MANUEL FRAGA IRIBARNE

LA CONSTITUCION DE 1978, A VISTA DE PONENTE

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 55, 1978

La Constitución de 1978, a vista de ponente

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. MANUEL FRAGA IRIBARNE (*)

La Constitución de 1978, vista por uno de los ponentes del Congreso, y con un año largo de perspectiva desde el comienzo de nuestros trabajos, presenta más o menos los siguientes aspectos.

En primer lugar (refiriéndome sólamente a los trabajos del Congreso de los Diputados, y dejando a otros la historia del proyecto en el Senado), hay cuatro fases perfectamente definidas en la elaboración del texto: primera, la preparación del primer borrador por la ponencia (22 de agosto a 22 de diciembre de 1977), dando lugar a un primer texto ("B.O.C." número 44, de 5 de enero de 1978); segunda, la revisión del primer texto, tras el análisis de las enmiendas (3.200 en 769 escritos), por la ponencia, lo que produce el anteproyecto publicado en el "B.O.C.", número 82, de 17 de abril de 1978, período que se descompone en dos: presentación y publicación de las enmiendas (enero de 1978) y trabajo propiamente dicho de la ponencia (de 1 de febrero al 10 de abril de 1978). La tercera fase fue el debate en Comisión, desde el 5 de mayo hasta el 20 de junio de 1978, período que, en realidad, se divide en dos muy diferentes: el anterior al llamado "consenso", durante el cual no se modificó mucho el texto 2.º de la

(*) Colaboración presentada en octubre de 1978.

ponencia, y estuvo a cargo de los trabajos parlamentarios el Ministro de Justicia, señor Lavilla. Como consecuencia de ello, los diputados del Grupo A.P. se retiraron de la Comisión entre el 23 y el 19 de mayo; y el posterior a dicho "consenso", negociado en vía extraparlamentaria por el Vicepresidente del Gobierno, señor Abril Martorell. El dictamen se publicó en el "B.O.C." número 121, de 1 de julio de 1978 (las 21 sesiones de la Comisión figuran en los Diarios de Sesiones números 59, 60, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 78, 80, 81, 84, 85, 87, 88, 90, 91, 92 y 93, correspondientes a los días 5, 8, 9, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 29 y 30 de mayo; y 1, 2, 6, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 19 y 20 de junio de 1978.

La cuarta y última fase (del 4 al 21 de julio) fue el debate en el Pleno, que termina en la votación final del día 21 de julio, y en texto publicado en el "B.O.C." número 136, de 25 de julio de 1978 (los debates en el Pleno se celebraron en 12 sesiones, correspondientes a los días 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20 y 21 de julio de 1978; recogidos en los Diarios de Sesiones números 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 115 y 116.

En la primera fase deben señalarse dos hechos: primero, el debate metodológico inicial; segundo, el método efectivo de trabajo. En los primeros días se estableció una regla de confidencialidad, básicamente respetada, por entenderse que ello facilitaría los compromisos entre los diferentes grupos; regla que se aplicó a los textos presentados por los ponentes, y a sus debates, dándose al final de cada sesión un resumen de los temas tratados por el presidente de turno (un ponente cada día, por orden alfabético de apellidos).

Otra cuestión previa fue la naturaleza del trabajo que íbamos a realizar. Yo propuse tres fórmulas alternativas: preparar un conjunto de leyes constitucionales, que permitieran ir resolviendo los temas más importantes (a la manera de la Tercera República francesa); una Constitución breve, a desarrollar por leyes orgánicas; y un Código constitucional extenso. La primera tesis fue rechazada; la segunda fue aceptada mayoritariamente; pero de hecho, la que salió en la práctica fue la tercera.

El trabajo se desarrolló, más o menos, del modo siguiente. Tres ponentes (los señores Peces-Barba, del Grupo Socialista del Congreso; Solé Turá, del Grupo Comunista, y Fraga Iribarne, de Alianza Popular), los tres por cierto profesores universitarios, presentaron textos

completos (si bien todos lo hicimos por títulos, y no de una vez). Un cuarto ponente, el señor Roca (Minoría Catalana) presentó bastantes textos también, a menudo buscando síntesis y compromisos entre los ajenos. Los tres ponentes de U.C.D. (señores Pérez Llorca, Herrero y Cisneros) presentaron menos textos, y su labor se vio muy interferida por otras obligaciones derivadas en parte de su pertenencia al grupo en el poder, y también por intervenciones (no siempre coordinadas) de diversos miembros del Gobierno. Dieron la impresión, en esta primera fase, que ni el Gobierno ni la U.C.D. concedían una especial prioridad al tema constitucional.

Las sesiones transcurrieron en una inevitable tensión ideológica, bien compensada por unas actitudes personales de creciente comprensión. Cerca del final de los trabajos de esta primera fase, la filtración del texto elaborado a la Prensa (al parecer, a partir del sector socialista) dio lugar a algunos incidentes, que fueron superados sin mayor dificultad.

Las enmiendas presentadas por los grupos y por diversos diputados a título personal fueron numerosas (3.100) y de importante significación. Lo más relevante fue el hecho de que las enmiendas de U.C.D. tomaron un camino bastante constructivo, reflejando lo que sin duda era el sentir de la mayoría del grupo parlamentario, que a su vez recogía el sentir de muchos de sus electores; al parecer, tuvo influencia en esta actitud la publicación de algunos artículos muy críticos al primer texto, por el Senador de nombramiento real Julián Marías.

Esto acercó bastante las posiciones de A.P. y U.C.D., y el texto elaborado en la segunda fase fue, en mi opinión, el más coherente y el menos malo de los que se han propuesto. Contribuyó mucho al examen sistemático del mismo un encierro de varios días en el Parador Nacional de Gredos. A su vez, el ponente socialista señor Peces-Barba no ocultó su insatisfacción por la marcha de los acontecimientos y terminó retirándose (el 6 de marzo de 1978), de modo sensacionalista, cuando estaban a punto de terminar los trabajos de la ponencia.

Aquí hizo su aparición, por primera vez, la famosa expresión del "consenso". El argumento del señor Peces-Barba fue que el primer borrador reflejaba un "consenso" básico entre las fuerzas políticas, al cual las enmiendas sólo podían afectar en cuestiones de detalle, pero nunca en temas de fondo, tales como las autonomías, la educación, los derechos económico-sociales, etc. Por otra parte, el arma sicoló-

gica empleada era el voto particular socialista sobre la forma de Estado, dando a entender que la enmienda republicana no sería mantenida si se cedía en otros puntos.

Así se pasó a la Comisión, presidida con buen sentido y sentido del humor por Emilio Attard. Las cosas comenzaron, más o menos, como en la segunda fase de la ponencia, y llegando a hablarse de la "mayoría mecánica" 19 v. 17 (los votos de A.P. y U.C.D., frente a los demás).

Coincidiendo con un viaje mío a los Estados Unidos, las cosas variaron; y los socialistas lograron hacer prevalecer su tesis del "consenso", rectificándose la posición anterior. A partir de aquel momento dejó prácticamente de reunirse lo mismo la ponencia que la Junta de Portavoces de la Comisión (salvo para cuestiones de trámite), disminuyó mucho el interés y la participación de los debates, reducidos a menudo a las decididas intervenciones de A.P., de los nacionalistas vascos y catalanes y de algunos tenaces enmendantes solitarios.

El Pleno actuó sobre bases parecidas, si bien ello no impidió que el Diario de Sesiones y las tribunas recogieran algunos discursos importantes. Sin embargo, el consejo partitocrático redujo el debate constitucional a un nivel de los más bajos de nuestra Historia desde las Cortes de Cádiz.

Pasando del ambiente general a las cuestiones más importantes, vamos a intentar reunirlas del modo siguiente.

I

UNIDAD DE ESPAÑA Y DESARROLLO DE LAS AUTONOMIAS

Esta es, a mi juicio (reiterado en numerosas intervenciones en la ponencia, en la Comisión y en el pleno), la cuestión capital de esta Constitución; la que determinará su éxito o su fracaso, y el juicio de la Historia. Mantuve siempre que Alianza Popular formuló, en el borrador presentado a la ponencia, la siguiente propuesta de lo que hubiera sido un Artículo 5, equivalente al actual Artículo 2: "El Estado

español, uno e indivisible, reconoce y fomenta las autonomías regionales, provinciales y locales; practica en sus propios servicios la más amplia desconcentración y tendrá en cuenta en toda su legislación los principios de autonomía y descentralización"; con un siguiente párrafo que añadía: "El Estado tutela con normas adecuadas a las minorías culturales y lingüísticas". Este texto, a nuestro juicio, era el adecuado: unidad del Estado, y a la vez claro regionalismo y principio de autonomía, todos los niveles, con expreso reconocimiento de las particularidades culturales.

Desde el primer momento este planteamiento razonable y prudente fue rechazado por los demás grupos comprometidos con la introducción del concepto de "nacionalidades", que, en el anteproyecto de la ponencia, quedó redactado del modo siguiente: "La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran". Se iniciaba así un camino peligroso: primero de confusión terminológica, pues en el Artículo 1.º se habla del "pueblo español" como fuente de todos los poderes del Estado, y aquí surge una pluralidad de pueblos; segundo, de introducción de un término de riesgos ("principio de las nacionalidades", autodeterminación, etc.), y tercero, de discriminación ("nacionalidades" de primera y "regiones" de segunda).

Como era de esperar, aparte de nuestro voto particular, fueron numerosas las enmiendas al respecto. Como consecuencia de ello, se revisó en el texto del dictamen, pero, a nuestro juicio, de modo insuficiente. El segundo texto (no modificado en ninguna de las fases ulteriores) quedó así: "La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española". Este texto es, indudablemente, menos malo que el anterior, pero mantiene, en definitiva, la peligrosa expresión "nacionalidades".

Este tema se agrava, no sólo con la redacción de varios artículos del Título VIII (a los que luego aludiremos), sino con las disposiciones adicional y transitorias; dando, en conjunto, una visión muy poco satisfactoria de la unidad del Estado.

II

CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS GRANDES CUESTIONES DEL ESPIRITU (RELIGION, FAMILIA, EDUCACION, MORAL)

El Artículo 15 (derecho a la vida) ha quedado en un texto más satisfactorio, por la enmienda de A.P., aceptada en el pleno ("*todos* tienen derecho a la vida"), que ha impedido (como se había pretendido ya por algún diputado socialista) una interpretación favorable a la constitucionalización del aborto.

El Artículo 16 (bastante discutido en las dos fases de la ponencia) ha sido menos polémico que en las anteriores constituyentes, sobre todo entre 1837 y 1931. Resulta equilibrado, en los términos actuales: libertad religiosa, dentro del orden público; ausencia de estatalidad de las confesiones religiosas; reconocimiento del hecho histórico y sociológico de una mayoría católica en España.

La familia resulta protegida en diversos artículos (Artículo 18, números 1 y 4, el derecho al honor y a la intimidad familiar; Artículo 39, protección económica, jurídica y social de la familia). El Artículo 32 reconoce el derecho al matrimonio, pero, al remitir a la regulación de la ley en su número 2, las "causas de separación y disolución y sus efectos", abre claramente la vía a la polémica cuestión del divorcio vincular.

El Artículo 27 ha sido uno de los más discutidos dentro y fuera de las Cortes; en realidad, el único que ha dado lugar a una campaña de cartas y telegramas de alguna identidad. Era natural, por tratarse de un tema tan importante como la educación. El grupo socialista hizo cuestión cerrada para el "consenso" de concesiones importantes en este artículo; las más importantes, en la redacción antigua de los números 6 y 9. En el primero se suprimió el derecho fundamental de *dirigir* los centros docentes creados por el sector privado, con lo cual la "libertad de creación" es inútil. En el segundo no ha quedado suficientemente clara la obligación de ayudar públicamente a los centros privados.

La moral pública aparece aludida, de modo poco sistemático. Ya mencionamos el "orden público" como límite a la libertad religiosa y de cultos (Artículo 16, número 1); el Artículo 20, relativo a la liber-

tad de expresión y comunicación de pensamientos, ideas y opiniones, habla del límite del "derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a *la protección de la juventud y la infancia*".

El resto de los preceptos sobre libertades públicas es correcto, en conjunto; merece destacarse positivamente la constitucionalización del derecho de fundación (Artículo 34).

III

MODELO ECONOMICO-SOCIAL

Básicamente, la Constitución acepta, y desarrolla, en el Capítulo Tercero (Principios rectores de la política económica y social) del Título I, y en el Título VII (Economía y Hacienda) el modelo conocido como Economía social de mercado, y expresamente alude al "marco de la economía de mercado", en su Artículo 38.

Sin embargo, algunas reiteradas concesiones al punto de vista socialista, comprometen seriamente la coherencia del modelo.

Así, el Artículo 33, relativo a la propiedad, fue modificado; en la expropiación forzosa (aceptada para causas de "interés social"), no se habla, como en el dictamen de la ponencia y en toda la legislación anterior, de "*previa* la correspondiente indemnización", sino de "*mediante*", etc. Es decir, que una indemnizacón en títulos de la Deuda pública, puede equivaler a una práctica confiscación.

El Artículo 38, relativo a la libertad de empresa, es de los que han empeorado notablemente. La ponencia, en su dictamen, había dado una versión muy completa, redactada así: "1.—Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.—2.—Los empresarios tienen derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, sin perjuicio de las limitaciones expresas que el ejercicio de este derecho pueda establecer la ley. Este derecho no podá atentar, en su ejercicio, al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad". Sufrió ya un retroceso respecto del texto del anteproyecto, que decía así: "1.—Se reconoce el derecho a la libre iniciativa económica privada. La ley regulará su ejercicio, de

acuerdo con los intereses económicos generales.—2.—El Empresario tiene derecho *a establecer las condiciones de empleo con criterios de productividad* y a adoptar medidas de conflicto colectivo, sin perjuicio de las limitaciones expresas que al ejercicio de estos derechos pueda establecer la ley". El texto definitivo de pleno suprimió el segundo párrafo del dictamen, con una referencia general a las medidas de conflicto colectivo en el número 2 del Artículo 37.

Otra cuestión importante es la relativa a la planificación, establecida como potestad del Estado en el artículo 131. Una enmienda de A.P. solicitó que ésta fuera obligatoria para el sector público, o indicativa para el sector privado, y fue rechazada. Es indudable que el juego de estos artículos, unidos a una interpretación extensiva de declaraciones generales, como el artículo 9, número 2 (promoción de la igualdad real y efectiva) y el artículo 128 (iniciativa pública, sector público) pueden dar lugar a planteamientos de tipo socializante muy radicales.

IV

CUESTIONES ORGANICAS

Las críticas más importantes se refieren a la estructuración de la representación, que, a mi juicio, va a dar lugar a una democracia a la vez *débil* y *partitocrática.*

Comencemos por los criterios electorales. El anteproyecto y el informe de la ponencia reservaron esta cuestión a la ley electoral, lo que hubiera sido lo más prudente. En la Comisión, por el contrario, se introdujo (artículo 68, números 2 y 3) la constitucionalización de la representación proporcional para el Congreso de los Diputados, y lo mismo hace el artículo 146 para las Asambleas de las Comunidades autónomas. La experiencia anglosajona y la francesa parecen confirmar el grave error de esta decisión, que lleva claramente a la "partitidis", a la "partitocracia" y, en definitiva, a lo que pudiéramos llamar el "modelo italiano".

Estos criterios se agravan en la regulación de la democracia semidirecta. Sólo ha quedado (en el artículo 92, número 1) un "referendum consultivo", para las "decisiones políticas de especial trascen-

dencia". Aparte de lo discutible de este carácter consultivo, el artículo 85 del dictamen de la ponencia preveía el referendum legislativo ordinario, por decisión de la Corona, a propuesta del Gobierno, o de una de las Cámaras; y el referendum derogatorio de leyes en vigor, en el cual podían tomar la iniciativa tres Comunidades autónomas ó 750.000 ciudadanos; todo ello suprimido en el texto definitivo.

Otro punto muy discutido es el de las limitaciones a la independencia del poder judicial, que se introduce en el título IX, al regular el Tribunal Constitucional, sobre todo en el artículo 161, 1 a, y que permite la revisión de las sentencias del Tribunal Supremo.

CONSIDERACIONES FINALES

La historia del texto constitucional en el Congreso marca una indudable originalidad respecto de los anteriores procesos constituyentes: excesiva longitud del período de ponencia, e increibles ausencias en el debate plenario (uno de los más flojos de nuestra historia constitucional); quizás el período más normal fue, a lo menos externamente, el debate en Comisión.

La valoración del fondo la hará la Historia. Para mi gusto, el texto es demasiado largo, farragoso y omnicomprensivo; y el tratamiento de la unidad del Estado y la división territorial de competencias, equivocada desde el punto de vista de la eficacia, y llena de riesgos para el futuro. El sistema de representación lleva a una democracia débil y partitocrática.

Una nueva ocasión perdida, en una España que no tenía ni un grave conflicto exterior, ni una guerra civil o golpe de Estado, como antecedente, y que había superado los niveles mínimos de subsistencia física y cultural. Pero soy de los que creen que aún así, hay que luchar para aplicar la Constitución de 1978 del mejor modo posible y mejorarla cuando se pueda, recordando, sobre todo, que más importantes aún que las leyes son las costumbres ciudadanas y el nivel ético de la clase dirigente.