

FACETAS DE DOS PROCESOS CONSTITUYENTES

Por ANTONIO HERNANDEZ GIL

1. Traduciendo el título con que aparece designada mi intervención a un lenguaje menos técnico y más coloquial, yo diría que voy a hablar a ustedes de la puesta en marcha de dos Constituciones. Casi toda mi vida ha discurrido entre dos Constituciones: la de 1931 y la de 1978. Cuando se promulgó la de 1931 era un estudiante de Bachillerato. En 1977-1978 era un profesor adentrado en años, diría que un viejo profesor, si este título no tuviese ya un exclusivista. Pese a estar mi vida enmarcada por o entre dos Constituciones, hay un bache, un lapsus constitucional, por la pronta pérdida de vigencia de la Constitución del año 1931 y la tardía aparición de la Constitución del año 1978. Como ciudadano y como jurista he padecido siempre el complejo de inferioridad de carecer de Constitución. Admiro a Kelsen. Y de Kelsen en aquellos años sólo me servía su concepción normativista del orden jurídico que reduce la norma fundamental antecedente de la Constitución a una hipótesis dialéctica sin considerar para nada su contenido. Por el contrario, el otro Kelsen, el que más me interesa, el del profundo subsuelo democrático en la explicación del poder político, quedaba en aquellos años desplazado, inasequible, sin posibilidad de utilización práctica.

Sería ocioso y atrevido por mi parte definir la Constitución o decir qué es un proceso constituyente. Sin embargo, resultan inevitables algunas impresiones y suelen estar cerca de las impresiones las ideas. La Constitución es un cuerpo unitario y esencial que condensa las libertades y los derechos de los ciudadanos en la estructura del Estado y determina los poderes, sus límites, sus órganos y sus competencias. Yo creo que la Constitución es el mito político de la modernidad; señala el tránsito del absolutismo a la democracia. Ese tránsito se produjo históricamente hace siglos. Sin embargo,

en España ha habido conocidas (no quiero utilizar otro calificativo) interrupciones. En nuestros días han vuelto a replantearse. La Constitución vigente significa el momento jurídico culminante y definitorio del paso de un sistema autocrático a un sistema democrático. A partir de determinado momento hay en España una conciencia colectiva generalizada de cambio. Contemplado con una perspectiva de futuro y como expresión ideológica de un proyecto político, surgió la tensión entre dos fórmulas posibles para aplicar a ese cambio: la reforma o la ruptura. La reforma era la oferta del poder constituido; la ruptura, la aspiración de muchas fuerzas políticas. Contemplando ahora el cambio ya producido, aunque todavía no ultimado, ¿cómo calificarlo sirviéndonos de esos mismos conceptos? Diría que el cambio producido ni procede, ni ha sido provocado por un hecho revolucionario. Falta, por tanto, la revolución en el sentido histórico y material del término. Otra cosa es el sentido puramente formalista de una revolución como una mutación jurídica. Si falta la revolución, falta, por consiguiente, la ruptura que es una consecuencia de la revolución históricamente entendida. No hay, o no hubo, una ruptura inicial, de hecho. La nada jurídica, la pura facticidad, en la que yo no creo del todo, que acompaña a un poder constituyente, no llegó a producirse. La Ley del año 1977, de 4 de enero, se presentó como la instrumentación jurídica de una reforma constitucional. De ahí que se subrayase la preposición *para* que figura en la denominación de la Ley. *Para* quería decir que la reforma tenía por objeto aplicarse y que la Ley significaba, más que una reforma en sí, el propiciar la reforma que con ella había de realizarse. Considero, no obstante, que la Ley misma en su conjunto y sobre todo a tenor de la declaración de principios y de la decisión política contenida en el artículo primero no puede considerarse como mera modificación del sistema precedente, de aquel sistema que dio vida a la Ley. La soberanía del pueblo, la inviolabilidad de los derechos fundamentales y la plena potestad legislativa de las Cortes elegidas por sufragio universal, con la excepción de los senadores de designación real, es algo que no cuadra con el sistema anterior. Sólo caben estos dos significados contemplados desde la Ley para la Reforma Política: excluir y reemplazar a aquel sistema. El sentido de transformación de aquella Ley está más acusado, a mi modo de ver, en el cambio introducido por ella misma, directamente, que en el procedimiento de reforma constitucional contemplado y regulado por la Ley. Está más en el conjunto de la Ley que en la instrumentación de una reforma constitucional prevista en ella. Además, en el proceso estuvieron presentes unas fuerzas políticas antes excluidas de toda participación y de su articulación como tales, que si no se situaron fuera o en contra de la Ley para la Reforma, influyeron y condicionaron la interpretación flexible

y abierta de la misma. La voluntad de cambio tiene, por tanto, manifestaciones no contenidas en los términos de una estricta legalidad. Junto al poder constituyente reformador o constituido derivado de la Ley hay, a mi juicio, algunas irradiaciones del constituyente originario por la presencia, con ocasión de la Ley y de la reforma a realizar de esas fuerzas políticas antes apartadas del poder. Medió, no obstante, un hilo de comunicación entre el sistema anterior, de donde procedía la Ley de 1977, y el nuevo sistema. Por eso hay reforma, por ese hilo de comunicación. Ahora bien, la cláusula derogatoria de la Constitución, no frecuente en las Constituciones, al privar de todo vigor a la Ley para la Reforma Política y a todas las Leyes Fundamentales y a cuantas disposiciones contradigan a la Constitución, creó una verdadera ruptura. No hubo, por tanto, una ruptura violenta o de hecho, sino una ruptura jurídica. La cirugía del cambio, la cirugía profunda, no corrió a cargo de revolucionarios, sino a cargo del legislador y a cargo de un legislador que no era revolucionario. Hubo la ruptura final derivada de la cláusula derogatoria. El hilo de comunicación entre el viejo y el nuevo sistema que, efectivamente, existió, y de ahí la reforma, quedó, sin embargo, roto. El edificio constitucional se empezó con un andamiaje reformista, pero fue obra de las Cortes y del pueblo. Construido el edificio, el andamiaje fue retirado y el edificio resultante, pese al andamiaje, es un edificio de nueva planta en donde no hay pieza alguna del sistema antiguo.

2. ¿Qué saldo arroja la comparación entre el proceso constituyente 1977-1978 y el de 1931? Creo que hay algunas analogías fundamentales y algunas diferencias fundamentales también. En ambas Constituciones, o mejor dicho en ambas situaciones, está ausente, como ya he indicado, el hecho revolucionario cruento. Es común la inclinación a afrontar pacíficamente un cambio profundo. El Decreto de 3 de junio de 1931 por el que se convocaron unas Cortes Constituyentes, comienza su Exposición de Motivos diciendo que el Gobierno provisional recogió el poder de la voluntad soberana del pueblo, irresistible y pacífica. Una voluntad rotunda, pero una voluntad pacífica, no expresada en términos revolucionarios. Hubo entonces, según dijo Ortega, espíritu revolucionario, pero el espíritu revolucionario para Ortega significa que la vida está al servicio de las ideas y no las ideas al servicio de la vida. Pueden considerarse especialmente significativas unas palabras de Alcalá Zamora, que de presidente del Comité revolucionario pasó a presidir el Gobierno provisional de la República. El mismo día 14 de abril de 1931 dirá: «El espectáculo sin igual de una lección casi imposible de imitar que esta nación da al mundo entero al resolver el problema de la revolución latente con calma y serenidad y en medio de un

orden maravilloso instaurando de esta manera y por la vía legal el nuevo régimen que anhelaba.»

Con palabras parecidas, eliminando, si se quiere, ese anhelo de la revolución, se ha juzgado el proceso constituyente 1977-1978. Junto al afán o al espíritu de cambio, faltando el hecho revolucionario, estaban la serenidad, la calma, el orden. Si con esos amortiguamientos, en el año 1931 está presente el espíritu de la revolución, en 1977 la idea y la palabra se omiten cuidadosamente. Las fuerzas políticas más avanzadas ansiaban una ruptura, si bien no llegaban a exaltar la revolución; y se comprende, porque con la revolución no se argumenta: o se hace, o no se hace. Por eso quedó desgajada de su contexto revolucionario la ruptura. Una y otra circunstancias guardan también cierto paralelismo en lo siguiente: el cambio en una y otra ocasión se produce a partir del sistema precedente. Así, la Ley para la Reforma Política es obra de las Cortes orgánicas. Las elecciones municipales convocadas por el régimen monárquico abren paso a la instauración de la República. La Ley aprobada por las Cortes orgánicas abre paso a la democracia orgánica parlamentaria. Hay, asimismo, el común propósito de alcanzar un sistema plenamente democrático que termine con la distinción entre la España oficial y la real. Aunque en el año 1931 la Dictadura de Primo de Rivera había declinado y aunque en los últimos años de la autocracia franquista ésta se había despersonalizado, en ambos momentos se consideraba pendiente de lograr, por fin, una estructura democrática del Estado con la presencia y la participación de todas las fuerzas políticas y sociales.

Francisco Ayala, aludiendo a la situación del año 1931, dice que las fuerzas sociales habían roto el dique del viejo Estado buscando ciegamente un equilibrio político. Un nuevo equilibrio político sigue siendo la cuestión cincuenta años después. La dificultad estriba en que ese equilibrio no viene dado sólo por la estructura del Estado. Es un problema de funcionalidad política que no queda resuelto exclusivamente por la reforma jurídica de base ni por los instrumentos legales. El Estado expresa la racionalización de la convivencia humana dentro de un área histórico-cultural, pero no absorbe ni depara esa racionalización, la total racionalización de la vida social, que necesita de las asistencias de los partidos políticos, de los grupos sociales, de los ciudadanos todos. No basta conseguir la racionalidad democrática del Estado. Es necesario conseguir la racionalidad democrática de la vida diaria social en todos sus elementos. Otra similitud, perdonen ustedes, es esta: la fuerza atractiva de la forma política del Estado o de la forma de gobierno, según se prefiera. Entonces, en 1931, monárquicos tradicionales se hicieron republicanos. Después, republicanos tradicionales ad-

vinieron monárquicos de Don Juan Carlos y, sobre todo, demócratas orgánicos pasaron a ser definidores de la democracia parlamentaria.

Ahí están algunas de las analogías. Veamos las diferencias. La más acusada concierne al ejercicio del poder constituyente. En 1931 se produjo el que puede considerarse esquema o dogma tradicional conforme a los Tratados de Derecho Político y Constitucional clásicos. Se formó un Gobierno provisional en el que el Presidente del Gobierno asumió también la Jefatura del Estado, presidió el Comité revolucionario, el Gobierno provisional y el Estado. El Gobierno provisional se hizo cargo del poder recibido directamente del pueblo. El Decreto de 14 de abril de 1931 relativo al nombramiento del Presidente empezaba diciendo: «El Gobierno provisional de la República ha tomado el poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria. Es el pueblo quien lo ha elevado a la posición en que se halla y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad.» Para que tal aclaración no pudiera parecer una interpretación retórica de la voluntad del pueblo, añade el Decreto que ésta, la voluntad, era concedora, antes de emitir su voto en las urnas, de la composición del Gobierno provisional. Se conoció la composición del Gobierno provisional antes de que se hubiera constituido legalmente tal Gobierno provisional. Luego, a través de las elecciones municipales que habían sido entonces la única consulta al pueblo, se busca la que podría considerarse legitimación democrática directa del Gobierno provisional. Ese Gobierno, según dirá expresamente el Decreto de convocatoria de las Cortes Constituyentes, tenía unas atribuciones *calificadas* (y están bien elegidos los adjetivos) de supremas y pasajeras. Habían de quedar sometidas a las Cortes, que por eso se convocaron, según dice el mismo Decreto, con premura no superada en tales casos. La convocatoria se hizo de las Cortes Constituyentes compuestas de una sola Cámara elegida por sufragio universal directo. Se discutió si habían de denominarse Cortes o Asamblea Constituyente. Asamblea Constituyente era el nombre correspondiente al modelo puro del poder constituyente revolucionario. Así lo defendió el señor Gil-Robles. No obstante, se impuso el criterio historicista patrocinado por don Claudio Sánchez Albornoz, que resaltaba el linaje genuino español de la expresión Cortes Constituyentes. Por eso se dijo Cortes Constituyentes en lugar de Asamblea Constituyente.

Según la Exposición de Motivos del Decreto, a las Cortes había de someterse, con la obra esencial de la Constitución, el Estatuto de Cataluña. Aunque en la parte dispositiva del Decreto no se mencionaron expresamente estos dos cometidos, sí se dijo que las Cortes Constituyentes se declaraban investidas del más amplio poder constituyente y legislativo. Se fijaron las fechas de las elecciones y las fechas en que se reuniría la Junta preparatoria (13 de

julio de 1931) y las propias Cortes (14 de julio de 1931). Todo este esquema, tan escrupulosamente observado —yo veo detrás de él, por ejemplo, a Jellinek—, quiebra en el año 1977. Es decir, falta el Gobierno provisional, no hay una convocatoria de las Cortes con el carácter de constituyentes. La Ley para la Reforma Política dispuso que el Gobierno, el mismo Gobierno, regularía las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores. El Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 llevó a cabo esta regulación. La Ley para la Reforma Política reconoció la iniciativa de reforma constitucional al Gobierno y al Congreso de los Diputados y estableció un procedimiento que podría denominarse, en términos procesales, sumario, para cualquier reforma constitucional. No hay más que esa alusión: cualquier reforma constitucional.

No se fijó cuándo y cómo habrían de reunirse las Cortes. En ningún lugar se invocó el poder constituyente, ni se dijo que las Cortes quedaban investidas de él. Quizá el único paralelismo puramente casual es el siguiente: la reunión de la Junta preparatoria de diputados se celebró el 13 de julio de 1931. Así empezaron aquellas Cortes Constituyentes. La reunión preparatoria de diputados y senadores se celebró el 13 de julio de 1977. Trece y trece. Similitud e identidad entre las fechas. Contaré a ustedes una anécdota. Esa fecha la propuso el presidente de las Cortes. En aquel momento, el presidente de las Cortes no conocía los detalles del proceso constituyente del año 1931. No pudo haber, por tanto, ninguna intencionalidad política en fijar el día 13 de julio para empezar la Monarquía parlamentaria. Después, sin embargo, tuve que acudir a esa fecha como argumento. Ello fue así porque en el Decreto de convocatoria de la apertura solemne de las Cortes, se fijó como fecha el 22 de julio del año 1977. Veintidós de julio. Y entonces, un partido de la presunta oposición observaba: hay mucha reiteración del día 22. Un 22 de julio, también, del año 1969, Don Juan Carlos es designado Príncipe de Asturias. Un 22 de noviembre del año 1975 es elegido el Rey de España. Un 22 de julio de 1977 va a ser la fecha de celebración de la apertura solemne de las Cortes. Veían algún simbolismo, alguna correlación entre esas fechas. Se oponían a que se mantuviera la fecha. Propusieron que se publicara otro Real Decreto; alguno sugirió que bastaba con una corrección de errores inserta en el *Boletín Oficial*. A mí, en aquellos momentos de gran sensibilidad democrática, que significa ante todo respeto al derecho, me pareció inadmisibles, sobre todo, la rectificación de errores. Entonces argumenté, y uno de los argumentos que utilicé fue el 13 de julio. También había una coincidencia y el 13 de julio del año 1931 estábamos en plena República, mientras el 13 de julio del año 1977 estábamos ante la naciente Monarquía parlamentaria.

La no convocatoria de las Cortes con el expreso carácter de constituyentes y el hecho cierto de que las Cortes elaboraran una Constitución, ¿a qué conclusión jurídica conduce? No voy a entrar profundamente en el tema, sino sólo a sugerir algunas posibles soluciones. Un jurista positivista estricto dirá: si se ha elaborado una Constitución, se ha ejercitado el poder constituyente. Así el efecto se erige en causa. Si hay Constitución, esto significa que ha habido poder constituyente. Si el positivista es normativista, la respuesta será todavía más simple porque se desentenderá de todo causalismo. Hay una Constitución y basta. No hay que llevar más al fondo la pregunta. Si el normativista es, además, específicamente, kelseniano acaso razonará así: ha cambiado la norma supuesta, hipotética, base de la fundamental, luego hay una nueva Constitución que funda la validez de todo el ordenamiento jurídico. Ahora bien, si el jurista no es un positivista estricto, ni un normativista, ni un kelseniano, sino un dogmático del constitucionalismo clásico con algunos ribetes iusnaturalistas, que tienden a convertir ciertos hechos de la experiencia histórica en metafísica conceptual, acaso ese jurista así tallado diría o pensaría: Si no se ha procedido conforme al paradigma del poder constituyente que exige situarse en la pura facticidad de un organismo nuevo impulsor —la Asamblea Constituyente— con la obligada intervención de un Gobierno provisional, la conclusión sería, para el que así pensara, que no habría Constitución aunque hubiera un texto constitucional.

Ambas explicaciones me parecen demasiado simplistas. No estamos ante la hipótesis de un puro poder constituyente originario y pleno. Tampoco estamos ante una reforma constitucional expresiva de un constituyente constituido derivativo. Hay algo de ambas cosas refundidas en el proceso de 1977-1978. Al amparo de un procedimiento de reforma constitucional, con la originalidad de no proceder de una Constitución, hubo una conciencia histórica y una voluntad de cambio reiteradamente expresada por el pueblo, con la participación directa de él y a través de fuerzas y partidos políticos que antes habían permanecido fuera de la legalidad. Hubo lo que un eminente constitucionalista ha llamado «sentimiento constitucional». Podrá quedar en la duda cómo se ejerció el poder constituyente, pero no hay duda alguna de que hubo un sentimiento constitucional. (El tema es mucho más complejo. Sólo lo apunto; me ocupo de él, con detenimiento, en un libro de próxima aparición.)

Otra nota diferenciadora observable, es la siguiente: El cambio político de 1931 estuvo asistido y promovido por un elitismo intelectual encarnado por nombres de todos conocidos y por organizaciones como la Institución Libre de Enseñanza, El Ateneo de Madrid, la FUE, la Revista de Occi-

dente, etc. Dentro de los intelectuales, ocuparon un lugar destacado los juristas, que prestaron una brillante cooperación. Como razones determinantes de la disolución, por Decreto de 6 de mayo de 1931, de la Comisión General de Codificación, un organismo tradicional, fundado en el año 1843, fue rápidamente reemplazado por la Comisión Jurídica Asesora. Como razones determinantes de esa eliminación y la consiguiente sustitución se dieron: la dilatación constante de la órbita de lo jurídico, el sentido funcional y no formalista del Derecho, el propósito urgente de llevar a cabo la ordenación normativa de la vida política y social de España de acuerdo con las exigencias históricas. Ahí está presente la preocupación jurídica actuando.

Sin llegar a decir que el proceso de cambio de nuestros días está desasistido de una base intelectual, falta, creo, una promoción, un impulso equivalentes a los del año 1931. ¿Cuáles serían hoy las instituciones promotoras de este impulso? Más que hoy, digamos 1976-1977. Dejo abierta la pregunta. ¿Hay hoy intelectuales, hay intelectuales de talla? Las contestaciones afirmativas se imponen, ¿Qué ocurre? La guerra civil provocó el abandono de España de grandes grupos intelectuales de suma importancia. En América realizaron los españoles del exilio una labor equiparable en algunos aspectos con lo que en su día significó la penetración cultural en el nuevo Continente a raíz de aquella gran aventura española. Esa empresa llevada a cabo por los intelectuales del exilio no se ha proyectado sobre España misma y su destino político. La postura del intelectual es siempre, lógicamente, crítica. Esta es la que aviva la preocupación. El problema está en que llegue o no llegue a algún puerto la crítica. De la lisonja se sabe de antemano que no conduce a ningún puerto. Pero la crítica, la crítica menuda de la peripecia política diaria es periodismo informativo o de entretenimiento. El profundo análisis crítico de los hechos sociales tiene de suyo valor, si bien para pasar del ámbito de la ciencia a la dimensión ética y política del conocimiento, es preciso ofrecer la síntesis de un ideal que pueda ser compartido y estimulante. No basta con que el intelectual haga ciencia; es necesario que esa ciencia pueda introducirse en la ética del comportamiento, que eso es esencialmente la política. El difícil equilibrio entre la anécdota y la torre de marfil: ahí está la delicada y trascendente misión de los que nos ocupamos de las ideas. Parece claro que el intelectual y el universitario no tienen hoy la cotización, la estima social que alcanzaron en el año 1931.

3. Paso ahora a exponer los primeros días de las Cortes a raíz de las elecciones del 15 de junio del año 1977. No sé a fondo y con detalles por qué me correspondió estar cerca de la génesis y de la gestación del texto

constitucional. Lo cierto es que así ocurrió. El Rey me nombró Presidente de las Cortes. Era el único nombramiento posible del Rey conforme a la Ley para la Reforma Política. Puedo asegurar que no hubo ninguna razón personal, ninguna inclinación, ninguna relación previa profesoral ni de amistad que determinase esa designación.

La puesta en funcionamiento de las Cortes, su constitución y la iniciación de sus tareas era un tema pacífico en el pasado parlamentario. Se partía de un Decreto de convocatoria que señalaba la fecha de la reunión y de la previa formación de la Junta preparatoria. Los reglamentos antiguos, desde el remoto de 1810, venían repitiendo fórmulas al uso. En aquellos momentos no era así por la singularidad del proceso y por la circunstancia histórica. El precedente inmediato eran las Cortes orgánicas de distinto signo, con su Reglamento de 15 de noviembre del año 1971. Faltaba el Decreto de convocatoria; también faltaba una reglamentación idónea para la nueva situación, ¿Apuntaba algún camino, alguna solución posible la Ley para la Reforma Política? La Disposición transitoria segunda comenzaba diciendo: «Una vez constituidas las nuevas Cortes» se formarán determinadas Comisiones. La Disposición transitoria tercera establecía: «Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales», de 1971, en lo que no esté en contradicción con la presente Ley. Había una previsión normativa para después que se constituyeran las Cortes. Faltaba toda previsión legislativa para constituir, para poner en funcionamiento las Cortes. ¿Cómo nutrir de contenido normativo esa zona en blanco? Había dos actitudes posibles: la actitud que yo llamo del legista y la actitud del jurista. Llamo legista al que todo lo espera de la Ley que pueda dictarse. Ante cualquier dificultad pronuncia estas palabras sacramentales *in mente*: «Hágase la Ley.» Llamo jurista o actitud del jurista aquella que observa quien, respetando una Ley, no espera que todo se lo dé resuelto, bastando con que a través de la interpretación y de la integración quepa resolverlo. La solución del legista, aplicada a aquella situación, ofrecía serias dificultades. Si la falta de regulación procedía de una Ley que tenía el rango de fundamental con arreglo al sistema de su procedencia, completarla por medio de una Ley sólo era posible siguiendo el mismo procedimiento de las Leyes Fundamentales. La hipótesis era descabellada, incluso como tal hipótesis. La forma de tramitación y aprobación de los Decretos-Leyes, propia del régimen anterior, era inaplicable e impracticable. Un Real Decreto que fuera más allá de señalar la fecha de la apertura solemne, supondría una intromisión del ejecutivo en el legislativo que acababa de rescatar su separación. Me incliné por la solución del jurista. ¿Cómo? Acudiendo al Código Civil. Debo decir

a ustedes que llegué a las Cortes con la preocupación de no ser un experto en el Derecho Constitucional y en el Político, si bien debo decirles también que el primer libro que solicité de la biblioteca de las Cortes fue el Código Civil. Verán por qué.

La zona en blanco de la Ley para la Reforma Política podía ser considerada como una laguna; si dice la Ley qué ha de hacerse una vez constituidas las Cortes, debería haber dicho qué ha de hacerse para constituir las, y como no ha dicho qué ha de hacerse para constituir las hay una laguna. Para cubrir una laguna es aplicable el procedimiento analógico expresamente establecido por el Código Civil tras la reforma del título preliminar (artículo 4.1). Es utilizable el argumento analógico si entre el supuesto regulado y el no regulado existe identidad de razón. El supuesto regulado era el siguiente: cómo proceder a partir o desde la constitución de las Cortes. El supuesto no regulado era: cómo proceder para constituir las. Pues bien, si una vez constituidas habría de aplicarse el Reglamento de 1971 en lo no contradicho por la Ley para la Reforma Política, sin perjuicio de acordar las modificaciones que se estimaban necesarias, antes de constituir las y para constituir las habría de aplicarse el mismo criterio, y ello por el argumento analógico, ya que en ambos supuestos se trata de conseguir que las Cortes funcionen, pero también, por mayor razón, es decir no sólo por analogía, ya que para llegar al supuesto previsto de que las Cortes, una vez constituidas, funcionen, es indispensable cubrir la etapa de que queden constituidas y puedan funcionar. El supuesto regulado no lo estaba por una norma directa, sino por una norma de remisión. El supuesto regulado consistía en remitirse a la aplicación en lo pertinente del Reglamento del año 1971. Delicado problema aplicar normas de y para las Cortes orgánicas a las nuevas Cortes democráticas. En principio, de aquel Reglamento sólo se podían tomar en consideración dos normas; yo lo leí detenidamente: una, la relativa a la formación de una Mesa de Edad; otra, la que reconocía al presidente de las Cortes el cometido de interpretar los preceptos reglamentarios y suplirlos en los casos de duda u omisión. El presidente tenía, pues, cierta potestad reglamentaria. ¿Subsistía? ¿Cómo ejercerla? Opté actuar por esta vía no porque estuviese plenamente convencido, sino porque no había otra, y las razones eran éstas: me parecía preferible la intervención del presidente de las Cortes antes que acudir a una disposición legal de difícil factura en aquellos momentos.

Pensaba también que influiría mucho el modo de actuar. Una actuación discreta, no autoritaria, con democracia de ejercicio, no parecería del todo impertinente. Tal vez sería bien recibida. Pero, ¿cómo obtener los criterios ordenadores resuelto a intervenir como presidente de las Cortes? De nuevo tuve que acudir al Código Civil. En la reforma del Título preliminar se

introdujo una importante norma de interpretación: las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo a que hayan de serle aplicadas, atendiendo, fundamentalmente, al espíritu y finalidad de las normas. Dos criterios interpretativos resultaron especialmente provechosos: antecedentes históricos y legislativos. Así me fue posible acudir a los ordenamientos antiguos en donde encontré normas sobre Juntas preparatorias, formación de Mesa de Edad, designación de Mesas interinas, debates posibles en esas circunstancias, etc. La norma interpretativa del Código Civil permitía la utilización de los antecedentes históricos y legislativos. El otro criterio importante a utilizar era la realidad social. Las normas no se inmovilizan en el tiempo de su aparición. Alterada profundamente la realidad social, las normas no pueden continuar diciendo lo mismo porque no son sólo signos lingüísticos abstractamente considerados; tienen unos referentes reales que contribuyen a determinar su sentido.

Referiré a ustedes a lo que condujo con respecto a la formación de la Mesa de Edad el método de interpretación utilizado. Desde que se conoció el resultado electoral, se supuso que la Mesa de Edad habría de estar integrada irremisiblemente por Dolores Ibarruri y Rafael Alberti. Eso entonces todavía preocupaba y sobrecogía a no pocos. De la conversación que mantuve con algunos de los que tenían esta preocupación, llegué a veces a pensar (dicho sea un poco en tono irónico) si pretendían que, con habilidad jurídica, debía conseguir que no estuvieran esos señores ni por un momento en aquella Mesa de Edad. Y el caso es que la contestación del jurista tenía que ser inevitablemente la de que estuvieran en la presidencia. Así lo decían todos los Reglamentos de la tradición parlamentaria, así lo decía también la única norma aplicable, en definitiva, del Reglamento de 15 de noviembre del año 1971. Sólo fue posible un matiz diferenciador. Verán ustedes en qué consistió la diferencia.

Los Reglamentos tradicionales de las Cortes, anteriores a las Cortes orgánicas, introducían la figura del presidente provisional, que no tenía presididos, ya que actuaba como tal el primero que presentaba su credencial y luego se constituía la Mesa de Edad por los mayores y los menores de edad, desapareciendo ese presidente provisional.

En el Reglamento del año 1971 faltaba la figura del presidente provisional porque había un presidente de las Cortes ya nombrado (señores Bilbao Eguía, Iturmendi, Rodríguez Valcárcel, Fernández Miranda). Entonces, conforme al Reglamento del año 1971, la Mesa era de Edad salvo en el presidente que lo era el presidente de las Cortes. Algunos me decían: «La solución es clara; tú presides la Mesa de Edad.» A esto yo argumentaba en de-

recho lo siguiente: toda la tradición reglamentaria, a la que tengo que acudir por el Código Civil, me dice que la reunión inicial, en caso de dos Cámaras, es indispensable que se realice separadamente. No se puede hacer una convocatoria conjunta. Es indispensable que se realice separadamente y, además, coetáneamente. Esto decían todos los Reglamentos. Había de constituirse el Congreso y el Senado separadamente el mismo día, a la misma hora y yo invocaba: «¿Cómo voy a presidir al mismo tiempo la reunión inicial de ambas Cámaras?» Es imposible. La diferencia y la dificultad consiguiente procedían, entre otras razones, del paso de un régimen unicameral a otro bicameral. ¿Qué criterio jurídico utilicé para resolver el problema que se planteaba? El siguiente: Ya que yo, siendo presidente de las Cortes, no podía presidir al mismo tiempo, la reunión separada y coetánea de ambas Cámaras, consideré que el presidente provisional, que en la tradición parlamentaria desaparecía en cuanto había una Mesa de Edad, tuviese un cometido posterior, el de presidir la Mesa de Edad. Así ocurrió en una y en otra Cámara. Dolores Ibarruri y Rafael Alberti, la gran luchadora y el gran poeta, tomaron asiento como vicepresidentes en la Mesa de Edad del Congreso.

4. Voy a referirme finalmente a cómo se iniciaron una y otra Constitución, a su puesta en pie más inmediata. En el año 1977 tenía bastantes partidarios la fórmula de que un grupo o comisión de expertos preparase un texto como punto de partida. Las ventajas de este procedimiento son conocidas; pero no pocos los inconvenientes. A la general dificultad sobre el acuerdo en la designación, se añade este problema: ¿Cómo un grupo de juristas independientes, avezados en su ciencia, encarna e interpreta la decisión política base de una Constitución? Dado el precedente de la Ley para la Reforma Política que significó una injerencia tecnocrática en el cambio político, introducir una nueva instancia tecnocrática, quizá no habría sido un buen comienzo. Parecía más oportuno dejar paso ya al hecho político, sin paliativos, sin condicionamientos normativos, abriendo un paso más directo a la voluntad del pueblo encarnada por sus representantes legítimos. La fórmula del proyecto de Ley del Gobierno, también posible e incluso preconfigurada en la Ley para la Reforma Política, hizo muy bien el Gobierno en no utilizarla. No era un Gobierno provisional, tampoco era un Gobierno de coalición, sino el de un partido y su presidente no procedía, no podía proceder, de una voluntad parlamentaria.

La Constitución de 1978 se elaboró en el Parlamento y a partir del Parlamento, sin interferencias. En él se colocaron la primera y la última piedra del texto constitucional. La Constitución va desde la Ponencia a que inme-

diatamente me referiré, hasta la Comisión Mixta final que dio lugar al séptimo texto de la Constitución y resolvió las doscientas discrepancias existentes entre los textos del Congreso y del Senado. No hubo, pues, dictamen parlamentario sobre la iniciativa del Gobierno. Se creó una Comisión constitucional en el Congreso con objeto de elaborar el anteproyecto de Constitución. En el seno de la Comisión se designó una Ponencia compuesta de siete miembros. Todo esto ocurrió entre los días 26 de julio y 1 de agosto de 1977. La moción conducente a crear la Comisión fue presentada por los representantes de los grupos parlamentarios y por la Mesa del Congreso. Leída la moción, el presidente del Congreso, don Fernando Álvarez de Miranda, declaró ésta aprobada por unanimidad.

El planteamiento de la elaboración de la Constitución del año 1931 reflejó mayor incertidumbre que la de 1978. Por Decreto de 6 de mayo de 1931, se disolvió, como ya he recordado, la Comisión General de Codificación y se creó la Comisión Jurídica Asesora. El primer cometido que se le asignó a la Comisión Jurídica Asesora fue elaborar un anteproyecto de Constitución. Exactamente se dijo entonces «anteproyecto», aunque en otras ocasiones se dijo «proyecto». Para llevar a cabo este cometido se constituyó una Subcomisión, presidida por don Angel Ossorio y Gallardo. Compuesta por trece miembros, formaron parte de ella, entre otros, don Adolfo Posada y don Alfonso García Valdecasas. El trabajo se realizó con celeridad, pues en varios Consejos de Ministros celebrados a partir del 7 de julio de 1931, ya se examinó el anteproyecto. El propósito fue convertir el texto procedente de la Comisión Jurídica Asesora, con las modificaciones que el Gobierno introdujera, en proyecto del Gobierno. Pero las discrepancias en el seno del Gobierno fueron insalvables. Hubo una pugna entre el que podría considerarse fuero del Gobierno y fuero parlamentario. Don Niceto Alcalá-Zamora defendió con ardor el fuero del Gobierno, aunque la Comisión parlamentaria tuviera luego la correspondiente función dictaminadora. Las mismas personas que pensaban de un modo en el Gobierno, pensaban de modo distinto en el Parlamento. Don Niceto Alcalá-Zamora refiere una anécdota curiosa. Respecto de la denominada cuestión religiosa, había una posición moderada y una posición radical. Las actitudes fueron las siguientes: cuando se debatió el tema en el seno del Gobierno, la votación de los miembros de éste alcanzó el siguiente resultado: once se pronunciaron por la moderación y uno sólo por la tesis radical. Pues bien, cuando esas mismas personas votaron en el Parlamento, según don Niceto Alcalá-Zamora, los resultados fueron los siguientes: de los once que habían votado por la moderación, sólo dos mantuvieron el mismo criterio, por lo que nueve sustentaron la tesis radical y uno se abstuvo. De ahí cómo las mismas personas

en el edificio del Ministerio de Hacienda, que es donde se celebraban aquellas reuniones del Gobierno, pensaban de un modo, y en el edificio de la Carrera de San Jerónimo pensaban de otro modo.

Al fin, todo se terminó aplicando el artículo 21 del Reglamento de las Cortes Constituyentes por el que se encomendaba a una Comisión Especial del Congreso presentar un proyecto de Constitución. Esta Comisión estuvo compuesta por 21 miembros y presidida por don Luis Jiménez de Asúa. Realizó el trabajo en veinte días. Fue posible, sin duda, tanta celeridad porque tuvo en cuenta el texto de la Comisión Jurídica Asesora. Al final, pues, en el año 1931 se opera como se va a operar también en el año 1977, pero en el año 1931, después de muchas vacilaciones e incertidumbres; en el año 1977 directamente.

No estoy en condiciones de decir en qué grado influyó la experiencia del año 1931 en la elaboración de la Constitución de 1978. Lo cierto es que se evitaron las vacilaciones de 1931, que se prescindió por completo de la institucionalización de un asesoramiento y que si en la elaboración de la Constitución de 1931 se invirtieron sólo cuatro meses, en la de 1978 casi se agotaron quince meses. El mayor tiempo invertido está plenamente justificado. No se contaron con las facilidades de un texto previo. Fue un tiempo consagrado al diálogo y al trabajo. El ideal de una Constitución es elaborarla en el menor tiempo posible y que tenga una vida dilatada. Pero es preferible incurrir en algún retraso si así se consigue un texto dispuesto a la larga duración.