

La paz y la Constitución española de 1978

Por RAMON SORIANO

Sevilla

SUMARIO: 1. La opción constitucional entre el pacifismo y el belicismo absolutos.—2. La paz y los conceptos jurídicos afines: orden político y orden público.—3. La paz y los conceptos jurídicos contrarios: la violencia y la guerra.—4. Las concepciones sobre la paz como valor jurídico: 4.1. La paz como valor histórico: su dependencia respecto a los condicionamientos y sistemas políticos. 4.2. La versatilidad valorativa de la paz: su carácter primario o secundario. 4.3. La paz como valor ideológico: su instrumentación política.—5. Orden y paz en la Constitución española.—6. Tratamientos puntuales del problema de la paz en la Constitución española: 6.1. La paz como fin y aspiración de las relaciones entre los pueblos: el preámbulo constitucional. 6.2. La paz como valor básico del ordenamiento jurídico: los artículos 1,1 y 10,1 de la Constitución.—7. Conclusiones. 8. Notas.

1. *La opción constitucional entre el pacifismo y el belicismo absolutos.*

El pacifismo absoluto, puro, o ético rechaza la violencia por la violencia misma, pues nunca la violencia está justificada para él; no entra en consideraciones sobre el significado o alcance de la violencia, ya que la violencia siempre es rechazable. Pacifistas de este signo han existido siempre: el mismo Jesús, los cuáqueros, Gandhi, etc., forman parte de esta filosofía. Se ha tachado de utopismo, de falta de realismo a esta clase de pacifismo radical, que es una muestra de la supeditación de lo político a lo ético en cuanto representa una especial valoración del compromiso ético con la no violación. Como toda clase de utopía política, el pacifismo absoluto tiene el problema de su soledad, que lo hace inmaterializable en la vida social; por el contrario, si todos los hombres adoptaran al unísono esta clase de filosofía de la paz, las guerras dejarían de existir para siempre.

El pacifismo relativo, moderado o limitado (llamado pacifis-

mo político en términos de Cranston (1) no desea la violencia y la guerra, pero sí es consciente de que es necesario arbitrar una serie de normas para contenerlas, y de que, en determinadas circunstancias revestidas de especial gravedad, la violencia puede ser legítima para rechazar una violencia mayor y arbitraria. Es un tipo de pacifismo realista, con los pies en la tierra, que ve imposible, y hasta peligroso, que los hombres y los pueblos se desentiendan plenamente, hoy por hoy, del ejercicio racional de la fuerza, porque la fuerza es «el pan nuestro de cada día», presente en los hombres, los grupos sociales, los pueblos y las relaciones interestatales. Y es consciente también de que hay un tipo quizás más grave de violencia, la violencia por omisión, la de quien se cruza de brazos y consiente una violencia institucionalizada cada vez más poderosa y devoradora.

De los cuatro planteamientos de Bobbio sobre el tema de la paz en relación con la guerra —belicismo absoluto (la guerra fuente del derecho), pacifismo absoluto (la guerra antítesis del derecho), pacifismos moderados (la guerra objeto de regulación jurídica y la guerra objeto de la teoría iusnaturalista)— creo que hoy día el estado sólo puede escoger un pacifismo moderado o limitado participando en el *ius belli* o reglamentación de la guerra entre los estados; cuanto más pacifista sea el estado, más le interesa tomar parte en este Derecho internacional de la guerra; el pacifismo o belicismo absolutos están cada vez más lejos de las posibilidades reales de un estado contemporáneo; en primer término, porque no puede concebir a la guerra como una fuente más del Derecho de carácter normal; y, en segundo término, porque la antítesis derecho-guerra no puede alzarse al punto de no asumir la necesidad de unos tratados relativos a la guerra; un estado no puede encerrarse en sí mismo en una actitud de neutralidad absoluta.

Este pacifismo moderado se justifica también porque es necesario que el Estado se haga una reflexión —no única, sino constante al hilo de los acontecimientos políticos— sobre las consecuencias, previsiblemente funestas e involucionistas para la pretendida paz interior del Estado, de su política de paz incondicional. En este juego de intereses, siempre dinámico, un pacifismo absoluto está fuera de lugar.

El problema de este pacifismo absoluto reside, por otra parte, en que se enfrenta a otros valores jurídicos, en su vocación universal y totalizadora, que escapa de las concreciones de las políticas estatales; representa una filosofía global del hombre y su relación con el medio, a la que pueden oponerse intereses interno-nacionales. Esta clase de pacifismo está muy bien como ideal o utopía final, pero no a corto plazo, porque el pacifismo absoluto exige un compromiso serio y a fondo entre los Estados, que sería os-

(1) Vid. CRANSTON, M., *Pacifism as an ideology*, en el vol. col. *La guerre et ses théories*, P. U. F., París, 1970, págs. 53-57.

faculizado —la experiencia lo demuestra— por el círculo de fuerzas e intereses de la política internacional. En este orden de ideas pacifismo y nacionalismo son conceptos oponibles, si no en el terreno de las ideas, sí en el de los hechos. La debilidad de la Comunidad internacional afecta muy directamente a este binomio; si la Comunidad internacional estuviera realmente constituida con unos órganos decisorios, unos poderes públicos internacionales al mismo nivel que los existentes en el Derecho interno-estatal y unas facultades sancionatorias eficaces, probablemente no se daría esta antítesis entre pacifismo y nacionalismo. Como no es así, es comprensible que algunos creen que un pacifismo «irresponsable» concluya en una lamentable indefensión de la propia nación.

La Constitución española, como norma fundamental del estado, no podía menos que plantearse el tema de la paz, porque la paz es un valor siempre en peligro y nunca construido de un modo definitivo. Cualquier constitución concibe a la paz en su doble vertiente: como valor necesario en las relaciones entre los pueblos y como valor interno-estatal, que debe constar entre los fines primordiales del estado.

Es sorprendente, sin embargo, advertir que nuestra Constitución no hace grandes referencias a la paz en contraste con otras constituciones, pero estas omisiones no nos deben inducir al engaño de que la problemática de la paz no recibe un tratamiento constitucional, pues tal tratamiento se produce en aspectos puntuales concretos, a los que me referiré más adelante. La paz está, pues, presente en nuestra Constitución, aunque muy pocas veces se haga alusión directa a la misma.

En efecto, la Constitución se acoge a esa suerte de pacifismo limitado o relativo ya indicado, consciente de que un extremo pacifismo sólo puede darse en el ámbito teórico; la misma existencia de la Constitución, en la que se regula un ejercicio legítimo de la violencia del estado, es una muestra de este posicionamiento constitucional. Este pacifismo moderado no comporta una aceptación del viejo principio: *si vis pacem, para bellum*», sino una reflexión ponderada sobre la complejidad del tema de la paz y la necesidad de poner remedios racionalmente a los brotes conflictivos surgidos fuera o dentro de nuestras fronteras.

Consecuente con esta idea de entender el pacifismo, en el horizonte está una toma de postura de nuestro país en relación con la cuestión de la integración en la OTAN; cualquiera sea la salida dada al tema que tanto preocupa en la actualidad, al Parlamento y el Gobierno español se mueven ahora en la línea de una reflexión difícil sobre la conveniencia de una política armamentista y de inclusión en bloques militares y sobre la oportunidad de la firma de tratados internacionales en torno a la regulación de la guerra. Es una política de paz realista para encontrar el hueco menos molesto y peligroso en el concierto de las relaciones internacionales.

2. *La paz y los conceptos jurídicos afines: orden político y orden público.*

El fin del presente trabajo es el trato dado a la paz como valor jurídico en la vigente Constitución española de 1978; es un tema de fácil exposición si se centra en unas aspiraciones meramente descriptivas, pero no si se indagan los puntos de relación con otros valores jurídicos muy conectados con el significado propio de la paz. Ya en el artículo 10,1 de la Constitución se alude a la paz social emparejándola con el concepto de orden político, lo que nos llevaría a preguntarnos en qué se diferencia o se asemejan ambos conceptos —¿orden y paz son conceptos distintos?, ¿es que lo político se adjetiva del concepto orden, en tanto que la adjetivación de la paz es el término social, o, por el contrario, los términos político y social son perfectamente intercambiables en su referencia al orden y a la paz?—. La verdad es que no hay una claridad de exposición sobre el significado de estos conceptos jurídicos, ni en la doctrina jurídica ni en la concreción jurídico-positiva, y, para no ser menos, tampoco nuestros diputados y senadores, a la hora de redactar el texto constitucional, muestran una coincidencia de criterios. En la discusión del referido artículo 10,1 de la Constitución, v. gr., aparece en ocasiones la paz como un medio o instrumento de la acción social, y en otras como una aspiración o fin; unas veces, la paz es la dimensión social del orden como concepto más propiamente político e institucional, otras es contrapuesta a la lucha de clases como marco de evolución de la sociedad; los partidos de izquierda rechazan el concepto por su talante involucionista y conservador, o pretenden una vuelta a su prístino significado, los partidos de derecha aceptan con gusto la referencia a la paz como concepto justificador de una convivencia armónica en la que las zonas conflictivas son abortadas y absorbidas en el seno de un proceso lento y moderado de progreso social.

Por esta razón, porque el tema es difícil, tal como quiero plantearlo, y porque los puntos de vista son heterogéneos y de una extraordinaria versatilidad, convendría dar un concepto propio de la paz como valor en contraste con otros valores asumidos por la Constitución, con el objeto de disponer de un punto de referencia al comentar el tratamiento jurídico dispensado por nuestros constituyentes al tema de la paz.

De todos es conocido cómo orden y paz son utilizados en el lenguaje coloquial, e incluso técnico-jurídico, con el mismo valor semántico. Se podría, quizás, precisar que el orden tiene más bien una proyección política e institucional, mientras que la paz es un concepto que se desenvuelve mejor en un ámbito sociológico; o que, cuando menos, abarca realidades más amplias que las estrictamente contenidas en el concepto de orden. Se podría decir que la paz es un valor de carácter más espiritual, con una dimensión ética que falta en el concepto de orden, más apegado a la concre-

ción de un estado de cosas en la organización del Estado. Generalmente, se expresa «orden político» y «paz social», o simplemente «paz» —son las denominaciones recogidas en el art. 10,1 de la Constitución—, en tanto que el concepto de «paz política» es más raro, lo que indica ya una toma de postura próxima a las delimitaciones que estoy presentando. Es verdad que la expresión «orden social» es empleada con relativa frecuencia, aun cuando probablemente menos que la de «orden político» y la de «orden político y social», pero en cualquier caso siempre se enmarca en una idea de organización y estructuras políticas en este caso afectantes a las relaciones sociales, ayuna de esa dimensión espiritual, a un tiempo personalista y social, que cabría descubrir en el concepto de paz.

El orden es un concepto que resume un «statu quo» establecido por el ordenamiento jurídico del estado. No es un concepto externo al propio ordenamiento estatal, sino intrasistemático a él mismo, como parte de sus principios fundamentales y síntesis del juego armónico de las instituciones, derechos y deberes establecidos por la Constitución y leyes derivadas. La paz es una manifestación más íntima y profunda de la existencia de ese orden del Estado, aun cuando no siempre es presumible de cualquier clase de orden político, porque la paz tiene esa faceta espiritual que no admite ser satisfecha por todo tipo de orden del Estado.

Decían los clásicos que la paz era algo así como la manifestación del orden; para San Agustín «*pax est ordinis tranquillitas*», de lo que parece desprenderse que la paz es un derivado necesario del orden. Pero esta constatación además de superficial es engañosa, porque en los clásicos iusnaturalistas, en el contexto de su simbiosis entre teología y derecho, el orden no podía ser un concepto formal, sino un orden justo, un «*iuxtum ordo*» dimanante de una justicia divina, cuya propia validez dependía de la materialización del «*bonum commune*», que no en vano figura como elemento teleológico en las definiciones del derecho y de las leyes de los escolásticos. La paz es, así, una manifestación del orden, pero de un orden justo, no de cualquier orden.

En esta misma línea, considero que la paz no puede derivar de cualquier orden político, por más que regímenes interesados en su permanencia en el poder absoluticen el valor del orden muy por encima de otros importantes valores jurídicos, sino que exige un orden querido y establecido por el conjunto de la sociedad a través de unos cauces democráticos y participativos. Es otra vez la misma idea de orden justo de los clásicos, pero sin connotaciones teológicas, sino exclusivamente racionales, en cuanto que esa justicia como elemento material de la idea de orden político es la exposición de unos postulados históricos.

Desde esta concepción particular de la paz, sólo el orden social y político justo, instaurado por los propios ciudadanos para el desarrollo de los valores jurídicos asumidos por la sociedad, puede conducir a la paz como la situación de convivencia pacífica

y el sentimiento de aceptación íntima y satisfactoria de ese estado de cosas por todos querido. La paz viene a ser el sentimiento de tranquilidad ante la contemplación de un orden justo del Estado refrendado democráticamente. Es el orden del estado el que puede ser justo o injusto, democráticamente instaurado o impuesto por el poder, querido o temido. Pero la paz, como sentimiento espiritual de los ciudadanos, no puede compadecerse con un concepto de orden meramente formal. La paz se construye día a día —en tanto el orden permanece largo tiempo—, porque necesita la reválida de una difícil y dinámica materialización social de los valores superiores de libertad, igualdad, justicia, etc., en una constante adaptación al cambio de las valoraciones sociales, ya que de lo contrario el estado de tranquilidad en que consiste la paz sería sustituido por la desazón y turbación provocadas por un desajuste entre el orden del estado y las aspiraciones sociales de justicia. Por ello, paz y orden pueden comenzar juntos una misma andadura, para después separarse irremisiblemente, porque la paz, siempre débil y exigente, puede morir pronto en tanto el orden permanece apoyado en la única razón de la fuerza.

Como síntesis de lo dicho anteriormente, orden y paz no se complican necesariamente, porque el primero afecta a aspectos formales, axiológicamente neutros, mientras que la segunda tiene esa perspectiva material o de contenido, que la hace rehuir de posicionamientos no comprometidos con la realización de otros valores jurídicos. Este horizonte material de la paz, tal como aquí se ofrece, la hace todavía más difícil de equiparar con conceptos de parecido significado y de características acusadamente más formales; tal es el caso del concepto de orden público.

Más problemas de conceptualización plantea, a mi juicio, una clara delimitación entre el orden político y el orden público; público y político son conceptos tan genéricos y ambiguos que se emplean con natural fungibilidad e intercambiabilidad en el contexto de las realidades sociales; en el campo propiamente jurídico, el término «público» tiene una referencia más concreta, adscrita principalmente a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en tanto que «político» es un concepto de mayor abarcabilidad y atañe a la organización general de la sociedad y del Estado dentro de esa sociedad, de las que las relaciones Estado-ciudadanos viene a ser un aspecto particular y más determinado. Pero, en cualquier caso, éste es un tema difícil de matizar con plena solvencia, y es peligroso incurrir en generalizaciones pretenciosas. Desde mi punto de vista, orden político y orden público son aspectos de una misma realidad, cuyas diferencias deben ser situadas en el terreno del ámbito de la aplicación, pero no en el de la definición. Ambos tienen unos componentes formales y avalorativos, y entran por ello perfectamente en la dimensión normativa del Derecho, lejos de un análisis axiológico de las realidades jurídicas y de las relaciones de conexión entre factores sociales y normas jurídico-positivas.

Pero el orden público ofrece una nota más que le descalifica

frente al concepto de orden político, y es su traducción jurídico-positiva en una suerte de términos totalmente contrapuestos al desarrollo de las libertades públicas; bajando de ese plano más general en el que suele situarse el concepto más ampuloso e irreductible de orden político, el concepto de orden público ha tomado cuerpo en la regulación de los derechos de libertad —libertad religiosa, derecho de reunión, derecho a la huelga, etc.—, pero no como válvula de escape de las limitaciones de tales derechos, sino como cuña restrictiva del ejercicio de los mismos en unas formulaciones lo suficientemente genéricas e indeterminadas como para facilitar la interpretación y conformación ideológica de los gobiernos de turno. Así ha resultado que el orden público, de ser un concepto jurídico indeterminado, ha derivado en un concepto político coyunturalmente determinado, que ha empobrecido singularmente su significado. En la discusión del proyecto de Constitución frecuentemente aparecieron referencias en este sentido, aludiendo al relativismo y concreción jurídico-política restrictiva de este concepto de orden público, frente a consideraciones de otro tipo, que veían en el mismo una fórmula de convivencia y organización de la sociedad establecida: por la sociedad misma y no impuesta coactiva y arbitrariamente por el poder del Estado.

Las mismas razones indicadas en el contraste entre orden político y paz son achacables a la relación paz-orden público, sólo que en este segundo caso el deslinde es todavía más acusado por la acepción más peyorativa del concepto de orden público. Si aceptamos una definición general del concepto de orden público sin acentos políticos de efectos negativos, los términos de ambas relaciones vienen a coincidir, pues el orden público no es otra cosa que una zona menor del concepto más vasto de orden político como orden general de la sociedad estructurada en el estado. Si el orden público es identificado como un estado concreto de cosas de un régimen autoritario, la relación no puede coincidir y en tal caso el concepto de orden público legitima un orden jurídico impuesto por el poder contra todo un sistema de legitimidad asentado en la conciencia de los ciudadanos, en el que hay que incluir a la paz como un valor espiritual negado por los poderes ilegítimos del Estado. Este Estado de fuerza proclamará a todos los vientos que ese orden público, por él establecido como garantía de la seguridad de los ciudadanos, es la causa y el guardián de la paz, pero no hay que olvidar que se trata de otro concepto de paz, la paz en el contexto político de la violencia del estado, una paz falsa, porque la paz verdadera sólo puede caber en el seno de un Estado de Derecho (2).

(2) La elasticidad semántica del concepto de orden público se ve palpablemente en los comentarios de los redactores de la Constitución, donde junto a un concepto ampuloso de orden público semejante a un orden de convivencia aparece también un concepto estricto como sistema de control y policía. Esta acepción peyorativa y cerrada del orden público tiene su tra-

3. *La paz y los conceptos jurídicos contrarios: la violencia y la guerra.*

Los conceptos jurídicos se definen por sus símiles y también por sus contrarios, pues puede conocerse lo que una cosa es investigando qué es lo que de ninguna manera puede ser. Hasta ahora he analizado algunos conceptos jurídicos afines a la paz, pero hay otros, como la violencia o la guerra —forma radical de la violencia—, que significativamente están en sus antípodas, y cuyo análisis creo que ayudaría a comprender el problema de la paz.

La guerra es la manifestación extrema de la violencia: cuando la violencia adquiere un cuerpo de organización y afecta a un grupo social amplio. La paz se relaciona con la guerra a través de una de las cuestiones más debatidas en la historia del pensamiento jurídico: la teoría del «*bellum iustum*» o de la guerra justa, que representa una racionalización de la guerra con el objetivo de la restauración de la paz. En la guerra justa la paz es el fin primario, y la proximidad a la consecución de este fin delimita el grado de justicia de la guerra; es por ello que los teóricos de la guerra justa tengan especial cuidado en la elaboración conceptual de los procedimientos lícitos e ilícitos del procedimiento de ejecución de la guerra, dando la impresión de que constantemente hay que cuestionarse la licitud de la guerra, en cada momento de su desarrollo, ante el riesgo, siempre presente, de un desvío de los fines pacíficos que toda guerra justa debe perseguir (3).

ducción jurídico-positiva en la regulación de determinadas libertades públicas, y es curioso constatar cómo la genericidad del concepto, tal como aparece en los textos constitucionales, deriva después en un rico casuismo en los desarrollos legislativos. Vid., en este sentido, el trabajo de MARTÍN-RETORTILLO, L., *El orden público como límite al derecho de libertad religiosa*, en el col. propio *Bajo el signo de la Constitución*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1983, págs. 407-440, con fuertes tintas negras: «La expresión orden público —dice el autor— es una expresión odiosa, que hubiera sido muy conveniente haber superado»; cfr. también, desde una perspectiva histórico-jurídica, su libro *La cláusula de orden público como límite impreciso y creciente del ejercicio de los derechos*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1975; y mi trabajo *Las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, en el vol. col. *Derechos económicos, sociales y culturales*, Universidad de Murcia, 1981, págs. 197-219.

(3) Los escolásticos insisten en la ponderación de las causas y procedimientos lícitos al valorar la justicia, y, consiguientemente, validez jurídica de la guerra. Además de la auctoritas legitima y la iuxta causa, el concepto de *bellum iustum* exige una continuada revalidación de la recta intentio, que debe de estar presente en todo el desarrollo de la guerra. La recta intentio falla, si el propósito de la paz desaparece. Cuando los juristas-teólogos hispanos señalan las causas de la guerra justa constantemente aparece en el fondo, como elemento aglutinador, la paz. «*Bellum geritur primo ad defendendum nos et nostrai secundo, ad recuperandum res oblatas; tertio, ad vindicandum acceptam iniuriam; quarto, ad pacem et securitatem parandum*»: son palabras de Francisco de Vitoria expresadas en la relectio secunda de su *De indis, sive de iure belli* al intervenir en la más acalorada polémica del Renacimiento español, la relativa a la licitud de la guerra contra los indios y la condición jurídica de los mismos. Cuando Luis de Molina, el teórico

Pero más que con la guerra, la paz se codea, día a día, con la violencia en todas sus formas y grados. Y la violencia, como antes la paz, muestra distintos significados y alcances. La etiología de la violencia ha sufrido una evolución en un proceso ascendente de complejificación, interiorización y refinamiento, de tal manera que hoy día coexisten múltiples focos y formas de violencia, que no se manifiestan externamente con la misma claridad y transparencia de otros tiempos, aunque el grado de la tensión producida sea ahora el mismo o incluso mayor (4). Esta evolución dinámica del concepto ha deparado una diversidad de clases de violencia, que responden a distintos significados (ya no es la violencia de unos individuos o una minoría dentro del Estado, sino también la misma violencia del Estado como violencia institucional).

Esta variedad de formas de ejercicio de la violencia incide en la misma complejidad de su evaluación. Domenech distingue múltiples tipos de violencia, transparentes unos, ocultos otros, que impiden una misma evaluación, ya que ésta dependerá del juicio sobre las circunstancias ambientales que rodean a los actos de violencia. «La evaluación moral de la violencia debería depender ante todo de la relación entre la doctrina proclamada y los medios empleados; después, de la relación entre los medios y el fin; en tercer lugar, como vieron acertadamente Malraux y después Camus, de la relación entre el hombre y su medio» (5). Son palabras de Domenach, para quien condenar toda clase de violencia por el mismo rasero es una actitud hipócrita, de igual manera que hacer un elogio de la violencia es una postura criminal.

Por otro lado, el análisis etiológico de la violencia tiene un valor particular limitado, lo que dificulta la construcción de una tesis teóricas de valor general. Rasheeduddin Khan ha advertido las limitaciones de los trabajos sobre la violencia de sociólogos que se mueven en la órbita de las sociedades industriales de Occidente, cuyas conclusiones no admiten ser transvasadas a otras zonas geográficas (6).

más minucioso de la teoría de la guerra justa, enumera los requisitos legítimos de su declaración precisamente indica la *pacis intentio* como una de las condiciones primordiales. Hasta el mismo Ginés de Sepúlveda condiciona la licitud de unos durísimos procedimientos bélicos —muerte del enemigo, reducción a esclavitud, destrucción de territorios, despojo de bienes, etcétera—, expuesto en su *Democrates*, a la presencia del fin último y justificador del aseguramiento de la paz.

(4) Vid. el trabajo de BALLESTEROS, J., *La violencia hoy: sus tipos, sus causas*, contenido en el vol. col. *Ética y política en la sociedad democrática*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, págs. 265-315, en el que intenta realizar una síntesis evolutiva del concepto de violencia. En contraste con algunas de sus afirmaciones, entiendo que se ha originado un proceso acumulativo de causas, que, en sus mutuas interferencias, han reduplicado sus efectos, de la misma manera que han perdido transparencia.

(5) DOMENECH, J.-M. *La violencia*, en vol. col. *La violencia y sus causas*, Editorial de la UNESCO, París, 1981, pág. 39.

(6) RASHEDUDDIN KHAN, *La violencia y el desarrollo económico y social*, en vol. citado en nota anterior, págs. 191-216. Es muy interesante la aporta-

En el fondo de este tema de la evaluación de la verdadera naturaleza de la violencia se esconden distintas filosofías o concepciones sobre el hombre y sus valores éticos, optimistas unas, claramente pesimistas otras. Quienes niegan la violencia por sistema se mueven en el ámbito de una fe indestructible en el hombre y en la eficacia de medios no violentos, como la educación y la persuasión; los partidarios de la violencia como medio de redención de los pueblos frente a las tiranías no conciben que las clases dominantes estén dispuestas a un cambio de estructuras sociales y económicas, expresivas de una violencia institucional, por la acción de medios no violentos; muy por el contrario, consideran que un derecho y un estado de cosas que se mantienen por la fuerza sólo es derribables por el uso de la fuerza; es la aplicación de la máxima evangélica, pero al revés (7).

En el plano más concreto de las realidades políticas, creo que el problema de la violencia debe ser situado en la valoración de los distintos sistemas políticos. La legitimidad de la fuerza empleada por el Estado democrático en situaciones de excepcionalidad política no borra otros supuestos de ejercicio de una violencia institucional afectante a determinados sectores de la sociedad, especialmente desprotegidos. Es posible decir que, a grandes rasgos, el proceso de juridificación-racionalización de los poderes públicos es ya una conquista histórica, pero quedan todavía instituciones en las que este proceso de juridificación-humanización de las estructuras jurídicas está todavía muy lejos de culminar. Es el supuesto de una remanente violencia institucional presente en el Estado democrático.

El Estado totalitario utiliza la violencia por sistema, pues sus propias leyes constituyen una expresión formal de la violencia; el Estado democrático utiliza la violencia sólo en casos extremos y en unas situaciones críticas. Pero se insiste mucho en esta violencia extraordinaria o de emergencia, olvidándose que de un Estado democrático también caben situaciones que consagran una violencia residual presente en determinados sectores de la sociedad e instituciones, donde no se ha producido una acomodación de las normas a los nuevos valores de la dinámica social —en nuestro

ción de este profesor de la Universidad de Jawaharlal Nehru, porque relativiza las tesis, a veces excesivamente dogmáticas, de los sociólogos europeos y americanos; el autor demuestra cómo las afirmaciones de la sociología de Occidente —Huntington: la pobreza no es causa de la violencia, sino el deseo de enriquecerse, Davies: las revoluciones no se producen durante periodos de privación social prolongadas, sino en periodos de relativa prosperidad, etcétera— no admiten un reflejo en las sociedades orientales, porque, entre otras razones, las circunstancias ambientales son totalmente distintas.

(7) En efecto, una buena parte de los teóricos, marxistas y no marxistas, de la revolución y la violencia política establecen una relación directa entre violencia y cambio y progreso social, y por esta razón la violencia es un instrumento último legítimo ante la inoperancia de los medios no violentos de acción política. Vidr., como figuras representativas de esta ideología, DAHRENDORF, R., *Class and class conflict in industrial society*, Stanford, 1959 (traducción española de Manuel Troyano, Edit. Rialp, Barcelona, 1973).

país las instituciones penitenciarias, el ejercicio de ciertos derechos y libertades fundamentales, como es la libertad de expresión, las minorías todavía marginadas (homosexuales, minusválidos, etc.) representan unos de tantos casos en los que todavía se ejerce, en cierta medida, una dosis de violencia institucional—.

4. *Las concepciones sobre la paz como valor jurídico.*

Lo primero que llama la atención del lector de la Constitución española al indagar el tratamiento que recibe la paz es la ausencia de referencias a este valor en contraste con la atención dispensada a otros valores como la libertad, la igualdad, la justicia, etc. Hoy día, más aún, si cabe, por la creciente sensibilidad social en torno a las cuestiones relativas a la paz mundial y a los riesgos de una amenazante guerra nuclear. En el ámbito europeo esta sensibilidad está siendo constantemente aguijoneada por el programa de instalación de euromisiles en las naciones de Europa miembros de la OTAN.

De esta manera es lógico que el lector se cuestione las razones de esta marginación del tema de la paz en nuestro texto constitucional, y es ése precisamente nuestro objetivo: intentar encontrar una respuesta a este problema, para lo que la interpretación subjetiva, la correspondiente a la «voluntas legislatoris», expresada en los trabajos preparatorios y debates del proceso constitucional, puede representar un primer punto de partida; después, el tratamiento jurídico concreto dispensado por la Constitución a determinados temas especialmente conflictivos, en los que la paz como valor jurídico está en juego, completaría nuestra respuesta y haría desaparecer, en cierta medida, la sorpresa y admiración del circunspecto lector.

La doctrina jurídica, por su parte, ha desvelado tres caracteres que afectan al concepto de paz, y que hacen especialmente complejo su análisis; la valoración de la paz tiene unas claras connotaciones históricas, dependiendo de las relaciones pacíficas o agónicas que mantengan los pueblos entre sí; por otro lado, la paz es contemplada como un valor primario o secundario, formal o material, según la concepción que se tenga de los valores esenciales del Derecho; y, finalmente, no falta quien tacha a la paz de ser un valor ideológico, fácilmente instrumentalizable por las opciones políticas. Un estudio de la recepción constitucional de la paz como valor jurídico sería indicativo de cómo han pesado en la mente de los autores de la Constitución estas limitaciones.

4.1. *La paz como valor histórico: su dependencia respecto a los condicionamientos y sistemas políticos.*

La paz, como cualquier otro valor, está sometida al juego de las realidades históricas; la conciencia pacifista se despierta en

momentos históricos agónicos, cuando el peligro de la guerra está próximo o cuando se tiene la experiencia de una guerra reciente; del mismo modo que se adormece en los «interins» de relativa estabilidad política. Es una constante comprobable en un examen comparativo de las constituciones históricas de los pueblos. Así, las constituciones europeas posteriores a la segunda guerra mundial no olvidan frecuentes referencias al tema de la paz en su calidad de valor máximo rector de las relaciones entre los pueblos (en duro contraste con nuestra Constitución e nla que la paz internacional ofrece un interés menor respecto a la paz interna y sus posibles elementos de quiebra). Desde este punto de vista, en 1978, fecha de la promulgación de la Constitución española, no se dan las coordenadas histórico-políticas —o, al menos, no son valoradas en toda la dimensión de sus capacidades conflictivas— como para que el pacifismo determine en la voluntad de la sociedad y de sus representantes la necesidad imperiosa de introducir en las normas constitucionales unas limitaciones concretas al posible desarrollo de un belicismo incontrolado. La guerra civil española está lejos, y, en el contexto de una voluntad general de reconciliación y de borrón y cuenta nueva, más vale olvidarla que no resucitar viejos temores. Otro tanto cabe decir de las cargas de violencia legal suscitadas por el régimen autoritario consecuente a la guerra civil. Y, por otro lado, tampoco puede afirmarse que en 1978 se den las circunstancias de una «guerra fría» de corte tradicional, que, sin embargo, ahora, en el momento de redactar estas líneas, sí están apareciendo en un proceso acelerado.

Contrasta esta actitud de la Constitución española con medidas pacifistas de la Constitución portuguesa, promulgada dos años antes, en 1976, lo que vendría a invalidar, en parte, las razones de mi afirmación. Pero, aparte de que está fuera de mi ánimo un intento de generalización incondicional, es claro que Portugal ha vivido muy recientemente una experiencia bélica en su mundo colonial y que intereses y compromisos estratégico-militares justifican esa mayor atención a las cuestiones de paz (8).

Y, en esta línea de convergencia, se centra la paz como valor en el ámbito de una dinámica histórica de los pueblos y de la solidez de sus sistemas políticos; la paz adquiere tanta más importancia cuantas mayores son las posibilidades de quiebra de un concreto

(8) En efecto, el art. 7,2 de la vigente Constitución portuguesa es especialmente exigente en la asunción de un compromiso pacifista: «Portugal preconiza la abolición de todas las formas de imperialismo, colonialismo y agresión, el desarme general, simultáneo y controlado, la disolución de los bloques político-militares, y el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, con vistas a la creación de un orden internacional capaz de asegurar la paz y la justicia en las relaciones entre los pueblos». El contraste con el laconismo de nuestra Constitución no necesita comentarios; tan sólo en el preámbulo constitucional se contiene una fórmula un tanto desvaída de cooperación en el mantenimiento de la paz internacional, que ya analizaré más adelante; por otro lado, el art. 8 de la Constitución, que señala la misión de las Fuerzas Armadas, nada dice en este sentido.

sistema político; a veces, en situaciones de especial gravedad, la paz es el valor único a conquistar, porque sin la paz es imposible el desarrollo del resto de los valores jurídicos. Contrariamente, si el sistema está sólidamente constituido, la paz, ya conquistada —aún cuando nunca definitivamente—, deja el lado a otros valores —la justicia, la libertad, la igualdad, etc.— de más difícil materialización social, y que, en el marco de una paz ganada a pulso, representan las pautas orientadoras y valorativas del proceso de conquista de los derechos de la persona, individual y socialmente considerada. Esto explica que, hoy día, la paz sea el valor primordial del Derecho internacional, porque las relaciones entre los estados están todavía en una situación de quasi estado de naturaleza, sin un sistema de organización de verdadera eficacia ni unos poderes dotados de competencias equiparables a las existentes en el Derecho interno-estatal. La paz es el valor fundamental, porque su consolidación representa el punto de partida del proceso de conquista de los demás valores. En cambio, en el Derecho interno de los estados, la paz tiene una mayor o menor relevancia dependiendo de la fortaleza de las instituciones de cada estado en particular y del carácter de las relaciones interestatales de la zona de influencia en la que éste se mueve. La paz, es, en este sentido, también un valor histórico, y su naturaleza e incidencia en el Derecho positivo y en la opinión pública se pliega a las coordenadas y exigencias históricas de los pueblos. La paz no puede comportar, hoy día, la misma valoración para un país tercermundista, sometido a una lucha permanente por la conservación de sus propias fronteras que para uno de los llamados países desarrollados con una larga experiencia de democracia parlamentaria, en el que el tema de gobierno básico es la construcción de unos niveles, cada vez más desarrollados, de participación democrática y política social. De la misma manera que tampoco la paz, en cada uno de estos países, diacrónicamente contemplados en un proceso histórico, presenta siempre el mismo significado y valoración.

4.2. La versatilidad valorativa de la paz: su carácter primario o secundario.

Es curioso comprobar las distintas acepciones de la paz en las doctrinas filosófico-jurídicas; el iusnaturalismo no podía menos que relativizar el valor de la paz, siempre dependiente del valor material y primario de lo «iuxtum», de manera que estas relaciones pacíficas derivadas de la observancia del Derecho positivo exigen su inserción en unos postulados de justicia verificados en la propia experiencia jurídica; si no es así, el Derecho pacífico ni siquiera sería realmente Derecho. Para el positivismo jurídico, desde su consideración formal del Derecho, la paz, como la seguridad (que podría ser entendida como la traducción jurídico-positiva, en un ámbito más concreto, de la paz como valor de mayor ampli-

tud y de carácter político), son valores primarios y que justifican la misma existencia del Derecho. La radicalidad del valor de la paz depende, es claro, de las mismas formas extremas o moderadas de las concepciones positivistas y sus relaciones concretas con el iusnaturalismo. Pero ni el iusnaturalismo ha llevado a cabo una descalificación de la paz, como valor, ni el positivismo jurídico ha derivado en un enaltecimiento de carácter exclusivo de la paz a costa de otros valores.

Iusnaturalismo y positivismo jurídico han mostrado tradicionalmente diversas concepciones sobre el valor de la paz, porque la paz es un estado de cosas, algo externo y formal, que no podía satisfacer enteramente al iusnaturalismo; igualmente, los valores jurídicos, como la justicia, sólo podían consolidarse para el positivismo sobre las previas estructuras de la paz y unos mínimos derechos de seguridad de los ciudadanos.

Pero fuera de esta tradicional antinomia positivismo-iusnaturalismo, la doctrina hoy día presenta diversas concepciones sobre el valor de la paz; para la mayoría es un valor de urgencia, y en este sentido básico, pero no especialmente valioso, para algunos un valor histórico-relativo, que ha de ser puesto en relación con las necesidades políticas.

Pero no ha faltado quien ha estimado a la paz como la razón de ser del Derecho, considerando desde esta óptica al Derecho como la solución del «bellum omnium in omnes» de los clásicos de la teoría del pacto social. Tal es el caso de Henkel, que reduce la historia del Derecho a la historia de la conquista de la paz. Las distintas ramas del Derecho positivo son por él presentadas como reglas de las relaciones pacíficas en el conflicto de intereses, que sin el auxilio del Derecho podría concluir en la guerra. La paz tiene para Henkel un valor primario y básico, pues el Derecho es una forma de solución de los conflictos sociales; la paz pertenece a la misma esencia del Derecho, porque el Derecho es una forma de paz; el Derecho existe por y para la paz. Esta valoración de la paz se explica, porque el Derecho contemplado en sus orígenes —en la concepción del Derecho— seguridad de los positivistas radicales frente a la idea del Derecho de justicia iusnaturalistas, y porque la paz es contemplada, asimismo, fuera de la relación y contraste con otros valores jurídicos (9).

Otros juristas no llegan a este punto en la valoración de la paz, probablemente porque la contemplan desde otros puntos de mira, en su interrelación con otros valores jurídicos, siendo, en todo caso, un valor más, a veces secundario, pero no el valor fundamental protegido por el Derecho. Quienes se sitúan en esta vertiente, se niegan a reservar a la paz el puesto de un valor primario. En este sentido, García Maynez podría ser citado como exponente, al entender que la paz es un valor consecutivo o de segunda clase,

(9) Vid. HENKEL, H., *Introducción a la Filosofía del Derecho*, Taurus Ediciones, Madrid, 1968, págs. 188-194.

porque de él no depende esencialmente la existencia de orden jurídico, como sucede con la seguridad, la justicia y el bien común, sino que es «una consecuencia inmediata de la armónica realización de los fundamentales» (10); incluye a la paz social en el mismo grupo de la libertad y la igualdad. Claro es que aquí la paz no tiene el mismo sentido que en Henkel, ya que es valorada «a posteriori» de la misma existencia del Derecho; ahora la paz representa el marco en el que el estado puede realizar otros valores jurídicos, mientras que en las consideraciones de Henkel —y de más juristas respecto a los que la exposición henkeliana es un modelo a seguir— la paz es el motor o causa del Derecho, antes de la constitución del mismo; en este jurista la paz es un «prius» respecto al Derecho; en García Maynez y tantos otros que piensan como él, la paz es, en cambio, un «posterior» en relación con la misma existencia del Derecho.

Quizás sea Bobbio quien mejor ha insistido en esta concepción relativa de la paz como valor jurídico, al centrarla en el conjunto de los demás valores jurídicos y en el juego de las presiones políticas internacionales. Bobbio radicaliza el carácter histórico y relativo de la paz hasta el punto de poder ser, en sí misma, un medio o un fin, dependiendo de las ideologías concretas sostenidas por los pueblos y los hombres en comunión con las realidades históricas. «La pace è un fine altamente desiderabile —dice el jurista— per l'uomo, ma non è detto che sia, in senso assoluto, il fine ultimo. E un fine ultimo soltanto per chi ritiene che la vita sia il bene supremo» (11). Qué duda cabe —podríamos decir nosotros siguiendo a Bobbio— que, a veces, en unas situaciones extremas, la vida poco vale, porque es una vida miserable, y es preferible la lucha para conquistar una vida más digna. La paz puede ser un medio para la opresión y explotación de unos hombres por otros, de la misma manera que la lucha puede ser un medio de liberación.

4.3. La paz como valor ideológico: su instrumentación política.

La paz tiene una carga ideológica que no afecta en la misma medida a otros valores jurídicos, probablemente por su extraordinaria plasticidad que la hace fácilmente conjugable con situaciones de violación de los derechos fundamentales de la persona; la paz puede convivir con un régimen arbitrario y esconder una tremenda injusticia social. A esta descalificación ha contribuido poderosamente la absorción del concepto de paz por regímenes auto-

(10) GARCÍA MAYNEZ, E., *Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1977, págs. 439-445.

(11) BOBBIO, N., *Pace e propaganda di pace*, en el vol. compendio de trabajos del autor *Politica e cultura*, Reprints Einaudi, seconda edizione, Torino, 1977, págs. 72-73.

ritarios e injustos que han colocado capciosamente a la paz como pantalla de sus conquistas sociales, especialmente aquellos regímenes que han superado victoriosos una contienda bélica, sin que esta pretendida e irreal convivencia pacífica realmente comportara un desarrollo de los derechos y libertades fundamentales. Esto explica las reservas que los juristas liberales que han pasado por esta experiencia enfrentan a una concepción generosa y no partidista de valores jurídicos como la paz o el orden público, ya que han vivido una interpretación política peyorativa de estos valores. Tal es el caso de buena parte de nuestros parlamentarios redactores del texto constitucional, más bien encuadrados en partidos de izquierda, cuyas suspicacias en este sentido fueron recogidas en las actas de los debates y discusión sobre el proyecto constitucional. Dos veces aparece el tema del orden público como concepto limitador de los derechos y libertades fundamentales, a propósito de la regulación de la libertad religiosa y del derecho de reunión, y en ambas ocasiones se planteó la conveniencia de su sustitución en una cálida polémica por otros conceptos sin connotaciones políticas de efectos negativos en la conciencia de los ciudadanos. Otro tanto sucedió, como veremos, al concepto de paz social en la discusión del actual artículo 10,1 de la Constitución.

Desgraciadamente, la Constitución española vino en un momento de cambio político y de reacción a un régimen de dictadura, que pomposamente había ondeado por todo el territorio nacional el «slogan» de 25 años de paz como la principal conquista del régimen, aún cuando en el mundo laboral, universitario, sindical y demás ámbitos de la sociedad española no era precisamente la paz, sino la lucha contra un sistema autoritario y desprovisto de legitimidad social la que regía el proceso de la acción social.

La razón política se hace razón jurídica a la hora de la discusión del texto constitucional, y, mirando al pasado reciente, los constituyentes prefieren no plantear conceptos jurídicos de dudoso significado y traducción jurídico-positiva por el poder público por mucho prestigio que posean en la tradición jurídica. La paz no dio lugar a frecuentes comentarios de esta clase sencillamente porque apenas hace acto de presencia en la Constitución, pero creo que, entre otras razones, su ausencia se explica, porque en el ánimo de los redactores de la Constitución pesaba todavía con fuerza la trivialización del concepto de paz por el ordenamiento jurídico del régimen anterior, al igual que otros conceptos de parecido significado. Al menos, en lo que se refiere a la dimensión interna de la paz como convivencia pacífica del conjunto de ciudadanos que constituyen la sociedad política española.

La paz en su formulación partidista se convirtió en un concepto ideológico, en su acepción marxista, como sistema falso de representación de valores presentado a las clases dominadas por las clases dominantes. La paz fue vendida en el régimen del general Franco al alto precio del sacrificio de las libertades públicas y los derechos sociales, y presentada como un horizonte utópico inesti-

mable, que, por sí misma, legitimaba la permanencia de un Estado arbitrario autoproclamado falsamente —otra vez aparece el prurito ideológico— como Estado de Derecho. En el esquema de este pretendido Estado de Derecho la paz jugaba un importante papel como sistema de legitimidad de un estado de cosas y de unas estructuras políticas, pero no era la paz de todos los españoles, sino la paz impuesta por una facción de los españoles ganadores de una guerra civil a los vencidos. La paz no era un marco de respeto y convivencia, sino la cobertura ideológica de una constante violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este estado de cosas, la paz era una esclavitud, y la lucha una necesidad.

Por estas consideraciones es factible deducir que nuestros parlamentarios prefieran aludir sólo a la paz entre los pueblos, la paz internacional, en el preámbulo constitucional, olvidando una concreta referencia a la paz como valor jurídico superior del ordenamiento constitucional en el artículo 1,1 de la Constitución. No era, en ese momento —es mi suposición— una moneda «de curso legal».

5. *Orden y paz en la Constitución española.*

Si he precisado la delimitación del concepto de paz en relación con otros conceptos jurídicos es para indicar que el tema de la definición no es fácil y obliga a adoptar algunas fórmulas genéricas e imprecisas. Nuestra Constitución concibe a la paz como un valor, interno e interestatal, en una doble dimensión de Derecho interno y de Derecho internacional, al que no define, sino que enuncia someramente. Desde un análisis de lenguaje del propio texto constitucional parece desprenderse que la paz tiene una acepción social y el orden una proyección de organización política. La paz se da en la sociedad, en las relaciones entre los hombres dentro de las estructuras políticas, en tanto que el orden es un estado de estabilidad de esas mismas estructuras políticas; podría afirmarse que la paz se da dentro del orden, lo que comporta que posee un aspecto material frente a la formalidad de éste. A esta conclusión parece inducir la expresión textual del artículo 10,1 de la Constitución «orden político y paz social».

Por el contrario, sí está claro el deslinde conceptual que la Constitución hace entre paz y orden público; la primera es entendida como un valor jurídico constitucional, que, como todo valor jurídico, tiene por finalidad la fundamentación, orientación y valoración crítica de los preceptos constitucionales y sus desarrollos legislativos; el orden público, por otra parte, es contemplado como un concepto limitador del ejercicio de los derechos fundamentales.

Creo que es ya hora de señalar los lugares del texto constitucional en los que la paz hace acto de presencia como valor jurídico; este es el tema de investigación del siguiente epígrafe.

6. *Tratamientos puntuales del problema de la paz en la Constitución española.*

Como se ha indicado en el primer capítulo del presente trabajo, la paz está presente en la Constitución como valor jurídico que debe ser protegido en las situaciones conflictivas y rompedoras de un clima de general convivencia; estas situaciones pueden dimanar de fuera de nuestras fronteras —es el caso de un conflicto bélico con otros pueblos— o de dentro del propio territorio del estado —son los supuestos de una insurrección interna o de una quiebra del orden público—; especial atención dedica nuestra Constitución a la acción terrorista como causa de la ruptura de la paz interna por razón de la relevancia que este problema tiene en nuestro país.

Tampoco olvida la Constitución que el pacifismo es, o puede ser, un problema moral, con posibles involucraciones religiosas, y, como tal, perfectamente respetable, en el marco del respeto a la libertad de creencias consagrado por la Constitución; por ello se recoge el motivo pacifista en el seno del derecho a la objeción de conciencia, que excepciona la obligación de la prestación del servicio de armas, cambiándola por un servicio social sustitutorio.

Aparte de estos tratamientos normativos dispensados a las relaciones derecho-paz en algunas instituciones de la Constitución, ésta hace referencia a la paz en un sentido genérico en tres ocasiones; en dos de ellas en el marco de las relaciones internacionales bajo el concepto de un valor máximo que han de perseguir todos los estados, y consecuentemente el nuestro (preámbulo constitucional) y de una facultad reservada al Rey, como jefe del Estado, previa autorización de las Cortes, para declarar la guerra y hacer la paz (art. 63,3); en una tercera ocasión la paz es contemplada como valor jurídico interno del propio ordenamiento jurídico constitucional (art. 10,1).

El lector atento podrá advertir una clara contradicción entre el preámbulo y el artículo 63,3 de la Constitución, porque no tiene sentido que si en el preámbulo la nación incluye entre sus aspiraciones esenciales la cooperación pacífica entre los pueblos, después en otro precepto de la parte orgánica se atribuya a un órgano del Estado la competencia de la declaración de la guerra. Pero esta aparente paradoja tiene su explicación contemplada desde la óptica de un sano y sensato realismo político derivado de la convicción de que en nuestro tiempo sólo es posible un pacifismo relativo y responsable. La cooperación por la paz no debe olvidar que el propósito pacifista es sometido eventualmente a la curva de los intereses hegemónicos y grupos de presión dominantes en la esfera interna del estado y en el ámbito de las relaciones interestatales. La lógica de los hechos exige que los responsables políticos creen las condiciones materiales y formales necesarias para repeler una agresión externa, que justificaría el ejercicio de un derecho de legítima defensa.

6.1. La paz como fin y aspiración de las relaciones entre los pueblos: el preámbulo constitucional.

La paz en las relaciones internacionales es uno de los objetivos proclamados en el Preámbulo constitucional, puesto que en él se expresa la voluntad de la nación española de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la Tierra». Si la paz no figura como valor jurídico superior del ordenamiento jurídico en el artículo 1,1 de la Constitución, al menos —podría pensarse— en el techo del preámbulo constitucional debería de haber sido incluida entre el número de los valores que presiden el enunciado de los fines máximos perseguidos por la Constitución, tales como la justicia, la libertad, la seguridad y el bien (curiosamente se ha preferido una referencia lacónica al «bien», dejando a un lado la expresión «bien común» de tanto cultivo en nuestros textos constitucionales y legislativos, quizás por un intento de obviar posibles connotaciones ideológicas de la tradición jurídica). Más que como valor la paz en el contexto jurídico-internacional parece concebida como un principio de organización política.

La adherencia del pueblo español al mantenimiento de la paz internacional está ya presente en la redacción del preámbulo efectuada por Tierno Galván y Morodo Leoncio y presentada como enmienda 452 al texto de la Ponencia de 17 de abril de 1978; en ella se indica expresamente que «el pueblo español proclama, en uso de su soberanía, la voluntad de... colaborar en el establecimiento de unas relaciones pacíficas con todos los pueblos de la tierra». En la explicación de la enmienda, Tierno sugirió la conveniencia de sustituir «colaborar» por «fortalecer», que es un término que comporta un mayor compromiso (12).

En el Pleno del Congreso se propuso a votación sin debate un nuevo texto del Preámbulo con cambios no sustanciales en relación a la enmienda anterior, consensuada por la Ponencia y el propio Tierno Galván, en el que el apartado de las relaciones pacíficas entre los pueblos fue mejorado al incluir términos redundantes en una mayor eficacia y cooperación de los pueblos (13).

En la Comisión del Senado se produjeron enmiendas de fortalecimiento de esas relaciones internacionales entre los pueblos —habría que destacar, en este sentido, particularmente la del senador Sampedro— pero no fueron objeto de votación, porque se remitieron a una Comisión que en el Pleno del Senado elaborara una redacción del preámbulo aglutinando los distintos puntos de vista y propuestas; en efecto, en el Pleno del Senado fue ofrecido un nuevo texto con aspectos matizadores, que fue aprobado con

(12) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 20 de junio de 1978, 3484.

(13) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, 21 de julio de 1978, 4589.

sólo el voto negativo del senador Xirinacs Damians. Pero no fue la redacción definitiva, porque el propio Dictamen de la Comisión mixta Congreso-Senado adelgazó el texto servido por el Senado; al final, el apartado de las relaciones internacionales poco difería del presentado por la Ponencia.

Pedir una mayor concreción al preámbulo constitucional en esta materia estaría fuera de lugar, porque los preámbulos no pueden adoptar sino fórmulas generales de compromiso, sin que esto suponga concebirlo como una mera declaración de intencionalidades, que era una expresión manejada por los ponentes en el proceso constitucional (14). Entiendo que el preámbulo de nuestra Constitución tiene plena validez jurídica, como el texto articulado de la Constitución, y, por consiguiente, el compromiso pacifista en él inserto posee todo el respaldo y garantías proporcionados por el Derecho. Pero pienso que hubiera sido deseable, aparte de esta referencia preambular, un abundamiento en el propósito pacifista en la parte dogmática de la Constitución, al estilo de la mayor parte de las constituciones europeas, inclusive la misma Constitución portuguesa, casi coetánea de la española, cuyo sabroso artículo 7 dedica tres apartados al pacifismo internacional declarado como principio de relación internacional, y cuya eficacia es asegurada por diversos cauces contenidos en el propio texto constitucional.

Que los preámbulos constitucionales contengan normalmente declaraciones generales no es óbice para una mayor concreción que la ofrecida por nuestro preámbulo. En algunas constituciones el propósito pacifista indicado en el preámbulo va acompañado de referencias a limitaciones de la soberanía del Estado en función de este objetivo. Tal es el caso, v. gr., del preámbulo de la Constitución francesa, en el que expresamente se indica que, bajo reserva

(14) No sé a ciencia cierta qué es lo que querían decir los redactores del preámbulo constitucional con el término «declaración de intencionalidades», ni qué validez jurídica otorgaban exactamente a esta expresión; parece ser que la misma era aducida en contraste con una intencionalidad de ruptura histórica, que fue conscientemente evitada del texto, con lo que nuestra Constitución ofrece un carácter atípico por su renuncia a una toma de postura en relación con el pasado, a diferencias de las constituciones del Este y Oeste europeos. Sin embargo, la justificación histórica no faltó en la primera versión del preámbulo, en estos términos: «El pueblo español, después de un largo período sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de los derechos de las nacionalidades y regiones, que configuran la unidad de España, proclama...» (Vid. edic. de Cortes Generales, lib. I, pág. 314). Pero después la fórmula del consenso y de borrón y cuenta nueva, en el seno de un deseo de reconciliación general de todos los españoles, impidió prosperar esta referencia histórica. En cualquier caso, el preámbulo constitucional no es una mera norma orientativa y de programación, sino una norma de plena validez jurídica y vinculante como cualquier otra norma de la Constitución. Para precisar el sentido del preámbulo es interesante leer el trabajo de uno de sus redactores: MORODO, R., *Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional*, «Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político», U.N.E.D., núm. 1, 1978, págs. 5-17.

de reciprocidad, «Francia consiente en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz».

Esta omisión de nuestro preámbulo tendría menor importancia si el pacifismo hubiera sido objeto de mayor atención en la parte dogmática u orgánica de la Constitución. Pero no ha sido así; ni es recogido como valor jurídico constitucional, al estilo del artículo 1,2 de la Ley Fundamental de Bonn, ni mucho menos desarrollado en un conjunto de procedimientos de protección, al modo del artículo 26 de la referida Ley fundamental, el artículo 11 de la Constitución italiana o el citado artículo 7 de la portuguesa (por señalar algunos ejemplos especialmente significativos en nuestro ámbito jurídico, pues en las constituciones socialistas la instrumentación del propósito pacifista todavía es más eficaz).

Pero, por otra parte, la ausencia de la paz del artículo 1,1 de la Constitución no implica necesariamente su desconocimiento como valor jurídico constitucional, pues su presencia no depende de una referencia expresa, y, por otro lado, supondría negar la invalidez del preámbulo y del artículo 10,1, en los que el pacifismo hace acto de presencia como valor jurídico internacional y de Derecho interno.

La jurisprudencia alemana ha precisado la plena validez de los valores jurídicos constitucionales —y no hay que olvidar que la paz es uno de los pocos valores expresamente señalados en el artículo 1,2 de la Grundgesetz de Bonn—; ha indicado también en múltiples ocasiones que los derechos fundamentales constituyen un sistema de valores que informan el ordenamiento jurídico, y que, como tales, son directamente aplicables. También en el mismo sentido se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, quien en sentencia de 15 de junio de 1981 se expresaba en los siguientes términos: «No cabe desconocer, sin embargo, que los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración Universal y a los diversos convenios internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico» (15).

También la doctrina jurídica española ha subrayado la plena validez jurídica de los valores constitucionales. García de Enterría ha sostenido que todos los preceptos de la Constitución son direc-

(15) Creo que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional no deja lugar a dudas en estos aspectos; en la referida sentencia se alega por el demandante, el capitán Potarch, un supuesto de indefensión judicial y de violación del art. 24,2 de la Constitución (inasistencia de letrado, imposibilidad de aportar pruebas, desconocimiento de cargos, etc.). La sentencia estimó que no se habían producido supuestos de indefensión, denegando el amparo solicitado; pero en cambio admitió que los derechos fundamentales —y por lo tanto las garantías procesales contenidas en el art. 24,2 de la Constitución— constituían un conjunto de valores jurídicos, que informaban el ordenamiento jurídico, y por lo tanto también el régimen disciplinario castrense —y no sólo el Derecho penal militar— estaba sometido a este sistema de valores y a respetar el derecho básico a la defensa judicial.

tamente aplicables, con independencia de que no todos los artículos de la Constitución tienen el mismo significado normativo; por esta razón todas las normas constitucionales vinculan a los tribunales y sujetos públicos y privados (16). También Pérez Luño ha defendido la plena validez jurídica de los valores jurídicos, sin que en esta apreciación influya el lugar donde se incluyen en el texto constitucional, pues para él son manifestaciones positivas de juridicidad los valores jurídicos, los principios generales y los preceptos jurídicos concretos (17).

6.2. La paz como valor básico del ordenamiento jurídico: los artículos 1,1 y 10,1 de la Constitución.

La paz no figura entre el número de valores jurídicos contenidos en el artículo 1,1 de la Constitución. Esta ausencia puede llevar a pensar a algunos que realmente el constituyente tuvo la intención de desplazar a la paz del enunciado de los valores máximos que informan y determinan el desarrollo de los preceptos constitucionales; sobre todo si se advierte que el artículo 10,1 incluye a la *paz social* junto al *orden político* en una acepción personalista, que después explicaré, y como manifestación de la *dignidad de la persona* y sus *derechos inviolables*.

Esta omisión de la paz es tanto más lastimosa cuanto que la validez jurídica de los valores insertos en el artículo 1,1 de la Constitución está fuera de dudas, pues expresamente son considerados como *valores superiores del ordenamiento jurídico* propugnados por el Estado español como *Estado social y democrático de Derecho*. El acierto de los términos *Valores superiores* y *propugna*

(16) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma jurídica*, en vol. col. *La Constitución española de 1978 (Estudio sistemático)*, edic. a cargo de Predieri, A., y García de Enterría, E., Civitas, Madrid, 1980, págs. 116 y ss. La posición mantenida por este jurista es contundente: «Importa ahora precisar —afirma— que tanto el Tribunal Constitucional al enjuiciar las leyes (como en el ejercicio del resto de sus competencias), como los jueces y Tribunales ordinarios, como todos los sujetos públicos y privados, en cuanto vinculados por la Constitución y llamados a su aplicación en la medida que hemos precisado, deben aplicar la totalidad de sus preceptos, sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo». La misma opinión expone en un trabajo posterior: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 98.

(17) Cfr. el trabajo de PÉREZ LUÑO, A. E., *El proceso de positivación de los Derechos Fundamentales*, en el vol. col. *Los Derechos Humanos (Significado, Estatuto jurídico y Sistema)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979, pág. 201. El prof. Pérez Luño, después de examinar las distintas tesis sobre el valor de las declaraciones de derechos y de los preámbulos constitucionales, concluye: «Como resumen de lo expuesto parece que puede desprenderse la tesis de que todas las disposiciones sobre los derechos fundamentales contenidas en un texto constitucional, sea en su articulado, o en su preámbulo, o en una declaración independiente de igual rango, son manifestaciones positivas de juridicidad. El criterio material determinará, en cada caso, si la positivización reviste el carácter de un precepto o el de un principio general y fundamental del derecho».

implica una especial relevancia jurídica ausente de otros textos constitucionales europeos. En este contexto, la referencia a la paz hubiera derivado un apoyo jurídico-positivo de singular importancia para los proyectos pacifistas y colectivos sociales sensibilizados con el espinoso tema de la paz (18).

Sin embargo, la paz no estuvo totalmente ausente de los debates parlamentarios en torno a la configuración del artículo 1,1 de la Constitución, aunque su paso fue esporádico. Precisamente una enmienda, la 128, del senador Cela proponía un texto alternativo a la redacción del artículo 1,1 por el Pleno del Congreso, que rezaba así: «España es un Estado de derecho, democrático y social, que proclama como principios de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y la paz». Cela sustituía la expresión *pluralismo político* por la *paz*, en una enmienda que independientemente de su indudable valor literario dejaba, por el contrario, bastante que desear desde el punto de vista de la precisión jurídica (19). «El añadir "la paz" —explicaba el senador— creo que es algo que está en el ánimo de todos y sólo lo puedo achacar

(18) Con independencia del moderantismo del contenido expresado en el art. 1, 1, de la Constitución española, al que ha aludido entre nosotros BASILE, S., en *Los «valores superiores», los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas*, trabajo inserto en el vol. *La Constitución española de 1978*, dirigido por PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Civitas, Madrid, 1978, pág. 253, en contraste con el sentido de transformación social de la Constitución portuguesa y otros textos constitucionales, los valores jurídicos recogidos en este artículo están expresados con una clara intencionalidad de vinculación jurídica; son valores superiores del ordenamiento jurídico, y, por tanto, valores jurídicos como valores intrasistemáticos al propio ordenamiento jurídico, y no como instancias valorativas que están fuera de ese ordenamiento (GALINDO, F., ha aludido a la doble concepción jurídica de estos valores, que pueden ser contemplados fuera o dentro del propio Derecho positivo, lo que, en mi opinión, podría dar lugar a una doble visión, iusnaturalista o positivista, de la naturaleza jurídica de la Constitución. Cfr. su trabajo *La fundamentación filosófica de los Derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, en *Estudios sobre la Constitución española*, edición preparada por M. Ramírez, Facultad de Derecho de Zaragoza, 1979, página 103). Por otra parte, la expresión «propugna», que enlaza la figura del Estado social y democrático de Derecho con los valores superiores me parece más acertada que otras denominaciones propuestas alternativamente: «realiza», de la enmienda 598 presentada en la Comisión de Constitución del Senado por Ollero Gómez, y «proclama», de la enmienda 128 aducida por Cela (también Sánchez Agesta señalaba el vocablo «declara» como alternativo a «proclama» y con el mismo valor). Creo que los términos «declara» y «proclama» son débiles, y no expresan bien la idea de vinculación jurídica en el compromiso asumible por el Estado con el objeto de desarrollar los valores indicados en el artículo 1, 1; igualmente, la fórmula verbal «realiza» tiene un sentido actual no coincidente con el talante utópico de la Constitución, y podría malinterpretarse que la materialización de los valores superiores tal como están en la Constitución es la definitiva; desde este punto de vista, la efectividad del término «realiza» daría lugar, por otro lado, a una concepción conservadora. Me parece mejor el término inserto en el artículo 1, 1 de la Constitución, porque contiene una idea de impulso de los valores jurídicos en una dimensión dinámica y progresiva de construcción de los mismos.

(19) *Diario de Sesiones del Senado*, 18 de agosto de 1978, 2979.

a olvido por parte de los señores diputados el que no haya sido incorporada» (20). Esta enmienda fue aceptada por la Comisión de Constitución del Senado por amplia mayoría —diecisiete votos a favor, cinco en contra y tres abstenciones—. El Pleno del Senado, sin embargo, volvió a la antigua redacción del artículo 1,1 tal como estaba en el Congreso en base a un voto particular del Grupo Socialista del Senado defendido por Sáinz de Varanda, dando cuenta de cómo no casaban las estilísticas correcciones de Cela, asumidas por el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, con el significado jurídico pretendido en los términos del citado artículo 1,1. Pero es interesante, así, constatar cómo la paz queda fuera del comentario del senador socialista. Lo dice textualmente: «Del texto del dictamen se salva —¡cómo no!— la mención a la paz» (21). Este olvido del artículo 1,1 es de alguna manera compensado por el artículo 10,1, en el que expresamente se alude a la *paz social* y al *orden político*, lo que supone, desde mi punto de vista, una relativización del concepto, y, hasta cierto punto, una desvaloración en contraste con el tratamiento de los valores incorporados al artículo 1,1. La razón de mi afirmación no es, exclusivamente, sistemático-formal atendiendo al lugar de la Constitución en el que se incluye la referencia a la *paz social* (el art. 10,1 pertenece al apartado sectorial de la Constitución que regula los derechos y deberes fundamentales y no al Título preliminar, de carácter general, en el que se insertan otros valores jurídicos), sino de índole material en cuanto limitaciones de contenido afectan a la paz social (concretadas en los fundamentos de orden personalista referidos en ese mismo art. 10,1 y en las connotaciones derivadas de su conjunción con el concepto de *orden político*).

En efecto, una primera limitación, que a mi juicio recorta la dimensión social de la pretendida *paz social* (en este sentido cabría, quizás, hablar más bien de la paz en la sociedad que de la paz social propiamente dicha) es la alusión a unos fundamentos concretos: la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás. Cuando la paz aparece en nuestra Constitución, lamentablemente muestra un aspecto lastrado por el peso de una concreta concepción filosófica del hombre, que le impide remontar el vuelo y aspirar ambiciosamente a una dimensión social, que sólo en un sobreesfuerzo interpretativo cabría desprender de la lectura del artículo 10,1 de la Constitución. Se me dirá que conceptos como «libre desarrollo de la personalidad» y «respeto a los derechos de los demás» presentan ya esa connotación social; en cualquier caso, la dependencia respecto a los acentos personalistas como «dignidad de la persona» o «derechos inviolables que le son inherentes» es bien clara e incontestable, y, asimismo, se echa en falta la corrección de este individua-

(20) *Diario de Sesiones del Senado*, 18 de agosto de 1978, 2978.

(21) *Diario de Sesiones del Senado*, 25 de septiembre de 1978, 4325.

lismo por otros elementos claramente socializantes (aunque no lleguen al techo de la referencia expresa a un Estado social y democrático de Derecho, como es el caso de los valores jurídicos propugnados en el artículo 1,1 de la Constitución, donde, como ya se ha dicho, debía de haberse incorporado la alusión a la paz como valor fundamental del ordenamiento jurídico). Por el contrario, la paz social referida en el artículo 10,1 más que social es una paz conservadora, la paz al servicio del hombre y de los derechos individuales y no la paz en el contexto de los derechos sociales (quizás porque los derechos sociales, que en nuestra Constitución reciben un tratamiento discriminado comparados con los derechos individuales, no suelen casar bien, históricamente contemplados, con una convivencia pacífica).

Decir hoy día que el artículo 10,1 de la Constitución está contemplando una dimensión conservadora de los derechos y libertades fundamentales es quizás atrevido; por el contrario, en contraste, el concepto de dignidad de la persona humana, concepto básico de la norma de apertura de la Ley Fundamental de Bonn, ha recibido en la interpretación de la Corte constitucional alemana una dinámica concepción que la ha hecho extensible también a los derechos sociales (22). Pero tampoco hay que desconocer el valor que para la tradición jurídica conservadora tiene conceptos como «dignidad de la persona» o «derechos inherentes de la persona», que hacen pensar más en los derechos individuales que en los derechos sociales. Por otra parte, no me parece que los otros conceptos expresados en el artículo 10,1 de la Constitución —«el libre desarrollo de la personalidad», «el respeto a la ley», «los derechos de los demás»— resuelvan esa perspectiva social, que le falta, a mi juicio, al citado artículo constitucional. Creo que el constituyente debería haber esforzado su imaginación para encontrar unos valores condensadores de esta dimensión social del concepto de dignidad de la persona.

La incorporación del concepto de orden político junto al de paz social también puede provocar ciertas susceptibilidades, debido a que este concepto de orden político ha recibido un tratamiento histórico-político peyorativo, de carácter ideológico-partidista, que ha representado un empobrecimiento de su significado. Ya en la discusión del Congreso se produjo una enmienda del Grupo Comunista resaltando la limitación e impropiedad del término paz social en correspondencia con el de orden político, ya que ambos concep-

(22) Cfr. I. VON MÜNCH, *La dignidad del hombre en el Derecho constitucional*, «Revista española de Derecho Constitucional», núm. 5, mayo-agosto de 1982, pág. 18; Münch pone de manifiesto la evolución del concepto de dignidad de la persona en el Tribunal Constitucional Federal contemplando las circunstancias del caso concreto y colocando bajo su protección toda clase de derechos constitucionales. La apelación a la dignidad personal del constituyente de Bonn tiene lugar en el artículo 1, 1 de la Constitución, sin fórmulas delimitadoras, como en el caso español, e indicando su intangibilidad y la vinculación de todos los poderes del Estado a su respeto y protección.

tos admitirían ser parangonados con el de orden público de obvias resonancias políticas nada favorables; por ello proponía su sustitución por el de *convivencia social* (23).

La discusión del artículo 10,1 de la Constitución fue rica en opiniones y puntos de vista contrapuestos, lo que es de agradecer ante la penuria del debate en otros apartados del Título I de la Constitución; en realidad, hubo enmiendas para todos los gustos y volvió a reproducirse el juego de distintos planos conceptuales—abstracto-general y jurídico-político, especialmente— en la consideración de los conceptos jurídicos indeterminados, en cuyo ámbito caben con holgura conceptos como orden político y paz social. El debate se centró sobre el tema de la conveniencia de mantener o no en el texto constitucional la referencia a la paz social, o si, en cambio, debía desaparecer del texto o, subsidiariamente, ser absorbida en el concepto de orden político, por parecer redundante la expresión *orden político y paz social*. Las tres posiciones fueron defendidas a lo largo del proceso constitucional.

Una simplificación de la expresión referida fue pretendida por las enmiendas de la Minoría Catalana y del Grupo Socialista al entender que ambas expresiones, orden político y paz social, excesivamente anfibológicas, podían ser concretadas en la más simple y significativa de orden político y social. La defensa de esta reducción fue llevada a cabo por Peces-Barba, en representación de los socialistas, en una exposición relativamente extensa: «el término «orden político y social» es suficientemente comprensivo y no se ven razones científicas o teóricas ni se pueden extraer consecuencias de la distinción que se hace entre el orden aplicado a la política y la paz aplicada a lo social. ¿Por qué no hablar de una paz política y de un orden social? (24).

La corrección de estos grupos fue más de estilo que de contenido, y de ella se desprende una relativa identificación entre paz y orden, que como conceptos genéricos tanto pueden afectar al orden político como a las relaciones sociales en el seno de ese orden del Estado.

La segunda posición fue mantenida por el grupo de Alianza Popular y Centrista en unos términos muy semejantes a los manifestados cuando se discutió la naturaleza del concepto de orden público en la regulación de otros preceptos constitucionales. El portavoz fue Fraga Iribarne, quien afirmaba la necesidad de mantener la alusión a la paz social, en cuanto la consideraba absolutamente fundamental como concepto que no se identificaba totalmente con el de orden, pero sí era un desarrollo del mismo. El comentario de Fraga dejaba entrever cómo el intento de anular la referencia a la paz en el citado artículo 10,1 afectaba a la cues-

(23) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 17 de mayo de 1978, 2396.

(24) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 17 de mayo de 1978, 936.

ción de la concepción metodológica sobre la acción social, ya que la sustitución o anulación del concepto de paz social podía representar, «sensu contrario», la concesión de una patente de corso para la lucha de clases. a crítica fraguista no tenía, precisamente, pelillos en la lengua: «Y justamente la paz social es lo contrario a la lucha de clases», aunque compatible con el conflicto, ya que, según el diputado aliancista: «el conflicto es un elemento fundamental de la vida social, sin el conflicto no progresarían las sociedades». Parecería que el diputado estaba remedando a Parsons y sus discípulos de la Escuela funcionalista de Sociología (25).

De todos es conocido el fracaso de la teoría del equilibrio social, a la que parece voluntariamente adscribirse los citados comentarios, pero, aparte de esta constatación, es claro que tales comentarios se salen de los términos en que se había situado la discusión, bastante más conceptual y provechosa que la intencionada relativización y reducción pretendida por Fraga, pues sólo en su pensamiento, y no en el del resto de sus compañeros de trabajo, estaba esa radical antítesis entre paz social y lucha de clases, que era tanto más extemporánea cuanto que la ideología que presidía el proceso constitucional se gestaba en un ámbito de reconciliación, consenso y concordia, que no sólo tocaban a sus personas, sino también al propio contenido material de los preceptos constitucionales.

Por el partido centrista se insistió en el mantenimiento de la expresión paz social con unas argumentaciones próximas al concepto de paz presentado al comienzo de este trabajo, tratando de delimitar ambos conceptos en una relación de causa-efecto. Transcribo las palabras de Pérez Millares, en representación del Grupo, que son especialmente significativas: «El orden social es la totalidad de las relaciones humanas de convivencia en un lugar y tiempo determinado, en tanto que la paz social comporta una decisión trascendente de convivencia más allá de la coyuntura y el método y constituye un auténtico proyecto de vida en común» (26).

No se sabe bien, a ciencia cierta, qué es lo que quiere decir el representante del grupo centrista, pero se advierte una idea cercana a la consideración institucional del orden y a la concepción espiritual de la paz, presentada como realidad trascendente y catalizadora de un proyecto de vida. Hay otras palabras del diputado, que resumen esta relación ontológica-deontológica, cuando dice: «el orden social no sería sino el conjunto de las instituciones sociales, es decir, el orden político, porque orden es regla, modo o norma de acción, y no meta o aspiración» (27).

(25) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 17 de mayo de 1978, 2395.

(26) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 5 de julio de 1978, 3893.

(27) *Ibidem*.

Junto al propósito del cambio de terminología o de la conservación, no faltó tampoco la intención de su anulación, y, en efecto, una enmienda del Grupo Comunista iba en este sentido, lo que no dejaba de ser lógico, pues fueron los comunistas quienes primordialmente sufrieron en carne propia los golpes de un ejercicio del poder apoyado en una abusiva interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados —paz social, orden público, moral pública, etc.—. a propuesta advertía la peligrosidad de un concepto tan trivializado y depauperado por una sistemática y desmesurada aplicación incondicional de las fuerzas de seguridad del Estado franquista.

CONCLUSIONES

1. La interpretación de la paz como valor jurídico depende de las circunstancias histórico-políticas, de la jerarquía axiológica del propio intérprete —ya que la paz es contemplada frecuentemente como un valor formal y consecuentemente secundario en comparación con otros valores materiales y primarios— y de su carácter aséptico o ideológico respecto a su aprovechamiento por las filosofías políticas.

La paz recibe dispares tratamientos doctrinales y jurídico-positivos, pues es un valor de urgencia, de primerísimo orden, cuando falta la convivencia misma de los ciudadanos, pero es relegada a un segundo plano, cuando, por existir, deja el paso a otros valores jurídicos que vienen a ocupar el nivel de urgencia abandonado por la paz ya conquistada. Esto explica que se valore especialmente la necesidad de la paz en el ámbito de las relaciones internacionales, ya que aquí el «*bellum omnium in omnes*» del estado de naturaleza hobbesiano es todavía desgraciadamente una realidad que salta a la vista, mientras que en las relaciones internas de los estados sólidos la paz no comporta esta acuciante premura. Como advierte Harich, uno de los autores más preocupados por la amenaza de una guerra nuclear, la paz es todavía el valor a construir en las relaciones supra-estatales, cuya atención absorbente apenas deja lugar para atender a otros objetivos.

2. En nuestra Constitución la paz está presente como valor jurídico en las relaciones internacionales y en las relaciones interno-estatales de la convivencia ciudadana; pero en ambos aspectos, a mi juicio, la referencia constitucional es excesivamente comedida. No hay un compromiso desarrollado del Estado en pro del mantenimiento de la paz internacional, ya que el mero propósito del preámbulo constitucional en este sentido no es acompañado de fórmulas de autolimitación de la soberanía nacional, como es el caso de otras constituciones europeas. Por otro lado, la paz como valor interno-estatal no recibe un tratamiento prioritario cons-

titucional, como otros valores jurídicos, pues además de estar ausente del artículo 1,1 de la Constitución —que es donde, a mi parecer, debía haberse incluido—, cuando aparece en el artículo 10,1 ya fuera del Título Preliminar, se muestra apoyado en unos fundamentos liberal-conservadores que lastran en gran medida su significado y extensión y permiten una interpretación restrictiva.

