

Landelino Lavilla**LA CONSTITUCION ESPAÑOLA**

Con ocasión de cumplirse los diez años desde la aprobación en referendum de la Constitución Española, **Landelino Lavilla**, que fue Presidente del Congreso de los Diputados, impartió en la Fundación Juan March, entre el 15 y el 24 de noviembre, un curso de cuatro conferencias que llevaba por título general «La Constitución Española». El martes día 15 habló de «La transición española»; el jueves 17, de «Señas de identidad del orden constituido»; el martes 22, de «Diez años de Constitución»; y el jueves 24, de «La lealtad constitucional».

Se ofrece a continuación un resumen de las conferencias.

**T**ras la muerte de Franco estaba generalizada la creencia de que sólo el cambio «de» sistema daría salida a la situación. El cambio político se hizo siguiendo el método de la reforma. La reforma fue cualitativamente distinta de sus precedentes históricos en España. En primer lugar, por la generosidad y limpieza con que la concebimos y ejecutamos. En segundo lugar, porque fue una operación rigurosamente agresiva al servicio de la convivencia integradora. En tercer lugar, porque, huyendo de las reminiscencias y tentaciones de un ejercicio ilustrado del poder, no planteamos sólo una reforma «para todos», sino que la propusimos y llevamos a cabo «con todos». Esas son las razones de la autenticidad de la transición



Landelino Lavilla nació el 6 de agosto de 1934 en Lérida. Es Licenciado en Derecho, Letrado del Consejo de Estado y Censor Letrado del Tribunal de Cuentas. Como político ha desempeñado varios cargos: en julio de 1976, en el primer Gobierno de Adolfo Suárez, fue nombrado Ministro de Justicia; en junio de 1977 fue designado senador real; en 1979 fue elegido diputado por Jaén de UCD y Presidente del Congreso de los Diputados. Posteriormente fue diputado por Madrid y Presidente de la Unión de Centro Democrático. Actualmente es Consejero Permanente de Estado.

generadora de su credibilidad, prenda de su eficacia y garantía de su éxito.

Un Rey de todos, así se definió don Juan Carlos I en el acto mismo de su proclamación como Rey de España, el 22 de noviembre de 1975. El Rey ha sabido en todo momento lo que tenía que hacer y ha hecho posible lo que era necesario, sin

exceder un ápice sus funciones ni en la fase preconstitucional ni bajo la vigencia de la Constitución; siempre desde una posición de autoridad moral.

En el Rey se hicieron realidad las esperanzas de integración de todos los españoles en un sistema político de convivencia efectiva y plural.

El nombramiento de Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno fue un acto clave. El nuevo Gobierno no fue precisamente bien recibido por la opinión pública. Se tardó en percibir el profundo sentido de la acción puesta en marcha. Adolfo Suárez fue un Presidente cabal, que ejercía, decidía y mandaba; conocedor de la realidad política sobre la que actuaba, demostró seguridad y precisión.

La tarea asumida resultó ardua, pero teníamos tres ventajas que se revelaron definitivas. Primera: éramos un conjunto de personas que, globalmente, representábamos un cambio generacional. Segunda: nuestro acceso al Gobierno provocó desconfianza y escepticismo, juicios descalificadores, que trajeron, como inestimable corolario, la cohesión interna, la sinceridad cooperativa, la humildad de cada uno y la firmeza del conjunto. Tercera: definimos con prontitud y nitidez la operación a realizar y programamos medidas de preparación, de acompañamiento y de ejecución para llegar a unas elecciones libres.

La transición tiene su pequeña historia, engranada por anécdotas de fiabilidad variable, pero la transición política española ha sido, en sí misma y sobre todo, una operación de gran aliento histórico.

Mi firme creencia en la vigencia de este fenómeno me aconseja sintetizar las características

de la transición política a partir de tres afirmaciones y de tres rasgos distintivos.

Las tres afirmaciones políticas en su raíz y que expresan otras tantas convicciones sociales son las siguientes: A) El régimen político vigente a la muerte del General Franco no tenía viabilidad alguna. B) No había alternativa razonable a la implantación de un régimen democrático. C) El cambio de régimen, venciendo las resistencias de los continuistas y las impacencias de los rupturistas, habría de lograrse sin quiebra de la legalidad formal.

Los tres rasgos distintivos, que conformaron decisivamente el texto constitucional y caracterizaron el proceso de transición, son los siguientes: A) La reforma, como estrategia general seguida en oposición a la acción revolucionaria que está en los orígenes de prácticamente todas las democracias europeas. B) El consenso, como táctica en la gestión política y como técnica en la acción legislativa, atemperando la aplicación de la regla de oro de la mayoría en un sistema democrático establecido. C) Una moral provisional en el sentido cartesiano, como orientación ética de todas las fuerzas políticas participantes en el proceso.

La originalidad del proceso de transición a partir de 1976 radica precisamente en haber utilizado y respetado los mecanismos y procedimientos de la legislación propia del régimen que se trataba de cambiar, a fin de lograr el paso pacífico de una legalidad autoritaria a una legalidad democrática sin solución de continuidad.

El consenso como táctica legislativa concreta y de gestión política era una consecuencia

lógica de la estrategia reformista. Difícilmente se hubieran podido salvar los escollos de la transición y, al propio tiempo, lograr una Constitución concebida como pacto de convivencia sin el apoyo recurrente de las principales fuerzas políticas del país.

La Constitución logró expresar inequívocamente la voluntad de los españoles de convivir y de respetar en la convivencia un cuadro de valores. A partir de la Constitución es tarea común hacer una sociedad en la que la responsabilidad y la tolerancia sean respaldo real de la libertad de todos; en la que una autoridad firme sea emanación del democrático ejercicio por el pueblo de sus opciones políticas. La Constitución de 1978 representa un intento de aportación definitiva a la concordia política y la paz social.

### Señas de identidad

El sistema político español y el propio proceso de su institucionalización, cuyo fruto fue la Constitución de 1978, se fundan en tres presupuestos: A) España, la Nación española, en cuanto sujeto constituyente. B) La persona, su dignidad y sus derechos inviolables, en cuanto fundamento del orden político que se constituye. C) Los valores superiores del ordenamiento, en cuanto expresión de las metas a que se orienta la voluntad política de convivir en el marco definido por la Constitución.

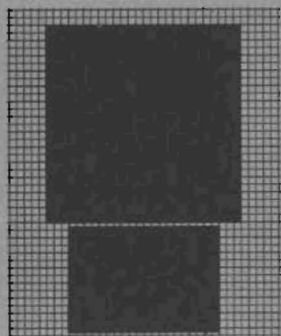
El artículo 1.1 de la Constitución dice que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho». Es España, pues, el sujeto constituyente. La voluntad constituyente aparece formulada con

rigor y precisión. No obstante las disquisiciones sobre el ser de España o las ahistóricas posiciones incapaces de sostener particularismos vigentes sin afirmarlos polémicamente respecto a todo, España es una realidad que se impone en la concepción constitucional a la propia proclividad española a cuestionarla. La Constitución de 1978 proclama el principio de *soberanía popular*, aunque, consciente quizá de la superación de determinadas controversias, otrora cruciales y hoy ya atenuadas, expresa en fórmula integradora que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2).

Hay unos rasgos que deben darse en todo orden constitucional que pretenda ser calificado como Estado de Derecho: la concepción de la primacía de la Ley como pieza clave del sistema político, la instrumentación jurídica de las relaciones de poder y subordinación, el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos, el otorgamiento a los ciudadanos de medios jurisdiccionales para su defensa y el cabal sometimiento de la Administración a la Ley, que, como se ha dicho, «es someterla al Derecho y, por consiguiente, servir a la defensa de la libertad». Y estos rasgos han de impregnar el espíritu de las instituciones jurídicas de todo el Ordenamiento.

Las modernas constituciones —y la española de 1978 no es excepción, sino ejemplo— asumen la realidad de una singular dialéctica Estado-sociedad, cualificadora del modo de convivencia en el seno de una comunidad política contemporánea.

El Estado social y democrático de Derecho en que España



## La Constitución española

LANDELINO LAVILLA

NOVIEMBRE 1988

Martes, 11  
LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Jueves, 17  
SEÑAS DE IDENTIDAD DEL ORDEN CONSTITUIDO

Martes, 22  
DIEZ AÑOS DE CONSTITUCIÓN

Jueves, 24  
LA LEALTAD CONSTITUCIONAL

Todas las conferencias tendrán lugar a las 19.30 horas en el Salón de Actos de la Fundación Juan March, Calle 17, 28014 Madrid, España. (902)

se constituye «propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

¿Son propiamente «valores» los que como tales aparecen así enunciados? ¿Tiene cada uno de ellos identidad autónoma en relación con los demás? ¿Se sitúan en un plano homogéneo de suerte que la declaración constitucional resulte lógica y no forzada, expresiva sin incoherencia? No me parece que las respuestas a estos interrogantes puedan ser incondicionalmente afirmativas.

La justicia es, en sí misma y desde luego, un valor. Pero la libertad y la igualdad, ¿son valores en el mismo sentido?; ¿son anhelos capaces de discurrir por derroteros ajenos a la justicia?; ¿se proponen porque

## La Constitución española

son «justas»?; o bien ¿definen las líneas de orientación y promoción de la acción política para que la justicia se haga realidad?

¿Qué sentido tiene, vista la dialéctica de las Cortes Constituyentes acerca de la libertad y la igualdad, que esta última aparezca subsumida en la justicia, según los términos del Preámbulo, y yuxtapuesta a ella en la enunciación del artículo 1.1? ¿Por qué la igualdad no aparece en el preámbulo junto a la libertad, siendo ambos valores superiores del ordenamiento y figurando inescindiblemente unidas en la cláusula de promoción del artículo 9.2? El deseo de seguridad del que emana la voluntad constituyente, ¿está implícito entre los valores superiores del ordenamiento o es algo distinto de ellos, aunque pueda detectarse entre sus condiciones o presupuestos? A mi entender, el establecimiento de la justicia como impulsor del acto constituyente queda coherentemente acogido, no sólo en la voluntad proclamada por el Preámbulo, sino también en su afirmación dispositiva como valor superior del ordenamiento jurídico y en el perceptible aliento, genérico o específico, de múltiples prescripciones constitucionales netamente normativas.

La igualdad ante la Ley y la igualdad de oportunidades se concilian perfectamente con las exigencias de la libertad, mientras que se sacrifican éstas cuando se pretende utópicamente la igualdad de resultados. Muchos argumentos pueden extraerse de nuestra Constitución para evidenciar que no es a ésta (la igualdad de resultados) a la que alcanza la igualdad como valor superior, aunque, a partir de la cualificación social del Estado y

▷ de los postulados de la justicia, puedan proponerse y lograrse determinadas correcciones demandadas, en todo caso, por el reconocimiento fundamental de la dignidad de la persona.

### **Una década constitucional**

Un período de diez años es, desde luego, breve en la historia de un pueblo. Sin embargo, excepción hecha de la Constitución canovista de 1876, la de 1978 es la primera que los cumple en nuestra azarosa vida política. Y los cumple habiendo acreditado capacidad y virtudes suficientes para presidir el asentamiento de nuestro sistema democrático, a pesar de dificultades y escollos siempre presentes cuando el pulso late y a pesar de naturales errores y de alguna estridencia menos natural.

A lo largo de estos diez años los más diversos mecanismos constitucionales han funcionado y hasta han sido ocasionalmente sometidos a delicada o áspera prueba. Puede decirse, en una valoración de conjunto, que se han revelado idóneos y han respondido con eficacia a las previsiones originarias con que se establecieron.

Distra mi ánimo de una acrítica complacencia. Pero anida en él la creencia de que nuestro proceso político no tiene por qué truncarse ni tiene por qué cancelarse la aspiración de entendimiento conciliador que alentó el período constituyente.

A la vista del sistema electoral y ponderados sus efectos en las elecciones de 15 de junio de 1977, la Constitución se elaboró bajo el condicionamiento de la realidad entonces conocida y que, aun cuando por la vía de las coaliciones, de pactos de

legislatura o de acuerdos concretos y coyunturales (como de hecho se gobernaba), se lograra llevar adelante una acción de gobierno sin excesivos sobresaltos, se requerían técnicas preservadoras de su estabilidad. No pocos rastros de esa preocupación quedan en el texto constitucional y, por supuesto, en los reglamentos parlamentarios. Quizá sea el más importante el que exige carácter constructivo a la moción de censura, trasladando a nuestro sistema una controvertida —bien que razonablemente eficaz— fórmula de la Ley Fundamental de Bonn.

En estos diez primeros años de vigencia de la Constitución ha tenido lugar la incorporación de España a las posiciones internacionales que naturalmente le corresponden: OTAN, primero, con serias discrepancias; CEE, después, con general asentimiento.

No pocos problemas han tenido que ser y habrán de ser abordados. No pocas posibilidades nuevas de solución a esos problemas y hasta de normalización definitiva de nuestra convivencia política quedan en nuestras manos como benéfico fruto de esa integración en las organizaciones que articulan la cooperación y entendimiento de los países de nuestro entorno político y cultural.

En la vida de los pueblos hay momentos y coyunturas para la pasión o que reclaman la incitación —incluso incontrolada— de entusiasmos. Y hay muchos más momentos, toda una perseverante cotidianidad, para el sereno esfuerzo sin alharacas. El sistema democrático, el orden constitucional, no pertenecen al mundo de la ensoñación, sino que son obra de la razón.

Lo que de verdad importa es el

progresivo entañamiento de los valores constitucionales en la conciencia social, el estímulo de una identificación participativa en lo que, por ser de interés general, a todos importa y la existencia de razonables posibilidades de elección entre opciones políticas que hagan efectivo y estable el pluralismo político que los partidos deben expresar, conforme el artículo 6 de la Constitución.

Pocas dudas pueden haber en apreciar que en España —como en otros países organizados sobre el esquema del parlamentarismo— el acontecer político y las grandes decisiones han de tener en el Parlamento su efectivo centro de gravedad. La pérdida de protagonismo parlamentario, la falta de interés por lo que en el Parlamento acontece y el abstencionismo de sus propios miembros, cuando se producen, son efecto y signo expresivo, no propiamente causa, de una anómala situación.

La Constitución supone un marco ordenador de la convivencia en el que se ofrecen respuestas precisas a las dos cuestiones capitales acerca de «quién» y «cómo» ejerce el poder político. La eficacia disciplinadora de la Constitución y el ajuste a ella de la realidad política no se producen ni de una sola vez ni de manera automática, sino en virtud de un esfuerzo necesariamente sostenido y sincero, en que se van dirimiendo y solventando las tensiones inevitables en la convivencia y consustanciales al dinamismo de la política.

La mejor Constitución no lo es necesariamente por su nivel científico o técnico, aun siendo deseable su mayor altura; lo es por su idoneidad para regir la convivencia en la comunidad para la que se establece.

Si en toda norma jurídica hay un fondo de compromiso, sea entre los ideales y la realidad, sea entre la tentación dominadora y las convicciones democráticas, la Constitución es esencialmente un compromiso. Me refiero, naturalmente, a una norma constitucional que, erigida en vértice del ordenamiento jurídico, sea instancia aceptada y respetada lealmente para disciplinar la vida política, para regir el normal acceso a la titularidad del poder y para presidir el cambio en orden y el progreso abierto de la sociedad.

### **La lealtad constitucional**

La lealtad constitucional es una rúbrica expresiva para recoger algunas reflexiones acerca del sistema y del acontecer políticos en España; reflexiones que atañen a la esencia de un buen orden constitucional, si por Constitución se entiende un hecho político cardinal y una voluntad normativa del pueblo constituyente.

El sentimiento y el espíritu constitucionales han sido frecuente objeto de meritorios estudios y de sagaces apreciaciones, bien sea para referir a ellos el sostén de sociedades estables, bien sea para descubrir en su ausencia o debilidad la raíz de inestabilidades prolongadas, bien sea, en fin, para evidenciar la necesidad de actuaciones que propicien su encarnación en la entraña popular como requisito de una razonable convivencia.

La lealtad constitucional comporta algo más; junto al espíritu y al sentimiento en el mundo interiorizado del pensamiento y de la emoción, exige también su consecuente proyección externa en la acción y en la conducta.

La Constitución en que culminó el proceso en 1978 supuso la solemne manifestación de la voluntad de convivir, a partir de la proclamación de la dignidad de la persona con reconocimiento y garantía de sus derechos y libertades; supuso también la configuración de un Estado social y democrático de Derecho, bajo la forma política de la Monarquía parlamentaria, y la disponibilidad de una referencia cierta, ampliamente concordada, para la estable convivencia política.

Difícil puede resultar, sin duda, que aprecien en su auténtico valor la existencia misma de la Constitución y la necesidad de acatarla lealmente quienes no vivieron, con plena conciencia de riesgo y con cabal sentido de responsabilidad, el complejo y delicado proceso de encauzar la transición política. Urge advertir que una sincera lealtad constitucional no comporta la sacralización de la Constitución como texto, pero demanda un racional acatamiento como norma jurídica y permite su mitificación como hecho de singular relevancia en la vida política española. No hay, pues, que sacralizar el texto de la Constitución, siendo como son notorias sus imperfecciones e insuficiencias, al igual que sus potencialidades y virtudes.

Pero si no hay que sacralizar la Constitución en cuanto texto, sí hay que afirmar su carácter de norma, como manifestación de una racionalidad objetivada con efectiva vigencia en términos estrictamente jurídicos; no, desde luego, como conjunto de proposiciones más o menos afortunadas, expresivas de declaraciones programáticas o de aspiraciones sin sustancia normativa propia.

El asentamiento del orden constitucional y, por ende, de una convivencia en él fundada requiere, desde luego, la permanencia del espíritu de concordia que lució en el acto constituyente, expresión primaria de la voluntad de vivir juntos en un régimen de libertad y democracia; requiere también el natural sometimiento de todos, en su diario comportamiento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; pero requiere, de un modo muy singular, una ejemplar y leal actuación de los poderes públicos, en su proyección directa sobre la sociedad, sobre los ciudadanos y en el propio ámbito de sus recíprocas relaciones. La lealtad a los valores constitucionales ha de asegurar que los problemas de cualquier tipo sean abordados con decisión y resueltos con eficacia. También, naturalmente, el problema de armonizar la unidad de España y la autonomía de sus pueblos y comunidades.

A partir de este planteamiento, es riguroso y recíprocamente exigible un leal comportamiento constitucional del poder central y de los poderes autonómicos; lealtad que se quiebra cuando no luce una auténtica aceptación de la unidad de la Nación española y de sus requerimientos consecuentes o una sincera abdicación de posiciones en la redistribución de poderes.

Piense cada uno como quiera; pero todos los españoles hemos de encontrarnos, al menos, en una común lealtad al espíritu de convivencia conciliadora en pos de metas que el futuro presagia. Y esa lealtad no tiene otra versión que el pacífico ejercicio de la democracia y la sincera aceptación de su garantía que es la Constitución. ■