

JOSÉ M.^a CORDERO TORRES

LAS FORMULACIONES CONSTITUCIONALES

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 49, 1973

Las Formulaciones Constitucionales

por el Académico de número

Excmo. Sr. D. JOSÉ M.^a CORDERO TORRES (*)

I

COMPLEJIDAD DE LAS FORMULACIONES CONSTITUCIONALES

Partimos de la idea que interesa retener, de la inevitable dualidad entre la Constitución natural, intrínseca, espontánea o real de todo país y su Constitución oficial, elaborada, externa o política; esto es la consagrada jurídicamente, por mucho que deseen los constituyentes seguir en la segunda a la primera, siempre acompañada de prácticas y realidades que la presentan como más o menos realizada. Se corresponde de lejos con aquella distinción entre *país real* y *país legal*. *España oficial* decía Ortega; *Estado oficial* decía Giner; frente a *España Vital* como decían Maura y Cambó. *Estado y Nación* escribió Raventós. *Estado y Pueblo* dice Paris. Queremos servirnos de aquella dualidad para facilitar el análisis de las formulaciones del constitucionalismo. Gonzalo de Reparaz la contrapuso en el título de una de sus obras: “La Constitución natural de España y las de papel”, que eran todas las oficiales elaboradas en el siglo XIX. Porque pensamos en nuestro país, partiendo de la realidad mundial y coyuntural, pero sin olvidar nues-

(*) La base de este trabajo fueron las intervenciones del autor en las Juntas del 9 al 16 de febrero de 1971, cuyo texto se ha completado y actualizado en 18 de enero de 1972.

tras características y posibilidades. No en un patrón o arquetipo ideal o doctrinal absoluto que no existe, como ha explicado Fernández de la Mora. La mejor Constitución no es la imaginable, sino la aplicable y contrastable en sus resultados.

La Constitución natural de los países está determinada por muchos factores, tales como su extensión, posición y situación; configuración física, recursos originarios y transformados; orígenes de su población o poblaciones; elementos ideológico-culturales arraigados o dominantes; estructura social, o estructuras cuando —caso frecuente— son complejas o varias; en fin, su trayectoria, unida a un legado de tradiciones, sentimientos, intereses y problemas latentes o declarados. De todos esos elementos fluye un orden o sistema de vida en común, que es constitucional: existente, trascendente y vivencial. Debe ser el antecedente, y suele ser, el condicionante de la otra clase de Constitución. Pero en muchos casos ésta prescinde o contraría a aquélla, y los efectos se notan en seguida. No es eterna.

Esa otra Constitución supone que los órganos, grupos o elementos que ostentan el poder de decisión consagran y establecen, formal y oficialmente, un sistema ordenatorio determinado para regir la vida pública del país que busca justificación mediante invocaciones, ya ideológicas, ya experimentales, ya mixtas. Pero siempre pensando en el sostén de una legalidad y de una legitimidad. En nuestros días abunda más su presentación como emanada de la “soberanía nacional” o de la “voluntad popular” —a veces supuestas en un estallido de origen minoritario —que la añeja ligada a invocaciones supratemporales o transmitidas. De todos modos, conviene que los Estados tengan una Constitución oficial, y que se tome en serio su aplicación. Existen varios tipos de este constitucionalismo: así como el consuetudinario, el mixto, el positivo, y dentro de éste, el codificado y el disperso. En los pueblos primitivos —como los Emiratos del Pérsico— el elemento tradicional de corte consuetudinario prevalecía no hace mucho. En los pueblos más adelantados existe, o existía, una mezcla de normas y usos consuetudinarios, más o menos recogidos en textos escritos. Situación que subsiste en declive, de modo excepcional, y difícilmente trasplantable, en el Reino Unido. En los demás países, desde la Revolución Francesa —que tuvo precedentes en los textos de las Trece Colonias—, predomina la idea de un Cuerpo único o compartido de derecho positivo, que prevalece y es más solemne que las demás normas. Con este Cuerpo fundamental coexiste la citada *praxis* que, como señala Wheare, no sólo lo interpreta y completa, sino que casi fatalmente suele des-

virtuar, al menos en parte, lo consignado, y no forzosamente por fines conscientes de falsificación. Piénsese en el valor del texto de las Constituciones escritas soviéticas y de las democracias socialistas, al lado de la realidad aplicada según la concepción marxista de la vida. También se ha citado la insalvable —al menos por un tiempo— oposición entre los moldes constitucionales “importados” por pueblos jóvenes, con su constitución natural. Y pueblos “jóvenes” no son sólo los del III Mundo, afroasiáticos, independientes desde 1945. Lo son los de Iberoamérica, y otros, incluso en el Mediterráneo. En general, la Constitución natural denota realidades y señala supuestos que imponen condiciones a la otra; pero en nuestro inquieto mundo la eterna reaparición del utopismo, cuando no del relativismo, sirve al revolucionarismo que pretende edificar sobre la previa demolición. La mayoría de las actuales Constituciones oficiales se han dictado para modificar, y en una buena proporción para abolir radicalmente algo o mucho del orden preexistente. En los momentos difíciles o de *crisis* como los que vivimos, esta tendencia se hace permanente y se acentúa. Por otra parte, aunque los grupos humanos han sido, son y serán varios y variados, sin rápidas perspectivas de fabricación del *homo syntheticus universalis*, las principales corrientes del pensamiento han tendido a propagarse. Conocidas doctrinas han dejado trazas y huellas en la sedimentación ideológica que hay en las bases de todos los regímenes constitucionales. Recordemos tres: el cristianismo, desgraciadamente fragmentado desde la Edad Media, aunque el ecumenismo restañe algunos dolores de la fragmentación; así como sus equivalencias en otros credos mono-teístas; el liberalismo que aparece emparentado con la democracia; ya bastante distante del decimonónico y diversificado en extremo. Y la que exalta el colectivismo gregario, partiendo de viejas ideas comunistas —añejas en pueblos extraeuropeos— y socialistas, recogidas con fortuna monopolizadora por el marxismo-leninismo, también dividido. Con ellas coexisten otras tendencias, recordando el nacionalismo, contra el que truenan los que en silencio más lo practican. Como el democratismo se inclina hoy hacia el incremento de las funciones públicas, y el marxismo más, los Estados acusan una densidad de cometidos desconocida en el siglo XIX, y ello repercute en la inflación y en la inseguridad constitucionales (1). De modo que el estudio, aún esquemático, de sus

(1) Estados marxistas hay 13; pero “democracias dirigidas” más de 75, cifra en continua oscilación. Las auténticas democracias no llegan a 20.

formulaciones, está siempre en peligro de ser incompleto o de quedar anticuado.

Deseamos aligerar el estudio técnico del concepto de Constitución. La Constitución puede ser —la idea es de Giner— el sistema de las instituciones políticas fundamentales, Lipson la presenta como “plan fundamental de la estructura y poderes del Estado, y de los derechos y deberes de sus ciudadanos”. En palabras de Willoughby, es el acto primario de una comunidad que al constituirse en Estado organiza un gobierno formulando un cuerpo definido de principios y disposiciones. Una Ley de Organización o régimen estatal, según Chiamanti y Wheare; contractual para el ejercicio de la soberanía, añade Carré de Malberg. Romagnosi emplea un matiz histórico-romántico: ley impuesta por el pueblo a los gobernantes para protegerse del despotismo. Borgeaud la califica de Ley Fundamental organizadora del Gobierno y regulatoria de los derechos y deberes de los individuos y de las otras entidades con la colectividad, coincidiendo con Constant y Bryce. Para Duverger es la consagración oficial del régimen político, que es el conjunto de las instituciones políticas, de un país en un momento concreto. Para Smend el orden jurídico-político de un Estado. Para Schmitt, la suprema decisión sobre la unidad política en su forma de existir. Para Santi-Romano, la organización compleja y real que concreta al Estado. En realidad se confunden varios conceptos de Constitución oficial: uno más absoluto; otro más relativo concretado en una pluralidad normativa; otro más positivo, la decisión sobre el modo y la forma política; y hasta cabe un cuarto concepto complementario: Hauriou acumula en éste las reglas del régimen y las del poder. Biscaretti di Ruffia distingue hasta cinco sentidos de lo constitucional: histórico, institucional, material, formal e instrumental. Lowenstein sólo tres. Entre nosotros, Jovellanos definía a la Constitución como “el conjunto de leyes fundamentales que fijan los derechos del soberano y sus súbditos, y los medios saludables de preservar unos y otros”. Ruiz del Castillo, como la estructura o complexión político-social; la expresión de una voluntad constitutiva; y la institución con fuerza constituyente. Posada ve una expresión jurídica del régimen estatal, orgánica de instituciones y poderes, y limitativa frente a la personalidad humana. El concepto normativo es separado por García Pelayo del sociológico. Sánchez Agesta recuerda que es un acto de voluntad de una Nación en ejercicio de su soberanía; o el derecho fundamental de organización de una comunidad política. Xifra, que es la organización fundamental de las relaciones de poder en el Estado y la definición de los valores e intereses que

lo inspiran. Fraga cree que la Constitución es un sistema u ordenación fundamental para la organización política, que cristaliza en un conjunto de normas jurídicas, pero excede de ellas. Fueyo anota que una Constitución es una justificación y un programa, al lado de la consagración de un sistema de poder y representación. Baste: podríamos acumular citas con definiciones hasta el agotamiento o la confusión.

Teniendo en cuenta la clásica distinción de las Constituciones —desde Bryce— en rígidas y flexibles, y la señalada, en escritas, consuetudinarias, o mixtas, y en únicas o fragmentadas, concebimos a la Constitución como uno o más instrumentos normativos básicos para la organización pública —a la que se limitan algunas— en un Estado u otro ente parangonable, y para la convivencia humana desarrollada a su amparo. Las dos Constituciones europeas de la I postguerra que sobreviven —Austria y Finlandia— se limitan a la clásica parte “orgánica”. Suele constar en uno o más textos positivos y solemnes, aparte de los casos especiales del Reino Unido y de los EE.UU. (éste con su sistema de “enmiendas” añadidas cronológicamente, aunque algunas deroguen a otras). Recordemos como países de Constitución escrita y fragmentada —cual España hoy— a Suecia, Finlandia, Austria, Israel, Ceylán, Irán (Persia), Nueva Zelanda y limitadamente a Dinamarca, Tai y Japón. El *Reino Unido* cuenta la Carta Magna (1225), *Bill of Rights* (1689), Acta de Establecimiento (1701), Actas del Parlamento (1911-48), etc. *Suecia*, las *Leyes Orgánicas* (1809-1970), del Parlamento (1866, 1900, 1921, 1949 y 1970), Sucesión (1810) y de Prensa (1949). *Israel* las de Transición, Tierras, Retorno, Parlamento y Presidencia (1949, 58, 60, 64). *Finlandia*, al lado de la Constitución una Ley de la Dieta, como en *Persia*, *Nueva Zelanda* y *Ceylán* (*Leyes Orgánicas* y *Parlamentarias*), *Dinamarca*, *Japón* y *Tai*, leyes de sucesión. *Alemania* y *Austria*, conservan artículos de los textos de 1919 y 1867. Claro que esos textos van escoltados por otras fuentes más modestas, pero importantes de normatividad. No faltan los países que tienen codificada la parte orgánica y dispersa la otra. Así las *Leyes Constitucionales* de la III República francesa; la de la IV tiene un preámbulo que recuerda a la Declaración de 1798 y añade otra declaración social, que ha pasado sin articulado al Texto de 1958, de la V República; muchas Repúblicas afrofrancófonas también; cualquier paradoja se explica por la *praxis* vivida en cada caso. Todo ello de modo complejo, rápidamente cambiante, pese al auge de ese error que pretende garantizar la estabilidad y la continuidad con inútiles cláusulas de prohibición revisoria. Así entre nosotros el contenido de la

Ley de Principios Fundamentales se reputa “permanente e inmutable”. En los países de Constituciones de una rigidez limitada se prohíbe a veces la revisión de ciertos puntos; por ejemplo, en Francia, Turquía e Italia, la de la forma republicana. En Grecia, la de la monarquía y la confesionalidad. En Brasil y Alemania, del federalismo. En Portugal, la de la integración territorial. En Marruecos, la monarquía y el islamismo.

II

CONTENIDO DE LAS FORMULACIONES CONSTITUCIONALES

En la materia que nos ocupa el relato descriptivo puede aventajar a la precisión dogmática. Sobre todo, ante dos realidades: la variedad de contenido de los textos constitucionales, dentro de su constante tendencia al crecimiento, y su rápida mutabilidad formal. El promedio de vida de las Constituciones de postguerra cambia en mayor proporción que el crecimiento de sus textos y en general es larga la lista de “cinematógrafos constitucionales” (2).

Para nosotros la Constitución debe ser una Ley Fundamental o básica, integrada por dos escalones —orgánico y ciudadano— de distinto alcance legal, pero unidos. Lo más clara y concisa que sea posible, dentro de las posibilidades del momento constituyente, pero pensando en el futuro. Puede, con o sin preámbulo, al principio definir precisa o concisamente los fines —preservación, protección, perfección, promoción— y los caracteres y símbolos del Estado. Así lo hace el Tit. I de nuestra Ley Orgánica. Algunas Constituciones insertan las bases de la convivencia de ciertos elementos heterogéneos en el Estado: nacionales, sociales, confesionales. También van ampliándose las normas sobre el uso de lenguas y la descripción de emblemas y capitalidades. Respecto a la confesionalidad, anotamos varios tipos constitucionales: a) Confesionalidad con Iglesia propia: rarísimo (Reino Unido, Grecia). b) Neutralidad por concurrencia de credos (Estados

(2) Haití, 23 Constituciones; Bolivia, 20; Venezuela, 17. Pero la suiza de 1874 ha sufrido 20 enmiendas, y la mexicana de 1917, 21. En cuanto a extensión: URSS, 145 arts. China, 106 (Formosa, 175). India, 394 y ocho largos anexos. Jordania, 213. Yugoslavia, 259. Suiza añade a sus 123, 33 intercalados. Costa Rica a sus 197, 19 transitorios. Nuestras Leyes Fundamentales acumulan 175 preceptos, muchos retóricos, duplicados o de aplicación por una vez. ¡Bendita sea la Constitución tunecina con sus 65 artículos!

Unidos, Alemania). c) Laicismo neutral. d) Laicismo hostil; y e) Ateísmo (Estados comunistas). Los Estados socialistas son más luengos en insertar precisiones sobre sus bases sociales, políticas y económicas, que los otros, como sucede a los jóvenes. Y son de prever para el futuro disposiciones sobre conservación del medio y de los recursos, ordenación demográfica y territorial, y otras similares. Luego aquéllas han de regular los principios básicos de las garantías; “fueros” entre nosotros, en general “deberes y derechos”, así individuales (políticos, civiles, etc.) como colectivos (económicos, sociales, etc.). Algunos Estados jóvenes (afroasiáticos) gustan de referirse a estos derechos como algo sabido, por referencia a la ONU. Recuérdese que se suele considerar como fuente de estas declaraciones a la virginiana (12 de junio de 1776) y a la francesa (26 de agosto de 1789); a lo largo del siglo XIX irrumpieron en las Constituciones, ya dispersamente (como sucede a las españolas de 1808 y 1812), ya formando uno o varios títulos especiales (en España, el primero desde 1837 a 1876, y el tercero en 1931: actualmente nutren los dos Fueros, de los Españoles y del Trabajo). Pero la complejidad de estos textos —de los 17 artículos de 1789 se ha pasado a los 84 que figuraban en el texto cubano de 1940— ha concluido por su desdoblamiento. Y existe un “modelo” internacional: la Declaración Universal de la ONU (10 de diciembre de 1948) con el doble remate de los dos Pactos de 16 de diciembre de 1966: el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el de Derechos Civiles y Políticos. Incluso las organizaciones “regionales” tiene sus propias declaraciones (Europa, 4 de noviembre de 1950 con el protocolo adicional de 20 de marzo de 1952; América, 1 de abril de 1948 con otra Carta de Garantías Sociales). Las enumeraciones afroasiáticas de garantías dejan perplejo al lector de De Miguel Zaragoza, y estremecen al de Pérez Serrano y Castán.

Diríase irónicamente que, desde que el individuo es aplastado por doquier, el constituyente es más minucioso en detallar sus garantías, bien débiles al lado de la realidad.

Veamos la “arquitectura institucional”, sobre la base mejorable sin eliminarla, de la distinción —no fácilmente separación— de los antiguos tres poderes, devenidos funciones estatales superiores; a pesar de la notoria, universal e inevitable hipertrofia del viejo poder ejecutivo, hoy Gobierno y Administración—lo que nos hace caer de bruces en el tecnicismo—frente a la contracción del legislativo más o menos controlador del otro, y al visible alejamiento del área político-constitucional, del añejo poder judicial hoy función jurisdiccional, incluso si abarca pro-

cesos de constitucionalidad. Son muchos los que creen que en realidad sólo habría que reflejar dos potestades: definitiva y normativa, y resolutoria o ejecutiva. Curiosidad: las sucesivas Constituciones de la China insular (Formosa) ofrecen una pentarquía de poderes: legislativo, ejecutivo, judicial, de “examinación” y de control. El Poder moderador puede insertarse al detallar las funciones de la Jefatura del Estado, dobles en los presidencialismos. Y es sintomático que el clásico orden decimonónico —Cortes, Realeza, Consejo de Ministros y Justicia— vaya siendo alterado, como hacen los textos japoneses de 1947 y francés de 1958, y en parte la Ley Orgánica española, al colocar primero a la Jefatura del Estado. En las monarquías (forma de gobierno no arcaica, pero sí difícil de improvisar, por lo que los nuevos Estados carecen de ella) los textos se ocupan de la autoridad real, del orden de sucesión hereditaria y de los casos de regencia. Si se trata de Repúblicas, desarrollan el sistema electoral del Presidente que varía: a) el propagado cesarismo: por sufragio universal, ya directo (Francia), ya mediante compromisarios (EE.UU.). b) el intermedio: colegios especiales sobre la base del Parlamento con adiciones o cualificaciones. c) el restringido: el Parlamento (clásico en los Estados comunistas). Los problemas del mandato, la reelección, el reemplazo, la incapacidad, la responsabilidad y la acusación vienen anexos. Con las facultades presidenciales: mayores que las de los reyes en los presidencialismos y las frecuentes dictaduras presidenciales por “hombres fuertes” o “salvadores” de los nuevos países. *Tertius non datur*: las “Regencias” indefinidas (Hungría bajo Horthy) son excepcionales. Nótese la desaparición del colegiado en el único ejemplo americano (Uruguay) en contraste con su especial arraigo en Suiza, y su singular uso en los países soviéticos, donde sucumbe ante otro colegiado —el del partido— o ante una figura fuerte.

Los textos constitucionales regulan al Parlamento (o Cortes) respecto del sistema empleado para su composición, siendo apreciable la aceptación generalizada del sufragio general, teóricamente único y prácticamente condicionado por muchos factores (educación, pluralidad de grupos, experiencia, etc.) (3). El auge del monocameralismo a expensas

(3) Los países que prescinden “constitucionalmente” del Parlamento, o son raros —Cuba desde 1960— o lo hacen transitoriamente, como los Estados árabes con “Consejos de Mando Revolucionario”. Lo habitual, por desgracia, es, no la atenuación, sino la falsificación del papel del Parlamento, escarparte y válvula del sentir nacional.

del bicameralismo, sea funcional o federal, es consecuencia de la pérdida de los viejos equilibrios. Los textos constitucionales suelen ser generosos en regular las bases del funcionamiento parlamentario. En cuanto a la competencia, los países hispanoamericanos, francófonos y soviéticos, consignan en lista las materias de las leyes, y ello puede ser útil, con cuidado de no ser muy formalistas. El requisito de investidura parlamentaria es minoritario; más abunda la posibilidad de las censuras, pero con precauciones (como en el texto español de 1931 o el de Bonn). También se regulan las relaciones entre las Cámaras, y los poderes no legislativos de las Cámaras, destacándose que los judiciales van pasando a Tribunales *ad hoc*. Respecto al sistema electoral, tan detallado en el texto español de 1812 (por contraposición a las indicaciones de los de 1837, 1869 y a las *permisiones* de 1845 y 1876) para la Cámara popular se suele emplear la socorrida fórmula del “sufragio universal, igual, directo y secreto” y en algunos casos “proporcional” sin arredrarse ante las consecuencias, que en los países nuevos pueden resumirse así: ficción permanente y peligrosa. Francia admite los dos tipos de sufragio (1). En general, el difundido sufragio universal homogeneiza a la masa ciudadana, lo que supone a la vez un deber muy delicado, que se corrige con el equilibrio de funciones, la compensación de representaciones y el *filtraje* electoral. Las limitaciones censatorias y cualificatorias, por el credo (Ulster), raza (R.S.A.) o sexo (Suiza) retroceden: se atenúan las de edad y las profesionales, pero subsisten ejemplo de sufragio múltiple (más que del plural) y el indirecto. El sistema mayoritario único, antes de 1923 dominante, se presta a desigualdades, aunque proporciona cómodas mayorías, mientras que la representación proporcional, teóricamente más correcta, es en realidad más fraccionadora, y se teme. La fantasía constituyente de ciertos países con ganas de adquirir patente democrática, gusta de exagerar la seguridad del sufragio. Pero en México se prima a las minorías para evitar su total exclusión. El mandato suele ser representativo y no imperativo. La obligatoriedad del voto (en España desde 1907) progresa sobre el papel. Los textos suelen distraerse ante la realidad del peso del *caucus*, una de las expresiones de los grupos de presión; porque también actúa siempre el Gobierno, aunque cabe preguntarse si en muchos países no hay “gobiernos” o poderes invisibles, por lo común de intereses, aunque bajo disfraz ideológico. La constitucio-

(4) En España el sufragio indirecto para las Cortes es directo en el *referéndum*.

nalización de los partidos (salvo si son únicos: texto soviético, art. 127) antes ligada al derecho de asociación, va estándolo a la regulación de las elecciones y de las Cámaras, más bien en normas infraconstitucionales de control y corrección, para dificultar su peligroso enlace con otra clase de grupos; o su pulverización, como en Alemania. Marruecos prohíbe el “partido único”, desbordante en Africa Negra. Italia y Chile padecen las “alas” en los partidos. Partidos hegemónicos con significado distinto hay por doquier. Ejemplos: India, México, Suecia. Bipartidismo en EE.UU. Tripartidismo en Alemania e Inglaterra. Partidos ligados a confesiones o culturas en muchos Estados. Partidos clasistas los hay por doquier. El panorama es irresumible, salvo en la dualidad entre las normas, sus aplicaciones y sus efectos. Sólo hay algo claro: los “grupos de presión” de intereses, pudieron con los viejos partidos doctrinales. Con Fraga señalamos que es difícil arraigar sistemas que tengan las insustituibles *participación* y *fiscalización* ciudadanas, sin asociaciones políticas, que no han de ser forzosamente del tipo clásico de partido. Pero no puede ignorarse que el panorama mundial, recargado de Estados impreparados, abunda en partidos únicos o hegemónicos, se llamen como se llamen.

Las formulaciones Constitucionales suelen ser más parcas al regular los Gobiernos y los Consejos de Ministros: sumariedad que puede denotar el deseo de dejar libertad de desarrollo infraconstitucional. Respecto de la Administración encuéntrase cierto retraso o resistencia en recoger el gran poder efectivo de la burocracia, albergue a su vez de la tecnocracia, que con todos sus peligros ha salvado muchos saltos políticos en los jóvenes Estados, pero asfixia en otros viejos. La regularización de las Administraciones que ha ido ligada a viejas garantías lo está ya —desde 1945— a novísimas exigencias de tipo racionalizador. La estructura gubernativa en muchas Constituciones acusa una superposición de formaciones: el Gobierno (Jefe de Estado, Ministros y en algunas “democracias populares” los presidentes de ciertas Comisiones) tienen un Presidente, uno o más vicepresidentes, y ministros con o sin cartera. Pero cabe y va extendiéndose otro escalón restringido y especializado, como son las “Comisiones Delegadas” en España. El número de Departamentos ha crecido al compás del intervencionismo estatal, desde un promedio de 8 en América y 10 en Europa, hacia 1920, ahora son 12 y 17 (en la Unión Soviética existen enumerados en la Constitución más de un centenar de Ministros divididos en *federales* y *republicanos-federales*. Algunas Constituciones (Sudán, Filipinas) se ocupan del *Civil Service* (Función Pública); otras de la “Con-

traloría" (Intervención). La justicia está siendo reemplazada en muchos textos por la regulación del Consejo de la Magistratura; así en Francia e Italia; al ocuparse de ella, es donde las Constituciones pueden tratar "constitucionalmente" las fuentes y jerarquías jurídicas. Sin llegar al detallismo jurisdiccional de los textos español de 1812 y mexicano de 1917, nos parece útil que se mencione a la cúspide del sistema jurisdiccional —la Corte Suprema—, y de que sienten constitucionalmente ciertas bases orgánicas y funcionales de la Justicia si es posible bajo el ideal del autogobierno. En el constitucionalismo comunista la Procuraduría o Fiscalía ocupa lugar destacable. El "Ombudsman" no parece ser una institución protectora fácilmente transplantable. El Jurado subsiste en constituciones de influjo o imitación anglosajones. Cortes Superiores especiales (Administrativas, Constitucionales, Militares), suelen aparecer aparte. El grupo francófono está poniendo de moda a la "Alta Corte" (ideada en Bayona en 1808) para altas responsabilidades. En Francia y varios jóvenes Estados francófonos los textos también tratan de las relaciones entre los Poderes (como desde 1967 sucede en España). Obligada es la regulación de los problemas de estructura territorial, tan importante en los países federales o compuestos: parte llamada en España "Administración Local" —es decir, Territorial— y antes también "del Gobierno de las Provincias de Ultramar"; expresión que respondía al fenómeno de una distribución pluricontinental de los Estados, en su ejemplo más importante visible hoy en Portugal. Francia emplea el rótulo de las "Colectividades Territoriales", Italia el de las "Regiones, las Provincias y los Municipios". Se comprende la necesidad de una precisión distintiva de competencias, recursos e incluso de rasgos orgánicos en los sistemas federales, sean arraigados (EE.UU., Suiza, India, etc.), comunistas o convencionales. Los textos tratan de modo separado las cuestiones o relaciones exteriores, pasando de las viejas normas sobre Tratados, a otras nuevas sobre directrices y afiliaciones exteriores: a la ONU, organismos regionales, etc. En las viejas Constituciones se aludía a veces al arbitraje (textos brasilero de 1894 y portugués de 1911), a las competencias del ejecutivo para "conducir" o "sostener" las relaciones exteriores, y del legislativo para ratificar los principales Tratados, si producían compromisos de rango legislativo. Algunas prohibían los Tratados secretos (España 1931: condicionalmente 1876). Ciertas cuestiones (límites, entrada o salida de fuerzas, paz y guerra) eran típicas materias de Ley. No faltan declaraciones neutralistas y antibeligerantes (Japón, Austria). Modernamente, se regula la asociación exterior porque se

emplea este sistema como medio *inter alia* de reemplazar a los imperios idos: Holanda, Francia. Para los cambios de territorios, va prosperando la exigencia de la consulta o plebiscito. Otra cuestión es la de la Defensa Nacional armada y sus instrumentos, progresivamente tecnificados. En los países impotentes en lo externo y volcánicos en lo interno estas fuerzas son un elemento político y una supergendarmería o Guardia Nacional, fuente de Poder (América Latina, Africa, etcétera). En realidad, las Fuerzas Armadas asumen dos defensas nacionales, difícilmente separables: la externa y la interna. En España el tema ha motivado un breve título de las Constituciones monárquicas que se rescita en la Ley Orgánica. Destacable también es la materia fiscal, que las Constituciones españolas de 1837 a 1931 regulaban en lugar especial, ahora disperso en la Ley Orgánica: el problema no es del todo fundamental; si acaso incluye la discreta concisión en los preceptos en torno a los presupuestos, cajas y compromisos estatales, y a su armonía con otras Haciendas públicas, sin exagerar las normas, por ejemplo, sobre recursos fiscales, por naturaleza propicios a revisiones y alteraciones. Muchas Constituciones recientes insertan las bases de ciertos organismos de planificación, promoción o acción económica y social que imponen el fenómeno universal e irreversible de la "socialización de la vida". En cambio, se atenúa el lugar antaño reservado a los órganos clásicos de asesoramiento y control (Consejos de Estado, Tribunales de Cuentas). En fin, encontramos que la garantía y la reforma de los textos constitucionales van apareciendo juntos con creciente frecuencia (España 1931); en general, se difunde un proceso constituyente más solemne y más complejo que el simple legislativo (5). Los rasgos ideales de una formulación constitucional creemos que se pueden resumir en el siguiente Decálogo (6).

(5) Nótese que las Constituciones soslayan el importante poder de los Sindicatos, por lo general dos o tres de tendencia revolucionaria y ligados a centrales exteriores. Es una omisión que debe subsanarse: el corporativismo lo pretendió con desigual suerte.

(6) Como escribimos bajo el influjo del caso de España (y de la mayoría de los Estados) descontamos el sistema de textos aislados que floten entre costumbres o prácticas (al estilo inglés). Aún especificando con claridad las reglas se vulneran o discuten; con mayor motivo lo serían si no se consignaran por escrito.

III

DECALOGO DE LAS FORMULACIONES CONSTITUCIONALES

I. Nuestra defensa de la Constitución escrita no impide que seamos opuestos a la creciente y aplastante inflación de letra constitucional impresa, ligada a la ingenua creencia —que Castán aprecia más en los países latinos— de los milagros del positivismo regulatorio. Mal agravado por el uso y abuso de las declaraciones de principios innecesarios, y el deliberado empleo de la deslumbradora ambigüedad. Ejemplo, el inexperto texto español de 1812. Meditémoslo al repasar las poco sobrias Leyes Fundamentales de nuestro país, dignas de una codificación discretamente “comprensiva” (o resumidora).

II. Rechazamos cualquier brillante (sea sincera o insincera) promesa que represente aspiraciones sin visos de realización en plazo previsible; pues una cosa es el inevitable catálogo de *desiderata* a tono con los tiempos y con el medio, otra el programa de las prescripciones a emprender y otra la consagración de la fantasía juvenil o propagandística; por ejemplo, las Constituciones mexicana, india y birmana son interminables, y, claro está, se observan con cierta parquedad. Esto le pasa a todas las parangonables. Con la brillantez y la utopía suele aparecer la retórica: preferimos el seco estilo del texto español de 1876 al lírico, por ejemplo, de la Ley de Principios.

III. Tampoco admitimos el defecto opuesto: el detallismo con rigidez en materias de calculable mudanza, o sobre las que no se tenga gran experiencia; así como sobre cuestiones mudables (socioeconómicas) o más bien menores, esto es, infraconstitucionales. Lo acertado, como en 1876, es dejar la vía libre a las mutaciones experimentales y aún de opinión. Conservar a futuro posibilidades, en lugar de reducirlas, al juego de las variadas corrientes de opinión, que dentro de la coincidencia en lo básico, deben poder acogerse y usar la Constitución. Un texto constitucional que no tenga mucho de *polivalente* nace tarado. Excepción no generalizable: la casuística Constitución helvética, rige a un Estado bien administrado; en realidad, el texto cuenta menos que su operación, pero la formulación debe facilitar una buena aplicación.

IV. No se debe montar un sistema de espaldas a esa realidad que llamamos “Constitución interna” —y cuyas características han sido mencionadas en lo que se podía— que sólo en algunos países tiene

un eco en la “Constitución externa” por la prolongación de sus normas. Ni que rompa bruscamente con la tradición constitucional del país; fue el error, más que del improvisado texto de 1812, del texto de 1931, pagado luego por todos los españoles; la lista de constituciones pretenciosas surgidas, no casualmente, de golpes revolucionarios, pese a la convocatoria ulterior de Cortes “legalizadoras”, ensombrece a nuestra historia y a las de otros países.

V. Es recusable el constitucionalismo subordinado bajo barniz ideológico a intereses minoritarios y privilegiados con fin hegemónico, ni siquiera proclamados abiertamente como poder o institución constitucional, lo que ya sería malo, pero menos que bajo forma encubierta, y más si son antinacionales o antisociales (y en ambos *antis* incluimos, pensando en España, a un texto antirreligioso). Incluso petrificado viejos estratos dignos de jubilación o superación o bien consagrando la instalación perenne de camarillas o grupos de intereses en la parte fundamental de la casa de todos los ciudadanos. Ese sistema, vigente en muchos Estados, puede “tirar” elásticamente —y desigualmente—, pero al final quiebra.

VI. Rechazamos que se impongan entre los preceptos constitucionales disposiciones que repugnen a una parte considerable del país: una Constitución no puede ser la expresión del sentir del medio país contra el otro medio, y menos aún contra la mayoría; ha de optarse por formas y estructuras insoslayables, a sabiendas de la falta de unanimidad en su profesión, pero procurando la posibilidad de su aceptación; y ha de huirse de los “trágalas” constitutivos de iniciales discordias (España: art. 26 del texto de 1931). El vulgar texto de 1876 tuvo éxito porque permitió guarecerse bajo él a la mayoría de los españoles, incluso opositonistas.

VII. Complementariamente, es útil reconocer y aprovechar la valía de las transacciones y de los equilibrios entre los órganos de poder, como eco del equilibrio entre las diferentes fuerzas y estratos sociales e ideológicos que confluyen para formar el país; con el límite de que no produzca esterilización de la maquinaria constitucional, en punto a garantías y poderes. Un texto de utilización admisible para la mayoría de los a él sometidos —como en su época el citado de 1876— resulta un objetivo deseable, cualquiera que sea el grado de posibilidad en consolidarlo con rapidez. Captar el múltiple y variado sentir nacional, y extraer de él la mayor cantidad de criterios de coexistencia,

resulta en nuestro atormentado mundo un deber en el que han de esforzarse los constituyentes; por supuesto más imperativo si tienen un origen violento o autoritario; pero también si actúan en una asamblea electa en tiempos de agitación, a fin de separar las impulsiones vehementes del momento, de otros pareceres o sentimientos más persistentes.

VIII. Es mala la ausencia, generalmente involuntaria, pero perceptible y corregible, de la sistemática constitucional; sobre todo, si produce situaciones o normas contradictorias, hace inaplicable algún precepto, conduce a consecuencias absurdas en su aplicación. Se trata de un peligro que se da más en las asambleas que destrozan los anteproyectos elaborados por minorías técnicas, al compás de vaivenes políticos, luego no armonizados en una revisión final del conjunto; pero puede darse con un sistema —como el vigente en España— que añade nuevas construcciones separadas por el tiempo a las preexistentes, en el edificio constitucional, desentendiéndose de las divergencias concretas entre lo anterior que subsiste y lo que se añade; las disposiciones adicionales de la Ley Orgánica de 1967, han corregido en parte este problema. Por eso preconizamos un Texto refundido —en sus 70 artículos distribuidos en X títulos— de las Leyes Fundamentales, que sea *una* Ley Fundamental o Constitucional, a cuya lectura puedan acudir los ciudadanos en lugar de a varias.

IX. El texto que en nuestros días se desentienda —y aún peor, que haga gala de ello— de las corrientes universales, con las que siempre caben armónicos enlaces con las realidades nacionales, que soslayan la “importación” de preceptos peligrosos o inhábiles, adolecería de grave tacha; generalmente el peligro no está en la concordia con las corrientes más difundidas, sino en introducir modelos concretos de oneroso origen; verdadero “satelitismo” constitucional. Se suele citar el de los Estados “nuevos” o satélites, pero bajo formas insospechables, aparece en otros casos.

X. Las disposiciones inicialmente diferidas para un futuro más o menos largo, como se ha anticipado son inconvenientes; pero a la inversa, ha de huirse de la imposición al futuro constitucional de trabas inmediatas de aplicación cuya subsistencia resulta iluso vincular a la letra del precepto en que consten; “ningún régimen ha enterrado a su sucesor” (aunque frustre a buenos continuadores), es la verdad que debieran recordar los constituyentes que se creen eternos. La lon-

gevidad se consigue más por el enlace con el futuro, y con la anticipación a lo que constituye el futuro, sin momificar el presente, como todo lo humano, mutable.

I V

LAS FORMULACIONES CONSTITUCIONALES ESPAÑOLAS

A) España ha tenido siempre una Constitución natural polemizada, pero reconocible y emparentada con la de países de características afines: Portugal, menos Grecia e Italia, y menos aún Francia o Marruecos y algunos hispanoamericanos. Y una Constitución oficial, por cierto recogida en textos escritos. La absolutista mediante los recopilados (para Castilla en 1567 y para el conjunto en 1805, más el texto para las Indias de 1680) por órdenes de los monarcas. Véanse los Libros III y VII de la *Novísima*. Tentativas serias de modernización estatal las hubo bajo los Borbones en el siglo XVIII.

B) La irrupción del constitucionalismo oficial de tipo moderno, se hizo en medio de las más desgraciadas circunstancias imaginables: pérdida de la flota, destrucción del Estado; devastación del país por la invasión francesa; penosa y difícil reconstrucción de poderes en la Península (Juntas, Junta Central, Regencia, Cortes de Cádiz), y al final, separación caótica de las Indias; abandono o agresión diplomáticos según los casos; ausencia de ayuda externa reestructuradora, pero sí presencia e intervención exterior; contracción económica; desmontaje de sistemas vetustos, pero no carentes de cierta utilidad (desamortización, etc.) y para remate dificultad en reconvertir al ex combatiente en profesional. Bajo tan adverso cuadro conoció dos textos rivales: el de Bayona, “carta absolutista con barniz ilustrado, otorgada a pedido de nadie” (15 de julio de 1808) con 146 artículos en XIII Títulos; no por intrusa e inaplicada, menos curiosa: Cortes estamentales; Senado; dos Juntas “senatorias”; Consejo de Estado; Consejo Real y Alta Corte judiciales, y disposiciones fragmentadas sobre ciertas libertades individuales. Siendo su clave la alianza con Francia. Y el extensísimo de Cádiz (19 de marzo de 1812: 384 artículos en X Títulos) bien redactado, que quería conciliar tradición e innovación, exagerado en su detallismo, e irreal en las posibilidades de aplicación de sus novedades (Cortes unicamerales electas en sufragio de tres grados; Consejos del Despacho y de Estado; ausencia de veto real; Milicia al lado del Ejército; libertades

individuales también fragmentarias; Diputaciones y Ayuntamientos bajo régimen de uniformidad; unidad de fe). A ratos ingenua (art. 6) y deseando retener paritariamente a las Indias (art. 1 y 10), resultaba otro texto inaplicable. No era —como han dicho sus adversarios— la *causa*, sino una de las consecuencias, o más bien *expresiones* de los graves males del país: absolutistas y constitucionalistas rivalizaron en catastróficos períodos gubernativos, muy poco aptos para iniciarnos en rumbo constitucional alguno.

C) El largo reinado isabelino abundó en textos partidistas (y emparentados) constitucionales: la semi-Constitución del Estatuto Real (10 abril 1834: 50 artículos en V Títulos, más una “Tabla de Derechos”) que nos sacó —no sin mérito— del difícil “momento” e introdujo el bicameralismo y el veto. El Texto progresista de 18 de julio de 1837, compendio breve, pero retocado del de 1812 (79 arts. en XIII Títulos tomando 48 artículos del texto de 1812) con bicameralismo, siendo electos Senado y Congreso, veto regio, Jurado, Hacienda, reglas constituyentes y “leyes especiales” para Ultramar. El texto moderado de 23 de mayo de 1845, al que tras el fallido texto *non nato* de 1856 se le añadió un Acta Adicional, en 1856, que no llegó al año, y que se retocó en 1857 y 1864 (80 arts. en XIII Títulos, tomando 67 del de 1837: Senado selecto o designado, confesionalidad estatal, omisión del Jurado y de la Milicia). Luego —proyectos aparte, como los de Olavarria, Isturiz, O'Donnell y Bravo Murillo— la revolución antidinástica dio un nuevo texto “revolucionario” (6 de junio de 1869) bien escrito y largo (113 artículos en XI Títulos) con elección inicial de monarca, dos cámaras electas, larguísima lista de derechos, aparición del sufragio universal y la libertad de “conciencia”; Jurado, pero con tecnificación y simplificación judicial, y el control de los reglamentos; y conservación de las potestades regias. Bien intencionado programa, utópico y peligroso en su momento. En realidad, bajo todos estos textos, la España *real* vivía su vida: guerras dinástica y ultramarina, camarillas y pronunciamientos (el “espadón” eclipsa al “valido”); lento progreso económico —dañado por la desamortización— y más lento cultural y social; falsificación del sufragio, casi siempre censitario; modesta actuación exterior, y brotes violentos de revolución social poco percibidos por el ruido de las políticas que eran más superficiales y se presentaban como concurrencia de partidos y programas, cuando eran obra de personas e intereses. “Agotado” el isabelismo (previa inutilización de Bravo Murillo, O'Donnell y Narváez, más que el rudo Espartero), el impulso de 1868 sufrió la decapitación de su motor,

Prim, y cedió paso al caótico ensayo, más cantonal que federal, de República, que se devoró a sí misma, y conoció otro proyecto Constitucional de 117 artículos en XVII Títulos, que esbozaban largos e “inatacables” derechos de raíz proudhoniana; diecisiete Estados con dos Territorios, dos desiguales Asambleas federales; un Presidente y un Tribunal Supremo, ambos con poderes limitados; separación de la Iglesia, Jurado, “reserva militar” y otras novedades ilusamente aplicables.

D) Pavía instauró un régimen de transición, y Martínez Campos la Restauración (1874), pero bajo la sombra de Cánovas: este régimen representó un bálsamo pacificador, pese al grave embate que en su prudente criterio transaccional supusieron el asesinato de Cánovas —“turnante” con Sagasta— y la brutal agresión yanqui, primera puñalada al régimen. Su texto Constitucional (30 de junio de 1876: 90 artículos en XIII Títulos) fue una transacción entre los de 1845 y 1869: confesionalidad con tolerancia; bicameralismo con original Senado heterogéneo; veto regio; unitarismo con posibilidades de variedad (federalismo, ultramarinismo; Mancomunidades desde 1914); deliberado silencio sobre el sufragio y la reforma constitucional. El país mejoró —a pesar de la continuación de la miseria y la incultura de la masa: no podían hacerse milagros en ellas— cultural y económicamente, por la paz dinástica, alterada por explosiones sociales; pero desde 1909 la máquina constitucional (que había admitido en 1890 el sufragio universal combinado con el “encasillado”) se desquició. Al terrorismo social se añadió el separatismo, mientras seguían inoportunas hipertrofias de ciertos poderes extraconstitucionales. El “turno” (muerto Canalejas y despedido Maura) fue reemplazado por la pulverización de grupos, al contrario del auge de los sindicatos, marxistas y anarquistas. En 1923 se produjo una Dictadura Militar, inicialmente balsámica y saneadora, que no supo o no pudo montar un nuevo sistema duradero. Sólo elaboró (1929) un anteproyecto constitucional de 104 artículos en XI Títulos, más bien complicado; Cámara única, pero mixta de electos y designados. Un Consejo del Reino, heterogéneo en sus cometidos que parece haber influido en las actuales Leyes Fundamentales. Acusada influencia del “administrativismo” en boga en la época.

E) Prolongado el vacío constitucional, advino—por vía minoritaria y municipal—la II República, nunca tranquila, y productora de otro tekto (9 diciembre 1931: 125 arts. en IX Títulos y un “apéndice” contraconstitucional: la Ley de Defensa de la República). El nuevo texto, extraño a la precedente tradición constitucional de 1834 a 1931,

era monocameral tirando a convencional (se vio en 1936); prefederalizante —con el Estatuto catalán como única concreción de esta tendencia— de un laicismo hostil al confesionalismo; una prosocialización confusa —poco concretada en la Reforma Agraria— y una contradictoria mezcla de individualismo y socialismo; creó un escasamente actuante Tribunal de Garantías Constitucionales. Y diseminadas en el texto, ciertas gotas internacionalistas; ya buenas (doble nacionalidad), ya exageradas (renuncia a la guerra, Liga Ginebrina). Paradójicamente un sistema que quería ser civil, acabó en una guerra, no sólo civil, sino internacional, ideológica y social. La culpa de ella pudieron tenerla sus adversarios recalcitrantes en un 25 por 100: el restante 75 por 100 recayó sobre ciertas irresponsables fuerzas gubernamentales (recuérdese al caos, disfrazado de “impaciencia obrera”). En realidad, la mayoría de los españoles rechazaba por turno las elecciones adversas, con la violencia.

E) El Nuevo Estado que surgió del bando nacional, pensó cuerdamente en combatir y no en alumbrar complejas formulaciones constitucionales creando sumarios órganos: Junta de Defensa Nacional, Caudillaje, Junta Técnica y luego Consejo de Ministros; pero añadió una versión, harto local, de los partidos únicos, unificando a dos fuerzas bien que al servicio del Estado y no al revés: su asamblea o Consejo Nacional llenó el vacío de unas Cortes. Mas en 9 de marzo de 1938 empezó sus formulaciones constitucionales con el forzosamente retórico Fuero del Trabajo; quizás lejano eco de la Carta del Lavoro, aprobado por Decreto. Durante la II Gran Guerra, le siguieron la Ley de Cortes “orgánicas” elaborativas, y unicamerales (17 de julio de 1942). Decidida la contienda, el Fuero de los Españoles más cuidado (17 de julio de 1945); la Ley del Referéndum (22 de octubre de 1945) y —novedad— la Ley de Sucesión que restableció la Monarquía y creó el Consejo del Reino (26 de julio de 1947), con el remate —notoriamente programático— de la Ley de Principios (17 de julio de 1958); y, por fin, otra, la más completa, aunque coexistente con aquéllas (a cuatro de las cuales retocó): la Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. El ciclo elaborativo parece bastante completado.

V

LAS LEYES FUNDAMENTALES

Ese conjunto, harto dispar, forma lo que se llama “Constitución abierta” que en ciertos aspectos evolucionó deprisa, en el abandono del Partido único sucedido por el singular “Movimiento”. Nótese que hasta 1953 Falange, aún subordinada al Poder supremo, tuvo cometidos en un área propia. Luego hasta 1969 fue un elemento más, en un conjunto de factores públicos (más fuertes la Iglesia, el Ejército, la Banca, etc.). Desde entonces sobrevive el Movimiento sin rivalizar con la potente Tecnoocracia que ampara grupos de intereses, unidos oscuramente bajo formas que se prestan a recordar rasgos de las añejas capillas. En otros aspectos, como la participación pluralista y popular, fue más despacio en su marcha. Sin entrar en calificaciones o valoraciones políticas, ajenas al propósito —de técnica jurídica— de este estudio, creo que se debieron aprovechar las autorizaciones legales de 1966, para promulgar un texto refundido, más homogeneizador y armónico que los “remiendos” fragmentarios que acompañaron a la Ley Orgánica. Pero, enunciadas las previsiones sucesorias y la “marcha hacia Europa”, resulta ahora más urgente que se efectúe la codificación refundidora, con discretas correcciones y mucho compendio de redacción. Deberíase —pienso— esclarecer el verdadero alcance del movimiento —comunidad cívica y no inerte prolongación del nunca existente Partido Único— encauzando la incontenible participación cívica y plural, según exige el ordenado contraste de pareceres. La generalización del sufragio, si tiene balanzas y es filtrada, no puede asustar. Peor que los partidos, visibles y controlables, pueden ser los grupos de presión, más o menos secretos, y que en vez de ser controlados, resulten controladores. Ni la autonomía del profesionalismo controlado para que se mantenga en su órbita. Urge esclarecer el enigma de una Cámara, a ratos visiblemente única, pero en otros ratos desdoblada; sistematizando sus dos formaciones llamables “Consejo Nacional” y “Asamblea Legislativa” para distinguirlas, que podrían actuar conjuntamente —salvo el especial papel político del Consejo Nacional— para paliar la complicación del bicameralismo. Conviene reducir lo que sólo puede tener —es decir, ya tuvo— una aplicación única, como las complejas reglas de sucesión del Caudillo. Se debe encuadrar al heterogéneo Consejo del Reino (¿“Institucional”?) en la diversidad de las funciones del Estado. Se debe reafirmar la incontenible descentralización, coordinada, usando la posibilidad del artículo 45 de la Ley Orgánica.

Y completar la Ley Fundamental con preceptos, que no deben ser —como hoy— civiles, sino constitucionales, los de la nacionalidad. Se debe eliminar lo retórico o superfluo como la Ley de Principios, apta si acaso para Preámbulo —no necesario—, así como recoger en la de Cortes a la brevísima del Referendum. Y subsumir en la de Derechos (“Fuero” de los Españoles) la parte social, farragosa y algo desfasada pese a sus retoques del Fuero del Trabajo. Cabría estudiar, incluso infraconstitucionalmente, la perfección del estrecho contrafuero. Yo creo que todo ello puede lograrse en un texto de 70 artículos distribuidos en X capítulos, que incluso he llegado a concebir, y cuya redacción presento, sólo como prueba, ejemplo o modelo, de que se trata de tarea menos difícil técnicamente, de lo que se cree. No es la “desiderata”, sino el “entretrejido”, de un español —no político, sólo jurista— que desea que siga el progreso evolutivo de su Patria; y que sabe que el mundo de 1972 no se parece al de unos lustros atrás, siendo inútil olvidarlo: como lo cree esa mayoría de población nacional que forman los jóvenes o semijóvenes de la España en desarrollo y en rápida marcha hacia el futuro; que se prepara trabajando y construyendo, pero también perfeccionando los textos fundamentales hoy dispersos.

VI

EJEMPLO DE REFUNDICION DE LAS LEYES FUNDAMENTALES

El lector apreciará la influencia del orden de desarrollo —con inserciones— de la Ley Orgánica de 1967.

I. *Principios Fundamentales.*

1. El Reino de España, suprema organización institucional de la comunidad nacional, ejerce su soberanía mediante el sistema de unidad del Poder y coordinación de sus funciones legislativa, gubernativa y jurisdiccional, para cumplir los siguientes fines: *Primero*, la defensa de la integridad, la independencia y la seguridad nacionales; *segundo*, el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; *tercero*, la salvaguardia del medio y del patrimonio de los españoles, promoviendo un justo orden social; *cuarto*, el mantenimiento de las relaciones exteriores, basadas en la cooperación internacional, la solución justa y pacífica de diferencias y la aproximación a los países hispánicos; *quinto*, los demás públicos que privativamente o de modo compartido o subsidiario le atribuyan las leyes.

2. La religión católica es la del Estado, y goza de la protección oficial. El Estado protege también la libertad religiosa mediante una tutela jurídica que salvaguarde el orden público y la moral.

3. La bandera nacional es la compuesta de tres franjas horizontales, roja, gualda y roja; la gualda de doble anchura que las rojas. La Ley describe el escudo nacional. La Ley define los emblemas oficiales, y el uso público de las lenguas españolas, con empleo estatal común de la castellana.

4. El movimiento o comunión nacional para la aplicación y perfeccionamiento de los anteriores principios, informa el sistema político, abierto a la totalidad de los españoles, individual y asociativamente, y en el que la vida pública se promueve en régimen de ordenada concurrencia de criterios.

II. *Fueros y garantías individuales.*

5. Son españoles, *primero*: las personas nacidas en España, de padres españoles, o de extranjeros cuando no siguieren la nacionalidad de éstos, o con ascendencia ignota; *segundo*: los hijos de españoles nacidos en el extranjero, si no tuvieren la nacionalidad territorial; *tercero*: los nacionalizados por opción, o por naturalización mediante carta o residencia; y *cuarto*: los que recuperen la nacionalidad española.

6. La nacionalidad se pierde por adquirir otra extraña, por servir a otra potencia sin autorización legal, por matrimonio, o por sentencia firme. Los portugueses, iberoamericanos y filipinos, podrán, conforme a los Tratados y a las leyes, adquirir la nacionalidad española sin perder la de origen.

7. Los extranjeros gozarán de los derechos civiles, asistenciales y demás que señalen los Tratados y las leyes, estando sometidos a las de carácter administrativo, penal, fiscal y social.

8. Los españoles deben servicio de defensa militar y prestación social a la Patria, lealtad al Estado, y obediencia a las leyes; y han de contribuir a las cargas públicas según su capacidad, abonando las que se fijan en las leyes o conforme a ellas.

9. La Ley ampara por igual el derecho de los españoles, sin preferencia de clase ni acepción de personas. Los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas representativas, y al desempeño de cargos y funciones públicas según su mérito y capacidad.

10. Los españoles pueden expresar libremente sus ideas, difundíendolas por medios adecuados; y pueden dirigir peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y a las autoridades; observando si se tratara de funcionarios o miembros de las Fuerzas Armadas, las reglas legalmente establecidas.

11. Los españoles pueden reunirse o asociarse pacíficamente para fines lícitos conforme a las leyes; sin perjuicio de que el Estado cree y mantenga las organizaciones necesarias a sus fines, y coordine este derecho con el de libre asociación privada, de cuyo recto ejercicio cuidará.

12. Los españoles pueden fijar dentro de la ordenación territorial y social su residencia en el territorio nacional, sin que se pueda entrar o registrar en sus domicilios, sin su consentimiento, salvo por mandato competente, en los casos y con las formalidades que fijan las leyes.

13. Ningún español puede ser detenido sino en los casos y con las formalidades legales, siendo en plazo de setenta y dos horas libertado o entregado a autoridad judicial; nadie puede ser condenado sino por ley anterior al delito, por sentencia del Tribunal competente y previa audiencia y defensa del interesado. El Estado respetará la seguridad jurídica haciendo que sus órganos actúen según un orden jerárquico de normas preestablecidas.

14. Los españoles tienen el derecho y el deber de recibir educación e instrucción, familiarmente y en los centros públicos o privados idóneos, con ayuda estatal caso de falta de medios para ello. También tienen derecho, en las condiciones legales, a la asistencia sanitaria.

III. *Fueros y garantías sociales.*

15. El Estado reconoce y ampara a la familia, protegiendo especialmente a las numerosas y necesitadas. Los padres deben alimentar, cuidar y educar a sus hijos, pudiendo ser privados de este derecho para transferirlo legalmente, en caso de que no se ejerza dignamente.

16. Los españoles tienen el derecho y el deber de trabajar en actividades socialmente útiles. El trabajo será adecuadamente regulado en cuanto a su jornada, vacaciones y descanso, retribución vital y familiar, y demás condiciones; estableciéndose regímenes especiales, para sus modalidades domiciliarias, artesanal, rústica y marítima; para las labores femeninas e infantiles; y para la protección del emigrado.

17. El Estado, con el concurso de las asociaciones y corporaciones interesadas, favorece la libre iniciativa, combate la competencia o concentración desleal, procura la estabilidad de valores, y vigila la normalidad de las actividades y relaciones laborales, encauzando la resolución de diferencias, arbitral o jurisdiccionalmente.

18. El Estado favorece también, sin excluir los concursos adecuados, la formación profesional, la cooperación, el crédito y el desarrollo económico-social. Igualmente establece o fomenta los seguros de muerte, vejez, enfermedad, accidentes, maternidad, invalidez, paro y otros riesgos.

19. La empresa es una comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital, participantes en sus beneficios. Las asociaciones y corporaciones gremiales, colegiales, y en general las sindicales o profesionales, de base representativa y capacidad funcional dentro de sus competencias, representan a los diferentes elementos laborales, para la defensa de sus intereses, interviniendo en el régimen y desarrollo de las relaciones laborales, y en la creación de servicios formativos, de previsión, asistencia y colocación; pueden asumir la gestión de empresas.

20. La propiedad pública, mixta o privada, en todas sus formas, se reconoce y ampara por el Estado como medio para fines sociales e individuales, subordinados al bien común, y a las necesidades nacionales. El Estado facilita el acceso al hogar al herramental y a las formas de propiedad personal; protege al medio e impulsa las comunicaciones.

21. La riqueza no puede permanecer inactiva, ser destruida indebidamente o aplicarse a fines ilícitos. No se impondrá la pena de confiscación de bienes, ni nadie puede ser expropiado, sino por causas de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización.

22. El ejercicio de los derechos personales y sociales no podrá atentar contra los principios fundamentales del Estado ni contra la concordia exterior, nacional o social, desarrollándose por los correspondientes cauces legales. La violación de tales derechos será sancionada, estableciendo las leyes las garantías y acciones precisas. La vigencia de dichos derechos podrá suspenderse temporalmente por el Gobierno, con carácter parcial o total, mediante Decreto-Ley que taxativamente determine su alcance y duración.

IV. Jefatura del Estado.

23. Al promulgarse la presente Ley Fundamental, la Jefatura del Estado corresponde vitaliciamente al Caudillo de España, D. Francisco Franco Bahamonde, Generalísimo de los Ejércitos Nacionales, con cuantas atribuciones se determinen en ella, y en las leyes de 30 de enero de 1938, 8 de agosto de 1939 y 26 de julio de 1947. Tras de las previsiones sucesorias, el precedente párrafo se entenderá substituido por el siguiente: la Jefatura del Estado corresponde al Rey. En su defecto al Regente; y transitoria y excepcionalmente podrá corresponder al Consejo de Regencia.

24. El Jefe del Estado es inviolable; los españoles le deben respeto y acatamiento. Cuanto disponga en el ejercicio de su autoridad irá inexcusablemente refrendado según los casos, por el Presidente de las Cortes o por el del Consejo de Ministros. Quienes refrenden los actos del Jefe del Estado, responden de los mismos.

25. El Jefe del Estado es la suprema personificación de la comunidad nacional, incumbiéndole: *primero*: cuidar de la exacta observancia de los principios fundamentales y demás normas legales, a cuyo fin garantiza, coordina, y asegura el funcionamiento regular de los altos órganos del Estado; *segundo*: sancionar y promulgar las leyes, proveyendo a su ejecución, y en casos de urgencia sancionar Decretos-Leyes informando a la Presidencia y a la Comisión de competencia legislativa de las Cortes; *tercero*: ostentar el supremo mando de las fuerzas armadas, y acreditar y recibir a los representantes diplomáticos; *cuarto*: velar por la conservación del orden público interior y por la seguridad exterior del Estado, ejerciendo en su caso las facultades que señala el artículo 32; *quinto*: ejercer en materia de Justicia el derecho de gracia y el de decidir las competencias y conflictos; *sexto*: convocar legalmente a las Cortes, presidir la apertura de cada legislatura, dirigirles de acuerdo con el Gobierno el discurso inaugural y otros mensajes, y prorrogar por el tiempo preciso, a instancia de las Cortes o del Gobierno y de acuerdo con el Consejo Institucional del Reino, una legislatura por causa que impida la normal renovación; *séptimo*: someter a *referéndum* constitucional, cualquier Ley por motivos transcendentales; *octavo*: designar y relevar de sus funciones a los Presidentes de las Cortes, del Gobierno y demás altos cargos, con los requisitos previstos legalmente; los Presidentes de las Cortes, Tribunales Supremo y de Cuentas, y Consejos de Estado y de Economía Nacional, serán designados

previa propuesta múltiple del Consejo Institucional del Reino por seis años, siendo reelegibles; *noveno*: convocar y presidir el Consejo de Ministros y la Junta de Defensa Nacional, cuando asista a sus sesiones, así como presidir, si lo estima oportuno, las deliberaciones de los Consejos Nacional y del Reino, en asuntos que no afecten a la Jefatura del Estado, y sin extenderse a las votaciones; *décimo*: pedir asesoramiento político al Consejo Nacional y devolver a las Cortes para nuevo estudio, cualquier Ley, oyendo al Consejo Institucional del Reino.

26. El Jefe del Estado, que negocia y concluye los acuerdos internacionales, necesita una Ley, o en su caso autorización de las Cortes, para ratificar los tratados o Convenios que afecten a la integridad del territorio nacional, las alianzas, y de cualquier otro modo a la plena soberanía nacional, como asimismo para declarar la guerra y acordar la paz, oído el Consejo Institucional del Reino.

27. El Rey o Regente ha de ser español, varón, católico, mayor de edad y capaz, y debe prestar juramento de fidelidad a los Principios Fundamentales y demás normas de esta Ley.

28. El orden sucesorio a la Corona será el de primogenitura y representación, con preferencia sucesiva de la línea anterior, del grado más próximo, del varón a la hembra a los efectos de transmisión de derechos a los herederos, y de la mayor de edad. Si el heredero no es mayor de edad al vacar el trono, ejerce entre tanto las funciones regias el Regente, designado por las Cortes, previas las sucesivas propuestas del Gobierno, y del Consejo del Reino, entre quienes reúnan las condiciones propias para ser Rey, en sesión celebrada dentro de los ocho días desde cada propuesta, y por mayoría cualificada, o tras de dos votaciones, ordinaria. Interinamente, gobernará el Reino el Consejo de Regencia integrado por el Presidente de las Cortes, el prelado de mayor jerarquía y antigüedad miembro de ellas, y el Capitán General o su equivalente más antiguo en las Fuerzas Armadas.

29. Los preceptos del artículo 28 se aplicarán a los casos de incapacidad regia, declarada con iguales requisitos por las Cortes, o de agotamiento de la sucesión dinástica. Caso de ausencia al exterior o de enfermedad del Jefe del Estado, le reemplazará el heredero de la Corona, siendo mayor de edad, y en su defecto el Consejo de Regencia.

30. Las Cortes aprueban, previo informe del Consejo Institucional del Reino, las cesiones de derechos antes de reinar, las abdicaciones

cuando constare el sucesor, la renuncia, y los matrimonios regios y de los inmediatos sucesores; así como la designación del tutor regio, que deberá ser español, y católico, y no podrá ser el Regente, el Presidente de las Cortes o del Consejo de Ministros; y en su caso la declaración de incapacidad regia, previa las sucesivas propuestas por mayoría legal del Consejo de Ministros y del Consejo Institucional del Reino. También fijan las Cortes, al comienzo de cada reinado, las dotaciones reales.

31. Asiste al Jefe del Estado el Consejo Institucional del Reino, cuyo presidente es el de las Cortes, y que completan los otros dos miembros del Consejo de Regencia, el General-Jefe del Alto Estado Mayor, los Presidentes del Tribunal Supremo, Consejo de Estado e Instituto de España; dos consejeros electos por votación por cada uno de los siguientes grupos de procuradores de las Cortes: sindical, corporativo, local y familiar; uno por cada uno de los grupos colegial y universitario; más otros dos, consejeros nacionales, quedando el cargo vinculado a la condición determinante de su designación.

32. El Consejo antes mencionado propondrá al Jefe del Estado su vicepresidente y los suplentes de cada miembro; requiriendo sus acuerdos o propuestas, la mayoría simple de votantes que representen a la mayoría de la totalidad, salvo expresa exigencia en esta Ley de mayoría especial; dirimiendo los empates el Presidente.

33. Además de los casos determinados en esta Ley, artículos 25, 26, 28, 29 y 30, el Consejo Institucional del Reino asesora al Jefe del Estado respecto de la adopción de medidas excepcionales, cuando la seguridad exterior, la independencia o integridad nacionales, o el sistema institucional estén grave e inmediatamente amenazados, dando cuenta a las Cortes.

V. *Cortes.*

34. A las Cortes, órgano superior de representación y participación popular en el Estado, corresponde principalmente la función legislativa, sin perjuicio de la sanción reservada al Jefe del Estado. Se componen de dos formaciones iguales en facultades, salvo lo previsto en los arts. 25 y 43 de esta Ley, el Consejo Nacional y la Asamblea Legislativa, que a su vez funcionan en Pleno y en Comisiones. Ambos Cuerpos deliberan y votan en pleno y conjuntamente con finalidad legislativa.

va; y actúan conjuntamente mediante comisiones mixtas para la preparación legislativa; a salvo lo señalado en el art. 43.

35. El Consejo Nacional se forma por colegios electorales combinados; *primero*: en la parte mayoritaria que fije la Ley, por representantes de la familia, electos por los cabezas de familia, mujeres casadas y demás ciudadanos asimilados; *segundo*: en la proporción fijada por la Ley, por representantes de las Corporaciones locales, electos por las mismas y *tercero*: en su restante parte, representantes de los organismos sindicales o profesionales, inscritos en ellos. La Mesa presidencial del Consejo, y de los vicepresidentes y secretarios electos por el propio Consejo; con la adición de los vicepresidentes y secretarios de la Asamblea actúa como Mesa de las Cortes.

36. La Asamblea se compone: *primero*: por derecho propio de los presidentes de los Consejos de Estado y de Economía Nacional, Tribunales Supremo y de Cuentas, de los rectores de universidades, presidente del Instituto de España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas e Instituto de Ingenieros Civiles; *segundo*: de miembros vitalicios que dentro del límite legal son inicialmente designados por el Jefe del Estado entre ciudadanos preeminentes, y sucesivamente por cooptación por la propia Asamblea; y *tercero*: de los representantes de las Reales Academias, consejos Superiores o Generales de Colegios, Cámaras o asociaciones equivalentes, legalmente designados.

La Mesa presidencial de la Asamblea se compone del miembro que designe el Presidente del Gobierno, y de los vicepresidentes y secretarios electos por la propia Asamblea.

37. Los procuradores en Cortes han de ser ciudadanos en el goce de sus derechos, y representantes de la Nación sin especial mandato imperativo; y no pueden ser detenidos sin autorización de su Cuerpo respectivo; salvo flagrante delito y comunicándolo a aquél. Los que no lo sean por derecho propio o vitalicios, lo serán por cuatro años, salvo si antes cesaren como miembros de la Corporación que representen, y son reelegibles. Acreditada la calidad y elección ante la mesa de su Cuerpo, prestarán juramento y se posesionarán del cargo; cuando las Cortes fueren disueltas, cesarán.

38. Las Cortes actúan en Pleno para la aprobación de los actos y leyes siguientes: *primero*, los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado, las grandes operaciones económicas y financieras definidas por Ley, el establecimiento o reforma del régimen fiscal, la orde-

nación bancaria y monetaria, y cualquier plan o medida legislativa que afecte transcendentalmente a la sociedad o la economía nacional; *segundo*, la ordenación de las instituciones superiores del Estado, incluidas las Cortes, régimen local, el judicial, el castrense y el administrativo; *tercero*, las bases legales de la adquisición y pérdida de la nacionalidad; y de los derechos y deberes de los españoles; *cuarto*, las bases legales de la ordenación agraria, industrial, mercantil, profesional, educativa y asistencial; *quinto*, las bases de los Códigos o cuerpos principales de Derecho Civil, común o foral, mercantil, social, penal, administrativo y procesal; *sexto*, la ratificación de los tratados que mencional el art. 26 de esta Ley, o que exijan una Ley para su ejecución; y *séptimo*, las leyes que el Gobierno por sí, o a propuesta de la Comisión correspondiente les someta.

39. Los proyectos de Ley del Gobierno o las proposiciones de Ley de los procuradores, antes de elevarse al Pleno son informados por las correspondientes Comisiones legislativas especiales de las Cortes, que componen paritariamente los miembros de ambos Cuerpos que reputa más idóneos la Comisión Permanente de las Cortes; dicha Comisión Permanente que representa a las Cortes cuando el Pleno no actúa, se designa por éste. Además, pueden constituirse comisiones de régimen interior, protocolo, estilo, y para realizar temporalmente estudios o informaciones.

40. Serán de competencia de las Comisiones legislativas especiales de las Cortes, las disposiciones no comprendidas en el artículo 38, porque así se establezca en ley posterior a la presente, o porque lo dicte la Comisión de Competencia legislativa que forman el Presidente de las Cortes, dos procuradores, uno por cada Cuerpo con título de Letrado, el ministro que designe el Gobierno, y los Presidentes del Tribunal Supremo y el Consejo de Estado; el dictamen puede solicitarse por el Gobierno o por la Comisión Permanente de las Cortes.

41. Las normas generales orgánicas de las Cortes fijan sus períodos de sesiones anuales y su régimen funcional interno. Aprobadas las leyes se elevarán por el Presidente de las Cortes al Jefe del Estado para su sanción, debiendo promulgarse dentro de un mes desde que la obtengan.

42. El Gobierno redacta el proyecto de Presupuestos Generales del Estado que somete a las Cortes; correspondiendo a aquél durante la vigencia de éstos, la presentación de proyectos que impliquen aumen-

to de gastos o merma de ingresos, o la conformidad con cualquier enmienda que tenga dicho alcance. Si los ordinarios no se aprobasen a tiempo, se prorrogarán los presupuestos del ejercicio anterior, hasta que los nuevos lo sean.

43. Son facultades especiales del Consejo Nacional las de promover en su esfera, el ordenado contraste de pareceres sobre la acción política, velando por el perfeccionamiento de las estructuras fundamentales, y por la formación cívica; así como promover en concurrencia con la Comisión Permanente de las Cortes, el recurso de contrafuero constitucional.

VI. *Gobierno y Administración del Estado.*

44. El Jefe del Estado dirige la gobernación del Estado por medio del Consejo de Ministros que constituido por el Presidente del Gobierno, él o los Vicepresidentes si los hubiere, y los Ministros con o sin cartera, es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos, dentro de las precisiones de desarrollo legal.

45. Los acuerdos del Gobierno, adoptados por mayoría con la conformidad del Jefe del Estado, van refrendados por su Presidente o por el Ministro correspondiente. Pueden constituirse Comisiones delegadas del Consejo de Ministros para materias especializadas.

46. El Presidente del Gobierno será designado por el Jefe del Estado previa intervención del Consejo Institucional del Reino, para un mandato de cinco años, sin perjuicio del posible cese o sustitución anticipados, por dimisión, revocación o incapacidad, apreciada por la mayoría cualificada de dicho Consejo.

47. El Presidente representa al Gobierno, dirige la política general y asegura la coordinación gubernativa. Le reemplaza, caso de vacante, él o los vicepresidentes por su orden, y en su defecto el Ministro que designe el Jefe del Estado, hasta el nombramiento en plazo de diez días del sustituto definitivo.

Los demás miembros del Gobierno se nombran y separan por el Jefe del Estado a propuesta del Presidente del Gobierno, cesando al cambiar éste, y por separación o dimisión.

48. Los miembros del Gobierno prestan antes de posesionarse, juramento de fidelidad a los principios y normas fundamentales, y de guardar secreto de sus deliberaciones, ante el Jefe del Estado. Las leyes determinan sus incompatibilidades y responsabilidades, solidarias respecto de los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros, e individualmente respecto de los actos que realicen o autoricen en sus departamentos.

Los de carácter penal o civil por actos en el ejercicio de sus cargos se exigirán ante el Tribunal Supremo.

49. Las Cortes serán inmediatamente informadas de la designación de nuevo Gobierno, y de la substitución de cualquiera de sus componentes. El Presidente del Gobierno y los ministros las informarán de la gestión del Gobierno y de sus departamentos; y responderán a los ruegos, preguntas e interpelaciones que legalmente se les formulen en aquéllas.

50. La Administración del Estado, compuesta por órganos jerárquicamente enlazados, asume el cumplimiento de los fines estatales para la satisfacción del interés público, dentro de las normas de estructura y competencia legalmente establecidas. La Ley fija sus órganos asesores; siendo el Consejo de Estado el supremo cuerpo consultivo, y el Consejo de Economía Nacional el órgano consultivo y técnico en los asuntos de dicho carácter.

51. La Administración no puede, salvo expresa autorización legal, regular materias de competencia de las Cortes bajo sanción de nulidad. Sus actos se producirán conforme a las normas de procedimiento administrativo, y sus decisiones podrán ser objeto de las acciones y recursos que establezca la Ley.

52. El personal de la Administración pública, seleccionado, técnico, garantizado y responsable, conforme a las disposiciones legales, prestará antes de posesionarse de sus cargos, juramento de fidelidad, a los principios y normas fundamentales.

53. Al Tribunal de Cuentas del Reino corresponde con plena independencia el examen y comprobación de las cuentas de los actos aplicativos de las leyes de presupuestos y fiscales; así como de los organismos oficiales con ayuda o subvención presupuestaria estatales, y de los organismos autónomos. Comunicará a las Cortes y al Gobierno, su juicio sobre el cumplimiento de tales leyes, y en los demás casos de excepcional importancia que crea necesario.

VII. *Fuerzas Armadas.*

54. Las Fuerzas Armadas de Tierra, Mar y Aire, y de orden público, garantizan la unidad, independencia, integridad y seguridad nacionales.

55. La Junta de Defensa Nacional integrada por el Presidente del Gobierno, él o los ministros de departamentos militares, el Jefe del Alto Estado Mayor y los Jefes de Estado Mayor de Tierra, Mar y Aire, propone al Gobierno las directrices generales de la defensa y seguridad nacional. Pueden incorporarse a ella los ministros u otros cargos que se estime convenientes, según los asuntos a tratar.

56. El Alto Estado Mayor, dependiente del Presidente del Gobierno, es el órgano técnico superior de la defensa nacional, y coordina la acción de los Estados Mayores de los tres Ejércitos.

VIII. *Justicia.*

57. La Justicia, dotada de independencia en su función, se administra conforme a las leyes, por jueces y magistrados técnicos, inamovibles y responsables, señalando las leyes, las causas y garantías precisas para separarlos, suspenderlos, trasladarlos o jubilarlos.

58. La función jurisdiccional, juzgando y haciendo cumplir lo juzgado en los procedimientos civiles, penales, contencioso-administrativos y laborales, y demás que puedan establecerse por ley, corresponde exclusivamente al Tribunal Supremo y a los demás Tribunales y Juzgados determinados en las normas orgánicas judiciales, según su diversa competencia. Las jurisdicciones castrense y canónica, se regirán por sus normas privativas.

59. El Tribunal Supremo asume en materia de régimen, promoción y disciplina jurisdiccionales el autogobierno judicial. La alta dirección de la Justicia corresponde al Presidente del Tribunal Supremo, designado entre juristas de reconocido prestigio.

60. Las autoridades y los particulares prestarán a los Tribunales y Juzgados el auxilio preciso para el ejercicio de la función jurisdiccional. Los españoles tienen libre acceso legal a los órganos judiciales, siendo gratuitos los procedimientos para los carentes de medios.

61. El Ministerio Fiscal, órgano jerarquizado de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales, promueve la acción defensiva de los intereses públicos tutelados por la Ley, procurando el mantenimiento del orden público y la satisfacción del interés social.

IX. *Régimen Territorial.*

62. Los Municipios, entidades naturales y básicas de la Nación, se agrupan territorialmente en provincias, que son también divisiones de la Administración del Estado, y que se mancomunan regionalmente, con carácter común o foral. Además pueden establecerse regímenes especiales para las grandes urbes, las islas, y en los otros casos que señalen las leyes, incluso por vía concertada.

63. Las entidades territoriales tienen personalidad legal y plena capacidad para cumplir sus fines en materias de economía, cultura, asistencia, comunicaciones, régimen y recursos propios, conforme a las leyes, sin perjuicio de su cooperación con los servicios del Estado. Sus corporaciones representativas y gestoras, Ayuntamientos, Cabildos y Diputaciones, serán elegidas por sufragio vecinal o articulado a través de los cauces legales.

64. El Estado promueve el desarrollo de la vida local, protege el patrimonio de las corporaciones locales, y les reconoce o asigna los medios precisos para sus fines; a su vez, la Ley establece las garantías exigidas por el bien común en el orden local.

X. *Garantías y reforma.*

65. En garantía de los principios fundamentales establecidos lesionados por el contrafuero constitucional que origine cualquier acto legislativo o disposición equivalente del Gobierno que los vulnere, se establece recurso ante el Jefe del Estado, que podrán promover en plazo de dos meses el Consejo Nacional y respecto de las disposiciones generales del Gobierno, la Comisión Permanente de las Cortes, ambos con el *quorum* que fije la Ley. Los ciudadanos pueden dirigirse a tales órganos, proponiendo la promoción del recurso.

66. Si la Comisión Permanente de las Cortes advirtiere contrafuero constitucional en un proyecto o proposición de Ley dictaminado,

lo comunicará razonadamente en plazo de ocho días al Presidente de las Cortes, quien lo trasladará a aquéllas para reconsideración del proyecto, suspendiéndolo, o en su caso, retirándolo del orden del día del Pleno. También el Jefe del Estado puede someter a reconsideración del Consejo Nacional, cualquier Ley que aprobada en Cortes vaya a someterse a *referéndum*, para que aquél manifieste en plazo de quince días si aprecia contrafuero.

67. El recurso se entablará ante una Comisión o ponencia jurisdiccional del Consejo Institucional del Reino, presidida por un Presidente de Sala del Tribunal Supremo, e integrada por dos procuradores en Cortes, uno Consejero Nacional y otro asambleísta, por un Consejero permanente de Estado, y por un Magistrado del Tribunal Supremo, designado por las respectivas comisiones permanentes o sala de gobierno.

68. El Consejo Institucional del Reino, presidido a estos efectos por el Presidente del Tribunal Supremo, comunicará al Jefe del Estado, al Presidente del Gobierno y a la Comisión Permanente, según corresponda, la interposición del recurso, para que los dos últimos puedan designar un defensor de la Ley o disposición impugnada; y podrá razonadamente proponer que durante la tramitación del recurso se suspenda la Ley, precepto o disposición impugnados.

69. La Comisión jurisdiccional elevará, con expresión de los votos particulares que pudiera haber, al Consejo Institucional del Reino su dictamen; y éste elevará a su vez a la Jefatura del Estado, la resolución que proceda; que de ser anulatoria se publicará inmediatamente.

70. Cualquier reforma de la Ley Fundamental, que deberá respetar sus principios fundamentales, necesitará la aprobación de las Cortes, la sanción del Jefe del Estado, y la ratificación por *referéndum* nacional.

Nuestro ensayo de “formulación constitucional” concluye, recordando que hay países que con buenos textos legales, se desenvuelven mal, y a la inversa. Pero una buena Ley Fundamental o Constitucional siempre es deseable. Con sincera voluntad de aplicarla. En España, al revés que en muchos países, las normas fundamentales son más viejas que el desarrollo del país.