

---

CARLOS FLORES JUBERÍAS  
(Universidad de Valencia)

*La Constitución del consenso.  
Una visión valorativa, 25 años después* \*

---

*I. Las razones del consenso. II. La dinámica del consenso. III. Los frutos del consenso.  
IV. Las carencias del consenso.*

**I. LAS RAZONES DEL CONSENSO**

El proceso constituyente que, hace ahora veinticinco años, condujo a la promulgación de la vigente Constitución española de 1978, fue un proceso singular, atípico <sup>1</sup>.

Lo fue, en primer lugar, porque las Cortes que lo llevaron a término en ningún momento habían sido formalmente convocadas a tal efecto. Por más que en la mente de la inmensa mayoría de quienes se acercaron a las urnas el 15 de junio de 1977 estuviera bien arraigada la idea de que el futuro del país no pasaba por un mero arreglo cosmético de las instituciones más definatorias del régimen franquista, sino por la elaboración de una constitución de nueva planta, lo cierto es que la legislatura 1977-1979 no fue elegida con el carácter de constituyente <sup>2</sup>, y que la idea de elaborar una Constitución no

---

\* El presente texto constituye la versión escrita y revisada de la conferencia pronunciada en Sarajevo el 11 de diciembre de 2003 –esto es, en las mismas fechas en las que se celebraban en la Universidad de Valencia las Jornadas cuyas actas integran este volumen– dentro del Seminario “La transición a la democracia y la integración de España en la Unión Europea. Una contribución al futuro de Bosnia y Herzegovina” organizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Embajada de España en Bosnia-Herzegovina, el Instituto Europeo del Mediterráneo y el Mediacentar de Sarajevo.

<sup>1</sup> Son los términos que utiliza Jorge DE ESTEBAN –que, por lo demás, habla incluso de “irregularidad”– en “El proceso constituyente español, 1977-1978”, en José F. TEZANOS, Ramón COTARELO y Andrés DE BLAS (eds.): *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, págs. 275 a 315, en págs. 276 y 278. En idéntico sentido, Pablo LUCAS VERDÚ, en “La singularidad del proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos* n° 1 (nueva época) 1978, habla de un proceso “singular y *sui generis*”.

<sup>2</sup> Véase, sobre el problema, el capítulo XIV –significativamente titulado “Las Cortes del 77: Autoconstituyentes” de Emilio ATTARD ALONSO: *La Constitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos y libertades*, Argos Vergara, Barcelona, 1983, págs. 183 a 196, las reflexiones de Joaquín TOMÁS VILLARROYA en “Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico”, en VV.AA.: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, Valencia, 1980, págs. 9 a 36, en pág. 10 a 13; y la argumentación

tomó auténticamente forma hasta después de constituirse las nuevas cámaras, cuando las fuerzas políticas dominantes en el Congreso empezaron a hacer públicas sus posiciones respecto del futuro institucional del país <sup>3</sup>.

Lo fue, en segundo lugar, porque se trató de un proceso constituyente que contaba desde su misma puesta en marcha con condicionantes tan decisivos que hay quien ha hablado de un proceso constituyente derivativo más que originario <sup>4</sup> o de un poder constituyente limitado <sup>5</sup>. Nos estamos refiriendo al hecho de que la instauración de la monarquía –legado del mismo General Franco– precediese en el tiempo a su inserción en el texto constitucional, apareciendo ante los ojos de diputados y senadores como un hecho consumado sobre el que no cabía apenas debate; y a que las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977 obrasen en buena medida bajo la influencia –y, desde luego, dentro del marco legal– previsto por la Ley para la Reforma Política. Las fórmulas institucionales insertas en esta Ley, en principio provisionales, devendrían en muchos casos definitivas al quedar recogidas –a menudo de manera casi literal–, en el articulado constitucional, de manera que importantes elementos de nuestra actual Constitución –el bicameralismo, la elección de un Congreso de 350 diputados por un sistema proporcional, la igual representación de las provincias en el Senado...– tienen al fin y al cabo su origen en una disposición anterior y de origen discutiblemente democrático. Adicionalmente, algunas de las políticas emprendidas por el Gobierno de la UCD antes de que se iniciase, o al tiempo que se desarrollaba el proceso constituyente tendrían también una significativa influencia en su desenlace: éste sería el caso, principalmente, de la puesta en marcha de regímenes preautonómicos en Cataluña y en el País Vasco primero, y a continuación en otros varios territorios del país, *fait accompli* que los constituyentes no tendrían más opción que reflejar en el texto constitucional <sup>6</sup>.

Lo fue, en tercer lugar, porque se verificó íntegramente en el marco de un legislativo bicameral que, concluidos sus trabajos, decidió someter el fruto de los mismos a referéndum popular; una fórmula que, pese a nuestra dilatada historia constitucional y a la notable diversidad de procedimientos utilizados en la redacción de nuestras leyes fundamentales en los dos siglos precedentes, nunca antes había sido ensayada. En efecto: el Estatuto Real había sido elaborado por el Gobierno y “otorgado” por la Reina Gobernadora el 10 de abril de 1834 <sup>7</sup>, las Constituciones de 1845 y 1876 fueron acordadas entre la Corona y las Cortes <sup>8</sup>, y aunque las Constituciones de 1812, 1837, 1869 y la republicana de 1931 –las más progresistas de nuestra historia– fueron en efecto elaboradas y aprobadas por unas Cortes constituyentes, nunca llegaron a poseer la

---

netamente contraria de Eustaquio GALÁN Y GUTIÉRREZ en *Estudio crítico del anteproyecto de Constitución española y otras lecciones de Filosofía del Estado*, Madrid, 1978.

<sup>3</sup> Jorge DE ESTEBAN: “El proceso constituyente español, 1977-1978”, cit., págs. 277 y 278.

<sup>4</sup> Álvaro SOTO: *La transición a la democracia. España 1975-1982*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 65.

<sup>5</sup> Gregorio PECES BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 15 a 30.

<sup>6</sup> Francisco RUBIO LLORENTE: “The Making of the Spanish Constitution”, en AA.VV. *Constitution Makers on Constitution Making*, American Enterprise Institute, Washington DC, 1988, págs. 238 a 265, en pág. 250.

<sup>7</sup> Joaquín TOMÁS VILLARROYA: *El sistema político del Estatuto Real, 1834-1836*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, págs. 53 y ss.

<sup>8</sup> Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Las constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 225 y 226, y 369 a 378.

legitimación adicional que habría supuesto el que hubiesen sido sometidas a la consideración de los ciudadanos en referéndum<sup>9</sup>. En este sentido parece oportuno subrayar tanto lo que hace al inicio como lo que se refiere a la conclusión del proceso. Si fue significativo que el resultado final del debate constituyente en sede parlamentaria fuese sometido a la consideración de los ciudadanos en referéndum, también lo fue –y no poco– que el arranque del mismo se verificase en el propio seno del Congreso, con la conformación de una Comisión Constitucional y, dentro de ella, de una Ponencia, encargadas de elaborar un anteproyecto constitucional. Evitando la primera de las fórmulas contempladas en la Ley para la Reforma Política, que permitía al Gobierno tomar la iniciativa en el proceso mediante la presentación de un proyecto de ley a las cámaras, y también la que permitía al monarca someter directamente un texto a referéndum, se evitó que el proceso constituyente discurriera condicionado por las preferencias del ejecutivo centrista de aquel momento, o incluso –cosa políticamente impensable, pero legalmente posible– que se desarrollara al margen de las cámaras, y se dio al legislativo la preeminencia que convenía ostentase<sup>10</sup>. Adicionalmente, ello permitiría que el proceso constituyente quedase en todo momento controlado por los líderes de los principales partidos con representación parlamentaria, cuyas preferencias y estrategias serían habitualmente secundadas por sus respectivos grupos parlamentarios, integrados por parlamentarios en su mayoría inexpertos y con escasa o nula capacidad de iniciativa<sup>11</sup>.

Y lo fue, sobre todo, porque la fuerza motriz que lo impulsó durante todo su desarrollo fue una que, desafortunadamente, se había hallado conspicuamente ausente en la mayor parte de nuestros anteriores procesos constituyentes. Me refiero, naturalmente, al consenso<sup>12</sup>.

Es una opinión ampliamente extendida entre los estudiosos de nuestra historia constitucional<sup>13</sup> que la falta de consenso en torno a las cuestiones más decisivas a resolver en cada momento había socavado la legitimidad –o, cuanto menos, había dificultado la aceptación unánime– de prácticamente todos nuestros anteriores experimentos constitucionales. El debate en torno a cuestiones tan fundamentales como la titularidad de la soberanía, las relaciones entre la Corona y las Cortes o el alcance de los derechos y las libertades en los primeros años de nuestra vida constitucional, el

<sup>9</sup> Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Las constituciones históricas...*, cit., págs. 74 a 77, 186 a 199, 287 a 289 y 474 a 534.

<sup>10</sup> Jorge DE ESTEBAN: “El proceso constituyente español, 1977-1978”, cit., págs. 290 y 291.

<sup>11</sup> Francisco RUBIO LLORENTE: “The Making of the Spanish Constitution”, cit., págs. 250 y 251.

<sup>12</sup> Sobre el sentido del consenso en la Constitución española, véase Gregorio PECES BARBA: *La Constitución de 1978, Un estudio de Derecho y política*, Fernando Torres, Valencia, 1981, págs. 13 a 20 y Miguel HERRERO DE MIÑÓN: “Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional”, *Revista de Estudios Políticos* n.º 9 (1979), págs. 73 a 99. Para poner el concepto en su debida perspectiva, puede consultarse el detallado análisis de Pablo OÑATE RUBALCABA en *Consenso e ideología en la transición política española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, esp. págs. 177 a 272.

<sup>13</sup> Véanse, por todos, Joaquín TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español* (2ª ed.), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, págs. 9 y 10; Manuel FRAILE CLIVILLÉS: *Introducción al Derecho Constitucional español*, Rivadeneyra, Madrid, 1975, pág. 201 y Jorge DE ESTEBAN: *Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1976*, Universidad Complutense, Madrid, 1976, pág. 25.

modelo de organización territorial del país y hasta a la forma de Estado en tiempos relativamente más recientes, y a problemas hondamente sentidos como la cuestión religiosa en prácticamente todos los procesos constituyentes de los dos últimos siglos <sup>14</sup>, se saldaron las más de las veces con la imposición del criterio de unos frente a las aspiraciones de otros, y con la consiguiente generación de una espiral de revanchismo que está en la raíz de nuestra tradicional inestabilidad constitucional. Apenas una Constitución –la fugacísima de 1837, que no llegó a cumplir los ocho años de vida– es habitualmente tipificada como “de consenso”, fruto de una arquitectura progresista que utilizó en su construcción materiales de la cantera moderada <sup>15</sup>. Para todas las demás, habría que traer a colación la famosa “Ley del Péndulo” <sup>16</sup> con la que se ha tratado de explicar nuestra historia constitucional, y en virtud de la cual, a falta de un consensus fundamental en torno a los problemas básicos de ordenación de la vida política, a un exceso conservador sucede un exceso progresista, y a una reacción una revolución ...mientras los problemas del país permanecen a menudo aparcados a la espera de que los ánimos se templen y las disputas partidistas dejen paso al buen gobierno.

Si la Constitución fue hija del consenso, fue principalmente porque su gestación se produjo en el marco de un proceso de cambio político –la transición– en el que la reconciliación y la superación de las “dos Españas” había sido ya elevado a la categoría de valor superior, de objetivo final. De hecho, los debates constituyentes se desarrollaron al tiempo que se ponían en marcha otras iniciativas de distinta naturaleza destinadas bien a cerrar viejas heridas –como la Ley de Amnistía o la restauración de la Generalitat de Cataluña–, bien a ampliar el apoyo popular de las nuevas instituciones – como los llamados Pactos de La Moncloa, de octubre de 1977.

Y lo fue, más precisamente, porque la composición de las Cortes Generales salidas de las elecciones del 15 de junio de 1977 no dejaba otra alternativa que hacer una Constitución de este tipo. Pero no tanto porque la aritmética parlamentaria no permitiese soluciones distintas, susceptibles de producir otra constitución más de partido o de facción –que la permitía–, sino más bien porque los electores habían hecho llegar a sus representantes un inequívoco mensaje de moderación que éstos no tuvieron más opción que entender y trasladar al proceso constituyente <sup>17</sup>. En efecto, las elecciones de junio de 1977 <sup>18</sup> colocarían a la UCD de Adolfo Suárez –en el Gobierno ya desde julio del año anterior por expresa voluntad del Rey– y al PSOE de Felipe González como dos ejes principales sobre los que habría de discurrir lo que restaba de transición y, muy especialmente, el proceso constituyente cuya apertura todos predecían. Por contra, fuerzas como el PCE –a la izquierda– y Alianza Popular –a la derecha– cosecharían resultados muy por debajo de las expectativas que unos habían cifrado en su larga trayectoria de oposición al franquismo y otros en la copiosa nómina de ilustres

<sup>14</sup> Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1964.

<sup>15</sup> Joaquín TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia...*, cit., págs. 51 y 52.

<sup>16</sup> Juan FERRANDO BADÍA: *La Primera República Española*, Edicusa, Madrid, 1973, págs. 19 y 20.

<sup>17</sup> Jorge DE ESTEBAN: “El proceso constituyente español, 1977-1978”, cit., pág. 286. Un análisis global de la evolución de la opinión pública española en aquel momento es el de Rafael LÓPEZ PINTOR: *La opinión pública española. Del franquismo a la democracia*, CIS, Madrid, 1982.

<sup>18</sup> Para un análisis global de estas primeras elecciones, consúltese Mario CACIAGLI: *Elecciones y partidos en la transición española*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1976, y Richard GÜNTHER, Giacomo SANI y Goldie SHABAD: *El sistema de partidos políticos en España. Génesis y evolución*, CIS-Siglo XXI, Madrid, 1976.

dirigentes del régimen que habían recalado en sus candidaturas. Ha sido mucho lo que se ha escrito intentando explicar porqué dos líderes tan escasamente conocidos apenas unos meses antes de las elecciones como Suárez y González consiguieron desbancar a dos políticos de tan larga trayectoria como Santiago Carrillo y Manuel Fraga, pero si hubiésemos de sintetizar todos esos argumentos en uno sólo podríamos apuntar que los electores hicieron el 15 de junio una clara puesta por la renovación, por la moderación y por la reconciliación. En efecto, tanto Suárez como González eran más jóvenes, más moderados y se hallaban relativamente menos identificados a los ojos del electorado con la vieja dialéctica república-franquismo que sus respectivos adversarios en la lucha por la hegemonía en la derecha y en la izquierda, al tiempo que sus respectivos partidos habían presentado ante los electores programas más moderados y estrategias de cambio más basadas en el pragmatismo que en el maximalismo ideológico. Además, el hecho de que ninguno de los partidos concurrentes hubiera alcanzado la mayoría absoluta –la UCD, con 166 diputados, se quedó a diez escaños de esa cifra– hizo que la búsqueda de acuerdos entre las fuerzas mayoritarias deviniese la única estrategia posible y, por ende, acabó con la dinámica seguida hasta ese momento en virtud de la cual Suárez había venido marcando desde su privilegiada posición en La Moncloa los términos y los ritmos de la transición.

## II. LA DINÁMICA DEL CONSENSO

Una primera manifestación del consenso que dominó el proceso constituyente español se halló en la propia composición de la Ponencia que, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, habría de redactar el proyecto de constitución <sup>19</sup>. Desechadas otras fórmulas que sugerían un reparto de puestos entre los dos partidos mayoritarios, la propuesta que a la postre acabaría llevándose a la práctica, socialista, daría lugar a la conformación de una Ponencia de siete miembros de los que tres (Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros) provenían de la UCD, uno (Gregorio Peces Barba) procedía del PSOE, otro (Jordi Solé Tura) del PCE, otro (Manuel Fraga Iribarne) de Alianza Popular y el último (Miquel Roca i Junyent) representaba a los nacionalistas catalanes. De este modo la participación en la ponencia se abrió a varias de las fuerzas minoritarias de la cámara, e incluso habría alcanzado a la práctica totalidad de los partidos representados en ella si los nacionalistas vascos no hubiesen declarado no sentirse representados por el ponente nacionalista catalán. La composición de la Ponencia constitucional no sería en modo alguno una cuestión baladí, toda vez que fue precisamente en el marco de ésta

---

<sup>19</sup> Sobre este decisivo episodio pueden consultarse las impresiones de dos de sus principales protagonistas –y de uno que no lo llegó a ser– en Gregorio PECES BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978*, cit., págs. 19 y ss.; Manuel FRAGA IRIBARNE: *En busca del tiempo servido*, Planeta, Barcelona, 1987, págs. 90 y ss. y Emilio ATTARD ALONSO: *La Constitución por dentro...*, cit., págs. 17 a 20.

El testimonio de los ponentes respecto de su obra –tamizado, naturalmente, por el transcurso de un cuarto (o un quinto, según los casos) de siglo– puede consultarse en *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*, Taurus, Madrid, 1998; en *Reflexiones de los ponentes de la Constitución Española, 1978-2003*, Senado de España/Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2003, así como en la reciente aportación de Julio SAMOANO RODRÍGUEZ: *¿Qué ha pasado con la Constitución?: 25 Aniversario, hablan los padres de la Carta Magna*, Maeva, Madrid, 2003.

donde se daría al texto constitucional su estructura básica y donde se redactaría –en palabras de Herrero de Miñón<sup>20</sup>– el 90% de su contenido.

Los debates en el seno de la Ponencia –primero– y de la Comisión –después– y del Pleno –finalmente– discurrieron en su mayoría también por la senda del consenso, si bien no faltaron momentos en los que éste se interrumpió y hasta situaciones críticas en las que las principales fuerzas políticas de las cámaras estuvieron al borde de la ruptura<sup>21</sup>. Aunque quizás el ejemplo más célebre a este respecto sea el célebre “portazo” del ponente socialista Peces Barba, que se retiró durante diez días de los trabajos de la Ponencia en protesta por la reiteración con la que en los primeros compases del debate los ponentes ucedistas se avenían a pactar con el representante popular en perjuicio de las opciones auspiciadas por socialistas, comunistas y nacionalistas<sup>22</sup>, lo cierto es que a la postre sólo Alianza Popular y el Partido Nacionalista Vasco –ambos excluidos en el paso definitivo de la Comisión mixta Congreso-Senado– se verían apartados del consenso en aspectos fundamentales para sus respectivos electorados<sup>23</sup>. Y es que el debate en torno a ciertas cuestiones –como el papel de la Iglesia en relación con el matrimonio y la enseñanza, la definición del papel de las Fuerzas Armadas, la constitucionalización del derecho de huelga y del pluralismo sindical, el sistema electoral, el modelo económico de la Constitución y, de manera muy especial, la futura estructura territorial del Estado– hubieron de ser abordadas por los distintos protagonistas del proceso a partir de posicionamientos ideológicos y planteamientos estratégicos muy distantes que no siempre se salvaron con facilidad.

En buena medida, la búsqueda del consenso resultó más fructífera en esta ocasión de lo que lo había sido en anteriores procesos constituyentes porque los actores políticos en liza, –que, como se ha apuntado, mantenían importantes diferencias en un amplio abanico de temas–, no siempre valoraron de la misma manera en cada uno de los temas sujetos a debate las consecuencias de imponer su criterio o ceder ante las pretensiones del adversario. En efecto, mientras que los partidos del centro y la derecha no estaban dispuestos a transigir en cuestiones tan relevantes para ellos como la forma monárquica de Estado, la unidad territorial del país o la cuestión religiosa, sí eran en cambio más receptivos a adoptar posiciones flexibles en torno a temas menos sensibles para ellos que, en cambio, eran relevantísimos para otras fuerzas políticas del arco parlamentario, como el reconocimiento de los derechos sociales o el modelo socioeconómico de la Constitución en el caso de los partidos de izquierdas, o el reconocimiento de sus

---

<sup>20</sup> Citado en Álvaro SOTO: *La transición a la democracia*, cit.

<sup>21</sup> Sobre este particular resulta ilustrativa la periodificación que propone Alexandra BONIME-BLANC en *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-Making*, Westview Press, Boulder, Co., 1987, pág. 55, identificando al periodo que va desde marzo hasta mayo de 1978 como el único en el que se rompe el consenso y en el que la dinámica de acomodación y multilateralismo da paso a la de confrontación y unilateralismo.

<sup>22</sup> Véase el testimonio del propio interesado en Gregorio PECES BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978*, cit., págs. 123 a 133.

<sup>23</sup> A este respecto, y aunque sea trate de un detalle que los analistas habitualmente pasan por alto, no estaría de más apuntar que el consenso operó también a espaldas de los senadores de la Agrupación Independiente –todos ellos por designación real–, quienes a pesar de su indudable prestigio intelectual apenas pudieron ver reflejadas sus aportaciones en el texto final de la Constitución. Véase, como muestra más cualificada de ello, las quejas un tanto amargas de Carlos OLLERO en *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, págs. 203 a 211.

derechos históricos y el consecuente avance en la construcción del Estado de las Autonomías en el caso de las formaciones nacionalistas. El resultado final de esta estrategia negociadora sería un texto constitucional con el que nadie se hallaba enteramente satisfecho, pero que todos estaban en condiciones de aceptar, un texto que nadie podía patrimonializar y del que nadie podía sentirse justificadamente ajeno <sup>24</sup>.

Fundamental también en este proceso de búsqueda del consenso fue el hecho de que los debates constituyentes estuviesen en todo momento supervisados por la dirección de los principales partidos con representación parlamentaria, que de este modo se cuidarían de que las decisiones adoptadas fuesen a contar en cada momento con el necesario respaldo político e institucional, más allá de los salones del Congreso. Ello sucedería incluso en la fase de debate en la Ponencia, en la que en principio cabía suponer que sólo se iban a realizar propuestas que sirviesen de marco para ulteriores debates. Pese al alto nivel de cualificación técnica y política de los ponentes constitucionales –todos ellos eran catedráticos, abogados o altos funcionarios, que además ocupaban puestos de relevancia en el organigrama de sus respectivos partidos– lo cierto es que los debates en el seno de ésta se interrumpían de manera regular para que los ponentes –especialmente los de la UCD y el PSOE– evacuasen consultas con la cúpula dirigente de sus organizaciones, a la búsqueda de la sanción efectiva de sus partidos a las distintas soluciones propuestas. Tan relevante sería esta práctica, que es comúnmente admitido que una buena parte de la responsabilidad de la redacción final de la Constitución se debe a la intermediación –cuando no directamente a la pluma– del centrista Fernando Abril Martorell, a la sazón Vicepresidente del Gobierno, y del socialista Alfonso Guerra, Vicesecretario del PSOE, a quienes sus respectivos partidos habían confiado la decisión última sobre el rumbo del proceso negociador <sup>25</sup>.

En estrecha conexión con ello habría que apuntar igualmente la importancia fundamental que tendría en el desarrollo del proceso lo que unos calificaban de discreción y otros tachaban de secretismo <sup>26</sup>. De entrada, los trabajos de la Ponencia se desarrollaron, entre agosto y diciembre de 1977, en medio del más riguroso de los secretos por lo que hacía al resultado de los debates. De hecho, el primer borrador de la Constitución –de una parte, mas bien– no se hizo público hasta finales de noviembre de 1977, y ello a merced no a un comunicado oficial, sino gracias a una discutida filtración de la que la prensa se hizo inmediatamente eco <sup>27</sup>. Pero es que incluso después de cerrada esta primera fase –en la que probablemente resultase aconsejable el sosiego que solo un relativo alejamiento de las presiones de la opinión pública podía garantizar–, el secretismo siguió siendo el método más recurrente para la búsqueda del consenso. Así las cosas, devino habitual durante los debates en la Comisión y en el Pleno que las sesiones públicas se prolongasen durante largas horas sin alcanzarse un acuerdo satisfactorio, solo para que éste fuese cerrado después por los principales dirigentes

---

<sup>24</sup> Es la tesis central del análisis de Josep María COLOMER en *La transición a la democracia. El modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998, págs. 114 a 116.

<sup>25</sup> Véase sobre el asunto el exhaustivo análisis de Manuel RAMÍREZ en *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de las actitudes parlamentarios durante el proceso de creación constitucional*, Madrid, 1978.

<sup>26</sup> Véase sobre la cuestión el capítulo I titulado –de nuevo, significativamente– “El secreto de la ponencia constitucional” de Emilio ATTARD ALONSO: *La Constitución por dentro...*, cit., págs. 17 a 31.

<sup>27</sup> Véanse las impresiones de Gregorio PECES BARBA –indebidamente tenido en su momento por responsable de la filtración– en *La elaboración de la Constitución de 1978*, cit., págs. 86 a 88.

socialistas y ucedistas sentados frente a frente en la mesa de algún conocido restaurante madrileño<sup>28</sup>. La última y más definitiva muestra de este modo de proceder tendría lugar con ocasión de los debates en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado, que durante el mes de octubre se reuniría con la misión –al menos en teoría– de resolver las discrepancias entre los proyectos aprobados en una y otra cámara. La Comisión, que fue en sus debates mucho más allá de la mera resolución de las discrepancias existentes o del perfeccionamiento técnico del texto, actuaría por regla general con una discreción rayana el secretismo, y resolvería sus bloqueos por el sencillo método de interrumpir sus sesiones, dejar solos a Abril y Guerra, y sancionar acto seguido lo que ambos dirigentes hubieran convenido en privado. El “consenso nocturno” –como despectivamente se denominaría a esta práctica<sup>29</sup>– contribuiría no poco a allanar el camino de la Constitución, pero lo haría al precio de difuminar la transparencia con la que en un primer momento se había querido rodear este proceso<sup>30</sup>.

A la postre, el resultado de la votación final sobre el proyecto proporcionaría la prueba más inequívoca de que el objetivo de hacer un texto aceptable para todos había sido ampliamente logrado. En la votación verificada el 31 de octubre en el Congreso, el proyecto de Constitución lograría 325 votos favorables por tan solo seis votos en contra; mientras que ese mismo día en el Senado 226 senadores votaban a favor y sólo cinco en contra<sup>31</sup>. En uno y otro caso, la oposición al texto constitucional provino principalmente de los sectores más conservadores de Alianza Popular –cuyos parlamentarios se dividieron, en todo caso, entre el voto en contra, la abstención y hasta el respaldo al proyecto– mientras que el grueso de las abstenciones provenía de los nacionalistas vascos. El apoyo al texto tan arduamente negociado sería, en cambio, unánime entre las filas de la UCD y el PSOE, y alcanzaría igualmente a otras formaciones que, como el Partido Comunista y los nacionalistas catalanes, no poseían votos para impedir su adopción pero sí una importante representatividad social que era fundamental no quedase al margen del proceso. Sometida a referéndum en la histórica fecha del 6 de diciembre, el proyecto de Constitución recibiría el respaldo de 87’9 % de los electores que se acercaron a las urnas, en una cita en la que un 67’1 % de los ciudadanos con derecho al voto decidió participar. El llamamiento a rechazar el proyecto de Constitución lanzado desde la extrema izquierda y –por razones obviamente distintas–

---

<sup>28</sup> Algunas opiniones altamente críticas con esta mecánica, procedentes –como es de suponer– de parlamentarios de orientaciones políticas bien diversas, unidos apenas por su condición de excluidos de la misma, llegaron a oírse en el hemiciclo. Véanse los discursos del líder popular Manuel Fraga, del regionalista aragonés Hipólito Gómez de las Rocas, del republicano catalán Heribert Barrera y del nacionalista vasco Francisco Letamendia en la sesión del Congreso de los Diputados de 4 de julio de 1978 (recogidos en Fernando SÁINZ MORENO [ed.]: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1989, vol. II, págs. 1.860, 1.871, 1.874 y 1.878).

<sup>29</sup> Ese es precisamente el título que se da al capítulo dedicado al proceso constituyente en la obra de Josep María COLOMER: *La transición a la democracia...*, cit., págs. 114 a 145.

<sup>30</sup> Francisco RUBIO LLORENTE: “The Making of the Spanish Constitution”, cit., págs. 255 y 256.

<sup>31</sup> *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n° 130, de 31 de octubre de 1978, págs. 5.182 a 5.185; *Cortes. Diario de Sesiones del Senado* n° 68, de 31 de octubre de 1978, págs. 53.427 a 3.430 (reproducidos en Fernando SÁINZ MORENO [ed.]: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. IV, págs. 4.911 a 4.917 y 4.975 a 4.978).



también desde la derecha franquista, apenas caló en el 7'8% de los votantes<sup>32</sup>. En realidad, la principal nota discordante en la jornada del seis de diciembre fue consecuencia no tanto de la oposición de estos dos sectores políticos –cuya representatividad en la vida política nacional era ya de todo punto secundaria– sino de la del nacionalismo vasco que, insatisfecho con el resultado del proceso constituyente, había decidido llamar a la abstención<sup>33</sup>. Si bien su estrategia no impidió que el “sí” triunfara abrumadoramente también en las provincias vascas, no es menos cierto que los resultados allí cosechados apenas invitaban al entusiasmo: con una participación de apenas el 44'7% del censo, los votos afirmativos supusieron el 69'7%, frente al 23'5% del voto en contra<sup>34</sup>.

### III. LOS FRUTOS DEL CONSENSO

El resultado de todo ello sería –como no podía ser de otra manera– una Constitución cuajada de equilibrios y de transacciones, pero también de ambigüedades y silencios<sup>35</sup>, que en los últimos veinticinco años han suscitado ante los juristas –y, en especial, ante los del Tribunal Constitucional– no pocos problemas interpretativos. Las muestras de ello son abundantes, y se proyectan sobre la práctica totalidad de los temas en torno a los que se polarizó el debate constituyente<sup>36</sup>.

En lo que hace a la forma de Estado, la Constitución optó por mantener la corona en las manos de quien Franco había designado como sucesor a título de rey, pero a cambio de introducir una radical transformación de los presupuestos políticos sobre los que éste había pretendido “instaurar” la institución, y de las atribuciones que las Leyes Fundamentales –y hasta la todavía reciente Ley para la Reforma Política– habían otorgado a su titular; cambio que quedaría consagrado con la inserción en tercer apartado del artículo primero de la expresión “monarquía parlamentaria”. En este punto,

---

<sup>32</sup> *El País* de 22 de diciembre de 1978, a partir de datos de la Junta Electoral Central. A mayor abundamiento, véase José Ignacio CASES MÉNDEZ: “Resultados y abstención en el referéndum español de 1978”, *Revista de Estudios Políticos* nº 6 (1978), págs. 175 a 204.

<sup>33</sup> Para una síntesis de sus argumentos, puede consultarse la explicación de voto de Javier Arzallus tras la aprobación por el Pleno del Congreso del Proyecto de Constitución en *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* nº 130, de 31 de octubre de 1978, págs. 5.185 a 5.187 (reproducida en Fernando SÁINZ MORENO [ed.]: *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit., vol. IV, págs. 4.917 a 4.919).

<sup>34</sup> *Ibidem*. Véase asimismo ANDRÉS DE BLAS: “El referéndum constitucional en el País Vasco”, *Revista de Estudios Políticos* nº 6 (1978), págs. 205 a 215.

<sup>35</sup> En idéntico sentido al que aquí se apunta Jorge DE ESTEBAN, en “El proceso constituyente español, 1977-1978”, cit., págs. 303 a 305, habla de una Constitución “imprecisa” e “inacabada”, añadiendo –con razón– el calificativo de “poco original”, y –a mi juicio sin ella– el de “excesivamente larga”.

<sup>36</sup> Como es bien sabido, los documentos preparatorios del texto constitucional y la transcripción de los debates parlamentarios que se verificaron en ambas cámaras fueron en su día objeto de recopilación en la concienzuda y voluminosa obra –ya citada– coordinada por Fernando SÁINZ MORENO y publicada en cuatro volúmenes por las Cortes Generales bajo el título *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, que constituye por ello la obra de referencia de mayor relevancia al respecto. Por ello, y por no querer sobrepasar los límites que razonablemente han de ponerse a las notas bibliográficas, se omiten en lo sucesivo las referencias a la copiosísima bibliografía que se ha ocupado de cada uno de los seis temas que a continuación se abordan.

a la izquierda le tocó ceder en su pretensión de culminar la ruptura con el pasado franquista con la reimplantación de la República caída en 1936, y aunque la cesión se obraría con no pocas reticencias y siempre haciendo la salvedad de que se trataba de una demostración de pragmatismo y de aceptación de lo inevitable que no había de empecer su profesión de fe republicana, se obraría en virtud de contraprestaciones nada desdeñables. La primera sería la constitucionalización de un modelo monárquico que para nada iba a constituir un obstáculo en el logro de objetivos políticos más sustanciales; un modelo en el que el rey carecía de poderes de dirección política y en el que si bien se le atribuía la misión de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, no se le otorgaban de manera explícita ninguna de las facultades imprescindibles para el efectivo ejercicio de esa tarea, y se le colocaba en todo momento en situación de sujeción al órgano –de ordinario, el Presidente del Gobierno– llamado a refrendar sus actos.

En relación con ciertas instituciones que en el pasado –y, en particular, durante el régimen franquista– habían jugado un papel clave en la legitimación del sistema político, y que en el momento constituyente seguían contando con el respaldo de amplios sectores políticos y sociales, el consenso constitucional se concretó en el otorgamiento a las mismas de un llamativo reconocimiento en el articulado constitucional, pero que a la postre se revelaría ayuno de las consecuencias prácticas pretendidas por los interesados. Estamos refiriéndonos, evidentemente, al Ejército y a la Iglesia católica, de cuyas inquietudes se harían portavoces durante los debates constituyentes los representantes de Alianza Popular y una parte significativa de los de la UCD. En cuanto al primero, el artículo octavo del texto constitucional –ubicado nada menos que en el Título Preliminar, junto las grandes decisiones políticas del constituyente– conferiría a las Fuerzas Armadas la triple tarea de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”, al tiempo que el artículo 62 las colocaba bajo el “mando supremo” de Su Majestad el Rey. Pero tanto una como otra afirmación habían de ser leídas en estrecha relación –entre otras– con la contenida en el artículo 97, que atribuía al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, de la Administración civil y militar y de la defensa nacional, disipando así cualquier sombra de duda respecto de la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas poder civil y de la naturaleza meramente simbólica de las atribuciones del rey en relación con los ejércitos. En otros aspectos sensibles asimismo para las Fuerzas Armadas, el consenso reinante en el proceso constituyente quedaría –si cabe– más patente todavía: así, el artículo 15 aboliría la pena de muerte a la vez que contemplaba la posibilidad de que ésta siguiese en vigor en el ámbito militar para tiempos de guerra; mientras que el 30 proclamaba a la vez el deber de todo español de defender a España, y el derecho a la objeción de conciencia.

En el caso de la Iglesia católica, la trabajosa negociación que condujo a la redacción del artículo 16.3 acabaría consagrando a la vez la aconfesionalidad del Estado –“ninguna confesión tendrá carácter estatal”– y el compromiso de éste por tener en cuenta “las creencias religiosas de la sociedad española” y mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica” –que resultaba, así, expresamente mencionada en la Constitución– y el resto de las confesiones religiosas. En materias especialmente sensibles para la Iglesia la Constitución cultivaría una calculadísima ambigüedad, cuyas muestras más representativas sin duda se hallan en el “todos tienen derecho a la vida” del artículo 15 o en la referencia a “las formas del matrimonio” del 32.2: valladares, respectivamente, contra el aborto y el divorcio en la lectura realizada

desde la derecha conservadora, ambas afirmaciones sustentarían al poco de aprobada la Constitución la legalización de una práctica y la despenalización de la otra, con el polémico visto bueno del propio Tribunal Constitucional.

En relación con el sistema electoral, las discrepancias en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso fueron tan intensas que fue incluso necesario alterar el orden de discusión de los artículos constitucionales para evitar que el enquistamiento del debate en este punto bloquease todo el proceso constituyente. En esencia, tanto la UCD como AP eran partidarios de que la Constitución guardara silencio sobre el tema, limitándose a recoger algunos principios más bien vagos que permitiesen al futuro gobierno legislar sobre la cuestión del modo más conveniente para sus intereses –que, desde luego, pasaban por potenciar los rasgos mayoritarios del sistema electoral y sobrerrepresentar a la España rural e interior en perjuicio de la España urbana de la periferia. Por el contrario, la izquierda quería a toda costa que la Constitución sancionase el principio de proporcionalidad como elemento central del futuro sistema electoral, cuando menos en el caso del Congreso de los Diputados. El compromiso se lograría con la aceptación por parte de la UCD de una explícita mención al principio de proporcionalidad en el artículo 68, a cambio de que el PSOE aceptase la constitucionalización de la provincia como circunscripción y la remisión a una futura ley electoral a la hora de fijar el número mínimo de diputados que se habría de elegir en cada caso. En la práctica, esta fórmula no haría sino brindar sustento constitucional al sistema electoral instaurado con carácter provisional por el Real Decreto Ley de Normas Electorales de marzo de 1977, que tan buenos resultados había proporcionado a la UCD en las elecciones de junio de ese año, cuando con el 35% de los votos se había hecho con el 47% de los escaños del Congreso. El sistema –que en sus líneas esenciales es el que se ha mantenido en vigor hasta la fecha– atribuía un mínimo de dos diputados a cada provincia, sobrerrepresentando de este modo a las provincias más despobladas del interior de la península, principal granero de votos del centro-derecha, a cambio de infrarrepresentar a las grandes circunscripciones –como Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla– en donde la izquierda era particularmente pujante. Además, la fórmula tenía como consecuencia que la magnitud media de los distritos quedara bastante reducida, lo que contrarrestaba de manera harto efectiva la supuesta proporcionalidad del sistema.

En lo concerniente a la configuración misma del parlamento, la opción bicameral sería defendida vigorosamente por las fuerzas de centro-derecha –y en especial por Manuel Fraga–, en tanto que la izquierda dudaba en sumarse a la defensa del Senado mientras que los perfiles y la misión de la institución no quedasen suficientemente definidos. El respaldo de AP a la subsistencia del Senado se hallaba en buena medida sustentado en la concreta configuración que a la cámara alta había dado la Ley para la Reforma Política –sistema electoral mayoritario, sobrerrepresentación de la España rural, designación por el Rey de una quinta parte de los senadores–, que el partido confiaba en poder reproducir en el articulado constitucional. Pero para la izquierda la subsistencia de la cámara alta solo resultaba justificada si ésta iba a convertirse en una cámara de representación territorial, lo que suponía que la solución a este problema se hallase estrechamente anudada a la que se diese al problema regional. A la postre, la Constitución acabaría en efecto reproduciendo buena parte de los elementos que habían configurado a la cámara en la Ley para la Reforma Política, de la que el Senado constitucional difería apenas en relación con los senadores por designación real, que desaparecían para dar cabida a los designados por las Comunidades Autónomas. A ello se llegaría, no obstante, sólo después de un agotador debate en el que la inercia

institucional –por un lado– y la incertidumbre respecto de la evolución futura del Estado de las Autonomías –por otro– obraron decisivamente en favor del mantenimiento –con el retoque antes mencionado– del *status quo*. En el camino, los objetivos contradictorios de las distintas fuerzas políticas se anularían mutuamente, quedando sucesivamente descartadas la propuesta de un Senado representativo de las Comunidades Autónomas, la de un Senado representativo de las entidades territoriales –en abstracto– que pudieran ser creadas en el futuro, y la de un Senado de extracción exclusivamente provincial. Como se podrá comprobar, la indecisión que durante las últimas legislaturas ha bloqueado las sucesivas propuestas de reforma de la institución se hallaba ya en buena medida presente en el momento constituyente.

En los debates relativos al modelo económico de la Constitución las posiciones de las fuerzas parlamentarias se revelaron, en un primer momento, fuertemente polarizadas en torno al eje izquierda-derecha. Ello obligó a los representantes socialista y comunista a ejercer una fuerte presión sobre el resto de los miembros de la Ponencia para hacerles ver la trascendencia que para ellos tenía la obtención de significativas concesiones en este ámbito, tan sensible a los ojos de sus electores. La solución de consenso finalmente adoptada se construiría sobre la base de un reconocimiento explícito de “la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado” en el artículo 38, y la constitucionalización en el Título VII de fórmulas especialmente caras para la izquierda como la subordinación de la riqueza del país “al interés general”, “la iniciativa pública en la actividad económica” y la posibilidad de reservar al sector público el control de “recursos o servicios esenciales” (artículo 128), la participación de los trabajadores en las empresas y de los ciudadanos en “organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general” (artículo 129), o la planificación económica por parte del Estado con el propósito –entre otros– de “estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución” (artículo 131). Otras fórmulas transaccionales igualmente relacionadas con el modelo económico de la Constitución sería las que se pueden hallar en el artículo 33 –que reconoce el derecho a la propiedad privada y la herencia, pero que subordina su contenido a su función social– o, en fin, en la muy polémica regulación del derecho de huelga, en la que los ponentes ucedistas actuaron como árbitros del debate, eliminando la referencia al cierre patronal que en el primer borrador habían apoyado a instancias de AP, pero manteniendo varias de las precauciones (la referencia a la defensa de los intereses de los trabajadores como objeto del derecho, y al mantenimiento de los servicios mínimos) que tanta desconfianza despertaban en la izquierda.

Con todo, los debates más enconados –y, por consiguiente, los consensos más complejos– fueron los que se produjeron durante el proceso constituyente en materia de distribución territorial del poder. El debate se planteó en dos momentos sucesivos: uno, a la hora de acordar los principios sobre los cuales se habría de sustentar el sistema, cuya formulación debía quedar entronizada en uno de los primeros artículos del Título Preliminar; y otro, a la hora de concretar esos principios y sentar las bases para la construcción de lo que con el tiempo se llamaría “El Estado de las Autonomías”, fórmula novedosa que se pretendía equidistante del unitarismo reinante durante el período franquista, del federalismo reivindicado por parte de la izquierda y del secesionismo por el que porfiaban algunas fuerzas nacionalistas.

Por lo que hace a lo primero, los sectores más conservadores no se avinieron a aceptar la constitucionalización del “derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones” que se reivindicaba desde la izquierda y desde los partidos nacionalistas, sin

antes garantizarse que en el mismo punto en el que éste se reconociera se declararía también que la “unidad de la Nación española” constituía el fundamento mismo de la Constitución. Más aun, estos mismos sectores presionaron –se dice que en nombre de las autoridades militares– incluso para que este principio quedara inserto en el texto constitucional con la debida solemnidad, y de ahí que a la postre el artículo dos acabase calificando a la nación española como “patria común e indivisible de todos los españoles”, y que su unidad recibiese en este mismo apartado el adjetivo de “indisoluble”. Pero la mejor muestra de la capacidad de acomodo de los constituyentes fue, sin duda, la introducción en el texto de ya mencionado artículo segundo del término “nacionalidades”. Mientras que catalanes y vascos aspiraban a que la Constitución acogiese su tesis de que España no era sino una “nación de naciones”, como presupuesto para el reconocimiento del derecho al autogobierno de éstas últimas, para la UCD y Alianza Popular tanto la idea como el término eran de todo punto inaceptables. Además, mientras que catalanes y vascos deseaban para sus territorios un tratamiento diferenciado, que se hiciese eco de su singularidad cultural –el famoso “hecho diferencial”– los partidos de la derecha eran más bien partidarios de dar un tratamiento idéntico a todos los territorios del país, tuvieran o no lengua propia, experiencia anterior de autogobierno o –en fin– partidos nacionalistas autóctonos con representación en las Cortes. A la postre, el consenso se lograría en torno al binomio “nacionalidades y regiones”. Con él se satisfacía en parte a los nacionalistas, que lograban introducir en el texto constitucional un término que, aun no siendo el deseado, sí se hallaba conceptualmente cercano a éste, al tiempo que se daba pie a la pretendida diferenciación entre unos y otros territorios; y se satisfacía en parte a los partidos de la derecha, que evitaban los problemas que se podrían derivar de dar cabida en la Constitución a la tesis de la “nación de naciones”. En todo caso, la solución del artículo dos se revelaría como poco más que una cortina de humo tras la que ocultar momentáneamente el problema de la articulación territorial de España, toda vez que ni en ese mismo punto ni en ningún otro apartado de la Constitución se identificaba qué territorios iban a merecer el nombre de “nacionalidades” y a cuáles no les cabría más que ser “regiones”, del mismo modo que tampoco se anudaban consecuencias jurídicas de ningún tipo a la autoidentificación de una comunidad autónoma con uno u otro concepto. Una vez más, el consenso y la ambigüedad iban de la mano.

Por último, y en lo que hace al debate en torno al Título VIII de la Constitución, la búsqueda de fórmulas aceptables para todos se vio fuertemente dificultada por la existencia de muy encontradas y muy radicales posturas de partida entre las distintas fuerzas del arco parlamentario. Mientras que en torno a algunos de los temas que se habían abordado hasta ese momento las posiciones de los partidos habían acabado polarizándose en torno a la relativamente simple disyuntiva derecha-izquierda, con las fuerzas nacionalistas manteniéndose al margen de la cuestión o sumándose sin mayor esfuerzo a una de las dos alternativas, confrontados ante el desafío de perfilar la futura estructura territorial del Estado ni la postura de partida de Alianza Popular coincidía con la de la UCD, ni ésta era coincidente con la de la izquierda, ni las exigencias de los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco eran asimilables a ninguna de ellas ni –de hecho– enteramente coincidentes entre sí. En esencia, lo que Alianza Popular proponía era el mantenimiento de un Estado unitario descentralizado en el que a lo sumo tendría cabida la mancomunidad de algunas diputaciones provinciales; la UCD se inclinaba a reconocer –como mucho– alguna forma de autonomía política para Cataluña, Galicia y el País Vasco que no implicase una radical transformación del modo de

organización del Estado en su conjunto, si bien algunos de sus líderes regionales habían hecho patente su voluntad de no quedarse atrás si se abrían vías para el acceso a la autonomía; socialistas y comunistas postulaban un modelo federal de impronta mayormente igualitaria –por más que los socialistas catalanes se hubieran posicionado en este punto cerca de sus adversarios nacionalistas–; y éstos, junto con los nacionalistas del PNV, abogaban en primer lugar por el reconocimiento constitucional de sus derechos históricos y la reinstauración de la autonomía perdida con el advenimiento del franquismo, y sólo subsidiariamente por la generalización de un sistema autonómico en el que consideraban esencial el reconocimiento de sus particularidades respecto del resto de los territorios del país. A la postre, el consenso se lograría a partir de la efectiva marginación en el proceso decisorio tanto de Alianza Popular como del PNV, en quienes coincidía la triple condición de ser quienes proponían las alternativas más radicales –cada una, naturalmente, en un sentido–, quienes menor propensión al compromiso habían acreditado, y quienes menos fuerza numérica podían poner en apoyo de sus posturas. A partir de esta exclusión –que tendría obviamente su coste: AP propondría durante años la reforma del Título VIII, y el PNV sostiene todavía hoy que “los vascos no votamos la constitución”– la búsqueda de compromisos a tres bandas entre la UCD, el tándem PSOE-PCE y los nacionalistas catalanes se vería enormemente facilitado, entre otras cosas por la desunión interna de los primeros, el pragmatismo de los segundos, y el posibilismo de éstos últimos. De hecho, la fórmula finalmente inserta en el Título VIII acabaría conteniendo elementos destinados a satisfacer a todas las partes implicadas, aun a costa de introducir en la Constitución especiales dosis de ambigüedad: así, se constitucionalizaría la estructura provincial existente como exigía la UCD, se abriría la posibilidad de que todos los territorios accedieran –con las condiciones y por los procedimientos previstos– a la autonomía, sentando las bases para la instauración de un modelo susceptible de operar sobre patrones no muy distintos de los propios de un Estado federal, como querían los partidos de la izquierda; y se establecerían vías cualificadas de acceso a la autonomía exclusivamente destinadas a las llamadas “nacionalidades históricas”, para quienes se reservaba la posibilidad de acceder de inmediato al máximo techo competencial, tal y como exigían los nacionalistas.

#### IV. LAS CARENCIAS DEL CONSENSO

No cabe duda de que la valoración entre la sociedad y la clase política española del proceso constituyente de 1977-78 y de sus frutos es netamente favorable, como lo es también –aunque quizás aquí la componente crítica sea algo mayor– entre la comunidad académica. Y no cabe duda de que el principal argumento sobre el que durante los últimos veinticinco años se ha venido sosteniendo ese juicio positivo es el de que la Constitución española de 1978 fue una constitución consensuada o –como se prefiere decir– una Constitución “para todos”.

El argumento, con ser cierto, no debería tampoco ser exagerado. El acuerdo constitucional dejó resueltos para varias generaciones algunos de los problemas que, también desde generaciones, habían venido dividiendo profundamente a los españoles. Y lo hizo merced a un consenso tan amplio, tan profundo y tan inmediatamente asumido por los ciudadanos de a pie que prácticamente apartó –o al menos marginó– del debate político cotidiano cuestiones otrora tan controvertidas como la forma de Estado, los

poderes del monarca, la subordinación del poder militar al civil, la independencia de la justicia o la supremacía de la Constitución. Sin embargo, en otras materias los protagonistas del proceso constituyente no pasaron de lograr un acuerdo sobre los principios generales a aplicar que efectivamente las neutralizó como fuente potencial de oposición a la aprobación de la Constitución, pero al precio de postponer los debates –y los consiguientes desacuerdos– hasta el momento de brindar desarrollo normativo a las provisiones constitucionales y de aplicar éstas en la práctica. De este modo, cuestiones que en la Constitución quedaron zanjadas merced a acuerdos de principio dotados de un amplio respaldo parlamentario –como las relativas a las relaciones Iglesia-Estado, al sistema electoral, al modelo económico, a la regulación del Senado o al sistema autonómico que se quería perfilar– resurgirían de nuevo al poco tiempo, forzando a los partidos parlamentarios bien a fraguar nuevos consensos, bien a mantener un *status quo* insatisfactorio pero carente de alternativas, bien a imponer su criterio sobre el de fuerzas sociales o políticas que desde el momento constituyente no habían hecho sino perder representatividad social<sup>37</sup>.

Con todo el problema más grave, y también más recurrente, es el que afecta a aquéllas cuestiones sobre las que los constituyentes no fueron capaces de cerrar un acuerdo digno de tal nombre, cuestiones de entre las que al menos una sobresale con absoluta nitidez: el problema vasco. Ya se ha apuntado que la exigencia central del nacionalismo vasco de que la Constitución “reconociere” –no bastaba con que amparase y respetase– los derechos históricos de los territorios forales, a modo de hecho preconstitucional que los parlamentarios –y aun los ciudadanos españoles– no tenían más alternativa que asumir, no llegó a encontrar acomodo satisfactorio en la Constitución. Sobre este desencuentro, el nacionalismo vasco comenzaría de inmediato a construir todo un rosario de nuevas y viejas afrentas que la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979 no logró desmontar, sino tan solo diferir en el tiempo. Fortalecidas por la recurrente amenaza del terrorismo –hoy todavía presente, aunque felizmente bajo mínimos– las exigencias del nacionalismo vasco han sido durante estos últimos veinticinco años –y con toda seguridad lo seguirán siendo en el futuro más inmediato– la demostración más palpable de que el consenso constitucional no estuvo exento de fisuras. Aunque si hemos de juzgar en función de la flexibilidad demostrada por las últimas propuestas del ejecutivo vasco, sería honesto preguntarnos si una dosis adicional de flexibilidad podría en verdad habernos llevado mucho más allá de donde llegó el proceso constituyente que, hace ahora veinticinco años, condujo a la promulgación de la vigente Constitución española de 1978.

---

<sup>37</sup> En este asunto es útil la clasificación tripartita que propone Richard Günther, al argumentar que el proceso constituyente español se cerró, según los temas, con tres grados diferentes de resolución de conflictos: “resolución total de conflictos”, “regulación satisfactoria de los conflictos” y “carencia de acuerdo adecuado”. El único caso que incluye en éste último apartado es, precisamente, el problema vasco. Véase Richard GÜNTHER: “El proceso constituyente español”, *Revista de Estudios Políticos* nº 49 (1986), págs. 33 a 61, en págs. 48 a 50 (originalmente, “Constitution Making in Contemporary Spain”, en Keith BANTING y Richard SIMEON [eds.]: *The Politics of Constitution Making: Varieties of National Experience*, Macmillan, Londres, 1984).