algunos aspectos meramente parciales, tales como el cansancio. El tema, como sin duda al mismo profesor no se le oculta, es más complejo. Decía Francisco Cambó en aquel jugoso opúsculo sobre las dictaduras, escrito cuando se acercaba el fin de los gobiernos de Primo de Rivera, que las dictaduras estimulan el egoísmo, puesto que ponen frenos y obstáculos a todos los impulsos generosos del ciudadano, y que a fuerza de no tener expansión y de no producirse, el civismo se atrofia y el ciudadano se recluye en el cuidado exclusivo de sus negocios personales. La herencia del franquismo a este respecto difícilmente habría podido ser más acorde con esta descripción del gran político catalán, pero él mismo también afirmaba que es en los estrechos ámbitos de la oposición donde, por excepción, se cultivan como flores de invernadero las Virtudes cívicas. Este era, según creo, el principal patrimonio de los dirigentes de UCD provenientes de la oposición al sistema autocrático de los últimos cuarenta años, y él les iba a conceder la autoridad moral a que habrían de apelar a la hora de exigir sacrificios a los diversos estratos del país, como consecuencia de la grave crisis económica en que el mismo se encontraba sumergido en pleno proceso constituyente. Iba a haber que liberar los espíritus y, a la par, progresar en su disciplina interior. España atravesaba una etapa en la que íbamos a precisar todos de lo que llamaría Bergson «un suplemento de alma».

Ahora bien, con toda sinceridad había que reconocer que los políticos no se pueden configurar tan sólo con el ingrediente de la moral cívica, aunque tal sea imprescindible. Recordábamos más arriba, al hilo de otra cuestión, que la política es un arte; pues bien, resaltemos ahora brevemente que, como todas las artes, tiene su técnica, y el dominio de una técnica precisa de conocimientos teóricos y de un aprendizaje a base de experiencia.

Permítaseme que traiga a colación de nuevo un párrafo debido a la pluma de Cambó y que, aunque escrito en la segunda década del presente siglo, no resulta, desgraciadamente, anacrónico: «Al caer el dictador —decía el líder de la Lliga—, ocupan el poder los conspiradores de ayer, que en la conspiración habían adquirido alguna —no todas— de las cualidades propias de un gobernante. No se forman —insiste, quizá con excesiva contundencia— fuera de la dictadura, hombres aptos para tomar su sucesión, y si no dura demasiado, todavía se pueden encontrar los hombres de pasta de gobernante que ella había condenado al ostracismo»²⁶.

²⁵ TIerno GALVÁN, Enrique: *Qué es una Constitución*, conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI el 14 de octubre de 1977, publicada en el libro colectivo *Constitución, Economía y Regiones*, Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1978, pp. 34-36.

²⁶ CAMBÓ, Francisco: *Las Dictaduras*, Ed. Espasa-Calpe, 3.^a ed., Madrid, 1929, p. 196.