

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL
Catedrático de Derecho Constitucional

DISCURSOS PARLAMENTARIOS (Y OTRAS DISERTACIONES)

Marcial Pons

Fundación Concordia y Cultura

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	13

I

HACIA LAS ELECCIONES GENERALES A CORTES CONSTITUYENTES

I.1. VISIÓN RETROSPECTIVA DEL PROCESO CONSTITUYENTE HACIA EL QUE CAMINAMOS. Contribución de la oposición a una salida del franquismo (<i>Conferencia pronunciada el 20 de enero de 1977</i>)	17
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

II

DEBATE CONSTITUYENTE EN COMISIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

II.1. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 1 (<i>LA SOBERANÍA NACIONAL</i>)	29
II.2. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 1.3 (<i>LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA</i>)	33
II.3. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 12 (<i>CONCESIÓN DE EXTRADICIÓN</i>)	37
II.4. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 15 (<i>LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA</i>)	41
II.5. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 22 (<i>EL DERECHO DE FUNDACIÓN</i>)	47

	Pág.
II.6. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 26 (<i>DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA</i>)	51
II.7. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 63.1 (<i>EL SISTEMA ELECTORAL DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</i>)	53
II.8. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 156 (<i>EL PLANTEAMIENTO POR UN ÓRGANO JUDICIAL DE CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ANTE EL TC</i>)	59

III

DEBATE CONSTITUYENTE EN SESIONES PLENARIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

III.1. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 12 (<i>CONCESIÓN DE EXTRADICIÓN</i>)	63
III.2. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 15 (<i>LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA</i>)	69
III.3. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 25 (<i>LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA</i>)	73
III.4. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 50 (<i>LOS ESTADOS EXCEPCIONALES CON SUSPENSIÓN DE DERECHOS Y LIBERTADES</i>)	79
III.5. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 63.1 (<i>LA REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS</i>)	81
III.6. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, ARTÍCULO 81 (<i>LA INICIATIVA LEGISLATIVA</i>)	89

IV

PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

V

PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL EN MATERIA DE TERRORISMO

VI

DISCURSO REDACTADO, CON NOCTURNIDAD, PARA SU LECTURA POR EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, ADOLFO SUÁREZ, ANTE EL PLENO DEL CONGRESO

VI.1. DISCURSO DE ADOLFO SUÁREZ EN SESIÓN DE APROBACIÓN DEL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN.....	107
Nota previa	107

VII

**DISCURSOS, EN EL PLENO DEL CONGRESO,
DURANTE LA PRIMERA LEGISLATURA
(DESARROLLO NORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN)**

VII.1.	PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (<i>artículos 2, 6, 7, 32, 80, 81, 82, 83, 84, Disposición Transitoria segunda y Disposición Adicional tercera</i>)	117
VII.2.	EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (<i>Debate en el Congreso del texto que regresó del Senado</i>)	131
VII.3.	SOBRE PROPOSICIÓN NO DE LEY DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA DEL CONGRESO ACERCA DE ÓRDENES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PARA REGULAR LA FORMACIÓN RELIGIOSA EN EL BACHILLERATO	139
VII.4.	SOBRE PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES	147
VII.5.	SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSOR DEL PUEBLO	157
VII.6.	AL RETORNAR LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE DEFENSOR DEL PUEBLO, ENMENDADA POR EL SENADO...	161
VII.7.	DEBATE SOBRE LA LEY ORGÁNICA REGULADORA DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO	163
VII.8.	CONTINUACIÓN DEL DEBATE DE LA LEY ORGÁNICA REGULADORA DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO	173

VIII

**INTERVENCIONES PARLAMENTARIAS EN LA SEGUNDA
LEGISLATURA, DESDE LA OPOSICIÓN**

VIII.1.	DEBATE SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN, EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, SOBRE ENMIENDAS A LA TOTALIDAD	185
VIII.2.	DEBATE SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL CONGRESO	205
	Inicio del debate el 6 de diciembre de 1983	205
	Continuación del debate sobre la Ley Orgánica del Derecho a la Educación y el equilibrio natural entre la libertad de cátedra y carácter propio del centro, el 7 de diciembre de 1983.....	212

	Pág.
Oposición a la limitación por la Presidencia de la Comisión del uso de la palabra para defender sus enmiendas en la forma ordinaria	220
VIII.3. DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE DERECHO A LA EDUCACIÓN, EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	225
Continuación del debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación en el Pleno del Congreso el día 15 de diciembre de 1983	233
Continuación del debate sobre el Título IV del Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación, en el Pleno del Congreso el 16 de diciembre de 1983	243
Prolongación del debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación (sobre el consejo escolar del centro), en el Pleno del Congreso el 19 de diciembre de 1983	256
Cierre del debate de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación.	267
VIII.4. CONCLUSIÓN DEL DEBATE PARLAMENTARIO SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN, TRAS SU TRÁNSITO POR EL SENADO, DE RETORNO AL PLENO DEL CONGRESO	273
VIII.5. TOMA EN CONSIDERACIÓN DE PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA SOBRE TIPIFICACIÓN PENAL DE LA COLOCACIÓN INDISCRIMINADA Y ARBITRARIA DE ESCUCHAS TELEFÓNICAS. DEBATE EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	281
VIII.6. DEBATE A LA TOTALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, EN EL PLENO DEL CONGRESO	285
VIII.7. DEBATE DE TOTALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL EN EL PLENO DEL CONGRESO	297
VIII.8. DEBATE SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL EN LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO	309
Continuación del debate de Comisión sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el 27 de marzo de 1985	310
VIII.9. DEBATE SOBRE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	315

IX

**INTERVENCIONES PARLAMENTARIAS, DESDE LA OPOSICIÓN,
EN LA TERCERA LEGISLATURA**

IX.1. INTERVENCIÓN EN SESIÓN DE INVESTIDURA DE FELIPE GONZÁLEZ EN 1986.....	323
IX.2. DEBATE DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1987, EN SESIÓN PLENARIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	331
IX.3. DEBATE SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....	347

X

**DISCURSO ANTE EL II CONGRESO NACIONAL
DEL PARTIDO DEMÓCRATA POPULAR**

X.1. DISCURSO, COMO PRESIDENTE DEL PDP, ANTE EL II CONGRESO NACIONAL	361
Nota previa	361

XI

**ENTREVISTA SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE,
CONCEDIDA A *HISTORIA CONSTITUCIONAL***

XI.1. ENTREVISTA CONCEDIDA A LA REVISTA <i>HISTORIA CONSTITUCIONAL</i>	379
OTROS LIBROS DE ÓSCAR ALZAGA	397

PRESENTACIÓN

Al acercarse el cuarenta aniversario de nuestra Constitución, buenos amigos me preguntaban cómo se consensuaron ciertos mojones de la transición y los más jóvenes se interesaban por el clima de diálogo, que prevaleció durante el proceso constituyente en nuestras cámaras parlamentarias. Mi avejentada cabeza pensó que lo más objetivo sería compilar aquello que personalmente había sostenido en sede parlamentaria y en alguna otra tribuna.

Así empecé por recuperar una conferencia que había pronunciado en enero de 1977, ante numerosísimo público, que reflejaba nuestra visión de cómo los dirigentes de partidos ilegales centristas de la oposición democrática podíamos participar en diseñar y compartir el camino hacia unas elecciones libres y competitivas, que abriesen en sede parlamentaria un proceso constituyente, e incluso participar en una coalición electoral de centro. Era un proceso difícil, necesitado de un diálogo generoso, inspirado en los versos de Antonio Machado: «Tu verdad no, la verdad. Vamos juntos a buscarla. La tuya guárdatela». Se trataba de hacer concesiones y ofrecer ciertas seguridades a quienes gobernaban, para lograr lo que nos parecía más básico: alcanzar por primera vez tras cuarenta y un años que España, según la expresión de Julian Marías, volviese a estar en manos de los españoles. El amigo lector, a día de hoy, probablemente la considerará una conferencia de particular mixtura, pues bajo el estilo profesoral late la preocupación de quienes estábamos aún en la ilegalidad, por superar décadas de discordia y construir entre todos diálogo, comprensión recíproca y las condiciones para transitar, en un clima de consenso, hasta un auténtico Estado de Derecho, dotado de una Constitución política inspirada en las de los mejores modelos europeos de la época. Recordamos que en la primera fila del público estuvo sentado el entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Osorio, acompañado de tres ministros. Días después me hicieron llegar su cortés felicitación junto con varias reservas. Aquello obviamente no iba a ser fácil.

Seguidamente hemos recopilado nuestras intervenciones en la legislatura constituyente, en que hicimos uso de la palabra en representación del grupo parlamentario de UCD, siempre que se nos pidió. Solo esquivé intervenir en defensa de puntos relacionados con el Título VIII del proyecto de Constitución, sobre cuya singular ingeniería, casi emplazada en las antípodas de la doctrina federal, fui tan crítico que cuando simultáneamente escribí durante 1978 mi grueso *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978* en lo relativo a buena parte del Título VIII, me acogí a la falta de tiempo disponible para escribir poco de aquellos aspectos «que nos permiten atrevernos a profetizar que los especialistas harán una dura crítica del nivel de técnica legislativa que arroja este Título y en especial su Capítulo Tercero que desde luego es el meollo de aquel»¹.

Al inicio de la legislatura de 1979, tras declinar cortésmente el ofrecimiento que me hizo el presidente Suárez de entrar en el Gobierno como ministro de Educación, se me nombró portavoz del grupo centrista en la Comisión Constitucional del Congreso, sin perjuicio de encomendarme poco después la presidencia de la Comisión de Justicia y seguidamente fusionar esta con la Comisión de Interior, también bajo mi presidencia. Dedicué muchas energías a responsabilizarme de las enmiendas que hubimos de presentar a los proyectos de Estatutos autonómicos redactados en cada Comunidad, pero en la negociación de algunos puntos delicados se nos cortocircuitó desde Presidencia para aceptar soluciones tan inconstitucionales como el considerar competencias exclusivas de ciertas Comunidades Autónomas varias materias definidas en el artículo 149.1 de la Constitución como competencias exclusivas del Estado, lo que, al no recurrirse por inconstitucional, las convertiría en compartidas. En tales diálogos políticos en la cúspide se sumaron otras concesiones, que en mi modesta opinión eran también inconstitucionales. Consecuentemente, aunque seguí llevando en este ámbito los trabajos del Grupo Parlamentario centrista, soslayé sistemáticamente tomar la palabra en los debates, para no tener que defender soluciones con las que discrepaba. De manera que mis intervenciones versaron sobre otros Títulos de la Carta Magna.

Desafortunadamente, en esta primera legislatura la mesa del Congreso, al parecer por razón del insuficiente número de taquígrafos, acordó no cubrir con miembros de este cuerpo los debates sobre proyectos de importantes leyes orgánicas de desarrollo de la Constitución, mantenidos en la Comisión de asuntos constitucionales y en la Comisión de Justicia, sin quedar constancia escrita de los correspondientes debates, que frecuentemente tuvieron un buen nivel y de los que quienes en ellos participamos guardamos muy grato recuerdo.

Los discursos parlamentarios obviamente son de naturaleza singular, en parte porque el orador, en nuestra realidad parlamentaria grupocrática, habla en nombre de su grupo parlamentario; pero, sobre todo, porque lejos de articularse como una conferencia a impartir ante un público pasivo,

¹ ALZAGA, Ó., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Del Foro, 1978, p. 819.

se deben construir en atención a su finalidad: la defensa racional de unas tesis, bien ante parlamentarios a que se aspira a convencer para obtener sus votos o impulsarlos hacia una enmienda transaccional, o bien —si no se cree posible mover de sus posiciones a los restantes grupos— con la voz dirigida a la tribuna de prensa, de la que manarán las versiones del debate que al día siguiente leerá la ciudadanía o, en algunas ocasiones, esbozando en el *Diario de Sesiones* puntos de apoyo para un posible recurso contra la ley resultante ante el Tribunal Constitucional. A lo anterior, según creemos, se suma que un diputado debe oír con atención a su oponente para asumir en alguna medida sus posiciones y para contraargumentar, en lo que proceda, con óptimas formas. Un debate parlamentario que merezca tal nombre ha de situarse en las antípodas de los diálogos de sordos y estar presidido por razonamientos que buscan persuadir al discrepante con la dialéctica de quien defiende una tesis frente a otras, que de ordinario también merecen respeto. En la legislatura constituyente y en la siguiente —en que el Gobierno no gozaba de la mayoría absoluta— el clima de diálogo real, conformado por argumentaciones sólidas, ayunas de todo impropio, fue bastante más frecuente de lo que aconteció en legislaturas posteriores, como acreditan las intervenciones parlamentarias que recogemos.

Nuestras intervenciones en la legislatura de 1982 las formulamos en nombre de la Coalición Popular, y a comienzos de la de 1986 hablamos en representación del PDP, con voluntad de practicar una oposición impregnada de mesura y ayuna de descalificaciones. Desde un propósito constructivo procurábamos ofrecer ideas y alternativas basadas en el progreso del Estado de Derecho, en el avance del sistema educativo y en la modernización de nuestras políticas económico-sociales, sin perder de vista nunca las pautas parlamentarias de las mejores experiencias europeas. De esos discursos de oposición, que intentábamos fuesen rigurosos, documentados y carentes de tintes demagógicos, quizá quepa subrayar las intervenciones en el debate de los presupuestos generales del Estado para 1987, con cruces de intervenciones con el ministro Solchaga, que aún hoy conservan interés. De esa época transcribimos también un discurso extraparlamentario, el pronunciado ante el II Congreso Nacional del PDP, que trasluce una visión de cómo concebir un partido político, bastante diferente de las que después han prevalecido en nuestro país.

Hemos de reconocer que nuestra experiencia en el foro, por ejercer la abogacía, nos fue útil para desenvolvemos en el hemiciclo del Congreso; mantenían su vigencia las reflexiones que al término de la gran guerra nos dejó escritas Max Weber sobre la positiva presencia de abogados en los debates parlamentarios². Si hubiéramos de teorizar sobre las particularidades de los discursos parlamentarios, anotaríamos que, a diferencia de los debates que se mantienen en la sala de un tribunal por los letrados de las partes, en que los intereses en juego presiden el conflicto, en un debate sobre el proyecto de Constitución, o centrado, por ejemplo, en la Ley Orgánica so-

² WEBER, M., «Parlamentarización y democratización», en *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, pp. 227 y 228.

bre un derecho fundamental o reguladora del Tribunal Constitucional, lejos de existir una colisión de intereses más o menos legítimos, lo que afloran son visiones un tanto dispares sobre cómo consolidar una democracia de calidad. Y en ocasiones se palparán convicciones, e incluso sentimientos, que impregnarán los razonamientos del orador; que, aunque sea letrado en ejercicio, hablará en forma bien diferente a como lo haría en estrados.

Esa correlación mantiene un cierto paralelismo con la que se puede establecer entre los discursos en la tribuna del Congreso de un profesor de Derecho constitucional y las lecciones que el mismo imparte en las mismas fechas en el aula desde su cátedra, pues el docente en su universidad difunde sus conocimientos, sin otro afán que transmitirlos con claridad a sus alumnos y convertirlos en adictos al estudio; mientras que cuando opera como diputado, ha de atender a la lógica funcional de la institución parlamentaria. Pero un profesor no puede despojarse de su condición, ni de sus conocimientos, en una cámara legislativa, de modo que al hacer uso de la palabra, le será difícil ocultar su familiaridad docente con la materia sobre la que se pronuncia. De manera que bien puede decirse que casi todos los discursos parlamentarios aquí compilados están involuntariamente impregnados de nuestra modesta condición profesoral.

Debemos constatar una excepción. La del discurso que Adolfo Suárez me pidió que le escribiese la noche antes del pleno del Congreso de los Diputados que había de cerrar solemnemente los debates sobre el proyecto de Constitución. Lo transcribimos precedido de una breve nota expositiva de esta singular encomienda y de cómo redactamos con nocturnidad en la Moncloa el único discurso parlamentario íntegramente *escrito* que dimos a luz en nuestra vida.

A mediados de mayo de 1987 abandonamos la política, para dedicarnos por entero a la universidad y a la abogacía, donde seguiríamos abordando desde la tarima del aula o en estrados la problemática del Derecho público, pero en forma naturalmente distinta a como lo hicimos en sede parlamentaria. Impregnada del aire académico de esta última etapa es la entrevista que concedimos a la revista *Historia Constitucional*, sobre el proceso constituyente, que cierra el presente volumen.

Madrid, 6 de diciembre de 2018

I

HACIA LAS ELECCIONES GENERALES A CORTES CONSTITUYENTES

I.1. VISIÓN RETROSPECTIVA DEL PROCESO CONSTITUYENTE HACIA EL QUE CAMINAMOS

Contribución de la oposición a una salida del franquismo

*(Conferencia pronunciada el 20 de enero de 1977)**

Para iniciar nuestra reflexión, querríamos centrar la atención en la última etapa del régimen que vino presidida por la dialéctica entre lo que la prensa dio en llamar el aperturismo y el inmovilismo. Como instrumento de análisis será útil recordar las dos dimensiones de la democracia que Robert Dahl ha distinguido: el debate público y el derecho a participar o a estar representado en los resortes del poder. Pues bien, los aperturistas lograron un sustancial avance en el terreno de la libertad de expresión, que contribuyó al tránsito de una situación de «hegemonía cerrada» hacia otra con unas «oligarquías competitivas», que debían ampararse en el estatuto *non nato* de asociaciones políticas para reducir el campo de juego al ámbito del movimiento. Pero el desarrollo rapidísimo de la sociedad española en estos últimos lustros no pudo ser digerido por un sistema político desbordado por los acontecimientos. Realmente, los últimos gobiernos presididos por D. Carlos Arias bien habrían podido hacer suya aquella confesión de Daniel Halévy cuando, en su *Ensayo sobre la aceleración de la Historia*, reconoce: «Pesa sobre nosotros la amenaza de un orden de cosas desproporcionado a lo que somos».

A la postre, para todos, menos para los ultraconservadores, se hizo patente la insoslayable necesidad de sustituir las instituciones políticas que

* Del texto publicado en *Revista de Derecho Público*, 2.^a época, año III, vols. III-IV, 1977, pp. 667 y ss., donde se recogió la conferencia pronunciada el 20 de enero de 1977 en el Club Siglo XXI. Y también en la compilación de este ciclo de conferencias en el curso 1976-1977, Fomento Editorial, vol. II, 1977, pp. 59-75.

legó el general Franco en incuestionable estado mortecino. Como había percibido la fina sensibilidad del doctor Marañón, las instituciones sociales y políticas «mueren siempre cuando, por virtud de una larga descomposición interna, sus resortes de regulación y disciplina han dejado de funcionar. Se achaca entonces la culpa al error de los últimos dirigentes, o al ímpetu de los presuntos sustitutos. Pero en realidad un régimen cuando cae es porque ha muerto antes de caer, aunque su propia pesadumbre le mantuviera en pie como al cadáver del elefante de la fábula».

El cadáver rugoso del viejo paquidermo es, si las cuentas no me fallan, el decimoquinto enterramiento de un orden político fundamental en la Historia contemporánea de nuestra patria. No es este el momento de analizar la razón que pueda asistir al historiador de Oxford, Raymond Carr, cuando, al referirse al pronunciamiento del general Primo de Rivera en septiembre de 1923, afirma que «no era la primera, ni la última vez, que un general aseguraba rematar un cuerpo enfermo cuando, de hecho, estaba estrangulando a un recién nacido». Lo que resulta incuestionable es que la sucesión de órdenes constitucionales en España, fallecidos en edad más o menos avanzada, es una constante de nuestra historia política y que su mayor y más triste nota característica ha sido, con alguna rara excepción, el tratarse de normas fundamentales confeccionadas con estrecha visión de partido y poco aceptables para la inmensa mayoría de los españoles. El discurrir histórico de nuestro pueblo, repleto de movimientos pendulares, propensos a los vuelcos, y ayunos de contrapesos, que se repiten con ligeras distorsiones, constituye uno de los casos a que pueda aplicarse mejor la imagen de la cicloide acuñada en la obra, más citada que leída, del profesor Toynebee.

Esta debe ser la hora del esfuerzo por lograr que la rueda gire, pero no para reproducir inútilmente su movimiento circular en el vacío, sino para tirar del carro de nuestra Historia hacia un sistema de convivencia política sin exclusiones. No se trata tan solo de poner fin al periodo franquista, a lo que, Amando de Miguel, con frase brillante, ha llamado «la guerra de los cuarenta años», sino de poner término a la guerra civil que estalló en 1833, convirtiendo una simple cuestión dinástica en un abismo político, retrasando nuestra modernización cultural y económica y gestando un radicalismo político sin igual en Europa. Se trata de superar, de una vez por todas, la división en dos Españas irreductibles, que han sobrevivido hasta nuestros días y a las que tenemos entre todos que dar albergue no en un régimen de coexistencia, sino de auténtica convivencia.

Desde esta óptica es desde la que querría aproximarme a la reforma política aprobada por las Cortes y refrendada mediante referéndum nacional.

La operación que actualmente pilota el Gobierno del Rey implica la opción por la tercera de las posibilidades que existían sobre el papel: las dos primeras eran, de una parte, el continuismo, con afán que se decía perfeccionista, de las leyes e instituciones políticas vigentes, tesis sostenida por los que parecían creer que, como decía Otto Koellreutter, «era eterno lo que se edificaba después de una guerra victoriosa». Y en segundo término,

la ruptura, es decir, la discontinuidad absoluta con la legalidad del 18 de julio de 1936, para abrir un periodo constituyente desde cero, probablemente bajo el influjo de la experiencia de 1931, modelos que han tenido muy presente algunos políticos de la oposición, pese a constituir un caso muy singular en la Historia política universal. El primer camino difícilmente permitiría la interacción de quienes nos hemos mantenido ajenos al Movimiento y, el segundo habría implicado, según me temo, optar por una fuente de legitimación que no sería considerada válida por la totalidad de la población. En efecto, la experiencia de la Segunda República acredita que la ruptura sobrevenida a raíz de las elecciones municipales de 12 de abril dejó al nuevo régimen sin la legitimidad del anterior. Era una situación bastante análoga, en este punto, a la creada en 1837, por citar tan solo un precedente. A los ojos de los partidarios del sistema sustituido, se estaba ante la creación revolucionaria de un nuevo orden político, lo que, según creían, les legitimaba a su vez para el empleo de la revolución contra el mismo. Los frutos de tal planteamiento están a la vista de todos.

La dialéctica reacción-revolución que permite insertar en un continuo unidimensional buena parte de nuestra Historia política, no era superable ni por vía continuista, ni a través de una ruptura; ambas habrían acarreado infelizmente la marginación de un amplio sector de españoles.

El camino que, más o menos intuitivamente, ha elegido el Gobierno a poco que se paren mientes parece más afortunado. Entiendo que trata de aunar, de un lado, la legitimidad de las Leyes Fundamentales vigentes, válida para un sector de la población, a cuyo fin se ha respetado escrupulosamente el procedimiento de reforma previsto en el artículo 10 de la Ley de Sucesión, y de otro se suma la legitimidad democrática que emana de unas Cortes, auténticamente constituyentes, elegidas por sufragio universal en elecciones, que confiamos sean realmente libres y competitivas. Es una afortunada síntesis entre la legitimidad de la sociedad pseudounánime que se acaba y la fuente de legitimación natural de la sociedad pluralista que hemos de alumbrar entre todos. Y queda enervada la posibilidad de impugnación formal del nuevo orden democrático por la siempre temible extrema derecha.

Merece la pena pararnos un momento a pensar en por qué uno de los más ilustres líderes de la oposición democrática se equivocó por entero cuando, ejerciendo el arriesgado oficio de profeta, pronosticó, aún no hace mucho, que o los procuradores sentados en las Cortes eran un conjunto de «samuráis» dispuestos a hacerse el harakiri o la Ley de Reforma sería estrepitosamente derrotada. Y he aquí que aquel colectivo de padres de la patria, cuyo respaldo electoral en un futuro se nos antoja, en buena parte de los casos, más que dudoso, nos sorprende con su voto afirmativo, es decir, con una proeza que recuerda la del barón de Münchhausen, que consistía en elevarse en el aire tirando de sus propios cabellos.

Pero el «sí» de esas Cortes de tan dudosas convicciones demoliberales no fue un acto de magia, sino algo de lo que puede dar adecuada explicación la politología actual.

Un primer axioma científico, que en última instancia recoge un elemental principio de sentido común, viene a rezar que cuando el precio de la represión supera el precio de la tolerancia, los sectores sociales detentadores de un poder hegemónico se sienten inclinados a transar con sus oponentes y, según el caso, incluso a instaurar un régimen representativo.

Quizá se me podrá objetar que tal axioma puede explicar el comportamiento de los estamentos sociales que apoyan un régimen, pero no el de su clase política, que, movida por un afán de supervivencia, se habría de aferrar a las instituciones que le han permitido artificialmente el desempeño de un «rol» dirigente incontrastable. Pero vislumbraremos posiblemente algo de por qué las Cortes votaron afirmativamente la reforma si prestamos atención al llamado por un sector de la ciencia política norteamericana «principio de seguridad mutua». Es decir, el principio que pregona que en un tránsito de estas características es más factible si se garantiza no ya el acceso al proceso decisorio estatal por parte de la oposición, hasta ahora marginada, sino la confortabilidad en la nueva situación de quienes venían monopolizando el poder. El principio de seguridad mutua, para que resulte operativo, exige el montaje de un sistema de garantías y, en nuestro caso, no parece difícil descubrir la póliza de seguro de vida parlamentaria que se expide en beneficio de la oposición, en un Congreso de Diputados elegido por representación proporcional; mientras que la póliza de que a su vez es destinataria la vieja clase política del sistema tiene forma de Senado elegido con arreglo a un sistema electoral mayoritario. Un sano eclecticismo. El sentido práctico con que se está procediendo puede facilitar la construcción de una plataforma común de convivencia, por contraste con los grandes debates parlamentarios sobre el sufragio durante la vigencia del Estatuto Real, en que el desacuerdo sobre las bases en que había de asentarse el Derecho electoral generó la duradera escisión de los liberales, que tanto contribuyó a la inestabilidad de nuestro siglo XIX. Hoy el Gobierno está dispuesto a negociar un procedimiento sincretista con los dirigentes de la oposición. El principio de seguridad mutua así lo reclama y ambas partes así lo intuyen. No sé si algún que otro requisito del Derecho público podrá alarmarse ante la hechura genuinamente pastelera de la Ley Electoral que se avecina, y que en estos momentos se discute por las denominadas comisiones técnicas.

Por supuesto, hay que soslayar el peligro de que por puro pragmatismo al final no se engendre lo que Donoso Cortés, al referirse a un proyecto de elecciones mixtas, aludía diciendo: «Los miembros de la Comisión han fabricado con sus manos un monstruo que nuestras manos tocan, que nuestros ojos ven, pero que la inteligencia no concibe».

Pero si se salvaguardan los requisitos democráticos mínimos, el juicio que merece la andadura del Gobierno en esta hora constituyente —Ley Electoral inclusive— habrá de ser francamente positiva, por conducir a que el nuevo orden constitucional se apoye en una doble legitimidad —lo que le hará difícilmente impugnable—. Aún más, esa misma obra reformista bien merece ser calificada de auténticamente artística. Estamos asistiendo,

creo, a una verdadera obra de arte político. El arte de lo «hacedero», como gustaba de repetir Cánovas, o, si queréis, el arte de «hacer posible lo que es necesario», según la conocida divisa de un político galo.

Digamos ahora algunas palabras, necesariamente breves, sobre cómo convendría continuar la singladura hasta arribar a puerto seguro.

El mismo realismo que acabamos de elogiar nos ha de obligar a reconocer sin ambages que los problemas constitucionales no son, al menos primariamente, problemas de Derecho, sino de poder. La nueva ordenación jurídico-constitucional no será un simple hallazgo de laboratorio, sino que depende de la distribución de escaños en las Cámaras e incluso de factores reales de poder que no necesitan tomar asiento en el hemiciclo parlamentario. Voy a empezar por aclarar esta última afirmación y, para ello, permitidme que traiga a colación cómo Ferdinand Lassalle, al pronunciar una conferencia en el Berlín de 1862, propuso a sus oyentes el siguiente ejercicio de política ficción. Suponía que un gran incendio había quemado todos los textos constitucionales y disposiciones políticas de cualquier rango existentes en el país. Imaginaba, igualmente, que los prusianos quisiesen aprovechar que las leyes habían perecido para suprimir la Monarquía de Guillermo I. Pero aun en aquellas circunstancias el rey podría decirles a sus impetuosos súbditos: «Están destruidas las Leyes, pero la realidad es que el ejército me obedece». Y es que, concluye Lassalle, «el ejército y los cañones son un fragmento incombustible de la Constitución».

Ni que decir tiene que entre nosotros van a existir factores reales de poder que tampoco pueden ser desconocidos. La Constitución habrá que construirla a la medida del cuerpo social nacional, que no va a cambiar de la noche a la mañana por la mera voluntad de unas Constituyentes. La historia nos muestra la gran razón que asistía a Bonald cuando este ironizaba las pretensiones de algunos liberales de su época carentes de sentido realista, diciéndoles: «La Nación que pide una Constitución a sus legisladores se parece mucho a un enfermo que dijera a su médico: “Doctor, hágame Vd. un temperamento”».

Pero amén de los condicionamientos que todo país implica de suyo para una tarea constituyente, está otro factor que merece mayor atención porque sobre él se puede operar con voluntad y raciocinio; me refiero a la configuración de las fuerzas políticas de cuyo seno han de salir quienes ocupen los escaños de las Constituyentes.

A la derecha del abanico se ha situado Alianza Popular, en cuyo seno parecen coexistir, tanto quienes piensan que se puede tener, en materia constitucional, el último modelo de coche, pero llevando al volante un chófer de confianza, como quienes probablemente proyectan en sigilo que caminemos en vehículo de vapor y quizá marcha atrás. Es importante que en tal Alianza se imponga el primer sector al segundo. Pero aún es más imprescindible que desde las filas de la oposición procuremos evitar los anatemas que contribuyan a que los aliados anclen en posturas radicalmente integristas y que se sientan ajenos por entero a la nueva democracia

que hemos de construir. No olvidemos que durante la Segunda República la izquierda se empeñó en negar la evidencia, a saber, el apoyo decisivo de los votos conservadores de las ciudades a la opción republicana en los comicios municipales de 1931, y se dispuso, con la concepción estrecha del nuevo régimen que reconoce Chapaprieta en sus memorias, a admitir, como máximo, que lo que había sido la izquierda de la Monarquía pasase a ser la derecha de la República. La marginación de un gran sector de la derecha fue entonces un error de consecuencias notorias y ahora no sería menos grave.

Con cuidada mezcla de gracejo y seriedad académica, el profesor Jiménez Blanco hace unos meses publicó un artículo titulado «Teoría del cambio de chaqueta» en el que invitaba a que todo hijo de vecino se pasase sin recato a las filas de la democracia. Esta actitud a alguno le podría parecer cínica. Una personalidad respetabilísima escribía en las páginas del último domingo de un sesudo diario de Madrid, que hay que distinguir, aquí y ahora, pragmatismo y cinismo, pero yo invitaría modestamente a tan ilustre articulista a meditar sobre la tarea que él mismo llevó a cabo tras 1931 y que no fue otra que la de intentar aportar con criterio posibilista esa derecha marginada a la plataforma de juego republicana. Ha escrito Vicéns Vives que la opinión republicana los consideró erróneamente como reaccionarios clericales, dictatoriales y prefascistas, pero, en muchos casos, acabaron siéndolo, entre otras razones, por las excomuniones de que fueron objeto.

Ahora bien, una cosa es que quienes somos demócratas desde que tenemos uso de razón política evitemos la radicalización, de la Alianza a que aludo, facilitando su integración en el juego democrático, que se ha de desenvolver por definición en un terreno de tolerancia, compatibilidades y convivencia, y otra cosa distinta es que se pueda confiar tranquilamente la elección del vehículo constitucional a una fuerza de criterio tan ambiguo al respecto. Alianza Popular, desde mi comprometido punto de vista, no debe configurar la mayoría de las próximas Constituyentes, sino una de sus minorías. Creo que se puede afirmar con toda claridad que, si el peso de unas Constituyentes tras un fenómeno de ruptura habría podido corresponder a la izquierda como en 1931, el actual proceso constituyente, por el curso natural de las cosas, va a hacer gravitar en las fuerzas democráticas de centro la grave responsabilidad política de encarrilar definitivamente a nuestro país por vías de libre convivencia. Dicho en corto, hay que lograr que de las elecciones salga una mayoría parlamentaria de centro.

Llegados a este punto, el primer panorama que descubrimos no es demasiado alentador y recuerda en exceso las horas de la Restauración que preceden inmediatamente al pronunciamiento de Primo de Rivera. El Partido liberal se había escindido por entonces, como bien sabéis, entre liberales de García Prieto, liberales del Conde de Romanones, liberales de Alba, liberales de Gasset, liberales de Alcalá Zamora y liberales independientes. El Partido Conservador ofrecía un mosaico de facciones análogo cuya prolija enumeración os quiero ahorrar, y hasta la Lliga se bifurcó por aquellas fechas con la separación de Acció Catalana. Qué duda cabe que la corta vi-

sión de los políticos de aquella época contribuyó no poco a generar el vacío político que el ejército se encargó de llenar.

Pienso que de la ingente labor de Cánovas, que tanto se cita en forma casi siempre tópica, hay, al menos, dos ideas centrales cuya lozanía actual se me antoja evidente. Me refiero, de una parte, a la reconciliación de los cuadros afines, que permitió crear un sistema de grandes partidos, y, de otra, la labor de pacificación y reconciliación que implicó poner fin a la guerra carlista y apagar los últimos rescoldos de Sagunto. Como sobre esta segunda faceta habremos de volver más adelante, fijémonos en su esfuerzo por apoyar la vida política de la Monarquía restaurada en grandes partidos.

Creo sinceramente que es escandaloso que los partidos democráticos de la oposición mantengan a estas alturas aún innumerables divisiones. Y lo creo estando ubicado como lo estoy hoy, y lo he estado siempre, en esta zona del espectro. Lo digo en voz alta porque quienes hemos asumido en estos últimos lustros la función de críticos en un país en que solo se esparcía incienso, debemos ahora preguntarnos quién critica a los críticos y, a falta de otra respuesta, hemos de practicar una sincera autocrítica. En consecuencia, subrayo la gravedad de la situación de fraccionamiento actual y como las fusiones parecen imposibles por falta material de tiempo, abogo por respaldar hasta las últimas consecuencias una unión electoral democrática que cobije a liberales, demócratas cristianos y socialdemócratas. La coincidencia de estas fuerzas, tanto si se definen de centro derecha como de centro izquierda, puede ser total a la hora de redactar un programa constitucional que es la gran tarea histórica a abordar. Hablando con franqueza, os diré que, por fortuna, los partidos que se mueven en tal espectro carecen de financiación propia mínimamente significativa. No deja de ser una paradoja que esta circunstancia sea de celebrar. Me explicaré. Decía Maurice Hauriou que el Estado moderno intervencionista sumó a los poderes políticos clásicos el tremendo poder de arruinar y de enriquecer. Pues bien, hoy el poder político, mediante una hábil legislación sobre financiación de partidos, o para sufragar gastos electorales puede sacar de la ruina a las agrupaciones moderadas, a cambio de que sean auténticos partidos políticos y no partidos de políticos, por usar la terminología empleada recientemente por una de las primeras inteligencias del país.

Al hilo de lo anterior, no querría dejar de abordar una cuestión candente: la de la llamada neutralidad electoral del Gobierno. Empezaré por exponer una opinión heterodoxa sobre la que, lo más probable, es que caiga el diluvio de tonterías que sobre cualquier asunto amenaza siempre desde el horizonte, torrencial como panza de nube gorda. Sostengo que el Gobierno debe, respetando escrupulosamente las reglas del juego, volcar su apoyo sobre esa unión electoral de centro que es la única que, de alcanzar una mayoría en el escrutinio, garantizará el buen fin del proceso constituyente en curso. En la amplia zona gris que va del centro a la derecha hay multitud de españoles sin actitudes políticas definidas que se inclinarán hacia el centro, a poco que lo vean avalado por un Gobierno como el actual, que para ellos es un exponente de sentido común y sensatez.