

GREGORIO PECES-BARBA MARTÍNEZ, *La elaboración de la Constitución de 1978*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, 299 páginas.

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ

El objeto de la presente obra, la intrahistoria del proceso de elaboración de la Constitución de 1978, es por sí solo un tema que cabe calificar de apasionante. Además, el interés se acrecienta por la condición de protagonista en dicho proceso de su autor. Efectivamente, hasta el momento la literatura sobre la Constitución de 1978 es prolija, sin embargo, se echaba en falta un estudio específico sobre la fase de Ponencia, tanto por cuanto se refiere a la elaboración del anteproyecto como a la emisión del informe que, por sus propias características, había permanecido en la penumbra (1). Se podría quizá objetar que, dada la condición de parte interesada de su autor, el libro podría perder algo de su valor y se trata de la opinión «de un actor, con sus ventajas e inconvenientes» (pág. 123). No obstante, el resultado es positivo y se aporta un panorama esclarecedor y útil para entender nuestra Norma Fundamental.

«Todas las épocas están a la misma distancia de Dios», escribía el gran historiador RANKE, esto es, todas las épocas tienen sus razones o sinrazones, su lógica interna. Por ello, el proceso constituyente no sería inteligible sin una mínima referencia a las circunstancias que afrontan los protagonistas. Muy brevemente debe siquiera apuntarse alguna.

(1) Sobre lo sucedido en la Ponencia que informó el anteproyecto arroja alguna luz, la publicación de las actas de la Ponencia Constitucional, en «Revista de las Cortes Generales», núm. 2, pág. 253 a 378, Madrid.

La España en la que se fragua la Constitución acaba de salir de un largo período de dictadura y ha sufrido una evolución económica y social monumental. Tampoco es desdeñable la modificación de actitudes de instituciones tradicionalmente reaccionarias (2). A pesar de estas transformaciones favorables al establecimiento de un régimen democrático, los constituyentes deberán abordar problemas de envergadura. No debe perderse de vista, tampoco, que en 1977, año de inicio del proceso constituyente, Occidente se encontraba sumergido en una profunda crisis económica. Ello determinó la aparición de una alta tasa de inflación, paro, etc., con una especial incidencia en España. El cuadro, por tanto, no era precisamente halagüeño.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, existían algunas sombras importantes para los constituyentes. En primer término, se desconocía en la Ley para la Reforma Política el carácter de las Cortes que resultaron elegidas en junio de 1977. El dilema ruptura-reforma permanecía en pie. Si se abriera un período constituyente, la presencia de las dos Cámaras, Congreso y Senado, resultaba anómala desde la perspectiva del Derecho comparado y, cuando menos, entorpecedor. Sobre todo, no debe olvidarse que hasta un 20 por 100 de los miembros del Senado podrían ser de designación regia, en virtud de una discutible prerrogativa monárquica consagrada en el artículo 2.3 de la Ley para la Reforma Política.

Otra cuestión importante estribaba en el procedimiento de elaboración de la Constitución, no previsto en la citada Ley para la Reforma Política. Las posibilidades eran varias; la primera sería que el Gobierno remitiera un Proyecto de ley, probablemente previa consulta a un grupo de expertos y la posterior discusión y aprobación por las Cortes, tesis que, según PECES-BARBA, era preferida por el Presidente Suárez (pág. 17). Otra opción sería que el propio Monarca, al amparo del artículo 5.º de la Ley para la Reforma Política, sometiera «directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional». Los riesgos y limitaciones de dicha iniciativa nos eximen de cualquier aclaración. Por último, las Cortes elegidas podrían iniciar el proceso constituyente y romper, desde la legalidad, con el bloque constitucional existente

(2) En este sentido, JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA, en «El proceso electoral», Ed. Labor, Madrid, 1977, págs. 352 y 353.

hasta ese momento. Así se hará y la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978 es una prueba evidente de ello.

A grandes rasgos, éstas eran las circunstancias en que se movían los constituyentes.

La presente obra se estructura en cuatro capítulos. Dos de ellos se dedican a la labor de la Ponencia Constitucional, en sus fases de redacción del anteproyecto y del Informe. El tercero se centra en los debates de Comisión y el último trata de los debates en Pleno del Congreso y del Senado, así como de la Comisión Mixta. Los dos primeros capítulos revisten un gran interés, tanto por el papel desempeñado por el autor del libro en las citadas etapas, como por la penumbra que, sobre los debates de lo que allí sucedió, hasta ahora existía.

Dentro del Capítulo I se aborda la redacción del anteproyecto. Superadas las dudas anteriormente apuntadas acerca del Organismo impulsor (Cortes, Gobierno o Rey) de la nueva Constitución, el 26 de julio de 1977 la Comisión Constitucional, posteriormente denominada de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas queda constituida y designa una Ponencia para la elaboración del anteproyecto de Constitución. Esta emprende sus trabajos el 22 de agosto de 1977. El profesor PECES-BARBA, dentro de la Sección 2.^a, dedicada a los problemas generales, se refiere al intento del Presidente de la Comisión, Emilio Attard, de participar en las sesiones de la Ponencia, y no precisamente como un árbitro imparcial (pág. 31) lo cual habría roto su difícil equilibrio en cuanto a su composición. El ponente socialista al final de la primera reunión, manifestó la inoportunidad de la presencia del citado (pág. 39), sumamente preocupado por la forma de Estado, quien en adelante no volvió a comparecer.

Un aspecto importante que el autor pone de relieve, dentro de esta misma Sección, es el referido a la relación de los ponentes con sus respectivos Grupos Parlamentarios. Para el autor, todos ellos mantenían una actitud de relativa independencia, salvo los de UCD. Efectivamente, entre estos últimos, unas veces dirigía Herrero, en contacto con el entonces Ministro de Justicia Lavilla Alsina, otras Pérez-Llorca, a partir del consenso auspiciado por el Vicepresidente Abril Martorell (pág. 33). Las tensiones dentro de UCD se mantu-

vieron a lo largo de todo el debate constitucional y estallarían años más tarde produciendo su desaparición.

Las diferentes concepciones acerca de la naturaleza y funciones de la Constitución, se plantearon al principio de las reuniones de la Ponencia. Para UCD y AP la Carta Magna debería ser únicamente «una norma básica formal que estableciese los Organos de producción de normas, el procedimiento para esa producción y otras reglas del juego complementarias» (pág. 35). Todo ello para alcanzar «un rápido acuerdo» y evitar «la euforia democrática», en virtud de la cual «se podría llegar más lejos en la definición de los valores y derechos de un Estado Social avanzado». Sin duda, la experiencia de la Revolución de los Claveles portuguesa, plasmada en la Constitución de 1976, posteriormente modificada profundamente en dos ocasiones, planeaba sobre estos Grupos. PECES-BARBA defendió la redacción de un texto constitucional único, no de un conjunto de leyes constitucionales, que incluyera tanto la organización de poderes, como los derechos fundamentales y sus garantías (pág. 35), tesis que fue apoyada, asimismo, por Solé Tura y Roca Junyent y que, en definitiva, prosperaría.

A continuación se abordan, en Secciones separadas, los aspectos decisivos de la Constitución: las grandes decisiones del Título Preliminar, los derechos fundamentales y la organización de los poderes, así como la distribución territorial del poder. En cuanto al primer bloque de materias, comprendidas en el actual Título Preliminar, PECES-BARBA esboza las diferentes estrategias de UCD y AP (pág. 42). Fraga, por su parte, intenta hacer comprender a los representantes de UCD la transcendencia de su voto y la necesidad de que éstos adopten un acuerdo general con su Grupo. Para UCD lo idóneo era pactar con unos y otros, según la materia. La dificultad de esta postura condujo a que se buscara la solución en alguna de las alternativas, apuntadas anteriormente, la línea de Lavilla Alsina o la de Abril Martorell.

Por lo que se refiere a la redacción concreta de los preceptos constitucionales, reseña el autor la indudable originalidad dentro del Derecho Comparado del artículo, que intenta superar las tensiones iusnaturalistas y positivistas, otorgando un sentido dinámico a los valores superiores del Ordenamiento Jurídico. Posteriormente,

una enmienda del senador y escritor Camilo José Cela pudo modificar su sentido innovador. El tesón del diputado Peces-Barba lograría posteriormente el mantenimiento en sus propios términos del artículo 1.1.

El autor pone de relieve su oposición inicial a la formulación del actual artículo 1.2 de la C.E., sobre la soberanía, acompañada del adjetivo nacional, incorporado durante la fase de informe (pág. 49). No obstante, reconoce que la evolución del problema vasco dio la razón a quienes pretendían dejar muy claro que la soberanía no era originaria de las nacionalidades. Probablemente, es éste uno de los preceptos donde se refleja más claramente la separación entre la doctrina y la utilización normativa de ciertas ideas. Para la doctrina, la soberanía, entre otros titulares, o es nacional, con el significado netamente favorable a la burguesía que tiene desde Sieyès, o es popular. La distinción no es baladí. La Nación como soberana debe expresarse a través de su sector más consciente. Ello conduce inexorablemente al sufragio censitario, en cualquiera de sus expresiones. Por el contrario, la tesis de la soberanía popular, lleva al sufragio universal. Sin que se pueda más que apuntar el problema, en el Derecho Comparado más reciente no se suele resolver la disyuntiva. Sólo la Constitución francesa de 1958 (art. 3.º) utiliza una fórmula similar a la española, aunque seguramente las razones de su inclusión eran muy distintas para unos y otros constituyentes.

La Monarquía como forma política del Estado español recibió el voto particular del Grupo socialista como «pretensión testimonial» (pág. 45).

En cuanto a la cuestión autonómica llama la atención el autor sobre la actitud de los nacionalistas vascos de mantener el viejo Pacto entre la Corona y la Comunidad vasca, que, en realidad, era el compromiso de defender los Fueros de los territorios históricos. Para Arzallus, el Rey debería ser garante de las autonomías. ¡Flaco servicio a la Institución monárquica! Esto constituiría para Peces-Barba, parafraseando a Umberto Cerroni, la autonomía de los antiguos frente a la de los modernos, asentado este segundo tipo en criterios federalistas y racionales para la distribución territorial del poder (pág. 49).

Podría afirmarse que la paternidad del artículo 9 corresponde,

en gran medida, a Peces-Barba. El artículo citado comprende la supremacía de la Constitución, la función promocional de los poderes públicos y la enunciación de los principios constitucionales. Este precepto es nuevamente un buen ejemplo del intento de superación de la tensión iusnaturalismo-positivismo y de la necesidad de recogerlas en una norma, para posibilitar su incorporación al Derecho.

Transcendental era, sin duda, la parte dedicada a la positivación de los derechos fundamentales con el más alto rango normativo frente a las tesis de UCD y AP, de constitucionalización de diversos textos internacionales (pág. 53). Solé Tura y Peces-Barba mantuvieron la necesidad de incluir en el texto una tabla completa de derechos, así como sus garantías. Las épocas de las Declaraciones de Derechos, en las que se consideraba que bastaba su descubrimiento y proclamación, lo que Ortega denominaba «moral de pronunciamiento», estaban y están plenamente superadas. Un derecho subjetivo, por otra parte, no vale sino lo que su garantía. Además destaca el ponente socialista que, en este orden de cosas, era importante incluir una serie de principios en los que se excluyera, entre otros obstáculos, al ejercicio de las libertades, la técnica del control previo o la competencia sancionadora de la Administración. La experiencia reciente de algunos de los ponentes, que habían padecido los efectos de estas técnicas, todavía estaba muy próxima.

La redacción de la parte orgánica del anteproyecto de la Constitución, en la que el autor incluye también la organización de las Comunidades Autónomas resultó larga y complicada (29 de septiembre al 17 de noviembre). Ello se debió tanto a razones de complejidad técnica como a las plurales e importantes diferencias de carácter político existentes entre los grupos parlamentarios (pág. 60). En primer término, la monarquía como forma política del Estado había recibido la oposición del Grupo Parlamentario Socialista, aunque el autor de la obra no compartía este criterio por razones pragmáticas, y era conveniente que se debatiera abiertamente y se solucionara la cuestión. En esta materia se pusieron de manifiesto las diversas concepciones de la monarquía de unos y otros. Así las tesis de AP estaban más próximas a la monarquía constitucional decimonónica, con prerrogativas (pág. 61), que no prosperarían. La institución del referendo como requisito de validez, algo muy distinto a la figura de la eficacia, como demostró con lucidez el autor,

de los actos del Monarca (artículo 64 C.E. y 45 de la primera lectura del anteproyecto), situaban a la institución en el siglo xx. Los acuerdos alcanzados en esta fase apenas sufrirían variaciones posteriormente.

En otro orden de cosas, PECES-BARBA recuerda la pretensión de UCD de sustituir ponentes en aras de una mayor especialización (pág. 61). En realidad, las constantes tensiones del partido centrista explicaban dicha propuesta, que no triunfó.

En cuanto al Poder Legislativo, se introdujo en esta fase la denominación de «Cortes Generales», que permite su distinción de otras asambleas regionales (Castilla-León, Valencia, Aragón, Navarra y Castilla-La Mancha). Su composición se realizaría mediante un sistema electoral proporcional, pero se establecía una determinada relación: un diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000. Si este criterio hubiera prosperado, ello hubiera contribuido a frenar la infrarrepresentación de las provincias más pobladas. Posteriormente la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, lamentablemente ha consagrado la tendencia distorsionadora de la representación. Por otro lado, la necesidad de reformar hoy dicha ley es imprescindible para permitir la presentación de listas electorales abiertas o, cuando menos, desbloqueadas. Ello redundaría en una menor apatía del electorado, una mayor cualificación de los candidatos y posibilitaría una mejor exigencia de responsabilidad individual de los cargos públicos.

Reconoce el autor que la única parte de la Constitución que precisa en la actualidad de reforma es la que se refiere al Senado (pág. 66), modelo válido para un Estado unitario. No obstante, en el texto del anteproyecto se establecía, en parte, una composición razonable. Sus miembros serían designados por los Parlamentos regionales, lo cual haría posible una auténtica Cámara de representación territorial. Cabe llamar la atención sobre el intento de sustituir los senadores de designación real, más propios de la monarquía constitucional del siglo xx, por personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política y económica o administrativa de España. «Para el autor ésta podría no ser una mala fórmula». Sin embargo, esta cuña corporativa introducida en una Asamblea parlamentaria, a nuestro juicio, no hubiera sido positiva.

Las personalidades relevantes, a diferencia de lo que sucedía en otros tiempos, tienen variadas formas de influir en el proceso de adopción de decisiones políticas sin desvirtuar la composición democrática de una Cámara.

Ya en esta misma fase se intenta dotar en el texto del Anteproyecto de amplios poderes a los Presidentes de las Cámaras, que son una garantía frente al Poder Ejecutivo. No obstante, la dicción del artículo 62.3 del Anteproyecto y el artículo 72.3 de la C.E. parece excesiva. Si los Presidentes ejercieran todos los poderes administrativos, las Mesas verían reducidas considerablemente sus facultades. La práctica en ambas Cámaras, evidentemente, no se ajusta al tenor literal de la Constitución.

Dentro de la elaboración del Título correspondiente al Ejecutivo, PECES-BARBA destaca el debate habido con motivo de la propuesta de los ponentes de UCD y de AP, a los que se unió Roca Junyent, de establecer una reserva de Ley y garantizar un ámbito reglamentario directo del Ejecutivo, siguiendo el modelo del artículo 34 de la Constitución gaullista de 1958 (págs. 68 y 69). Indudablemente, de triunfar esta tesis, se hubiera producido un caos al tener que armonizarse esta nueva relación con el ya, de por sí, complejo listado competencial de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, resulta curiosa la pretensión de Roca Junyent de atribuir al Rey la prerrogativa de convocar a referéndum (pág. 71).

Asimismo, en esta primera lectura, se establece el principio de la designación de Presidente sin debate previo, por acuerdo de UCD y AP (pág. 73). Posteriormente desaparecerá tal precisión. La inexistencia de debate resulta, por expresarlo suavemente, chocante en un Estado democrático moderno. En 1979, recuerda el autor, la investidura del Presidente Suárez se realizaría sin debate previo, en medio de un gran escándalo. La práctica posterior ha sido muy diferente, como era de esperar.

En los debates acerca del Poder Judicial, denominación propiciada por el ponente socialista, se trató de impedir por parte de los centristas la tendencia del uso alternativo del Derecho, en aquellos años de moda, aunque escasamente aplicada. El autor negaba su apoyo a tal movimiento por deteriorar gravemente la seguridad jurídica (pág. 77). Las piedras angulares de la regulación del Poder

Judicial fueron desde un primer momento: autogobierno y rechazo de los arcana imperii judiciales. Lo primero se consiguió con lo que en el borrador del Grupo Socialista ya se denominaba Consejo General del Poder Judicial. El segundo aspecto sería posible mediante la exigencia de resoluciones fundadas y la posibilidad de crítica de las resoluciones judiciales (A. 106.2 del Anteproyecto). Este segundo aspecto puede sorprender por su obviedad en la actualidad. No obstante, sólo teniendo en cuenta las circunstancias a que nos hemos referido al principio, puede entenderse. La confusión, según la Judicatura, entre crítica y desacato han sido frecuentes hasta hace unos años.

La necesidad de una jurisdicción constitucional concentrada no fue discutida por nadie. Dos razones, en opinión del autor, lo avalaban: la primera, varios países europeos importantes habían adoptado el sistema. En segundo lugar, «la larga convivencia de los jueces con el franquismo y su casi nula resistencia, les convertían en un colectivo poco apropiado para ser habilitados como guardianes de la Constitución democrática» (pág. 81). Podrían citarse algunas otras razones: necesidad de un órgano jurisdiccional capaz de resolver conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los conflictos entre órganos constitucionales y proteger los derechos fundamentales, entre otras. Indica el autor que prosperaron varias propuestas de su Grupo en materia de legitimación, competencias o la cuestión de inconstitucionalidad.

En cambio, no se implantó dentro de la Constitución, por obra de la Comisión Mixta «in extremis», la posibilidad de recurrir la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pese a ser éste un órgano que crea Derecho, como se reconoce tímidamente en el artículo 1.6.º del Código civil. Con ello se hubiera logrado la eliminación de una importante esfera exenta de control jurisdiccional (3). Sin embargo, las libertades públicas quedan suficientemente garantizadas frente a la posible actividad inconstitucional del Tribunal Supremo, mediante otras vías, como el recurso de amparo por infracción del artículo 24. Estadísticamente, éste ha sido el precepto más alegado y reconocido por la doctrina constitucional.

(3) El tema se desarrolla por el autor del libro en *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y política*. FERNANDO TORRES EDITOR, Valencia, 1981, elaborado con la colaboración de Prieto Sanchís, págs. 222 a 228.

Tema arduo y complejo fue el referido a la organización autonómica del Estado. El ponente del Grupo socialista se mostró partidario de no seguir un documento base concreto, a diferencia del método empleado hasta el momento, sino de adoptar un criterio más flexible ante la dificultad de la materia (pág. 73). Se obvió la predeterminación de un mapa regional, con lo que se sorteó una fuente de problemas, y se establecieron los fundamentos de la distribución competencial. Dentro de este mismo Título, a petición de Fraga, se contempló la cuestión de la Administración Local.

Después de tres lecturas el Anteproyecto estaba finalizado, sin embargo, antes, el 23 de noviembre, se iba a producir la célebre filtración en la revista «Cuadernos para el diálogo» y el diario «El País». Estas publicaciones no habían podido recoger la segunda y tercera lecturas. Esta publicación disgustó profundamente a los ponentes, que habían pactado el secreto de lo tratado, pero, muy especialmente, al ponente socialista por su estrecha conexión con la citada revista. Por otra parte, esta circunstancia suponía dar el pistoletazo de salida a todo tipo de presiones. Sólo años más tarde PECES-BARBA averiguaría la identidad de la persona que produjo la filtración.

El 5 de enero de 1978 se publicó en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el texto del Anteproyecto y se abrió el plazo de presentación de votos particulares. Asimismo, deben reseñarse las propuestas realizadas en el seno de la reunión, auspiciada por el Partido Socialista, celebrada el 17 de enero de 1978 con juristas y profesores, que formuló interesantes conclusiones parcialmente recogidas por el Grupo Socialista. Se destaca la utilidad de este coloquio, que probablemente reflejaba la relación fluida entre el Partido Socialista y la Universidad; algo que se echa en falta en la actualidad. Entre otras apreciaciones, lamenta el autor el contenido del artículo 30 del Anteproyecto, el derecho y el deber de trabajar, como puso de manifiesto Jorge de Esteban, puesto que, con las altas tasas de desempleo existentes entonces y ahora, pueden convertirse «en algo irreal, cruel o hiriente» (pág. 98) y además lesivo para el prestigio del Derecho (pág. 101).

El capítulo II del libro está dedicado a la elaboración del informe de la Ponencia. Esta segunda parte está marcada por el abandono

de la Ponencia de PECES-BARBA. Resulta sumamente interesante conocer el testimonio directo de su protagonista, las circunstancias que lo rodearon y los efectos de tal actitud.

Los debates en esta fase discurrieron con cordialidad y flexibilidad. En este sentido, era frecuente la introducción de enmiendas transaccionales que no tenían relación con ninguna de las formuladas. El autor indica que «posteriormente y hasta hoy, las Ponencias han actuado con estos criterios y muchos textos han sido modificados sustancialmente, en relación con el proyecto o la proposición de ley, y no siempre en base a las enmiendas presentadas por Grupos parlamentarios o diputados» (pág. 106). Efectivamente, así ha sucedido. No obstante, ello conlleva sus riesgos. En primer lugar, la presentación de estas enmiendas falsamente transaccionales impide su conocimiento y previa consideración por los restantes ponentes, lo cual determina cierta indefensión. Por otra parte, al introducirse en Ponencia y, dado su carácter no público, tanto en el Congreso como en el Senado, la opinión pública frecuentemente no alcanza a conocer los fundamentos de su introducción a través de un debate,

Los efectos pueden ser auténticamente perversos, sin olvidar la transcendencia de las formas en el Estado de Derecho, que en el ámbito parlamentario se consagran en los reglamentos.

El autor estuvo presente en esta segunda etapa desde su inicio, el 9 de febrero, hasta el 6 de marzo de 1978, fecha de su abandono. Probablemente, las razones de una actitud tan drástica no habían sido suficientemente explicadas hasta el momento.

Durante esta etapa, el acercamiento UCD-AP resulta evidente, a juicio del autor (pág. 123). Esta aproximación, «mayoría mecánica», se manifestará en el recorte de determinados derechos fundamentales. Así sucede con la mayoría de edad. Los ponentes de UCD y AP, de forma paradójica, mantenían la mayoría de edad a los dieciocho años a efectos de derechos políticos, mientras que en los demás ámbitos de la vida jurídica no lo eran. La concepción probablemente entroncada con aquella idea surgida a partir de la Codificación, en virtud de la cual se establecía un Derecho inmutable, perfecto y serio, el Derecho Civil, propio de la sociedad y completamente distinto del Derecho del Estado, cuyo Ordenamiento sería fácilmente mutable y sujeto a todo tipo de transformaciones. La primera área,

la sociedad civil, requeriría unos ciudadanos más maduros y formados. El Estado garante y represor tendría un ámbito de influencia más limitada y cabrían las opiniones del sector aparentemente menos responsable de la población. La defensa de esta posición con luz y taquígrafos resultaba ciertamente complicada, como igualmente sucedía con la oposición a la abolición de la pena de muerte. La libertad de residencia y circulación quedaban equiparadas y deferidos a una futura ley de desarrollo, con lo cual no alcanzarían su plenitud hasta ese momento. Llegado a este punto, el ponente socialista considera que estaban deteriorándose «las conquistas de progreso logradas en el Anteproyecto» (pág. 113).

El detonante del abandono de la Ponencia, fue el derecho a la educación. Frente a la pretensión maximalista de escuela única, laica y pública, incluida en el programa socialista, se introdujo el derecho a la creación y dirección de centros escolares por sus propietarios. Ello produjo un rechazo frontal de los socialistas, que estimaban discriminatorio respecto a la falta de control de la dirección de los centros públicos por parte de las Administraciones Públicas. El 6 de marzo de 1978, PECES-BARBA abandona la Ponencia. Los fundamentos de esta decisión se explican claramente en su obra: por un lado, la restricción experimentada por las libertades públicas; por otro lado, el intento de frenar «la mayoría mecánica» UCD-AP, e intentar su transformación por el tándem UCD-PSOE. Esta segunda alianza permitiría construir un consenso sólido al que se unirían previsiblemente el resto de los grupos minoritarios. La decisión —llama la atención— tuvo un carácter puramente personal, «una jugada de póker» de PECES-BARBA (pág. 126), quien, sin embargo, anteriormente ya había expresado a altos dirigentes de su Partido su preocupación por la situación existente. Dicha decisión, una vez ejecutada, contó con el apoyo decidido de Alfonso Guerra. En principio, Felipe González, no parecía tan convencido del acierto de la misma. A más de una década de este acontecimiento, se puede afirmar que fue una actitud arriesgada y que pudo haber causado serios problemas. Su protagonista, desde luego, obtuvo los objetivos que se había propuesto, cosa que no lograron otros parlamentarios que posteriormente amenazaron o utilizaron la misma arma, como instrumento de presión. PECES-BARBA sólo regresó al final de los trabajos de la Ponencia, día 10 de abril de 1978, para

intentar recomponer el consenso y suscribir su declaración de reserva de votos y emiendas y mantenimiento del texto del Anteproyecto (pág. 133).

El capítulo III se dedica a los debates en la Comisión del Congreso. Aunque conocidos, no dejan de tener interés las observaciones del autor respecto a la forma de plasmación del consenso. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en esta fase intervinieron grupos parlamentarios que hasta entonces no habían tenido oportunidad de hacerlo. Antes del pacto se produjeron momentos de tensión en relación a materias como la mayoría de edad, debate que dio lugar a momentos incluso de comicidad en las argumentaciones, el derecho de asilo, la abolición de la pena de muerte, la mención de la Iglesia Católica, dentro del entonces artículo 15.3 del Informe de la Ponencia, que daría lugar a una curiosa intervención de Fraga, o el plazo de detención gubernativa.

Desde la Moncloa el Presidente Suárez auspició la sustitución de los directores de la estrategia de UCD, Lavilla y Herrero, por Arias Salgado y Abril Martorell, al objeto de recomponer el consenso. Se abría una nueva etapa, caracterizada por las reuniones extraparlamentarias, a partir del 22 de mayo de 1978. La metodología empleada era similar: acuerdo UCD-PSOE y comunicación al resto de los grupos parlamentarios. No obstante, el Partido Nacionalista Vasco, con una actitud ambigua, y Alianza Popular, no se incorporaron plenamente a dichos acuerdos. Con la perspectiva de más de una década, si padeció el principio de publicidad, la necesidad de acelerar la consecución de un amplio consenso y de no prolongar más allá de lo preciso el período constituyente, en un momento crítico de la historia de España, justifican este procedimiento.

El 20 de junio de 1978, después de veinticuatro intensas reuniones, la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas finalizó su labor. El dictamen se publicó el 1.º de julio de 1978. El éxito del acuerdo UCD-PSOE, al que la gran mayoría de los grupos parlamentarios se adhirieron, determinó que se formularan un número reducido de enmiendas y votos particulares ante el Pleno. Esta fase se desarrolló con fluidez tanto por el pacto alcanzado, como por la voluntad de los protagonistas y el acierto del presidente de la Cámara.

Nuevamente en esta fase el autor lamenta la actitud del PNV: «Negociaban con pragmatismo y con realismo y luego volvían a sus bases de partida. De esta manera consiguieron muchos objetivos sin comprometerse jamás en el proyecto global» (pág. 209). Tampoco se reconoció desde este Partido los esfuerzos de acercamiento de los demás: «Probablemente no lo valoraron, porque para ellos todo les era debido y nada, en el fondo, debía ser agradecido» (pág. 212).

Durante el Pleno, aquellos que no se incorporaron al consenso, lo criticaron duramente por su perspectiva más débil: su realización fuera de la sede parlamentaria. Los grandes partidos, por diversas razones, mantuvieron una actitud a la defensiva o silente sobre el consenso. PECES-BARBA destaca la intervención de Santiago Carrillo quien, libre de ataduras, expresó con claridad el transcendental valor del consenso para forjar la nueva convivencia en España.

En esta fase se rectificaron temas que, como ya se ha apuntado, resultaban indefendibles ante la opinión pública, entre ellos la mayoría de edad y la abolición de la pena de muerte. Desafortunadamente, se consolidó el diseño de una segunda Cámara clásica, propia de un Estado unitario, e inadecuada para una organización política tendente hacia un federalismo funcional. La necesidad de reforma de la Constitución en este punto resulta evidente, después de más de diez años de andadura. La modificación, sin que sea éste el marco adecuado para su exposición, debiera alcanzar tanto a su composición, vinculando a los senadores con su Comunidad Autónoma, como a sus funciones, especializando en algunas a la Cámara Alta, y evitando una inútil duplicidad respecto a la labor del Congreso.

El autor se refiere extensamente a dos temas, surgidos durante el debate en Pleno, la posible legalización del aborto (artículo 15) al de las autonomías, en concreto al uso del término «nacionalidades» (artículo 2). En ambos casos se planteó un problema similar, lingüístico y de precisión jurídica. El problema se definió correctamente, a juicio de PECES-BARBA, por el diputado centrista Martín Oviedo, al tratar el tema autonómico, se trata de «un nominalismo y es un error que una palabra o su ausencia podían abrir o cerrar puertas a procesos sociales» (página 242). Frente a concepciones poéticas, debe tenerse presente siempre que, quien descubra el velo que recubre el Derecho y no cierre los ojos, se encontrará cara a

cara con la gorgona del poder, como nos recuerda Kelsen. En este sentido, una determinada decisión, sería viable en un Ordenamiento jurídico si quien ejerce el poder así lo acuerda. Este criterio no supone la defensa de la fuerza bruta, al contrario, debe existir una moral crítica que presione al Poder para que éste realice la idea de justicia de una sociedad, en un momento histórico concreto.

PECES-BARBA ya no participaría directamente en las dos etapas finales del iter parlamentario, Senado y Comisión Mixta, donde se pulió el trabajo anterior, pero sin grandes modificaciones.

A lo largo de la obra se pone de manifiesto las dificultades para alcanzar el consenso, fundamento de nuestra Carta Magna. Frente a la actitud tradicional celtibérica del todo o la nada, «totorresismo», en feliz expresión de SALVADOR DE MADARIAGA, de la historia constitucional española, se logró elaborar, gracias a una ardua negociación, un texto satisfactorio para unos y otros que contaba y cuenta con un amplio apoyo del popular. Quizá, en un principio, no se entendió el sentido del consenso, comparado por sus críticos con un chalaneo de mercaderes. Tampoco sus protagonistas, como reconoce el autor, hicieron grandes esfuerzos porque se entendiera correctamente. No obstante, más de una década de vigencia de la Constitución da fe de la virtualidad de esa labor de aproximación de posiciones. El caso español ha desplegado su influencia más allá de sus fronteras y se ha convertido en modelo y esperanza para otros muchos países, especialmente en Iberoamérica, que desean alcanzar un régimen de libertades.

Finalmente, resultaría interesante que otros ponentes siguieran el ejemplo de PECES-BARBA y expresaran sus perspectivas acerca del proceso de elaboración de la Constitución, al objeto de completar el conocimiento de una de las páginas más apasionantes y fecundas de la historia de España.