



de los distintos órganos constitucionales: en ese examen siguen el orden establecido por la Constitución o el que sus propios esquemas intelectuales les sugiere. Este libro se aparta enteramente de tales cánones. Los redactores del mismo, en su exposición, se apoyan en las tres grandes calificaciones que el artículo primero de la Constitución atribuye al Estado dibujando en la misma: Estado democrático, Estado social y Estado de Derecho. Cada una de estas calificaciones les permite estudiar el ordenamiento constitucional dividiéndolo en tres grandes apartados dentro de los cuales se inserta el examen de las instituciones que, a un tiempo, los definen y los sustentan. El Estado democrático supone pluralismo y participación: el estudio del pluralismo lleva naturalmente al de la normativa y realidad de los partidos políticos y de los demás grupos con significación política; el estudio de la participación lleva, de la misma manera, al del referéndum en sus distintas modalidades y al de las demás formas en que aquélla se articula en la Constitución. El mismo criterio se utiliza en el examen y exposición del Estado de Derecho y del Estado social. De este modo, el Estado se nos ofrece como una institución de instituciones: la totalidad nos permite comprender mejor las partes que lo integran, y el examen armonizado y singular de éstas, una visión más lograda del conjunto. La sistemática es, pues, original y rigurosa; el resultado conseguido a través de ella, estimable y esclarecedor (2).

Pero, además, el método. Durante mucho tiempo, el Derecho Constitucional—por razones varias que aquí no interesan—ha quedado anegado, entre nosotros, por la Ciencia Política; quizá en este momento, por reacción, se pase a construir nuestra disciplina como un tejido de esquemas formales y abstractos. Es necesario evitar y alejar ese riesgo. Una disciplina que se titula Derecho Constitucional o Derecho Político, que se profesa en las Facultades de Derecho, que se enseña por juristas a futuros juristas, ha de tener un contenido y ha de exponerse según un método rigurosamente jurídico. Pero esto sentado, debe añadirse que la atención a las raíces y a la proyección política de la norma aparecen de todo punto indispensables para su debida comprensión. El jurista que prescinde de la Política llega a resultados vacíos de sentido o, a lo sumo, a un conocimiento del Estado falto de todo aliento vital. Un Derecho Constitucional separado de la política sería un manojo de formas sin alma, un conjunto de esquemas admirables por su compostura y simetría, pero totalmente incomprensibles, ya que, en la mayoría de los casos, la política ilumina la naturaleza íntima de aquellos principios que luego tienen una consagración y concreción en la letra de la norma positiva. Pues bien, DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA parecen haber seguido tales criterios. La exposición es, preferentemente, jurídica; pero siempre

---

(2) Debo tenerse presente, a lo largo de este comentario, que el volumen primero, que comprende estas tres calificaciones constitucionales, tendrá su continuación en un segundo volumen dedicado al examen de la Monarquía parlamentaria y del Estado autonomista.

que resulta necesario o conveniente, se precisa los orígenes o la razón política de la norma y la proyección que tiene o puede tener en la realidad. La conjugación de la norma jurídica con el dato político se hace, en este libro, con tacto y con aquella prudencia que debe ser hábito mental y gesto gremial en quienes se dedican al menester intelectual.

En suma: nos encontramos ante un texto que, por su rigor y claridad puede ayudar a los estudiantes a preparar el programa de su disciplina. Pero el propósito de los autores va más allá: el profesor DE ESTEBAN y sus colaboradores consideran que, en cuanto especialistas de Derecho Público, deben contribuir a que los ciudadanos conozcan la nueva norma fundamental, sus valores, sus instituciones y los mecanismos de gobierno que establece a fin de que la Constitución penetre en la sociedad y ésta la haga suya. Ciertamente es necesaria una tarea de pedagogía constitucional: tarea que —a mi juicio— resulta, en ocasiones, difícil y penosa, al menos por tres motivos diferentes. De una parte, la Constitución misma, con su imperfección, con sus ambigüedades, con su tono gris, difícilmente puede despertar aquella atención y sentimiento constitucionales que, entre nosotros, ha faltado casi siempre. En segundo lugar, diferentes sectores políticos piden ya la reforma de una Constitución consensuada que se acaba de estrenar: aquí no se discute la oportunidad o la conveniencia de mejorarla; pero, con ello, se penetra nuevamente en aquella senda de inestabilidad que ha sido una de las constantes características de nuestro constitucionalismo y que resta estímulo a toda pretensión pedagógica. Finalmente, resulta duro pedir a estudiantes y ciudadanos el conocimiento y respeto de la Constitución cuando los políticos, en el poder y en la oposición, parecen desconocerla o se ponen de acuerdo para quebrantarla. En todo caso, al margen de estas dificultades, ahí queda, noble y confesado, el propósito académico y pedagógico de los autores del libro: ellos, al menos, salvan ya, con él, su responsabilidad en una tarea que a todos nos incumbe.

Las consideraciones que se han expuesto hasta aquí sirven para presentar el libro y para elogiar justamente sus cualidades; las que, en lo sucesivo, se exponen son simples acotaciones a su lectura.

\* \* \*

El libro se inicia con una detenida introducción en la que se relata minuciosa y ordenadamente la trayectoria política española desde que comienza la transición hasta la promulgación de la Constitución. En esa trayectoria pueden diferenciarse dos etapas: la preparación de la Ley para la Reforma Política y el proceso constituyente en sentido estricto.

1. El examen de la Ley para la Reforma Política, de sus antecedentes, de sus vicisitudes, resulta necesario para comprender la sustitución de un régimen político por otro. Ninguna norma, ninguna institución política contienen en sí mismas una significación propia: sólo pueden ser conocidas y

valoradas cuando se descubren sus concretas raíces históricas y se las sitúa en el marco temporal que les corresponde. En este punto, Van Dyke ha comparado la situación de quien se aproxima a contemplar la realidad política con la de quien llega al teatro cuando la representación ha comenzado: una persona que entre en la sala cuando la obra se encuentre a mitad, difícilmente podrá entender el resto de la misma si no se le explica el desarrollo anterior del argumento (3). De manera parecida, para comprender nuestra realidad política actual, es necesario saber algo sobre el proceso histórico de su formación, sobre sus personajes, cómo llegaron al escenario, cómo se han comportado hasta el momento en que, con vocación de claridad intelectual, nos asomamos a contemplar aquella realidad. El profesor DE ESTEBAN, en la línea de esta exigencia, nos ofrece una narración coherente y precisa de los sucesos que llevaron a la Ley para la Reforma Política y de la actuación de quienes, en tales sucesos, fueron protagonistas y actores. Ciertamente, quienes, como espectadores, los presenciaron pueden, en esa narración, recordar y valorar, ya en perspectiva, los trabajos y los días de aquellos meses; pero, además, conviene tener presente que están llegando a la Universidad generaciones para las que tales tiempos son historia: son los espectadores que llegan cuando la representación ha comenzado y aún de alguna manera ha quedado atrás. Estas generaciones, para comprender la realidad política actual, están especialmente necesitadas e interesadas en conocer la trama argumental, es decir, la historia de una trayectoria que, en este libro, se les ofrece de manera puntual y precisa.

La Ley para la Reforma Política se examina en su naturaleza y contenido; pero quizá habría podido prestarse una mayor atención a sus dimensiones y efectos jurídicos. Los redactores de la Ley la presentaron como una Ley Fundamental más: tal calificación era realmente, un sarcasmo. La nueva Ley era un mecanismo inteligentemente meditado para provocar la demolición del edificio construido sobre las demás Leyes Fundamentales. Cualquiera que sea el valor que quiera atribuirse a las cláusulas de intangibilidad, algo parece evidente: cuando esas cláusulas se revisan—lo señaló Schmitt (4)—nos encontramos ante la destrucción del ordenamiento constitucional que las contiene. Así sucedió entre nosotros. En este punto, conviene subrayar algo que, posiblemente, no se ha recordado de manera suficiente: la nueva Ley no contenía una cláusula derogatoria. Tal omisión se intentó justificar alegando la dificultad de proponer una relación completa de las normas e instituciones que, respectivamente, quedaban derogadas o modificadas y aun eliminadas; pero quizá la verdadera razón residió en que la cláusula derogatoria hubiera mostrado, en toda su dimensión, el destroz irreparable que la nueva Ley causaba en la construcción institucional existente. Cuando la Ley para la Reforma Política quedó aprobada, tal

(3) VAN DYKE: *Ciencia política: un análisis filosófico*, trad. esp., 1962, pp. 29-30.

(4) SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, trad. esp., pp. 30-31.

construcción quedó reducida a un edificio jurídico en ruinas, provisionalmente apuntalado, para permitir su derribo total guardando ciertas formas. La Ley, con sus principios, con la creación de unas Cortes bicamerales, con la aceptación expresa del sufragio universal, con la admisión tácita de los partidos políticos, no permitía ya una revisión restauradora de las Leyes Fundamentales, sino su demolición completa para construir un edificio constitucional de nueva planta. Lo que formalmente se presentaba como una reforma era, en rigor, una ruptura y profunda ruptura: no se pasaba de una Constitución a otra, sino de un régimen a otro muy diferente.

2. Después, sigue el análisis, agudo y completo, del proceso constituyente, de sus diferentes etapas, de sus principales características. Quizá en relación a éstas, podría haberse adicionado una y subrayado otra: las dos —reserva y mediocridad— están, de algún modo, relacionadas entre sí.

A) El proceso constituyente siguió, en determinados momentos, un curso reservado de dudosa regularidad. El profesor Alzaga, protagonista y espectador directo de los hechos, nos ha dejado un valioso testimonio de ese curso en la penumbra: «De hecho—escribe—durante el largo caminar de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso hubo de funcionar una especie de segunda Ponencia *de facto* y noctámbula que integrada por parlamentarios de numerosos partidos fue reformando muchas actuaciones alcanzadas en la Ponencia y elaborando de común acuerdo multitud de enmiendas *in voce* que eran presentadas y votadas en las sesiones oficiales y diurnas de la Comisión...»: de tal modo que la Comisión Constitucional del Congreso, frecuentemente, se limitaba a asumir y aceptar los acuerdos logrados en sede extraparlamentaria (5). Por esta razón, la lectura del Diario de Sesiones resulta, frecuentemente, de escasa utilidad para quien busca en sus páginas el esclarecimiento de un problema concreto o una interpretación orientadora: «El debate—ha escrito el profesor Sánchez Agesta—se ha mantenido sólo en muy pequeña parte en el Parlamento, y los historiadores que el día de mañana busquen sus fuentes en el Diario de Sesiones sufrirán una decepción o un engaño. Las verdaderas fuentes habrá que buscarlas en la prensa, en los coloquios científicos, en las memorias que refieren los diálogos y compromisos de los políticos, fuera del salón de sesiones...» (6). La reserva, en rigor, fue el precio pagado para conseguir el consenso.

La postergación del Parlamento quizá fue, en determinados momentos, conveniente para lograr el acuerdo, pero sentó un precedente negativo que ha tenido continuación en la etapa postconstitucional. En efecto, los estatutos catalán y vasco no se examinaron propiamente en la Carrera de San Jerónimo, sino en el Palacio de la Moncloa; de tal manera que el estudio y

(5) ALZAGA, O.: *La Constitución española de 1878 (Comentario sistemático)*, Madrid, 1878, página 50.

(6) SÁNCHEZ AGESTA: «Un libro sobre la Constitución», en *Ya*, 18 de enero de 1979. El artículo es un comentario al libro de Alzaga.

discusión a que se refiere el artículo 151 de la Constitución se limitó a un repaso formal de los acuerdos concluidos en lugares, reuniones e instancias situadas a extramuros del Parlamento. Cuando se escriben estas líneas se está siguiendo una conducta y una trayectoria similares en relación a la racionalización del proceso autonómico; y aún se diría, en términos realistas, que en esa racionalización se está inventando un procedimiento de iniciativa legislativa intermedio entre el proyecto de ley, cuya responsabilidad corresponde al Gobierno y la proposición de ley que nace en las Cámaras, generalmente, por presión de la oposición. Quizá el acuerdo sobre la Constitución—y los posteriores sobre autonomías—no habría sido fácil sin el recurso a la reserva; pero la marginación del Parlamento en estos temas puede llevar a consecuencias penosas: si cada vez que se suscita un tema delicado de interés nacional, en vez de exponerse pública y decorosamente, se acude a negociaciones silenciosas y silenciadas, el Parlamento servirá para discutir una nueva Ley Hipotecaria o una nueva Ley sobre Propiedad Horizontal; y esto supuesto, quizá podría pensarse—por reducción al absurdo—en su supresión y en confiar estas tareas a Academias y Comisiones científicas mejor preparadas para ello. Se ahorraría dinero y tiempo y seguramente se ganaría en eficacia y pulcritud.

B) Pero, además, la discusión constituyente, en la parte que nos es conocida a través del Diario de Sesiones, se resiente—salvo contados momentos—de una notoria mediocridad. Las citas doctrinales y las referencias a constituciones extranjeras son frecuentes; pero unas y otras parecen superficiales y asimiladas de manera deficiente. Cuando se tiene presente—el propio DE ESTEBAN lo apunta—los debates de otras Constituyentes anteriores, el tono gris de las de 1977-78 se hace todavía más patente (7). En este año se cumplen cincuenta de las Constituyentes de 1931: resulta fácil recordar el discurso de Jiménez de Asúa al presentar el texto constitucional; los de Ortega y Gasset, al examinar su contenido; el de Azaña, sobre el tema religioso; los de Fernando de los Ríos sobre los puntos más dispares: con frecuencia, fragmentos de tales discursos podrían trasladarse a un Tratado de Derecho Constitucional. En cambio, ahora resulta difícil señalar un discurso magistral pronunciado en el Congreso de Diputados o en el Senado. Sin embargo, resulta obligado matizar este juicio con dos precisiones diferentes. De una parte, la presencia e intervención de constitucionalistas y administrativas en las Constituyentes, permitieron la mejora de numerosos preceptos y extremos de la Constitución. De otra parte, la lección de la Historia y la prudencia de los parlamentarios hizo desaparecer el tono agrio y agresivo de otros tiempos: los temas conflictivos—salvo el regional—se habían suavizado; el tono de las discusiones fue inferior, pero infinitamente más conciliador que hace cincuenta años.

---

(7) DE ESTEBAN, libro comentado, p. 31.

El profesor DE ESTEBAN analiza detalladamente las características de la nueva Constitución: de ellas, tres merecen una atención especial.

1. Por de pronto, nos encontramos ante una Constitución escasamente original que aparece «como una especie de mosaico formado por diferentes trozos de origen diverso...» (8). Así es. Cuando apareció el texto del primer anteproyecto de Constitución en el *Boletín Oficial de las Cortes*, el día 5 de enero de 1978, el profesor Marías publicó un artículo severamente crítico en el que se denunciaba la gran renuncia: la renuncia a la originalidad. «España—escribió—tiene ahora que reconstituirse y organizarse; tiene que conseguir una nueva articulación política y social de su territorio; tiene que inventar creadoramente una forma de Monarquía... Sobre nada de esto parece haberse reflexionado un cuarto de hora al preparar el anteproyecto, a no ser que para obturar las posibilidades abiertas, para sustituir la realidad por cualesquiera ficciones o convenciones...» (9). El profesor Marías, al valorar el texto definitivo de la Constitución, ha rectificado algunos de los juicios iniciales; pero si del transcrito se suaviza el reproche, parece que sigue siendo válida la crítica esencial: la falta de originalidad de la Constitución. Nos encontramos ante un texto convencional que recoge las líneas esenciales del Derecho Constitucional europeo. Difícilmente podía ser de otro modo: vivimos unos tiempos en que el pensamiento político ha quedado detenido; en que la imaginación creadora del hombre parece haberse agotado en otros campos del saber. El mundo actual, dotado de medios técnicos prodigiosos, surtido abundantemente de métodos positivos, no ha sabido procurarse una política que guarde relación con los medios de vida que ha creado: los pensadores políticos, desde decenios atrás, se sienten desbordados y se limitan a señalar el curso de la historia sin aliento ni capacidad para tratar de encauzarlo y orientarlo. En todo caso, entre nosotros no se ha producido la intuición genial o la reflexión madura que permita llevar a la Constitución las nuevas dimensiones del Estado, del poder, de la sociedad. De esta manera, la Constitución recoge materiales de distinta procedencia—italianos, alemanes, portugueses—sin que parezca haberse afinado el criterio de selección; y la mezcla con materiales de nuestras Constituciones monárquicas y de la del 31 ha dado como resultado una obra mediocre en el fondo y carente de finura en la presentación (10).

2. La Constitución se ha preparado bajo una noble preocupación: que sea un texto fundamental elaborado por todos los grupos políticos y aceptable por todos ellos; que sea un conjunto coherente y articulado de concesiones; que sirva a la integración política de los españoles y no se convierta—como ha sucedido en tantas ocasiones anteriores—en factor de

(8) DE ESTEBAN: *Op. cit.*, p. 43.

(9) JULIÁN MARIAS: «La gran renuncia», en *El País*, 14 de enero de 1978.

(10) El profesor Varela, discípulo de De Esteban, ha estudiado detenidamente ese juego de influencias en «La Constitución española en el marco de Derecho Constitucional Comparado», recogido en *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, 1978, T. I., pp. 13 y ss.

discordia y división. El propósito se ha formulado a través de expresiones distintas. El profesor Peces-Barba consideraba que el consenso consistía en conseguir que en el texto constitucional «no hay nada que pueda ser absolutamente inaceptable para cualquiera de los grupos parlamentarios aquí existentes, porque entendemos que con esta Constitución deben gobernar todos...» (11). Por su parte, el profesor Fraga entendía que el consenso suponía «renunciar a imponer unos a otros una trágala constitucional»; que las palabras y estipulaciones del texto significasen claramente lo mismo para todos, «huyendo de toda ambigüedad o contradicción en los términos»; que, ciertamente, el compromiso no podía llegar a todos los extremos y detalles: «ahí residen precisamente—concluía—la verdadera actitud de un consenso democrático, en aceptar, sin vetos ni reparos, a esa parte inevitable de todo acuerdo parlamentario que es el respeto a la regla de la mayoría...» (12). Y, sin embargo, pese a tan nobles propósitos, el consenso se ha logrado sólo de manera dudosamente satisfactoria por motivos varios. Por de pronto, en ocasiones, no se ha concretado en coincidencia, sino en la inserción en el texto fundamental de principios dispares y aún contradictorios. De otra parte, se ha logrado, frecuentemente, mediante la ambigüedad velando entre celajes, la precisión necesaria y exigible en el texto fundamental. Finalmente, el consenso se ha salvado momentáneamente mediante la remisión de los temas conflictivos a leyes orgánicas o leyes ordinarias, con lo que, en rigor, se ha aplazado el debate sobre el fondo de aquellos mismos temas (13).

3. La Constitución se caracteriza por un singular grado de rigidez. El título X establece dos procedimientos distintos de revisión: el del artículo 167 supone una rigidez *templada* que es la regla general; el del artículo 168, una rigidez *agravada* que procede cuando se propone la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo II, sección primera del título primero y al título II. El procedimiento agravado supone tales dificultades que, posiblemente, esconde un deseo de intangibilidad que los redactores de la Constitución no se han atrevido a consignar: quizá por considerar que las cláusulas de intangibilidad tienen un valor discutible y relativo; quizá, más concretamente, por estar reciente el recuerdo de lo sucedido con la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional que se definían a sí mismos como permanentes e inalterables. Pero, además, el procedimiento agravado sugiere otra consideración: la autodisolución del Parlamento, en los países en que se halla establecida, se propone evitar la convocatoria de referéndum; las elecciones convocadas tendrán como punto central de la campaña la conveniencia o la inoportunidad de la revisión: si esta resulta nuevamente apro-

(11) DSC, 5 de mayo de 1978, pp. 2021-2022.

(12) DSC, 5 de mayo de 1978, p. 2043.

(13) ХЕНРИХО ДЕ МИÑÓN: «Falsas y verdaderas vías de consenso constitucional», en *Revista de Estudios Políticos* núm. 9, pp. 73 y ss.

bada por el Parlamento es porque los electores han dado su visto bueno a la iniciativa de reforma constitucional otorgando su voto a los partidos que la defienden; de esta manera la exigencia adicional de un referéndum posterior fijado en el artículo 168 resulta superfluo y se convierte exclusivamente en un obstáculo más para desalentar el proceso revisionista. Finalmente, los autores del libro se plantean el problema de determinar si el artículo 168—que no es materia especialmente protegida—puede llevarse a cabo por la vía del 167: «una reforma del título X—escriben—que tuviera como fin último la revisión de algunas de las materias recogidas en el artículo 168, aunque formalmente puede defenderse, iría contra el espíritu de la Constitución y supondría un fraude legal» (14).

\* \* \*

El Estado democrático—tal como hoy se concibe y tal como lo configura nuestra Constitución—descansa sobre dos principios esenciales: el pluralismo y la participación. Siguiendo la línea expositiva del libro que comentamos, quisiéramos en este lugar apuntar algunas consideraciones sobre uno y otro principio.

1. Una sociedad pluralista está fundada en la diversidad de creencias, ideologías e intereses: el pluralismo supone el reconocimiento de esta diversidad y un conjunto de instituciones que, respetándola, tratan de reducirla a una síntesis en que pueda darse un orden de convivencia humana. Desde otra perspectiva, el pluralismo supone que una sociedad está formada por un conjunto de grupos y asociaciones organizados en función de una variedad de ideologías e intereses y que, dentro de la organización política, deben ser respetados como esferas peculiares con su propia personalidad: es decir, que la realización de los fines humanos no corresponde exclusivamente al Estado o al individuo, sino que existe una suma de asociaciones o grupos intermedios aptos para la realización de tales fines (15). El artículo primero de la Constitución señala como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico el respeto al pluralismo político; pero el profesor De Esteban advierte atinadamente que, junto a él, se sitúa el religioso, el social, el profesional. Con todo, aquí se quiere proponer sólo algunas acotaciones al pluralismo político tomando como punto de partida las observaciones del autor.

El pluralismo político supone la licitud y la admisión de una variedad de ideologías y de corrientes de opinión en el seno de la sociedad y la determinación por ellas de la orientación del poder estatal: tales ideologías tienen su expresión más concreta en la existencia de los partidos políticos.

(14) Véase p. 280.

(15) FERNÁNDEZ MIRANDA: *Estado y Constitución*, 1975, pp. 101-4. Véase también, con directa referencia a la Constitución, SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, pp. 88-92, y RAMÍREZ, M.: «Participación y pluralismo en la Constitución de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1978.

El pluralismo político define esencialmente la democracia y la diferencia de otros sistemas: en una estructura totalitaria, los que disienten son huéspedes potenciales o efectivos de la cárcel; en una sociedad pluralista, toman asiento en las asambleas e instituciones representativas y constituyen una alternativa de poder (16). La Constitución de 1978 es la primera, entre nosotros, que ha formalizado el reconocimiento de los partidos como expresión del pluralismo político, precisando sus funciones y fines detenidamente examinados en el libro que estamos comentando. Pero si, desde una perspectiva teórica, la determinación de las funciones parece correcta, resulta más problemática la viabilidad de la exigencia establecida al final del artículo 6.º: «la estructura interna de los partidos y su funcionamiento deberán ser democráticos». Tal exigencia pretende llevar a la estructura y dinámica del partido político la vigencia de los principios democráticos expresados en la Constitución; de otra parte, si los partidos son piezas indispensables para la realización de la democracia moderna es lógico que comiencen aplicándose a sí mismos las exigencias que quieren llevar a la organización y funcionamiento del Estado.

En este último punto se detiene el profesor De Esteban con realismo. Los partidos políticos—cualquiera que sea el juicio que puedan merecer—son indispensables para la democracia: para la formación y manifestación de la voluntad popular y para la participación política. Por su parte, el artículo 4.º de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, procura asegurar la democracia interna de los partidos a través de medios diferentes: el carácter de órgano supremo de la asamblea general de todos los asociados; el derecho de sufragio activo y pasivo de todos los miembros para los cargos del partido; el derecho de los miembros a la información sobre las actividades y situación económica del partido, y la elección de los órganos directores mediante sufragio libre y secreto. Y, sin embargo, pese a la definición constitucional y a las prevenciones legales, resulta difícil admitir que nuestros partidos tengan una estructura y actividad democráticas. El profesor De Esteban advierte que aquí nos encontramos ante una ficción constitucional expresada en términos de buenos deseos: «... Hoy por hoy, son escasísimos, si es que hay alguno, los partidos de masas que funcionan internamente de forma democrática... Bastaría observar, por ejemplo, cómo se confeccionaron las listas de las candidaturas de los partidos en las elecciones celebradas hasta ahora, después de la muerte de Franco, en España, para comprender que tal regla ha brillado en todos los partidos por su ausencia. De llevarse a cabo tal requisito constitucional habría que concluir afirmando que todos los partidos políticos españoles contemplados desde esta óptica son anticonstitucionales...» (17). He ahí la paradoja: los instrumentos necesi-

(16) SÁNCHEZ ACESTA, *loc. cit.*

(17) Página 79. En el mismo sentido, LUCAS VERDÚ, P.: «Derecho Político y transformación política española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* número 55.

rios para la democracia política funcionan de manera antidemocrática; asociaciones reconocidas por la Constitución con fines de la mayor importancia se sitúan al margen de ella. Será necesario un esfuerzo de imaginación y una dosis de honestidad para salvar esa situación contradictoria: mientras subsista, seguramente nuestro país será una democracia sin el pueblo.

2. El segundo principio sobre el que descansa el Estado democrático es la participación. El proceso de poder en una sociedad democrática supone no sólo una comprensión plural de ésta, sino una constante relación de participación en competencia entre tal pluralidad de individuos y grupos. La participación significa la presencia activa de los ciudadanos y de los grupos en las instituciones del Estado, en grado más o menos inmediato y a través de procedimientos establecidos, para determinar la política nacional. La Constitución establece y garantiza la participación en el ámbito estrictamente político; pero—a semejanza del pluralismo—trata de fortalecerla y potenciarla en todos los planos de la sociedad. El artículo 9.º, 2, invita a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Ciertamente, la democracia no puede reducirse a la participación electoral cada cuatro años; pero aquel precepto fija una meta cuyo alcance no depende sólo de la Constitución ni de la actuación de los poderes públicos, sino también y muy especialmente de la existencia de una conciencia cívica que lleve a interesarse por todos los problemas y tareas de la sociedad. Los poderes públicos podrán remover obstáculos y promover la participación en los términos señalados; pero tal participación sólo se realizará en la medida en que adquieran conciencia del deber de actuar. Es necesario subrayarlo: no hay democracia sin demócratas. Lo propio de la democracia es el ser voluntaria y la democracia es, ante todo, un estado de espíritu. Ese espíritu supone un profundo interés por el destino de la comunidad a que se pertenece; un deseo de participar en él a todos los niveles de comprensión, decisión y acción; una convicción de que la vida humana está como amputada si permanece limitada a un horizonte individual; una conciencia de que es necesario que en la sociedad exista más justicia e igualdad. Tal es el espíritu que Montesquieu llamaba virtud o amor de la República, es decir, de la cosa pública (18).

El libro se detiene en el examen de las diversas formas de participación; pero presta especial atención al referéndum. En relación al mismo, quizá habrían podido subrayarse las siguientes consideraciones:

a) El artículo 92, 1, que establece el llamado *referéndum consultivo*, confunde dos instituciones o mecanismos diferentes: referéndum y plebiscito. El primero supone la aprobación o rechazo de un texto legal por el Cuerpo electoral. Las decisiones políticas no se someten a referéndum: se

(18) MENDES-FRANCO: *La República moderna*, trad. esp., 1963, pp. 188-9.

someten a plebiscito (19). La confusión entre los dos mecanismos se operó, principalmente, en el régimen anterior: los referéndums de 1947 y de 1966, respectivamente, significaron más la adhesión a un régimen y a quien lo encarnaba que la ratificación, respectivamente, de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado y a la Ley Orgánica del Estado.

b) Los redactores de la Constitución rechazaron el referéndum legislativo por dos motivos: de una parte, por su uso anómalo en el régimen anterior y —en otro contexto— en la Quinta República francesa bajo el mandato del general De Gaulle; de otra parte, por la conveniencia o necesidad de fortalecer la democracia representativa. Los dos motivos para el rechazo parecen difícilmente atendibles. Si en otros tiempos o lugares se usó indebidamente del referéndum legislativo, lo pertinente no es suprimirlo, sino depurarlo y rescartarlo para la democracia. Pero, además, la democracia representativa, entre nosotros —y en otros lugares— aparece, en buena medida, expropiada por los partidos políticos: justo es que, en determinadas ocasiones, se conceda al pueblo la posibilidad de expresar directamente su voluntad.

c) El referéndum consultivo suscita todavía dos sugerencias. Primera: el resultado del referéndum no vincula al órgano que debe adoptar la decisión consultada; pero, políticamente, parece difícil imaginar que tal órgano ignore el resultado. Segunda: las decisiones políticas se traducen generalmente en leyes; el texto literal del artículo 92 puede quedar eludido mediante un expediente fácil: se consulta al pueblo y el resultado de la consulta se articula en un texto legislativo.

d) La experiencia de los referéndums celebrados después de promulgada la Constitución, limitada sólo a los autonómicos, ha resultado negativa por razones ajenas a la institución. La convocatoria del referéndum para la ratificación de los Estatutos catalán y vasco se realizó de manera inconstitucional. El referéndum andaluz dio pretexto a manipulaciones en la Ley Orgánica que regula las diferentes modalidades del mismo que suponen una infracción de la Constitución. Finalmente, la trayectoria del Estatuto gallego rompió literalmente el artículo 151 y, a la postre, concluyó en un voto con tal grado de abstención que debiera obligar a la meditación.

La mitad, aproximadamente, del libro está dedicada al estudio del Estado de Derecho: en ese gran apartado se exponen los principios del mismo, los derechos y deberes fundamentales, sus garantías, el Poder Judicial, la Justicia Constitucional y la reforma constitucional. La precisión, la claridad, el examen detallado —que son características de todo el libro— aparecen aquí con singular relieve por la amplitud del tema y por la extensión con que aparece expuesto. No se trata de seguir aquí toda la materia, sino de

---

(19) Véase sobre la diferencia, RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho Político*, 1939, páginas 518 y ss. Véase también PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, 1976, p. 498.

apuntar solamente algunas consideraciones en relación al Estado de Derecho, tal como los recoge el artículo 9.º, 3, de la Constitución.

1. El principio de legalidad constituye una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, la más importante de las columnas sobre las que se asienta todo el Derecho administrativo. El principio de legalidad, en su sentido amplio y general, aparece recogido en el artículo 9.º, 1, según el cual los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; el artículo 9.º, 3, parece referirse especialmente a la sujeción de la Administración Pública a la ley (20). Esta referencia especial puede justificarse por la razón de las relaciones entre Estado y ciudadano se canalizan a través de la Administración: «En realidad —escriben los autores del libro—, aunque de carácter general tiene su destinatario más importante en la Administración en cuanto que brazo del Estado y habida cuenta del elevado poder que éste y, en su virtud, aquélla acaparan.» Por esta razón, conviene fijar el sentido y alcance de esta referencia especial.

El Estado de Derecho supone que la autoridad administrativa, en relación a los administrados, sólo puede emplear medios autorizados por el orden jurídico vigente, especialmente por las leyes. Esto implica dos cosas: por una parte, cuando entra en relación con los administrados, la autoridad administrativa no puede ir en contra de las leyes vigentes ni apartarse de las mismas, sino que está obligada a respetar la ley. Por otra parte, en el Estado de Derecho que ha alcanzado su completo desarrollo, la autoridad administrativa no puede imponer nada a los administrados si no es en virtud de una ley, y no puede aplicar respecto a ellos, sino aquellas medidas previstas explícitamente por las leyes o al menos implícitamente autorizadas por ellas. El administrador que exige de un ciudadano un hecho o una abstinencia debe empezar por mostrarle el texto de la ley de donde toma el poder para dirigirle ese mandamiento. Por consiguiente, la autoridad administrativa, en sus relaciones con los administrados, no solamente debe abstenerse de actuar *contra legem*, sino que además está obligado a actuar solamente *secundum legem*. Finalmente, el régimen de Estado de Derecho implica esencialmente que las reglas limitativas que el Estado se ha impuesto a sí mismo en interés de sus súbditos podrán ser alegados por éstos de la misma manera que se alega el derecho, ya que sólo con esta condición habrán de constituir para los súbditos verdadero derecho. El Estado de Derecho es, pues, aquel que al mismo tiempo que formula prescripciones relativas al ejercicio de su potestad administrativa asegura a los administrados, como sanción de dichas reglas, un poder jurídico de actuar ante una autoridad jurisdiccional con

---

(20) GARRIDO FALLA: Estudio del artículo 9.º de la Constitución en *Comentarios a la Constitución*, 1980, dirigidos por él mismo.

objeto de obtener la anulación, la reforma o, por lo menos, la no aplicación de los actos administrativos que las hubieran infringido (21).

2. Los autores del libro —al igual que la mayoría de los tratadistas y comentaristas de la Constitución— identifican la publicidad con la publicación remitiéndose al artículo 1 del Código civil. Y, sin embargo, quizá sea necesario distinguir la publicación de la publicidad: este término y no aquél es el que la Constitución utiliza. La publicación es una necesidad que deriva de la naturaleza de las cosas: es necesario que el ciudadano tenga conocimiento de una norma para que pueda observarla y darle el debido cumplimiento. La publicación de una norma es condición de cumplimiento y eficacia del Derecho, ya que nadie puede acatar preceptos que no conoce. La publicación de la norma tiene por finalidad conseguir que todo ciudadano sepa lo que le está permitido y lo que le está prohibido, de manera que cada uno pueda calcular las consecuencias jurídicas de sus propios actos. En fin: la publicación supone una simple y elemental ilustración del ciudadano; lleva a su conocimiento actos acabados y perfectos; le notifica su contenido, la fecha de su aparición, el día que entra en vigor. La publicidad tiene otro sentido: supone la realización efectiva del régimen democrático asociando al ciudadano a la elaboración de actos realizados por sus representantes. La publicación pone al ciudadano ante hechos consumados; la publicidad le ofrece la posibilidad de seguir la génesis del acto del representante y le procura los medios de hacer conocer y expresar su opinión y sentimiento antes de que el acto sea definitivo. La publicidad sirve al Parlamento para saber si va de acuerdo con la opinión pública, para clarificar las diferencias que pueden existir entre aquél y el conjunto del país. De otra parte, el pueblo, mediante la publicidad, sigue un determinado tema y aprende a comprenderlo; se beneficia de las lecciones que puedan darle los hombres experimentados. Con el secreto, los ciudadanos, no se instruyen; con la publicación se les revela muy limitadamente las razones del acto que se da a conocer; con la publicidad se consigue la educación política en la democracia (22).

3. Los autores del libro —ya se ha apuntado— examinan con precisión los distintos principios sobre los que descansa el Estado de Derecho, por el orden en que el artículo 9, 3 de la Constitución los enumera; pero, curiosamente, guardan silencio sobre el de la seguridad jurídica. Es difícil determinar si este silencio se debe a olvido involuntario o a la consideración de que tal principio se encuentra, de algún modo, subsumido, en nuestro tiempo, subrayar la importancia de la seguridad jurídica, al menos en una de las dimensiones que resultan más frecuentemente desconocidas: la certidumbre en el Derecho. Esta exigencia responde al sentimiento individual que quiere conocer de antemano las consecuencias jurídicas de los propios actos:

(21) CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, trad. esp., 1948, p. 450.

(22) Véase la lúcida exposición de BARTHELEMY y DUEZ: *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933.

quien se compromete a algo o inicia una actuación de cualquier indole ha de encontrar una respuesta jurídica cierta en el ordenamiento jurídico vigente en relación a las responsabilidades en que incurre o puede incurrir (23).

En nuestros días el Estado de Derecho, y más concretamente la seguridad y certidumbre jurídicas quedan sensiblemente deterioradas por la multiplicación de las leyes y el cambio frecuente de las mismas. Las leyes deben ser cambiadas y hasta por naturaleza son mudables: el Derecho está profundamente vinculado a la vida y a la historia, que son necesariamente cambiantes. Pero el cambio continuo de las leyes produce la quiebra de la certidumbre del Derecho y provoca la desconfianza del individuo hacia el Estado. La naturaleza del hombre no permite que las leyes sean eternas; pero, al menos, deben tener una cierta duración. Mejor es soportar una ley mala que cambiarla demasiado a menudo; la ley se hace no sólo para mandar, sino también para que dure. No puede ser eterna; pero debe ser longeva. Todo cambio en la ley supone alteración de iniciativas y trastorno de previsiones; el cambio demasiado frecuente —conviene reiterarlo— atenta a aquella seguridad que es la más profunda naturaleza del Derecho (24).

Más todavía: la forma de redacción de las leyes es un instrumento de seguridad. La redacción debe ser precisa y clara. La seguridad jurídica significa, entre otras cosas, que el Derecho sea cierto, que sus normas sean comprendidas, que fijen con razonable precisión lo que ordenan, lo que prohíben, lo que autorizan. Las fórmulas jurídicas equívocas o cuyo sentido no es preciso son algo más que un error literario; afectan a la sustantividad misma del Derecho. Las normas, consideradas aisladamente y en su conjunto deben ofrecer una estructura racional y una forma correcta de tal suerte que sea posible descubrir su sentido y alcance. Los elementos de cada norma deben ser precisos, completos, y la posición de ella en relación a las demás ha de responder a un orden. El desorden trae consigo la confusión, provoca incertidumbre en la comunidad y en los mismos juristas; en suma, conduce a la pérdida o menoscabo de la seguridad jurídica.

\* \* \*

La última parte del libro se halla dedicada al examen del Estado social tal como lo dibuja nuestra Constitución. Esta calificación constitucional es, sin duda, la que expresa con mayor firmeza la profunda transformación que, desde hace ya largas décadas, el Estado viene experimentando. Entre el Estado de 1900 y el de 1980 apenas hay nada en común. El primero era un administrador encargado de garantizar la seguridad de los ciudadanos, el respeto de las libertades, la educación y la política exterior. El Estado de 1980 asume todas estas funciones; pero, además y al mismo tiempo, es el primer propietario, el primer empresario, el primer consumidor del país. El Estado, en nuestros días, controla prácticamente toda la vida económica, determina

(23) GARRIDO FALLA, en loc. cit.

(24) LÓPEZ DE OÑATE: *La certeza del Derecho*, trad. esp., 1953.

las inversiones a realizar, asegura contra la ignorancia, la enfermedad, los accidentes de trabajo a la totalidad de ciudadanos (25). El cambio es de tal magnitud que no puede decirse que sea el mismo Estado. De ahí que muchos de los problemas de las democracias actuales proceden simplemente de que las Constituciones, aunque sean un modelo de sabiduría política, no se ajustan a la multiplicación de las actividades del Estado. Política y socialmente, todo ha cambiado; constitucionalmente, todo sigue igual o casi igual. La imagen que las Constituciones actuales nos ofrecen del Estado resulta irreal, y el estudio de los órganos constitucionales difícilmente puede ofrecernos una visión aproximada de la compleja y, a veces, caótica estructura estatal. Pero todavía hay más. Las tareas del Estado social son tantas y tan variadas que es lícito preguntarse hasta qué punto puede, en cuanto Estado nacional independiente, cumplir siempre esas funciones teniendo en cuenta, además, la tendencia a complicarse cada vez más, así como la aparición de nuevos y urgentes problemas. Puede ocurrir —y en parte está ya sucediendo— que el conjunto de cuestiones económico-sociales que asaltan al Estado contemporáneo sea de tal envergadura que éste se muestre incapaz de resolverlas, lo cual plantea un problema grave respecto a la estructura política más conveniente para enfrentarse con ellas. En suma: la plena realización del Estado social quizá tenga que suponer la superación del Estado como forma de organización política.

La Constitución viene a concretar la forma de Estado social —aparte de las proclamaciones de los artículos 1 y 9— en el capítulo III del título II que trata de los principios rectores de la política social y económica. Ese capítulo es pródigo y generoso en promesas y compromisos. Aquí la Constitución se preocupa de los niños, de los jóvenes, de la familia, de la tercera edad; la Constitución afirma el derecho al trabajo, a una justa remuneración, a una vivienda digna, a una educación completa, al acceso a la cultura; la Constitución quiere que los poderes públicos fomenten el deporte y la adecuada utilización del ocio. La Constitución de 1812 aspiraba a que los españoles fueran justos y benéficos; la Constitución de 1978 desea la mayor felicidad posible para todos los españoles. En suma: la Constitución contiene una dosis considerable de utopía. La inclusión de tantos deseos y propósitos generosos en la Constitución ha suscitado pareceres encontrados. El profesor Herrero de Miñón, en sede parlamentaria, decía: «Para muchos, la parte dogmática es el lugar de las utopías y sin duda la utopía tiene una gran función en la vida política. Pero su lugar es otro. La libertad y sus concreciones han de ser el orden material de valores que inspire el ordenamiento constitucional con una gran pretensión de validez, y esto es lo que falta necesariamente en la utopía: la posibilidad de realizarse ahora y aquí...» (26).

(25) Véase CLUB JEAN MOULIN: *El Estado y el ciudadano*, trad. esp., 1967, p. 17. Entre nosotros, véase GARCÍA-Pelayo: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977.

(26) DSC, 5 de mayo de 1978, p. 2026.

En cambio, el profesor Elías Díaz, en sede extraparlamentaria, afirmaba: «A mí me parece importante que en la Constitución haya una serie de principios programáticos, porque en cierto modo esos principios forman lo que podría llamarse el *horizonte utópico* de la Constitución. Estaría en contra de una Constitución estrechamente positivista, es decir, de una Constitución que se limitase a reconocer los derechos que aquí y ahora son perfectamente aducibles ante un juez. Por supuesto, el derecho al medio ambiente, el derecho a una mejor calidad de vida, el derecho al pleno empleo no son derechos que se puedan alegar hoy ante un Tribunal. ¿Hay por eso que eliminarlos? No. Yo creo que esos *derechos* son los que marcan precisamente ese horizonte utópico que en cierto modo va a permitir la movilización futura de la Constitución...» (27).

Estas consideraciones llevan a los autores a plantearse, en las últimas páginas del libro, el valor y sentido de los principios rectores de la política social y económica. En torno al problema, parecen apuntarse dos tesis diferentes. La *primera* —expuesta principalmente por el profesor García de Enterría— señala que toda la Constitución tiene valor normativo inmediato según resulta del artículo 9.º, 1; que la vinculación normativa afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos sin excepción; que el contenido normativo de la ley fundamental se afirma y debe afirmarse no sólo en relación al Poder legislativo, sino también en relación a los demás Poderes y, por supuesto, a los Jueces y Tribunales (28). La *segunda* —propuesta por el profesor Garrido Falla— alega que la inclusión de un precepto en el texto constitucional o legal no le convierte automáticamente en norma jurídica; que es necesario, además, que tenga la estructura lógica de la tal norma y contenga un mandato, orden o prohibición; que lo demás es retórica constitucional; que el artículo 53,3 comprende las diferencias que existen entre los verdaderos preceptos constitucionales y la mayoría de los que se contienen en el capítulo II; que por esta razón califica a estos últimos de «principios informadores» y añade que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (29). *Finalmente*, los autores del libro que estamos comentando parecen adoptar una postura más matizada, flexible y atendible: «Lo que puede deducirse del contenido del artículo 53 —se escribe— respecto de los principios rectores es que, por una parte, no son verdaderos derechos y que, por tanto, sólo su desarrollo legislativo engendrará derechos subjetivos. Sin embargo, pudiéndose invocar como criterio interpretativo ante los Tribunales ordinarios, por una parte, y ante el Tribunal Constitucional por otra; toda ley que viole los principios rectores en el sentido de restringir realizaciones

(27) Véase *El País*, 7 de febrero de 1978.

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La Constitución como norma jurídica», en *La Constitución española de 1978*. Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. García de Enterría, p. 112.

(29) GARRIDO FALLA: *Op. cit.*, pp. 596 y ss.

del Estado en las materias por ellos reguladas incurre en vicio de inconstitucionalidad...» (30).

Este libro, por su rigor, está escrito para los estudiosos; por su claridad, para los estudiantes. Su glosa puede terminar con dos citas precisas de muy diferente procedencia.

Cuando el proceso constituyente se aproximaba a su fin el entonces presidente del Congreso de Diputados, señor Alvarez de Miranda, decía: «Esta Constitución, modesta, realista e ilusionada abre, sin embargo, muchas posibilidades a la imaginación y a la prudencia de nuestros políticos, y a la ciencia y capacidad creadora de nuestros juristas, a quienes desde aquí convoco para dotar a España, a partir de nuestro modesto texto, de la doctrina constitucional que nunca en su historia ha tenido» (31). Pues bien, el libro dirigido por los profesores De Esteban y López Guerra supone un abundante caudal de prudencia y de imaginación creadora al servicio de la Constitución, de su estudio meditado, de la elaboración de una doctrina rigurosa sobre la misma.

El profesor Fernández-Carvajal, en un bello libro que acaba de aparecer, ha escrito: «Todo profesor está destinado a tener una especie de segunda vida en la memoria de las promociones que lo oyen o leen. El profesor de Ciencia Política, en particular, es un consejero político por lo común lejano y borroso, pero su obra y su vida estarán logradas, aunque él nunca llegue a saberlo, si acontece que en el acto de votar o en el seno de un debate político, acaso pasados muchos años, alguien, alumno o alumno de su alumno, adopta gracias a él y como resultado del eco de su enseñanza, una actitud más clarividente...» (32). Quizá el mejor elogio que puede hacerse del libro que hemos comentado es que por su calidad y ponderación merece ser llamado a tener este noble destino.

---

(30) *Op. cit.*, p. 210. Un lúcido enlace de las tres calificaciones constitucionales en GARRORENA: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Murcia, 1980.

(31) DSC, 18 de julio de 1978, p. 4326.

(32) FERNÁNDEZ-CARVAJAL: *El lugar de la Ciencia Política*, 1981, p. 26.