
LA ELABORACION DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA: RECUERDOS PERSONALES

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Fernando Garrido Falla*

OBSERVACIONES GENERALES

A comienzos de la década de los 80 fui invitado a pronunciar una conferencia en el Colegio de Abogados de Granada, mi ciudad natal. Pronuncié unas palabras de presentación el Catedrático de Derecho Administrativo —y actual Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de aquella capital— mi buen amigo Eduardo Roca quien excediéndose en la generosidad que la amistad comporta, llegó a decir que habiendo actuado como Letrado de las Cortes asesor de la Ponencia constitucional integrada por los Sres. Cisneros Laborda, Fraga Iribarne, Herrero Rodríguez de Miñón, Peces-Barba, Perez-LLorca, Roca Junyent y Solé Tura, también había que considerarme como uno de los «padres de la Constitución». Al contestar a sus exageradas manifestaciones, hube de recordarle —para poner las cosas en su punto— que así como «madre no hay mas que una», en materia constitucional «padres no hay más que siete».

Lo cierto es que como Letrado adscrito a la Comisión Constitucional, sucesora en la nueva configuración del Congreso de Diputados de la antigua Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno de las anteriores Cortes Orgánicas, estuve con los redactores de la Constitución desde el momento mismo en que la Comisión quedó constituida (en 1º de agosto de 1977), asistí a la mayoría de las reuniones de la Ponencia, compartiendo el largo camino con

* Sesión del día 17 de marzo de 1998.

mis compañeros los Letrados Francisco Rubio Llorente y Jose Manuel Serrano Alberca, y estuve presente, en fin, en las reuniones de la Comisión Mixta Congreso Senado que, a modo de «tercera Cámara» revisó y conjugó los textos previamente aprobados por el Congreso (Boletín Oficial de las Cortes de 24 julio 1978) y por el Senado (Boletín Oficial de las Cortes de 13 de octubre), redactando el que (Boletín Oficial de las Cortes de 28 octubre 1978) habría de ser sometido a referendum del pueblo español en 6 de diciembre de 1978.

No todo lo que ocurrió entre la primera y la última de las fechas citadas está documentado por escrito, por lo que pienso que pudiese ser de alguna utilidad el recurrir a mis propios recuerdos personales, si bien he de reconocer que, para refrescar mi memoria, mucho me han valido las «actas y minutas» conservadas y publicadas por Jose Manuel Serrano Alberca en la «Revista General de las Cortes Generales» (número 2, segundo cuatrimestre, 1984, págs 252 a 419) que resumen todas las reuniones de la Ponencia constitucional desde la de 12 de agosto de 1977 hasta la del día 10 de abril de 1978, que finalizó a las nueve menos cuarto de la noche procediéndose a continuación a la firma del Informe. La Ponencia acordó, por cierto, que a dicho Informe se incorporasen los votos particulares que se presentarían al día siguiente por los Ponentes y asimismo redactó una declaración general que sería asimismo unida al Informe. Por parte del Ponente del Grupo Socialista Sr. Peces-Barba Martinez se redactó igualmente una declaración en cuanto al sentido de su firma que quedó igualmente incorporada.

Hay que subrayar que el resultado de las elecciones celebradas el 15 de junio de 1977 dió origen a unas Cortes radicalmente distanciadas del régimen anterior, aunque paradójicamente nacidas de una ley aprobada por las anteriores: la Ley de 4 de enero de 1977 para la Reforma Política que, con intención distinta, según la valoración política adoptada, se ha podido calificar como **«un acto de suicidio político»**. Por acuerdo del Congreso del día 27 de julio de 1977 se designó la Comisión Constitucional cuya primera reunión —como anteriormente se ha advertido— tuvo lugar el día 1º de agosto del propio año. En dicha reunión se procedió en primer lugar a elegir por votación a la Mesa de la Comisión (resultando elegido Presidente Don Emilio Attard Alonso; Vicepresidentes los Sres. Vega Escandon y Mugica Herzog y Secretarios los Sres. Paredes Groso y Raventós Carner). Inmediatamente se procedió a la elección de los Miembros de la Ponencia que quedó formada por los Diputados anteriormente citados (los auténticos «siete padres» de la Constitución), pudiéndose añadir que las votaciones más elevadas (17 de los 36 votos emitidos) lo fueron para nuestro compañero de Academia Sr. Herrero Rodríguez de Miñón, juntamente con el Sr. Pérez Llorca (por cierto, Letrado de las Cortes en situación de excedencia).

En la segunda reunión de la Ponencia (28 de agosto) se establecieron por unanimidad los principios o criterios que habrían de tenerse en cuenta en su ulterior actuación y que, tal como se recoge en la minuta redactada, fueron los siguientes: 1º) carácter confidencial de todos los trabajos de la Ponencia, que implicaba la exigencia de no dar comunicados a la prensa e incluso la prohibición a sus miembros de hacer declaraciones, aún a título personal, sobre temas constitucionales; 2º) la Ponencia sería presidida en su sesión inicial y en la final por el Presidente de la Comisión; las restantes sesiones serían presididas por turno por los distintos miembros de la ponencia (sin perjuicio de que ésta pudiese solicitar la asistencia del Presidente de la Comisión cuando lo juzgase necesario); 3º) de los acuerdos alcanzados en cada reunión se tomaría nota en una minuta que sería sometida a la aprobación de los Ponentes en la siguiente reunión; 4º) en cuanto a la naturaleza del texto a elaborar, se trataría de un «proyecto de código constitucional completo, tan breve como sea posible, pero que incluya cuanto se considere necesario»; 5º) en principio y provisionalmente se celebrarían reuniones de mañana y tarde los martes y jueves y, en la medida de lo necesario, en la mañana de los viernes. No habría división del trabajo por títulos o capítulos entre los distintos Ponentes, sino que todos ellos abordarían conjuntamente cada una de las partes del texto a elaborar. La discusión comenzará por el título inicial (Principios generales o fundamentales) acerca del cual los Ponentes de la Unión de Centro Democrático adelantan que no ofrecerán ningún texto previo. Concluido este título, se pasará inmediatamente al estudio del que concierne a los poderes de la Jefatura del Estado, sobre el cual el representante del PSOE adelantó que no ofrecerá texto.

Curiosamente —y contrastando con lo que se acaba de decir— fue en la sesión siguiente del día 25 de agosto en la que los representantes de UCD dieron lectura a un texto en el que fijan su propuesta sobre los principios fundamentales o generales, en relación con la cual se formularon ciertas reservas por parte de los representantes de los otros Grupos, especialmente en lo relativo a la Monarquía. No obstante, merece la pena reproducir la aprobación provisional por la mayoría de la Ponencia del texto de los dos primeros artículos a los efectos de comprobar, por contraste con el texto finalmente introducido en la Constitución, el significado de las alteraciones. Quedaron así redactados los dos primeros artículos:

«Artículo 1º. 1. España se constituye en un Estado democrático y social de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el respeto al pluralismo político.

2. La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce de acuerdo con la Constitución.

3. *La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria en los términos definidos en la Constitución.*

Artículo 2º. La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos.

Por lo que se refiere al Artículo 1º.2, quizás lo más importante haya sido la introducción de la palabra «**español**», que elimina el peligro de cualquier interpretación del Texto tendente a fraccionar la soberanía en los distintos pueblos de España. En cambio, bien se observa que la diferencia con el actual Artículo 2º consiste curiosamente en afirmar simultáneamente cada uno de los dos principios antagónicos que en el mismo se contienen: por una parte, la «unidad del Estado» se refuerza con la «indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», por otra, se consagra definitivamente el novedoso término «**nacionalidades**», con un sentido totalmente distinto del hasta entonces utilizado en el Derecho Civil (pertenencia de un individuo a una determinada nación) y que para muchos significó la posibilidad constitucional de concebir a España (o, si se prefiere, al Estado español) como una «nación de naciones» (y así constan en el Diario de Sesiones del Congreso las manifestaciones del Sr. Barrera Costa y del Sr. Letamendia, y en el del Senado las que reiteró el Sr. Bandrés Molet).

Valga una reflexión al filo de este recuerdo. La redacción del Artículo 2º es posiblemente la más polémica de cuantas se contienen en la Constitución (en un symposio internacional, un profesor inglés me confesaba que no la entendía... supongo que traducida al inglés debe ser peor todavía); pero hay que añadir enseguida que otra redacción nada hubiese aclarado las cosas, pues la polémica —como en tantas otras cuestiones— está ahí, antes y después de la exégesis formal del precepto. Por ejemplo: el Artículo 3.1 que declara el castellano «lengua española oficial del Estado» es a mi juicio de una claridad meridiana («**todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla**»). Sin embargo, en alguna Comunidad Autónoma la legislación sobre normalización lingüística lo vulnera impunemente; y el propio Tribunal Constitucional dicta sentencias contradictorias al interpretarlo.

En efecto, del examen de las más importantes Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional se desprenden las siguientes conclusiones:

1ª) Es lícito que las Comunidades Autónomas con lengua propia la incluyan en sus planes de enseñanza. Esto no supone discriminación para el res-

to de la población que no quiera o no pueda utilizarla «siempre que se garantice la igualdad de los residentes (en el País Vasco) para elegir con libertad la enseñanza en uno u otro idioma» (Sentencias Tribunal Constitucional 82/86 y 137/96).

2ª) La imposición obligatoria por parte de la Comunidad Autónoma de aprender la lengua propia es inconstitucional. Así, la Sentencia 84/86 anula el Artículo 1.2 (en su inciso «...el deber de conocerlo») de la Ley 3/83 del Parlamento Gallego. Tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad del gallego.

3ª) «En los territorios dotados de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución Española y el respectivo Estatuto de Autonomía» (Sentencias del Tribunal Constitucional 82/86, relativa al País Vasco y 123/88, relativa a la Comunidad Balear).

4ª) En cuanto al uso del castellano por las Fuerzas Armadas es competencia reservada al Estado (Artículo 149.1.4 Constitución Española) y la Ley Balear invade tal competencia, por lo que se declara inconstitucional su Artículo 13 por Sentencia 123/88.

5ª) El establecimiento de los requisitos para obtener el certificado correspondiente sobre el conocimiento de ambas lenguas es competencia estatal (artículo 149.1.30 CE), por lo que la Sentencia 123/88 declara inconstitucional el Artículo 20.2 de la Ley del Parlamento Balear.

6ª) La Sentencia 46/91 declara la constitucionalidad de la Ley 17/85, en su Artículo 34, sobre el conocimiento del catalán para el acceso a la función pública: «...en tanto que en las concretas convocatorias de los concursos u oposiciones ...no se utilice la exigencia del conocimiento del catalán de manera irrazonable y desproporcionado impidiendo el acceso a su función pública de determinados ciudadanos españoles, no se vulnerará la igualdad establecida en el Artículo 23.2 de la Constitución Española».

7ª) En fin, la Sentencia 337/1994 resuelve cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 3ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo en relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña, sobre normalización lingüística. El Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de los preceptos impugnados, incluido el primer in-

ciso de su Artículo 15, siempre que sea éste interpretado de acuerdo con la doctrina que se explica en el Fundamento Jurídico 18 de la Sentencia.

En relación con el término «normal» (normalización) que la Ley emplea, he aquí la doctrina de la Sentencia en su Fundamento Jurídico nº 21:

«Por tanto, el deber que se contiene en el precepto cuestionado se vincula directa y exclusivamente con la finalidad de normalización del uso del catalán, que deben asumir y hacer realidad los Centros docentes situados en Cataluña; y el adjetivo «normal» que emplea el Artículo 20 de la Ley en relación con los fines que ésta pretende alcanzar, solo indica el carácter de lengua usual o habitual que se quiere otorgar al catalán en las actividades oficiales de los Centros docentes.

De este modo, el significado del precepto impugnado, considerado en sí mismo y en el contexto de la Ley 7/1983, no entraña en modo alguno que el catalán haya de ser utilizado como lengua única en las relaciones de los ciudadanos con los Centros docentes situados en Cataluña, ni en las de éstos con aquellos, con el consiguiente desconocimiento o exclusión del castellano. Pues hemos declarado que en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, los particulares pueden emplear cualquiera de las lenguas oficiales, a su elección, «en las relaciones con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía» (STC 82/1986, Fundamento Jurídico 32); facultad de elección que se reconoce expresamente en el Artículo 8.1 de la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña y que no se desconoce en el precepto cuestionado, no sólo por la necesaria conexión entre ambos preceptos de la misma Ley, sino también porque el adjetivo «normal» que utiliza el Artículo 20 excluye la idea de deber o imposición que justificaría la duda sobre su constitucionalidad. El mandato que contiene el Artículo 20 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, no resulta, pues, incompatible con el carácter cooficial del castellano en la Comunidad Autónoma de Cataluña, ni con el derecho a usarlo por quienes mantengan cualquier tipo de relación con los Centros docentes allí situados, ya se trate de los alumnos o de sus padres y familiares. Por lo que ha de estimarse que el Artículo 20 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, no es contrario al Artículo 3.1 y 2 Constitución Española».

Pero volviendo de nuevo a mis recuerdos, intentaré centrarme en unos cuantos temas que considero más importantes: unos, porque a través del consenso vienen a terminar con viejas querellas que protagonizaron nuestra atormentada historia constitucional del Siglo XIX; otros, en cuanto que abren nuevas y peligrosas interrogantes sobre nuestro futuro constitucional.

Dicho esto, me referiré, a modo de muestrario, a los siguientes temas: el derecho a la educación, la forma de gobierno y el Estado de las Autonomías.

LA RUPTURA DEL CONSENSO: EL DERECHO A LA EDUCACION

El Artículo 27 de la Constitución Española, tal como aparece redactado en el texto vigente, cubre en realidad tres problemas clásicos de nuestra historia constitucional: la confesionalidad del Estado, la antítesis clericalismo-anticlericalismo y la oposición enseñanza-laica enseñanza religiosa. En efecto:

1) Cuando los actuales alumnos de las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas lean en el Artículo 16.3 de nuestra Constitución que **«ninguna confesión tendrá carácter estatal»**, ningún problema de interpretación, ni tampoco de conciencia, les planteará ésta lectura. Y como sus conocimientos de historia serán probablemente escasos (aunque muy superiores a los de sus hermanos menores y, si Dios no lo remedia, a los de sus futuros hijos... si bien en ésta materia mas valga la ignorancia que una historia manipulada), será su profesor de Derecho Constitucional quien tendrá que advertirles acerca del significado de ésta escueta afirmación constitucional. Téngase en cuenta que el tema que ahora se cierra es de los que han dividido apasionadamente a los españoles. Con la tímida excepción de las Constituciones de 1837 y 1869 (que, en cualquier caso, asumían la obligación de mantener el culto y los ministros de la religión católica), las Constituciones de 1812, 1845 y 1876 declaraban la confesionalidad católica del Estado Español. A partir de aquí —y en los dos extremos de la oscilación pendular, separados por la Guerra Civil— la Constitución Republicana de 1931 y las Leyes Fundamentales de la etapa franquista.

No debe extrañar, por consiguiente, que una de las causas de la temporal ruptura del consenso en el seno de la Ponencia Constitucional se produjese en relación con la redacción de éste precepto y de su inevitable conexión ideológica con el derecho a la educación. Defendiendo ante el Pleno del Congreso la enmienda socialista de supresión del último inciso del precepto, el Diputado Sr. Solana afirmó que la referencia a la Iglesia Católica constituía una **«confesionalidad solapada»** (Diario de Sesiones, 18 mayo 1978, página 2.478) y, por su

parte, en la propia Sesión Parlamentaria el Profesor Fraga Iribarne afirmó que nos encontrábamos ante «uno de los artículos más importantes de la Constitución y, por ello, uno de los que más importante sería que pasara con claridad, sin ambigüedad y, a ser posible, con el máximo consenso» (**loc.cit. paginas 2 y 70**).

2) El otro ingrediente del problema lo constituye la tensión clericalismo-anticlericalismo. Recuérdese que el Artículo 26 de la Constitución de 1931 ordenó la disolución de todas aquellas órdenes religiosas que incluyesen en sus Estatutos el denominado cuarto voto (es decir, el de obediencia a autoridades que no sean las legítimamente constituidas en España) y, en cuanto **a las demás órdenes religiosas, se les prohibía el ejercicio de la enseñanza.**

3) Todo confluye, pues, en la enseñanza. Como ha hecho notar E. Barker en su, tan pequeño como excelente libro, *Los Servicios Públicos en Europa* (trad. esp. 1946) «el enlace entre la religión y la enseñanza, interpretado como significación de que era función de la Iglesia y de su clero el establecer un sistema de instrucción general, fue durante mucho tiempo un principio aceptado en la Europa Occidental, tanto en los países católicos como en los protestantes». En los países católicos, la obra efectiva de la enseñanza recayó en las Órdenes Religiosas, particularmente en la de los Jesuitas, hasta mediados del Siglo XVIII, En Francia, en general, la enseñanza primaria estaba a cargo de los Hermanos de las Escuelas Cristianas, reduciéndose la acción del Estado a los niveles superiores académicos. Las ideas progresistas en ésta materia toman cuerpo en un libro de La Chalotais, aparecido en 1763, *Éssai d'Education Nationale*, en el que su autor escribía: «Reclamo para la Nación una enseñanza dependiente solo del Estado, porque la enseñanza pertenece esencialmente al Estado; porque toda Nación tiene un derecho inalienable e imprescriptible de instruir a sus miembros; en fin, porque los niños del Estado han de educarlos quienes son miembros del Estado».

El conjunto de la legislación dictada en Francia durante el Siglo XIX no parece ser sino un intento de poner tales ideas en desarrollo. Napoleón planeó en 1802 un sistema de enseñanza media con la creación de los Liceos; y en 1808 se creó la Universidad Central de Francia. Por lo que se refiere a la enseñanza primaria, Guizot previó en 1833 que cada municipio francés tuviese una escuela; en 1881 se declaró la gratuidad de la enseñanza primaria en las Escuelas del Estado y por Ley de 1882 se hizo obligatoria la enseñanza primaria para todos los niños del país comprendidos entre los 6 y 13 años.

El crecimiento de los servicios públicos para la enseñanza no tuvo, sin embargo, en Francia un caracter monopolístico, puesto que coexistía con una

de las libertades constitucionales garantizadas al ciudadano: *la liberté d'enseignement*. Pero esta libertad fue definitivamente desconocida cuando en 1901 se prohibió a los miembros de las Congregaciones Religiosas «no autorizadas» abrir escuelas y dar enseñanza y más tarde, en 1904, cuando dicha prohibición se hizo extensiva incluso a las Congregaciones «autorizadas». Estas son las ideas que, como hemos visto, se recogen literalmente en la Constitución Republicana de 1931.

Si estos son los antecedentes remotos, los redactores de nuestra Constitución, especialmente los pertenecientes a Partidos de la Izquierda ideológica, estaban además influidos por ideas más recientes. Es significativo el énfasis que sobre el tema de la enseñanza había puesto el «Programa Común de Gobierno» de la izquierda francesa (ediciones Flammarion, París, 1973). Como finalidad prioritaria se enuncia la lucha contra la segregación social, lo cual supone la reconstrucción de todo el edificio escolar. El punto clave se contiene en la definición de la enseñanza como «un servicio público, única y laica»; para conseguir lo cual se realizará la nacionalización de todos los establecimientos privados (de Patronato, con fines lucrativos o confesionales) que perciban fondos públicos. En cuanto a los establecimientos privados no subvencionados, el problema sería objeto de examen con vistas a su integración eventual. La licitud se entiende en el sentido de que la educación nacional respetará todas las creencias y opciones filosóficas. No se enseñará —continúa diciendo el programa— «ninguna filosofía oficial». Todos los padres podrán procurar a sus hijos, **fuera de los locales escolares y sin el concurso de fondos públicos**, la educación religiosa o filosófica que elijan.

Por eso no fue inoportuno el recordatorio que el Profesor Alzaga hizo en el Congreso de las palabras de Mitterrand: «Hoy para cambiar la sociedad no es necesario tomar el Palacio de Invierno, basta con tomar la escuela».

Si me he entretenido en exponer el estado de la cuestión, es para buscar explicación a la «**ruptura del consenso**» que se produjo en el seno de la Ponencia Constitucional cuando estos temas se debatieron. La que pudiésemos denominar primera fase de reuniones de la Ponencia terminó con un «encierro» en el Parador Nacional de Gredos (al cual, por cierto, no pude acudir, por lo que la Ponencia estuvo asistida por mis compañeros Rubio Llorente y Serrano Alberca). Se avanzó considerablemente en la preparación de un texto articulado de anteproyecto de Constitución.

La siguiente sesión, ya en el Palacio de las Cortes, tuvo lugar el día 6 de marzo de 1978. Estuvo presidida, de acuerdo con el sistema rotatorio establecido, por el Sr. Fraga Iribarne y se dedicó la primera parte al estudio de los ar-

títulos relativos a «los Tratados Internacionales». A continuación el Ponente Sr. Peces-Barba propone que se pase a revisar la redacción del artículo 28 (el relativo al derecho a la educación) «sobre el cual —según se lee en el acta de la referida reunión— en la sesión del pasado día 16, en el Parador de Gredos, se habían alcanzado algunos acuerdos, pero pospuesta su decisiva formulación a una segunda consideración al término de los trabajos». De las actas publicadas en la «Revista de las Cortes Generales» (página 339) copio lo siguiente:

«Al terminar el estudio del Artículo 28, el Sr. Peces-Barba Martínez manifiesta que, a su juicio, se ha roto el consenso originalmente alcanzado sobre este artículo, y que por tanto, considera inútil su presencia en la Ponencia por el carácter no constructivo del trabajo de ésta y que, por consiguiente, solicita la venia del Presidente, en el día de hoy Sr. Fraga Iribarne, para retirarse».

«Después de reiteradas intervenciones de todos los restantes Ponentes a fin de que el Sr. Peces-Barba Martínez reconsiderara su decisión y manteniéndola éste firme, los Sres. Solé Tura y Roca Junyent piden que se haga constar su queja por esta decisión y manifiestan su convencimiento de que el estudio del Título VIII del proyecto no podrá hacerse sin que la Ponencia cuente con la presencia de todos sus miembros. El Sr. Presidente solicita del Sr. Peces-Barba Martínez que mantenga secreta su decisión hasta la hora prevista para la reunión de mañana, que es la de las cinco de la tarde, a fin de que durante el tiempo restante puedan hacerse las gestiones oportunas para que tal decisión sea modificada. El Sr. Peces-Barba Martínez accede a ésta petición y se compromete, en consecuencia, formalmente a no hacer pública su petición antes del momento señalado».

La reunión del día siguiente (7 de marzo) se inicia, pues, con la ausencia del Sr. Peces-Barba Martínez, discutiéndose cual debía ser la actitud de la Ponencia acerca de si resultaba conveniente hacer una declaración pública sobre la situación creada. El acta de la Sesión termina con las siguientes palabras: «Por el Sr. Presidente se levanta la sesión a las nueve de la noche y se da cuenta a la Prensa de la declaración de la Ponencia sobre la situación creada por la ausencia del Sr. Peces-Barba Martínez».

Durante el resto del mes de marzo tuvieron lugar las Sesiones previstas (que se celebraron los días 13, 15, y 16), en la última de las cuales se dá por revisado la totalidad del borrador de texto constitucional, encargándose a los Letrados que, a la vista de los acuerdos adoptados den forma sistemática al anteproyecto.

Realizado este trabajo, de nuevo se reúne la Ponencia el día 10 de abril de 1978. Se reincorpora el Sr. Peces-Barba Martínez que expone la conve-

niencia de que se reconsideren algunos puntos que permitirían recuperar el consenso roto. Tras la intervención de los Ponentes —acordes, por cierto, en su felicitación a los Letrados por la labor realizada— «la Ponencia acordó que se incorporaran al Informe los votos particulares que se presentarían al día siguiente por los Ponentes y redactó una declaración general que sería unida al Informe; por su parte, el Ponente del Grupo Socialista Don Gregorio Peces-Barba Martínez redactó igualmente una declaración en cuanto al sentido de su firma que se incorporará igualmente al Informe de la Ponencia».

El Informe de la Ponencia fue publicado en el Boletín Oficial del Congreso de 17 de abril de 1978 (página 1.617).

¿MONARQUIA O REPUBLICA?

En relación con el término consenso tan utilizado para calificar a nuestra Constitución de 1978, creo necesario hacer algunas precisiones. Me he referido al comienzo de mi intervención a la reunión de la Ponencia constitucional en la que se abordó el esquema general de lo que habría de ser la futura Constitución y a la intervención de nuestro compañero Sr. Peces-Barba que advirtió que, en lo concerniente a la configuración de la Jefatura del Estado, el PSOE no ofrecería ningún texto previo. Veinte años después (ABC, 2 de diciembre 1997) el Prof. Peces-Barba publica un artículo con el significativo título «*Elogio de la Corona*» que termina con las siguientes definitivas palabras: «Nadie desde ninguna institución debe tener la tentación de erosionar esa riqueza común que representa la Corona y el Rey para el patrimonio de la cultura política de los españoles. Sería un error imperdonable». Hay cuestiones, pues, en las que de la duda se ha pasado a la afirmación.

No ocurre, empero, lo mismo con otras materias fundamentales: desafortunadamente, a mi juicio, la «indisoluble unidad de la Nación Española», ya cuestionada entonces en los debates parlamentarios, constituye hoy día el más peligroso y violento punto de desacuerdo que amenaza a la democracia española.

Lo cierto es que la forma monárquica del Estado fue la propuesta por la Ponencia Constitucional: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia» es la afirmación clave con la que se inicia en el Artículo 48.1 del Anteproyecto constitucional y que, sin variaciones sustanciales, se incluye en los artículos 56 y siguientes de la vigente Constitución.

Aparte, pues, de algunas manifestaciones testimoniales, lo cierto es que la discusión parlamentaria se centró mas en la significación que se concedía al Rey con respecto a la unidad de los pueblos de España, así como al temor de que un fortalecimiento de poderes en manos del Monarca pudiese desvirtuar el carácter de la monarquía parlamentaria que se anunciaba y, en definitiva, de la propia democracia.

Puede resultar oportuno, a tales efectos, recordar las antitéticas enmiendas que se propusieron por dos Diputados —por cierto, los dos catalanes— y que dieron origen a interesantes debates tanto en Comisión como en el Pleno. La primera de ellas, de nuestro compañero de Academia el Profesor López Rodó pretendía, por una parte, convertir la representación del Estado que se atribuía al Rey en representación de la nación, de su unidad y permanencia, y de otra (aunque este fue contenido de enmienda diferente) la creación como órgano asesor del Rey de un Consejo de la Corona.

Por su parte, y en las antípodas, el Diputado Don Heribert Barrera pretendía sustituir la frase «símbolo de su unidad y permanencia» por «símbolo de la unión y solidaridad de los pueblos que integran el Estado español» y asimismo que se suprimiese la expresión «arbitra» porque, según sus palabras, «un árbitro es el que interpreta las reglas del juego y las hace cumplir y, a mi entender, no es ésta la misión del Rey y no deberían ser éstas sus funciones» (Diario de Sesiones del Congreso de 12 de julio de 1978). Aun recuerdo su apasionada intervención en la Comisión Constitucional en la que en un castellano perfecto, desde todos los puntos de vista, aseguró que no reconocía más lengua propia que la catalana, ni otra bandera que la enseña de Cataluña.

Las citadas enmiendas fueron rechazadas y lo cierto es que, a la vista de la redacción definitiva, la impresión fue que quedaba, al menos de momento, cerrado este tradicional punto de desencuentro entre los españoles.

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

El hoy comunmente denominado **Estado de las Autonomías** constituye, sin duda, la mas importante innovación de la Constitución de 1978. Esta terminología, sin embargo, no aparece en ninguno de sus artículos.

El examen de las actas y minutas de las Sesiones de la Ponencia Constitucional (publicadas, como se dijo, en 1984 en la Revista General de las Cortes Generales) refleja, en cambio, como el término «**Comunidades Autónomas**» consiguió temprana aceptación entre los Ponentes. Pero, claro está, antes —y ello no se refleja en las actas— se discutieron coloquialmente algunas otras denominaciones (como «territorios autónomos»). Una de ellas, cuya pertinencia no recuerdo, dió lugar, por cierto, a intervenciones de tono festivo: «Unidades Territoriales Autónomas», denominación cuyo acrónimo (UTA), y sobre todo si se utilizaba en plural, podría dar lugar a jocosos juegos de palabras.

Lo cierto es que desde el Estado Integral de la Constitución Republicana de 1931 —que concedía Estatuto de autonomía a determinadas regiones españolas— al sistema de Autonomía generalizada de la Constitución de 1978 —denominado por algunos Estado federal funcional— hay un largo trecho. Mis recuerdos personales en relación con el tema —aparte la anécdota anteriormente referida— poco pueden añadir a las polémicas discusiones que se reflejan en los Boletines Oficiales del Congreso y del Senado. El apasionamiento en las discusiones fue tan evidente, como la cínica franqueza del Prof. Tierno Galvan (y lo digo en elogio de persona con la que tuve trato amistoso) al afirmar que (más o menos) se trataba de compromiso adquirido por los partidos de la oposición antifranquista.

Por lo que se refiere a las minorías nacionalistas, Roca Junyent mediante propuestas no máximalistas e inteligentemente defendidas, sentó ya en la Ponencia Constitucional los presupuestos para la configuración del Estado de las Autonomías desde la perspectiva perseguida por su Grupo. Queda con más fuerza impresa en mi memoria su defensa del término «**nacionalidades**» y la redacción final que se dió al Artículo 3.1 en la Comisión Mixta Congreso-Senado (utilización del término «**castellano**», en vez de «española», recomendado por la Real Academia), que las discusiones y matices técnicos que tuvieron lugar durante la discusión del Título VIII.

Aunque no es este el propósito de mi intervención, estamos ante cuestiones en las que el puro relato de recuerdos personales tiene que hacer hueco a la propia opinión: creo que con el Estado de las Autonomías, —aunque desde el punto de vista de las competencias de nuestras Comunidades Autónomas se haya ido mucho más lejos que en las competencias de algunos Estados Federales —no estamos desde el punto de vista jurídico ante un Estado Federal.

Y al llegar a este punto, creo oportuno hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, no es indiferente la terminología: la palabra «**federal**»

no es mero *flatus voci*, sino que está llena de significado. Durante la guerra de secesión de los EE.UU, los secesionistas eran los confederados, mientras que los **federales** defendían la «*unión de la Federación*». En segundo lugar, cuando se nos presentan los ejemplos de los EE.UU o de la Alemania Federal (incluso comparando las competencias de los **Länder** con las de nuestras Comunidades Autónomas), creo que se trata de ejemplos desafortunados: en ambos países el concepto de nación (la nación alemana o la americana) está por encima de su fragmentación en Estados, mientras que en España es la idea nacional la que se cuestiona. O dicho de otro modo: lo que allí hay es una nación multiestatal, mientras que lo que los españoles discutimos es un *Estado plurinacional*. La cosa es bien distinta. En fin, nunca debe despreciarse *la magia de las palabras*: la consagración constitucional del **federalismo** abriría, a mi juicio, un inquietante horizonte.

OBSERVACION FINAL

La Constitución Española cumple veinte años. Frente a algunas voces impacientes que claman por determinadas reformas parciales, mi deseo es que dure, al menos, otros veinte años más sin que sea reformada. Soy testigo presencial del cuidado que se puso en que el Texto constitucional, firmado por el Rey el día 27 de diciembre, no apareciese publicado en el Boletín Oficial del Estado del día siguiente (28 de diciembre, Día de los Inocentes). Y efectivamente así se hizo (se publicó el día 29), recordándose por los presentes que nuestra Primera Constitución —la de 1812— pasó a la Historia con el nombre de La Pepa por haberse promulgado el día de San José. Más importante todavía es evitar que los españoles crean que el famoso consenso de las fuerzas políticas respecto de las bases de nuestra convivencia fue una inocentada.