

¿CORTES CONSTITUYENTES O CORTES ORDINARIAS?

EL Gobierno lleva adelante la reforma política. Sin precipitaciones, pero de prisa y sin pausa. No hace mella en su ánimo el griterío de fuera. Son gritos de crítica cordial más que cerebral. Como tales, merecen escasa atención.

Los interrogantes y apremios que arrastra consigo la reforma son muchos: políticos, sociales, económicos, financieros, fiscales, laborales, educativos, agrarios, comerciales, industriales, técnicos..., tantos como facetas tiene la imagen pública del país. El problema de la reforma constitucional es el más polémico. Este problema va a plantearse al vivo después de las elecciones, a partir del 15 de junio, cuando las nuevas Cortes sustituyan a las de ahora.

El planteamiento es éste: las nuevas Cortes ¿serán constituyentes u ordinarias? Para responder hay que partir de unos presupuestos básicos, en consonancia con la historia que está haciéndose y con el Derecho que debe regir su curso. Hasta el presente—1 de mayo—no se ha roto la normatividad en sí, sino sólo alguno de sus vislumbres afectivos. Los ordenamientos legales no pueden ser analizados con objetividad interpretativa si no se ha puesto antes una cremallera al corazón. La crítica cordial debe subordinarse a la crítica cerebral. Los presupuestos básicos de esta crítica son los siguientes:

1 La ley para la Reforma Política se ha promulgado siguiendo el cauce fiel de las Leyes Fundamentales. Los artículos 10 y 15 de la ley de Sucesión establecen el procedimiento revisor: "Acuerdo de las Cortes", con "voto favorable de dos tercios de los procuradores presentes", confirmado después por el "referéndum de la nación". Este doble requisito fue observado con exquisita tanto al aprobar el pleno de las Cortes Españolas la ley para la Reforma Política, el 18 de noviembre de 1976, con 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones, como al ratificarla la nación por referéndum, el 15 de diciembre siguiente, con el 94,16 por 100 de los votantes a favor del cambio.

2 El real decreto-ley de 8 de febrero de 1977, por el que se modifica la legislación ordinaria sobre el ejercicio del Derecho de asociación, fue promulgado en uso de las facultades reguladas por los artículos 12 y 13 de la ley Fundamental de Cortes. El recurso normativo a los decretos-leyes caracteriza a los regímenes totalitarios. La ley de Cortes que los ha hecho frecuentes entre nosotros fue promulgada el 17 de julio de 1942. Si los decretos-leyes como tales transpiran autoritarismo, España los consagró constitucionalmente hace treinta y cinco años. De ahí proviene lo que ahora quiere calificarse como posible exceso de poder. Con los regímenes parlamentarios encaja mejor la legislación delegada. Las derivaciones gubernativas de aquel crispante decreto-ley del 8 de febrero, con su incidencia más detonadora en la legalización del Partido Comunista, tienen su origen en nuestro propio ordenamiento constitucional.

3 El real decreto-ley de 18 de marzo sobre normas electorales, así como el real decreto de 15 de abril sobre convocatoria de elecciones, han sido promulgados con vista a la conformación del Congreso y el Senado de las nuevas Cortes Españolas, que van a suceder a las prorrogadas hasta aquí, dotadas de rango legislativo no constituyente, sino ordinario.

4 Entre los poderes de las nuevas Cortes figura la prerrogativa de revisión constitucional, aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, con ratificación subsiguiente por el referéndum de la nación. Se ha rebajado, como se ve, la anterior mayoría calificada de dos tercios. Así, todo ello se dispone en el artículo 3.º de la citada ley para la Reforma Política.

5 La revisión constitucional, aunque tenga por

objetivo llevar el cambio a todas las disposiciones de una constitución, sustituida "ex integro" por otra nueva, no es facultad del "poder constituyente", sino del "poder constituyente constituido" o "derivativo". Las exigencias lógico-científicas del procedimiento formal lo establecen en rigor así. Pérez Serrano y Sánchez Agesta han descrito con certeras palabras este aspecto de doble faz.

6 El poder constituyente se personaliza y opera a través de las Cortes constituyentes, cuya razón predominante de nacimiento y ejercicio se orienta a elaborar "ex novo" una constitución, revolucionaria en la forma, sin ninguna normatividad previa vinculante en Derecho. Por parte diversa y con otro matiz, el poder constituyente constituido, dado su carácter derivado, pertenece a las Cortes ordinarias, en cuyo ámbito de competencia legislativa figura la revisión constitucional, actuada de acuerdo con una norma preexistente, a la que ha de ajustarse todo el proceso revisor.

7 En consecuencia, la reforma de nuestras Leyes Fundamentales, entendido como revisión constitucional, cuyo efecto articulado puede ser el texto único de una nueva constitución, no es aventura creadora de Cortes constituyentes, efectuada con revolución radical de conceptos. Es más bien, y en propiedad, quehacer perfecto de Cortes ordinarias, efectuado en paz dialéctica de renovación, con reforzamiento de conformidad democrática mediante la consulta posterior al país por referéndum soberano.

SOBRE esta presuposición básica van a alzarse las nuevas Cortes. El nexo de un raciocinio sin ambigüedades y la técnica jurídica más depurada así lo corroboran, como realidad, como vida, como testimonio y como idea. Reforma constitucional no es ruptura, aunque el contenido de la nueva constitución, redactada por el procedimiento revisor legalmente consagrado, sea en su totalidad dispositiva distinto del precedente. La legitimidad monárquica, a este tenor, fluye hacia la razón parlamentaria y hacia su legalidad, logrando que una y otra se muevan bajo el respeto y bajo la supremacía de la razón histórica. Según ello, elaborar una constitución nueva, siguiendo los cauces de la normativa constitucional y del orden institucional preexistente, no es ruptura destructiva, sino reforma constructiva. Las nobles discrepancias de Fraga y Arelliza pueden concordarse así.

LAS Cortes ordinarias reforman el Derecho. Las Cortes constituyentes rompen la legalidad. Pero no es necesario hoy en España ningún género de ruptura. La entraña de la reforma puede ser tan plena como lo exigen las necesidades reales y las urgencias formales del país, incluyéndose entre ellas la garantía de las libertades públicas, el fortalecimiento nacional, regional y local de instituciones, esencias e intereses y el rigor lógico-jurídico de las normas. Esto es lo civilizado. Una constitución más actual, con control parlamentario del poder y de la legislación por decreto, más democrática, más universalista, la "constitución para todos los españoles", de la que ha hablado el presidente Suárez en México, sería el fruto pacífico de esta reforma sin rupturas. En política, jugar a partir de cero es de locos. Cultura no es la pasión que demuele, sino la razón que construye, abriendo la historia y la vida, concordemente, serenamente, positivamente, al futuro. Desde la Constitución de Bayona, promulgada el 6 de julio de 1808, hasta el Fuero del Trabajo, primera de nuestras Leyes Fundamentales, promulgada el 9 de marzo de 1938, no hemos hecho otra cosa que romper la legalidad. ¿Seremos ahora capaces de proceder a la reforma política en Derecho? Este sí que sería el milagro español.

Gabriel DEL ESTAL