

## ARTICULOS

# PROCESO CONSTITUYENTE Y NUEVA CONSTITUCION ESPAÑOLA: ANOTACIONES AL PREAMBULO CONSTITUCIONAL

Por RAUL MORODO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. El 21 de julio de 1978, el Pleno del Congreso de Diputados, en sesión histórica para la democracia española, aprobaba el proyecto de Constitución (1). Con esta sesión culminaba en el Congreso, la primera fase de un peculiar, atípico y largo proceso constituyente, cuyas críticas, expuestas por el profesor Lucas Verdú, compartimos plenamente (2). Junto a estas notas peculiares señaladas por el profesor Lucas Verdú —inexistencia de Gobierno provisional, dualidad de Cámaras, continuidad con legalidad anterior, exclusión del grupo mixto, confidencialidad y tardanza en los trabajos de la Ponencia, abandono, durante un tiempo, del representante del grupo parlamentario socialista, de estos trabajos— habría que añadir otros hechos últimos que alteraron la estrategia del consensus, en principio compartida, es decir, la retirada del grupo parlamentario vasco (P.N.V.), la abstención de Alianza Popular, y el sorprendente porcentaje de absentismo de diputados. En efecto, el texto fué aprobado por 258 votos a favor (U.C.D., P.S.O.E., P.C., grupo Mixto y Minoría Catalana, con algunas excepciones) 2 votos en contra y 14 abstenciones, de un total de 350 diputados (3), cumpliéndose así, el último trámite reglamentario para su reenvío al Senado.

---

(1) El texto íntegro del Proyecto de Constitución se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes, número 135 con fecha de 24 de julio.

(2) Vid. LUCAS VERDÚ: «La singularidad del proceso constituyente español», en *Revista de Estudios Políticos — Nueva Epoca* 1 (1978). 9— 28.

(3) El grupo mixto, votó a favor, con las excepciones de los diputados Sr. Arana (Ezquerria Republicana de Catalunya, que se obstuvo), y del Sr. Letamendia (en contra). La Minoría cata-

La política general del «consensus», que, con ciertas discrepancias, ha caracterizado todo el período que va desde el 15 de junio, fecha de las elecciones generales, ha cristalizado, pues, en un texto que, como suele ocurrir en los documentos de compromiso, refleja una gran ambigüedad en muchos temas, pero, en definitiva, es un reflejo jurídico no sólo de la propia naturaleza de la transición política, sino también de las fuerzas mayoritarias parlamentarias. Texto sobre el que no es de esperar modificaciones importantes por el Senado, ya que, al menos, U.C.D. y P.S.O.E., partidos mayoritarios, mantendrán los compromisos contraídos.

2. La última votación del Congreso fue para el texto del Preámbulo. Por razones, más de táctica de los grupos parlamentarios, que doctrinal sistemática, desde la discusión en Comisión —ya que la Ponencia no aceptó preámbulo alguno a la Constitución (4)—, las enmiendas (grupo mixto, U.C.D.) que incorporaban un Preámbulo fueron pospuestas para discusión final (5). Y así, también, siguiendo con este orden, la votación final del texto negociado, entre los autores de la enmienda y algunos miembros de la Ponencia, en el Pleno se votó y aprobó por 268 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones (6).

Sin entrar en el problema doctrinal del valor jurídico de los preámbulos, nos interesa, aquí, desarrollar el proceso de elaboración del Preámbulo aprobado —sin perjuicio de las posibles modificaciones que en el Senado se introduzcan— así como las discusiones y resultado final del mismo, con el fin de que nos permita coadyuvar, también, al conocimiento de esta peculiaridad y atipicidad que caracteriza a nuestro proceso constituyente. Las valoraciones jurídicas han quedado, en todo caso, relegadas a planteamientos políticos, tanto de fondo, del significado del Preámbulo, en nuestro contexto histórico en relación con el pasado, como de coyuntura, derivado

---

lana, a favor, con la abstención del Sr. Barrera (también de Ezquerria). Alianza Popular, abstención, con el voto negativo del diputado Sr. Silva. La votación final, a instancias del Presidente del Congreso, no fue nominal-electrónica, en donde se hace constar el listado del número de diputados votantes, el sentido del voto de cada uno, y los resultados de aprobación, no aprobación y abstención (art. 74,b) Reglamento) sino que fue ordinaria, y según señala el art. 73,a) del Reglamento, lo que, si prestó mayor solemnidad, no consta en las actas el nombre de los ausentes, aunque sí el número —en este caso, 76— ni el carácter del voto. Fuente informativa: *El País*, 22 de julio de 1978.

(4) Vid. *Informe de la Ponencia*, en Boletín Oficial de las Cortes número 82, día 17 de abril de 1978, pág. 1521.

(5) Acuerdo de Grupos Parlamentarios y Presidencia de Comisión, vid. en Cortes, *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados* (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), núm. 64, 11 de mayo de 1978, pág. 2161.

(6) Fuente: *El País*, 22 julio de 1978.

de otros problemas, que se plantearon en la discusión del articulado. El Preámbulo, en su redacción final, e iremos viendo las razones que condujeron a este resultado, expresa muy claramente la ambigüedad del proceso constituyente y la voluntad negociada de no plantear el problema político-clave, al menos, uno de ellos, de este proceso, es decir, la dualidad jurídico-política de reforma o ruptura constitucionales.

La polémica política que se mantuvo en todo el período pre-electoral, o, más aún, desde la muerte del general Franco, es decir, reforma-ruptura, estrategia del poder, estrategia de la oposición democrática, se replantea, aunque haya sido sólo incidentalmente, en el proceso formativo, con sus incidencias, y el propio resultado del Preámbulo aprobado.

3. La Ponencia Constitucional, creada por acuerdo del Congreso el 27 de julio de 1977, elegida por la Comisión Constitucional Provisional, de la que formaron parte todos los grupos parlamentarios, entonces existentes (7), con excepción del grupo mixto (8), elaboró un primer anteproyecto, que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, con fecha de 5 de enero de 1978, *en donde no se inserta ningún Preámbulo, ni voto particular alguno de grupos o diputados sobre la conveniencia que hubiera Preámbulo*. Dada la «confidencialidad» que caracterizó el trabajo de la misma, no consta que algún grupo haya planteado tal necesidad, pero, en todo caso, parece lógicamente desprenderse que hubo consensus en la actividad negativa hacia el mismo. A este anteproyecto, según el artículo 113 del Reglamento Provisional del Congreso, un grupo parlamentario y dos diputados del grupo mixto introducirán sendas enmiendas a favor de la inclusión de un Preámbulo, aunque con distintas características y contenido (9).

La enmienda de U.C.D., número 779, de texto muy breve decía: «La Nación española, una e indivisible, ha adoptado, mediante el referéndum de... la siguiente Constitución».

En su también breve motivación, se justificaba esta fórmula, que ya

---

(7) La minoría vasco-catalana constituía, en estas fechas, un solo grupo parlamentario. Con la entrada en vigor del Reglamento Provisional del Congreso, en aplicación del artículo 20, número 1, se dividió en dos: minoría vasca y minoría catalana. El Sr. Roca, miembro de la Ponencia, en representación del grupo vasco-catalán quedó sólo con la representación de su minoría catalana. La minoría vasca, pues, no formó parte de la Ponencia.

(8) El grupo mixto fue excluido de la Ponencia, al no resultar elegido el candidato del mismo, profesor Tierno Galván. Tanto la no inclusión del grupo vasco, como el mixto, fue, evidentemente, una decisión muy poco afortunado para los trabajos y acuerdos constitucionales.

(9) Enmienda n.º 779 (U.C.D.), y enmienda 452 (grupo mixto, firmada por los profesores Enrique Tierno Galván y Raúl Morodo), en Cortes, Congreso de Diputados, Enmiendas del Ante-proyecto de Constitución, págs. 36 y 196, respectivamente.

implicaba la aceptación del Preámbulo, en base a un reforzamiento del concepto «nación española», como sujeto constituyente, apoyándose en razones «tradicionales». Es evidente, que aquí, el argumento histórico-tradicional patrio respondía a un problema político, que había sido ya muy discutido, en Ponencia y Comisión, sobre el título preliminar y, en concreto, sobre los artículos 1 y 2. Es decir, reafirmar una vez más, la expresión «nación española» —que por otra parte, en la enmienda de U.C.D., se aseguraba con los calificativos de «una e indivisible»— para contrarrestar al problema derivado de las discusiones sobre el nacionalismo regional, es decir, la posible plurinacionalidad del Estado.

Junto a este problema, muy estrictamente político, se unía la concepción doctrinal de la soberanía nacional versus soberanía popular: la nación, y no el pueblo, sería el sujeto titular de la soberanía. Y, finalmente, en la enmienda citada, en su justificación, se dejaba la puerta abierta a otra fórmula de promulgación. En todo caso, con excepción de U.C.D., y grupo mixto, no aparece indicado, por la vía de enmienda, la conveniencia inicial de incluir Preámbulo a la Constitución, de lo que puede desprenderse que los demás grupos considerarían que el Preámbulo podría subsumirse en el texto constitucional, en especial, en los títulos preliminar, primero y segundo. Punto de vista que se confirmará en el transcurso de la discusión en Comisión.

La enmienda, firmada por dos miembros del grupo mixto, el profesor Tierno Galván y el autor de estas anotaciones, era, en cambio, una enmienda introductoria de Preámbulo, con connotaciones ideológicas definidas. El texto inicial —ya que más tarde, en Comisión, sería, muy ligeramente rectificada «in voce», pero que no afectaba a su sustancialidad, por el profesor Tierno Galván— decía:

«El pueblo español, después de un largo período sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de los derechos de las nacionalidades y regiones que configuran la unidad de España, proclama, en uso de su soberanía, la voluntad de:

—Garantizar la convivencia democrática, dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico justo.

—Consolidar un Estado de Derecho que asegure la independencia y relaciones entre los poderes del Estado.

—Proteger a todos los ciudadanos y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

- Establecer una sociedad democrática avanzada y
- Colaborar en el establecimiento de unas relaciones pacíficas con todos los pueblos de la tierra.

Por consiguiente, los representantes del pueblo español, ateniéndose al principio de la reconciliación nacional, reunidos en Cortes, aprueban la siguiente Constitución».

4. El texto, en general, junto con las afirmaciones clásicas e innovadoras de la democracia pluralista, pretendía incluir una fórmula que proyectase intencionadamente el «principio rupturista» con el pasado dictatorial. «Principio rupturista» asentado generalmente en todos los procesos de implantación de las democracias liberales y socialistas. No sólo la propia existencia del Preámbulo tiene este sentido ideológico, sino su propio contenido expresa, con mayor o menor radicalidad, esta idea de ruptura, constante que se manifiesta tanto en aquellos sistemas de legalidad que rompen sus lazos coloniales —ruptura nacional— como en los procesos de instauración o restauración del régimen de libertades públicas o de cambio de sistema socio-económico. La propia inclusión de Preámbulo remite, pues, a alguna de estas modalidades jurídico-políticas.

Así, en la declaración de la Independencia Americana, en 1776, se dirá, entre otras cosas: «Cuando, en el curso de los acontecimientos humanos, es necesario que un pueblo rompa los vínculos políticos que le han mantenido unido a otro, y pase a ocupar entre las demás potencias de la tierra la situación de independencia e igualdad a que le dan derecho las leyes de la naturaleza, y el Dios de esa naturaleza, el respeto debido al juicio de la Humanidad, le obliga a declarar las causas que le mueven a esa separación. Mantenemos, como verdades evidentes, que todos los hombres nacen iguales; que su Creador les atribuye determinados derechos inalienables, entre los que se encuentran la vida, la libertad y la busca de la felicidad» (10). Añadiendo, como son conocidos, la serie de agravios, falta de libertad, entre otros, que justifica su independencia: «En consecuencia, nosotros, los representantes de los Estados Unidos de América, reunidos en Congreso General, poniendo por testigo de la rectitud de nuestras intenciones al Supremo Juez del mundo, en nombre y por la autoridad del buen pueblo de estas colonias, solemnemente publicamos y declaramos, que estas colonias son, y tienen derecho a ser, Estados libres e independientes, que están desligados de toda obediencia a la Corona Británica, y que todo vínculo político

---

(10) Vid. *Constituciones españolas y extranjeras*, ed. de Jorge de Esteban, Taurus, Madrid, 1977, vol. II, pág. 419.

entre ellas y el Estado de Gran Bretaña está y debe estar completamente roto, y que, como Estados libres e independientes, tienen jurisdicción completa para declarar la guerra, negociar la paz, pactar alianzas, establecer comercio y realizar cualesquiera otros actos y cosas que pueda hacer por derecho los Estados independientes» (11).

En otro famoso y clásico texto, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, que serviría de Preámbulo a la Constitución de 1791, se expresa también este «principio rupturista», justificador del nuevo régimen y de su correspondiente sistema de legalidad. Y, así, dirá, en uno de sus párrafos: «Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los Gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre...» (12).

«Principio rupturista» que, en época reciente, en 1946, los constituyentes franceses, volverán a reiterar, recogiendo los principios del «89»: «Tras la victoria conseguida por los pueblos libres sobre los regímenes que han intentado esclavizar y degradar la persona humana, el pueblo francés proclama de nuevo que todo ser humano, sin distinción de raza, religión ni fe, es poseedor de derechos inalienables y sagrados. Reafirma solemnemente los derechos y libertades del hombre y del ciudadano, consagrados por la declaración de 1789 y los principios reconocidos por las leyes de la República» (13).

5. La inserción de un Preámbulo, y su naturaleza rupturista, se va a mantener y desarrollar no sólo en sistemas democrático-liberales, sino también en sistemas socialistas. Los Preámbulos, así, van a significar un punto de referencia ideológico, de cambio de sistema, y, al mismo tiempo, van a producir una amplia literatura doctrinal sobre su valor jurídico concreto. Así, en estas últimas Constituciones, como Checoslovaquia (14), Hungría (15), Yugoslavia (16), Bulgaria (17), China (18), Cuba (19), por citar al-

(11) *Ibid.*, pág. 422.

(12) *Ibid.*, pág. 617.

(13) *Ibid.*, pág. 619.

(14) *Leyes Constitucionales*, Ed. Tierno Galván, Taurus Ediciones, Madrid, 1963, pág. 137.

(15) *Ibid.*, pág. 313.

(16) *Ibid.*, pág. 689.

(17) *Constituciones españolas y extranjeras*, ediciones cit. de Jorge de Esteban, vol. II, pág. 768.

(18) *Ibid.*, pág. 815.

(19) *Ibid.*, pág. 806.

gunas, aparecerá un Preámbulo que, inequívocamente, asienta no sólo una concepción del mundo, en este caso con el consiguiente cambio de sistema político y socio-económico, sino también la narración del proceso de ruptura.

Este «principio rupturista» podemos contemplarlo también en tres Constituciones, que establecen un sistema próximo, por razones geográficas o ideológicas, y podemos ver las determinaciones diferentes, según haya sido su proceso político y la relación de fuerzas que la hayan condicionado: Portugal, con radicalidad máxima rupturista; Alemania Federal, de manera explícita también, pero con ruptura matizada; y, finalmente, Italia, donde, por razones de compromiso político, aunque se discutirá abiertamente, los constituyentes renuncian a la inclusión de un Preámbulo.

El texto portugués no puede ser más expresivo dentro de esta concepción de ruptura radical con el sistema anterior: «El 25 de abril de 1974 el Movimiento de las Fuerzas Armadas derribó el régimen fascista, coronando la larga resistencia del pueblo portugués e interpretando sus sentimientos profundos. Liberar a Portugal de la dictadura, la opresión y el colonialismo ha representado una transformación y el comienzo de una inflexión histórica de la sociedad portuguesa. La Revolución ha devuelto a los portugueses los derechos y libertades fundamentales. En ejercicio de estos derechos y libertades se reunieron los legítimos representantes del pueblo para elaborar una Constitución que correspondiese a las aspiraciones del país...» (20). En una dirección más matizada y más moderna, aunque políticamente menos justificada por la significación del régimen nazi, la Ley Fundamental de Bonn, aunque sí incluye Preámbulo, éste responde a criterios más transaccionales, primando más el principio prioritario de la unidad nacional, sin excluir el de la libertad. Entre otras cosas, dice: «Consciente de su responsabilidad ante Dios y los hombres, animado de la voluntad de defender su unidad política y de servir a la paz del mundo, integrado en una Europa unida sobre la base de la igualdad de derechos, el pueblo alemán... con el propósito de dar un nuevo ordenamiento a la vida política durante un período de transición, en virtud de su poder constituyente, ha acordado la presente Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, actuando también en nombre de aquellos alemanes a quienes estaba vedada la colaboración, y manteniendo en pie la invitación para que todo el pueblo alemán, en libre autodeterminación, consume la unidad y libertad de Alemania» (21).

---

(20) *Ibid.*, pág. 640.

(21) *Ibid.*, pág. 554-555.

La Constitución italiana es la excepción más notoria de inclusión de Preámbulo en la Constitución. A pesar del neto sentido rupturista de la misma, con respecto a la etapa anterior fascista, a pesar del propio sentimiento de resistencia democrática, y del valor operativo de esta resistencia, en el núcleo de los constituyentes, las fuerzas políticas optaron, como dice Biscaretti di Ruffia, para «evitar controversias», excluir el Preámbulo, prevaleciendo la tesis «de insertar en el texto aquellas afirmaciones que podían haberse colocado, naturalmente, en un Preámbulo (22). La correlación de fuerzas entre los distintos partidos políticos, y la importancia de la D.C., condicionaría esta ausencia de Preámbulo, inexplicable, políticamente, y que, desde luego, podría motivar desavenencias importantes: por ejemplo, en este caso italiano, la inclusión o no inclusión de una invocación expresa a Dios (23). El Preámbulo así aparecería como un obstáculo político a lo que denominamos «estrategia del consensus».

6. La enmienda del grupo mixto, a nuestro anteproyecto constitucional, se inscribía dentro de esta tradición rupturista, aceptando e insertando las matizaciones que la peculiaridad del proceso político de transición, de la dictadura a la democracia, obligaban. En el texto que hemos transcrito, dividido en tres apartados, se perfilaban las siguientes notas fundamentales: el carácter rupturista matizado de la nueva legalidad a establecer, con referencia negativa al reciente pasado histórico; concretamente, a la inexistencia de régimen constitucional, a la negación de las libertades públicas y de los derechos de las nacionalidades y regiones, la afirmación de la titularidad de la soberanía en el pueblo, no en la nación, así como el reconocimiento de este pluralismo nacional-regional que configura la «unidad de España»; por otra parte, la inclusión de los grandes principios democráticos que permitirán una convivencia pacífica y un Estado de Derecho que garantice y proteja los derechos de los ciudadanos y pueblos de España, con el fin de establecer una «sociedad democrática avanzada», es decir, no sólo política, sino también socio-económica, en contraposición a la sociedad individualista liberal, y, al mismo tiempo, propugnando y aceptando la coexistencia pacífica «con todos los pueblos de la tierra»; finalmente, la enmienda incluía uno de los principios básicos, propugnados por la oposición democrática en la lucha contra la dictadura, que era el principio de la «reconciliación nacional», es decir, la idea de construir una sociedad democrática, libre, independiente y justa, cara al futuro, sin entrar en problemas

---

(22) Vid. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1973, traducción de Pablo Lucas Verdú, pág. 270-271.

(23) *Ibid.*, pág. 270.



de responsabilidades por el pasado dictatorial. Se pretendía, de esta forma, conjugar ruptura con la necesaria concordia política.

El profesor Tierno Galván, en este sentido, en la discusión en Comisión de la enmienda, desarrolló correctamente la intencionalidad y sentido de este Preámbulo, señalando, en su defensa, que no se trataba tanto de una concreta concepción del mundo o la defensa, como sirvió en la tradición española, para la explicación de la forma de gobierno, sino en una necesaria y obligada «referencia histórica» mínima. Textualmente decía: «Yo creo que este es el problema más grave del Preámbulo, el problema grave que se ha presentado siempre que se ha hecho un Preámbulo, que evidentemente, no estaba definido por una revolución. No estamos ante una revolución, ni se trata de definir la concepción del mundo y, al mismo tiempo, precisar y decir que estamos avanzando un paso en el camino de la Historia y que hemos roto por completo con el pasado, como ocurrió con el famosísimo Preámbulo de la Constitución norteamericana en su tiempo. No ha habido una revolución que apoye esta ruptura y, por consiguiente, este era un tema que había que cuidar con suma precisión, intentado buscar un término medio en lo que se refiere al punto y aparte y al punto seguido, quizá lo que muchos españoles hemos hecho. Individualmente, somos bastantes los españoles —por lo menos en mi caso— que teniendo buena memoria, hemos olvidado casi todo. Pues bien, también cabría aplicar a la Constitución el principio de la buena memoria y olvidar casi todo. Por eso, el primer párrafo del Preámbulo dice (en la enmienda) que “el pueblo español, después de un largo período sin régimen constitucional”, puesto que se admite que el régimen constitucional se refiere a la connotación de que la Constitución es siempre constitución del Estado de Derecho y no al sentido material de la Constitución...

El Preámbulo hace una referencia, es cierto, a un período en el que no había régimen constitucional, que se negaban las libertades públicas y que se desconocían los derechos de las nacionalidades y regiones, o quizá otra fórmula que pudiera plantearse... Lo cierto es que, desde mi punto de vista, la omisión total al largo período anterior dejaría insatisfecha a una gran parte de la opinión pública. En cierto modo, me parece que dejaría insatisfecho el espíritu de esta Comisión, que por ser concurrente, conciliador, por haber sido efectivamente un esfuerzo hecho por todos para ponerse de acuerdo, ha defendido un criterio (que no es el criterio antiguo) de concordia y, además, lo que se ha legislado, y lo que se está haciendo es evidente, una reparación frente a las libertades públicas y una reparación respecto de los derechos de las regiones y nacionalidades... Esto puede dar lugar a debate y quiero simplemente subrayar la necesidad de hacer

referencia al pasado inmediato, sin lo cual habría evidentemente insatisfacción» (24).

7. Lo que, en el fondo, se planteaba y se defendía, como dijimos antes, era la testimonialidad constitucionalizada mínima de una resistencia democrática, que asumiese, también, la concordia política que estaba reflejando el consensus. La intervención del profesor Tierno Galván condujo a una intervención, primero, del Presidente de la Comisión, señalando que la Ponencia desestimó, en su día, la enmienda «por creer que no debería redactarse el Preámbulo» (25), interviniendo, a continuación, el profesor Peces-Barba que, como cuestión de orden dijo que, en nombre de su grupo, consumiría un turno a favor de la enmienda o, en su caso, acudir a turno extraordinario. El profesor Fraga Iribarne, en su intervención, señaló que, en su momento, propondría un «Preámbulo breve, sucinto, no conflictivo y en el cual se evite el entrar en una filosofía que no nos puede ser común (sí una decisión común al país, aquí y ahora en este momento) y, por lo mismo, dejando en paz a la Historia, porque si la Historia ha de ser el punto de partida de toda gran decisión que afecte al futuro, es muy difícil saber en qué momento de la Historia hay que empezar a echarse, digamos a nadar, porque algunos lo pondrían en el asesinato de Prim y otros, quizá, en el destronamiento de Wamba, que evidentemente fue un acto de notoria ilegitimidad» (26). Evasivamente, el profesor Fraga pretendía, de manera obvia, sustituir el mínimo principio de ruptura por el de continuidad. Pero es necesario constatar, también, que aunque rechazase, en nombre de su grupo, la enmienda tal como estaba planteada, no sólo el apartado primero, sino, también, la inclusión explícita a la expresión «reconciliación nacional», era partidario de la misma y aceptaba la idea de incluir un Preámbulo, pero dilatando su fusión y, en todo caso, sugiriendo que podría ir a la Comisión Mixta (27). A esta intervención, sigue una réplica del profesor Tierno Galván contestando a unas alusiones cáusticas, y reiterando la necesidad de que «hay un gran sector del pueblo español que no se puede olvidar: el de los que han padecido, y lo menos que merecen es que se haga una referencia a ese pasado, pues gracias a su padecimiento estamos venciendo ahora» (28).

---

(24) Intervención del profesor TIERNO GALVÁN, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión n.º 24, 20 de junio de 1978, págs. 3480-3496.

(25) *Ibid.*, pág. 3486, intervención del Sr. Presidente de la Comisión

(26) Intervención del profesor FRAGA, en *Diario de Sesiones*, sesión cit., pág. 3487.

(27) *Ibid.*, pág. 3487.

(28) *Ibid.*, pág. 3488.

Por su parte, el Presidente de la Comisión señaló que no se abría debate y, por tanto, no habría votación, que «había hablado el profesor Tierno y el Grupo de Alianza Popular ha querido hablar. Si todos los grupos parlamentarios quieren exponer su parecer, la Presidencia así lo haría si lo aprueban los grupos, pero si no, no hay debate ni votación» (29). Ninguno de los grupos parlamentarios ante esta invitación intervino, señalando todo el P.S.O.E., a través del diputado Peces-Barba, que apoyaba la intervención del profesor Tierno Galván (30), dándose, así, por terminado el debate o declaraciones sobre el Preámbulo constitucional.

8. La estrategia del consensus condicionaría, más tarde, la elaboración y aprobación del Preámbulo, tal y como quedó redactado, que dice:

«La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, proclama en uso de su soberanía, la voluntad de:

—Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico y social justos.

—Consolidar un Estado de Derecho que asegure la independencia y relaciones entre los poderes de Estado.

—Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

—Establecer una sociedad democrática avanzada, y

—Colaborar en el establecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación con todos los pueblos de la tierra.

Por tanto, el pueblo español aprueba la siguiente Constitución» (31).

En esta redacción final, del Congreso, queda eliminada toda la primera parte, de testimonialidad histórica democrática, tal como se decía en la enmienda del Grupo Mixto, así como la aceptación de la enmienda de U.C.D., en el sentido de que el sujeto será la «Nación española» y no «el pueblo español», aunque, en el párrafo último, se incluye «pueblo» y no «nación». Por otra parte, se suprime la referencia al principio de «reconciliación nacional», y se introduce, en el apartado dos, en el primer

(29) *Ibid.*, págs. 3488-3489.

(30) Intervención del profesor PECES-BARBA, sesión cit., pág. 3489.

(31) Texto en Boletín Oficial de las Cortes, n.º 135, 24 de julio de 1978, pág. 2945.

párrafo, la expresión «social», es decir, en vez de «orden económico justo», «orden económico y social justo».

9. Para terminar con estas anotaciones, ¿qué juicio crítico, técnico y político, puede merecer este Preámbulo, así redactado? Es obvio, por lo que he ido expresando, que, desde el punto de vista político, no ya la no-inclusión de un Preámbulo, sino también el contenido del mismo debería reflejar, de alguna forma, la gran significación histórica que representa un cambio de régimen y, en este caso, el paso de un sistema autoritario a un sistema democrático pluralista. En modo alguno, se puede decir que nuestra enmienda adoptaba posiciones maximalistas o radicalizadas, pero sí, como también he dicho, reflejaba una obligación, a mi juicio, testimonialidad democrática. Pero como sucedió en la Constitución italiana —aunque, aquí, al menos, se pudo incluir un Preámbulo anodino— la estrategia de la política de consensus, conveniente por otra parte, llevó a que se aprobase el último texto, de alguna forma, negociado.

Desde el punto de vista técnico-doctrinal, desearía hacer una última puntualización: que la dualidad nación-pueblo, que aparece en el principio del texto («nación») y al final («pueblo») no es excesivamente correcto y se debió, en ambos lugares, utilizar la misma fórmula «pueblo español». Es cierto, como decía en su motivación la enmienda de U.C.D., que en algunas constituciones españolas, pero no en todo nuestro constitucionalismo, sobre todo, reciente, hablan de «la Nación española», en el Preámbulo. En efecto, en la de 1869 y en el proyecto de 1973 se utiliza esta expresión, así como la de 1931 se habla de «España». Pero este argumento histórico conviene, por una parte, confrontarlo con el derecho comparado y, por otra parte, dentro de nuestro derecho, analizar el contexto y significación doctrinal completo en que se desenvuelve esta expresión de «Nación española».

Comparativamente, en efecto, es el «pueblo» y no la «nación» el que aparece como sujeto titular que aprueba y, en su caso, promulga o sanciona la Constitución. Así, la Constitución americana de 1787 (32); la Declaración francesa de 1789, y su constitucionalismo posterior (33); en la ley fundamental de Bonn (34); por citar algunos ejemplos de legalidad democrático-liberal. En el constitucionalismo socialista se adopta, también, esta fórmula de «pueblo». Es cierto que, se dan algunas excepciones como Portugal, en

---

(32) Así, dice: «Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos», en *Constituciones...* ed. Jorge de Esteban, ap. cit., pág. 423.

(33) Así, dicen: «Los representantes del pueblo francés» (1789); «La Asamblea Constituyente ha adoptado, el pueblo francés ha aprobado» (1958) *Ibid.*, págs. 617 y 619.

(34) Así, dice: «El pueblo alemán... ha acordado...» *Ibid.*, pág. 554.

donde es la Asamblea Constituyente la que aprueba y decreta la Constitución (35) o en Italia, en donde fue el Jefe Provisional del Estado, «visto el acuerdo de las Cortes Constituyentes que han aprobado la Constitución» (36). Sin entrar en la polémica doctrinal —aprobación, promulgación, sanción— en ningún caso es la «Nación», sino el «Pueblo» o sus representantes, constituidos en Asamblea, quien proclama o aprueba la Constitución.

En nuestro derecho histórico, tomando lo que supongo base que ha podido inducir a los enmendantes de U.C.D., a utilizar esta fórmula —al margen de las consideraciones políticas, a las que me referí antes— hay que tener en cuenta que, en el Preámbulo de 1869 se dice, en efecto, «la Nación española», pero añadiendo «y en su nombre las Cortes Constituyentes» (37). Es decir, son los representantes del pueblo, que constituyen las Cortes, los que, *en nombre de la Nación*, pero *no* la Nación en sí, en este caso, decretan y sancionan la Constitución.

En parecidos términos, en el Preámbulo del proyecto constitucional de 1873 se habla de «Nación española», pero añadiéndose: «reunida en Cortes Constituyentes» (38). Ya, más adelante, en la Constitución de 1876, no se emplea la fórmula de «Nación española», sino el Rey «en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino», siguiendo un carácter doctrinario (39). Y en la Constitución de 1931, tampoco aparece la fórmula citada por U.C.D., sino la de «España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes Constituyentes» (40).

El párrafo final, al decir que es «el pueblo español» el que aprueba la Constitución corrige, en parte, esta deficiencia técnico-doctrinal. Consideraciones políticas y de transacción han motivado, sin duda, esta innecesaria dualidad: hubiera sido más correcto tanto al principio, como al final, la misma utilización de «pueblo español».

---

(35) *Ibid.*, pág. 640.

(36) *Ibid.*, pág. 525.

(37) *Ibid.*, pág. 234.

(38) *Ibid.*, pág. 251.

(39) *Ibid.*, pág. 267.

(40) *Ibid.*, pág. 310.