

CONSTITUCIONES EUROPEAS DE LA POSTGUERRA

Raúl Chanamé Orbe

Profesor de Derecho Constitucional UNMSM

Sumario: 1) Introducción. 2) La Constitución Italiana de 1948. 3) Ley Fundamental de Alemania de 1949. 4) La Constitución Francesa de 1958. 5) La Constitución Española de 1978. 6) A modo de resumen.

1) INTRODUCCION

Tras la Primera Guerra Mundial se desmoronó el antiguo régimen que se había instalado inalterable desde el Congreso de Viena (1815), que restauró dinastías, estructuró regímenes institucionales y estableció alianzas geopolíticas duraderas. Un siglo después una nueva conflagración bélica no sólo puso en cuestión el anciano régimen, sino además con el Tratado de Versalles se desmoronó el régimen imperial de varios estados europeos, sobre los escombros de estos países surgieron relevantes cartas políticas como serían la Constitución de Weimar -nombre que toma de la ciudad germana donde se elaboró- de 1919, la Constitución austriaca de 1920 -conocida como la Constitución de Hans Kelsen, a quien se le atribuye su paternidad intelectual- y la Constitución española de 1932 -que inaugura la efímera Segunda República-, cada uno de estas leyes supremas son de textura originaria en la medida que renueva la visión del constitucionalismo europeo y mundial. Por ejemplo, los tres documentos mencionados están influidos por el denominado «constitucionalismo social», que había sido precedido en latinoamericana, vía la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, por un doctrinarismo jurídico que ampara los denominados derechos sociales, defiende garantías laborales y el Estado ocupa un papel central en su función tutelar, superando la idea dieciochesca del *laissez-faire*.

Si a todo ello, agregamos que en Europa oriental, producto de la misma dinámica bélica había surgido un régimen político *sui generis* en Rusia desde 1918 que pretendía superar los valores -económicos y jurídicos- que se exaltaron a partir de 1789, buscando legitimizarse en el orden legal con la «Declaración de los Derechos de los trabajadores» (1918) y la primera Constitución de la denominada Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas -que estableció nominalmente una confederación de siete Estados- el 31 de enero de 1924.

No obstante, el Tratado de Versalles no solucionó los conflictos en el Viejo continente, sino en algunos casos los agravó, dejando espacio para que Estados radicalmente ideologizados pretendieran un nuevo reordenamiento territorial de Europa. Así la Constitución de Weimar fue impotente para impedir el ascenso del revanchista Partido Obrero Nacional Socialista Alemán de Adolfo Hitler a la Cancillería quien en el poder desconoció todas las virtudes democráticas de la Constitución alemana; la Constitución austriaca de 1920 fue reemplazada por la Constitución autoritaria de 1934, que tuvo la autoritaria influencia del Canciller Dollfus, un émulo de los regímenes fascistas, que restableció el sistema corporativo en la representación electoral; la Constitución española de 1932, que pretendió inaugurar un régimen republicano, fue una de las causas -o pretextos- que esgrimieron los sediciosos para sublevarse contra la flamante República, que finalmente fue derrocada sangrientamente en 1939, como preludio cruento de la Segunda Guerra Mundial. Mas aún, como expresión de este mundo antagonizado la URSS reemplazó su carta de 1924 por una Constitución que reafirmaba en su legalidad lo irrenunciable de la «dictadura del proletariado» como mecanismo de gobierno. En este escenario que vulneraba el orden constitucional era inevitable un nuevo conflicto mundial.

La última gran guerra de este siglo constituyó una ruptura fáctica con el orden constitucional precedente. La amarga experiencia enseñó que era importante en todo texto constitucional la parte dogmática, en la medida que exista correspondencia operativa con la parte orgánica que ponga en funcionamiento un Estado de Derecho pleno, pero que a la vez tenga mecanismo de corrección institucional y de defensa efectiva del orden democrático. El debate se centró en la legalidad y la legitimidad, así como en la tolerancia y en la gobernabilidad. Es más se empezó a teorizar sobre un nuevo concepto extraído de las ciencias sociales: la ingeniería constitucional. En este horizonte surgieron cuatro casos paradigmáticos: La Constitución italiana de 1948, la Ley Fundamental de Alemania de 1949, la Constitución francesa de 1958 y la Constitución española de 1978, que han servido -en no pocos casos- como modelos para comprender las nuevas realidades legales en el mundo contemporáneo.

2) LA CONSTITUCION ITALIANA DE 1948

Desde el 25 de julio de 1943 -fecha de la caída del régimen de Benito Mussolini en plena Guerra Mundial-, Italia vivió una etapa de convulsiones políticas y militares que tuvieron su remanso el 1.º de enero de 1948 con la dación de la flamante constitución que puso fin al denominado «quinquenio revolucionario».

Los partisanos que resistieron la feroz invasión alemana, constituyeron un Comité de Liberación Nacional, de cuyo seno nació la Asamblea Consultiva Nacional que por consenso convocó a elecciones para conformar una Asamblea Constituyente, asimismo no se encontró mejor momento, para que los italianos se pronuncien sobre la mejor forma de gobierno: monarquía o república, mediante un referéndum. Los italianos votaron mayoritariamente por la república, quizá cuestionando el papel vacilante del Rey Victor Manuel III (1869-1947) ante los excesos del fascismo.

Los antecedentes de la Constitución italiana están en el denominado Estatuto de Carlos Alberto (1848), que marcó el paso del primer resurgimiento, de ella se tomó en cuenta su espíritu integrador. La flamante Carta constitucional consta de 139 artículos, carece del tradicional preámbulo, dando paso más bien a los doce principios fundamentales, los cuales representan las bases ideológicas del ordenamiento constitucional. Así el artículo primero anota: «Italia es una república democrática basada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo quien la ejerce en la forma y en los límites de la Constitución».

En la parte funcional del Estado la Constitución Italiana establece la independencia de los órganos constitucionales, que operan con autonomía y vinculados únicamente por la voluntad soberana de la ley ¿Cuáles son estos órganos constitucionales? El Presidente de la República, el Parlamento, el Gobierno, el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Magistratura.

El Presidente italiano representa la unidad nacional, es el jefe del Estado, empero no el jefe del Gobierno. Su elección no es directa sino indirecta como lo señala el artículo 83: «El Presidente de la República lo nombrará el Parlamento en sesión conjunta de sus miembros». Su elección debe ser expresión del consenso político, por ello se demanda que el acto de sufragio parlamentario sea secreto y obtenga una mayoría calificada, esto es dos tercios de los votantes de la asamblea.

Otra característica del órgano presidencial es su irresponsabilidad, con el fin de mantenerlo incólume a los cuestionamientos contingentes del parlamento, pues de dichas controversias responden los ministros, quienes tienen la responsabilidad de refrendar los actos presidenciales (art. 89), asumieron eventualmente la respectiva responsabilidad pública. Dentro de sus competencias, al Presidente le corresponder nombrar a los «senadores vitalicios», elegir al Presidente del Consejo de Ministros, posee el mando supremo sobre las Fuer-

zas Armadas, es atribución suya declarar el estado de guerra, hecho que debe ser autorizado por ambas cámaras, además es el encargado de ratificar los tratados internacionales. Además, cuenta con el poder de disolución de las cámaras, empero bajo condiciones muy precisas, por ejemplo no puede ser dispuesta en los últimos seis meses de su mandato para evitar arbitrariedades.

El Parlamento representa al Poder Legislativo y controla la acción del Gobierno. Esta formado según el art. 56 de la Constitución por la Cámara de Diputados compuesto por 630 miembros, elegidos por sufragio universal en lista cerrada y por un período de cinco años; y la Cámara de Senadores integrada por 326 miembros, dentro de ellos existen 11 senadores vitalicios.

Al lado de la Presidencia y el Parlamento se encuentra otro órgano no menos importante: el gobierno. La función gobierno es de iniciativa, impulso y orientación de la dinámica del Estado, configurando su política en armonía con los mandatos constitucionales. Empero, debe ejercitarse el gobierno consentido unitario ¿Qué significa esto? A diferencia de otros países, el sistema italiano ha admitido que la crisis es una de las consecuencias del ejercicio del gobierno, por ello ha normado salidas cuidadosas a situaciones delicadas, estableciéndose mecanismos de consulta (con los ex-presidentes, los Presidentes de las Cámaras, los jefes de grupos parlamentarios, los líderes de los partidos y personalidades sociales) por parte del Presidente de la República para la formación de un nuevo gobierno. El Presidente según su consideración designa al Primer Ministro, que recae en el ciudadano que considera recibirá el voto de confianza del parlamento. Una vez obtenida la confianza, el gobierno permanece en el cargo hasta cuando dimita voluntariamente el mismo, o mientras ambas cámaras, o también una sola, no revoquen dicha confianza. Y es esta la circunstancia que da comienzo a aquella fase de la vida política denominada crisis de gobierno.

El Primer Ministro ejerce la función de Presidente del Consejo de Ministros con las siguientes atribuciones, según el artículo 95 de la Constitución:

- Dirige la política del gobierno y es responsable de la misma;
- Preserva la unidad de la orientación administrativa y política;
- Promueve y coordina la actividad de los ministros.

Una innovación fundamental del constitucionalismo italiano es la introducción del Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC). El artículo 135 establece que el TGC se compone de 15 miembros, cinco de los cuales los

nombra las supremas magistraturas del Estado; cinco los elige el parlamento en sesión conjunta y cinco los nombra el Jefe de Estado por un lapso de nueve años sin reelección inmediata, hecho que algunos han criticado por su origen político, no obstante la intención fue generar consensos en el nombramiento de determinados juristas, pues una condición para ser miembros del TGC es que sus integrantes sean entrenados en temas jurídicos.

A este Tribunal le corresponde sobre todo garantizar los derechos fundamentales sobre todo la inviolabilidad de los fueros, preservar el equilibrio funcional de los poderes públicos, organismos y órganos en los cuales se identifica la voluntad popular. El TGC desde su establecimiento el 23 de enero de 1956 ha fallado sobre conflictos de leyes, discrepancia de atribuciones entre poderes del Estado y acusaciones contra ministros y Presidentes.

El mundo occidental tuvo una de sus mayores expresiones institucionales en la antigua y esplendorosa Roma -que le dio una de sus vertientes jurídicas; no obstante, en el medievo, toda esta estructura se fracturó estableciéndose sobre los escombros del Imperio singulares principados muchas veces irreconciliables entre sí. Recién a mediados del siglo XIX bajo la dirección del Rey Víctor Manuel y bajo el impulso de figuras legendarias como Camilo di Cavour, Giuseppe Mazzini y Giuseppe Garibaldi se conquista la ansiada unidad política, que no significó la inmediata unidad subjetiva de los Italianos, al comprobarse las diferencias entre el norte urbano y próspero y el sur rural y pobre. Precisamente fue la Constitución de 1948 que cumplió un papel integrador con una fórmula diferente al federalismo clásico, ella se denominó el regionalismo -concepto desarrollado teóricamente por Ambrosini- que se ha convertido en un hecho *ad hoc* a su unificación institucional. El ordenamiento regional se halla delineado en la parte II, título V, la cual en su art. 114 establece: «La República esta repartida en Regiones, Provincias y Ayuntamientos»; y en su art. 115 añade: «Las Regiones serán constituidas en organismos autónomos con poderes y funciones suyos propias conforme a los principios fijados por la Constitución». Estableciéndose hasta la actualidad 20 regiones, que cuentan con los siguientes órganos regionales: Consejo Regional, Junta Regional y Presidente de la Junta, según el artículo 121 de la Carta Italiana.

Este sistema, uno de los aportes mas relevantes de la carta de 1948, ha influido sobre otras experiencias como serían la propia dinámica de las autonomías españolas, la regionalización de la Comunidad Europea y también, ¿por qué no?, sobre la Constitución peruana de 1979 en el tema regional.

Vista en términos generales la Constitución de 1948 dio estabilidad y funcionabilidad al sistema político italiano, trajo importantes aportes como el constitucionalismo social, el Tribunal Constitucional y la regionalización. No obstante, como diría Giovanni Sartori, fracasó en su modelo gubernamental al generar permanente inestabilidad y por ende carencia de legitimidad en el conjunto social, hecho que ha provocado la demanda por reformar y actualizar la Constitución en este aspecto, relevante para el ejercicio de la democracia contemporánea.

3) LA LEY FUNDAMENTAL DE ALEMANIA DE 1949

Alemania es uno de los Estados europeos que restituye con demora su unidad política. Sin embargo, su unificación se ensaya siempre en la búsqueda de consensos constitucionales, como lo grafica la primera Asamblea Nacional en la Paulskirche de Francfort en 1848, o la emblemática Constitución de Weimar de 1919 que establece la primera República tras la derrota de la Primera Guerra Mundial.

No obstante, la República de Weimar con su extendido afán participacionista no pudo impedir la polarización política y el ascenso por la vía electoral de fuerzas totalitarias, que traerían la cancelación de la democracia y con su enfermizo belicismo llevarían al descalabro al propio Estado alemán.

Al capitular incondicionalmente Alemania el 8 de mayo de 1945, no hay gobierno, no existe ley que se respete, la derrota no sólo es militar, su secuela es total: un millón de desocupados, ciudades y viviendas destruidas por los bombardeos, la producción paralizada, el país incomunicado, miles de fugitivos, desaparecidos y detenidos. El caos era el común denominador en este pueblo rigurosamente ordenado, que padecía los estragos de un régimen nefasto que había ensangrentado la convivencia pacífica mundial.

Siempre se ha ponderado la capacidad alemana para revertir la adversidad, a este despegue inusitado tras la guerra se le ha denominado el «milagro alemán», empero siempre se ha puesto acento sobre su economía, soslayando que la recuperación material, también, es producto de un silencioso cambio constitucional. Las potencias occidentales mediante una proclama del general Eisenhower en setiembre de 1945 restituyó los Lander, estableciéndose que ellos debían recomponerse eligieron asambleas constituyentes, éste fue el camino para retornar a la constitucionalidad perdida desde 1933.

El 11 de setiembre de 1948 se convocó a un Consejo Parlamentario para la elaboración de una norma vinculante de los territorios bajo control occidental, se eligieron 65 representantes, quienes en ocho meses de arduos debates elaboró algo más que una ley ordinaria. Se pensó en una norma transitoria que coadyugue a la reunificación alemana -como lo anuncia el Preámbulo de la Ley Fundamental-, que se preveía sería rápida, no obstante ella producto de la «guerra fría» se prolongó, por ello no se le puso el nombre clásico de Constitución, sino el 8 de mayo de 1949 -cuatro años después de la capitulación- el Consejo Parlamentario aprobó la Ley Fundamental.

El artículo 20 de la Ley Fundamental resume los cuatro principios esenciales de la Ley Constitucional: a) Estado democrático, b) Estado de social de derecho, c) Estado federal, e) Resistencia a cualquier despotismo anticonstitucional.

La Ley Fundamental, no quiere incurrir en la «democracia radical» de los años veinte, sino busca generar una «democracia estable» en base a acuerdos de gobierno. Por ello, en el Bundestag o Parlamento Federal se protege a la minoría y se condiciona el centrismo y la moderación. Así el gobierno federal no puede ser destituido en tanto la oposición no presente una nueva alternativa de Canciller, de lo que se desprende que la oposición carece de poder parlamentario si no se mantiene sólidamente unida. Las alianzas parlamentarias son válidas, siempre que estas sirvan para sostener al nuevo canciller.

No se pretende reeditar un sistema político fragmentado y extenso lo que puso en cuestión la gobernabilidad de la República de Weimar, sino un sistema de partidos con participación moderada -que son reconocidos constitucionalmente por el artículo 21-, para ello se pone un límite técnico en la legislación electoral: el umbral electoral del 5%. ¿Qué significa el umbral? Esta norma prescribe que solamente aquellas agrupaciones políticas que reúnan por lo menos el 5% de los votos emitidos tienen acceso al Parlamento Federal. Esto no pone límites a la participación, sino condiciona la formación de mayorías estables, así por ejemplo en las elecciones de 1994 se presentaron 22 partidos, pero sólo alcanzaron representación cinco grupos políticos, quienes en conjunto dieron forma al nuevo gobierno.

Bajo la amarga experiencia de la ascensión hitlerista al poder, los alemanes aprendieron que la democracia tiene derecho a protegerse, por ello se excluye expresamente a los partidos antidemocráticos: «Los partidos que por

sus fines o por actitudes de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirán la Corte Constitucional Federal» (artículo 21). Y, esto no fue norma sin uso, en 1952 fue proscrito el Partido Socialista del Reich, el partido de más extrema derecha de la postguerra y en 1956 fue declarado inconstitucional el Partido Comunista de Alemania (KPD). Sentando el principio que la democracia es tolerancia, con la sola excepción de los intolerantes que buscan destruirla.

Alemania con la Ley Fundamental escogió un modelo parlamentario *sui generis* pues el Bundestag cumple cuatro funciones irrenunciables: 1) Órgano legislador, 2) Control de gobierno, 3) Representación nacional y 4) Dirección política: elige al Canciller. Su elección implica acuerdos parlamentarios estables por ello el sistema gubernamental no sin razón es llamado la «democracia del Canciller», al habérsele dado a su función las garantías de su estabilidad gubernamental a través del «voto constructivo», esto es que roto el acuerdo parlamentario el Canciller no es revocado en tanto no exista consenso estable sobre otro personaje para ser encumbrado en tan importante cargo a través del Bundestag. Desde 1949, a pesar que han habido muchos gobiernos, sólo han habido siete cancilleres, entre los que cabe destacar a Konrad Adenauer, Willy Brandt y Helmut Kohl, lo que demuestra la estabilidad de la gobernabilidad germana.

El régimen nazista llevó a la más degradada perversión al sistema judicial que convirtió a los magistrados en auténticos verdugos de ejemplares ciudadanos - se condenaron en procesos judiciales públicos a más de 16 mil opositores - por el solo «delito» de resistir al despótico hitlerista. La ley fundamental restablece su autonomía: «Los jueces son independientes y sujetos únicamente a la ley» (art. 97, 1). Solo podrá ser destituido alguno de los 20 mil jueces en ejercicio si dentro de sus funciones o fuera de ella infligiese el «orden constitucional» (art. 98, 2). Además se prohíbe expresamente los tribunales de excepción (101,1) y queda abolida sin reparos la pena de muerte (102), que había sido aplicada a muchos opositores y disidentes del nazismo.

El Poder Judicial se divide en cinco niveles: el juzgado local, el Tribunal Regional, el Tribunal Regional Superior y el Tribunal Supremo de Justicia. A ellos se agrega el Tribunal Constitucional de cada Land (Estado federal) que tiene su máxima instancia en la Corte Constitucional Federal de Karlsruhe que

es el «guardián de la constitución e interprete de la misma», compuesto por magistrados elegidos por 12 años, lo que los coloca al margen de las contingencias de gobierno, pronunciándose principalmente sobre recursos de inconstitucionalidad.

En el orden territorial Alemania restituyó cabalmente con la Ley Fundamental el sistema de los Lander, instituciones que venían funcionando con legitimidad desde principios del siglo XIX, ellos poseen autonomía política, legislativa, administrativa y económica, debiendo este ejercicio estar en plena correspondencia con los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social expresados en la Ley Fundamental (art. 28, 1). Alemania ha establecido uno de los modelos federales más arraigados en sus 16 Lander, basado a su vez en un régimen municipal muy dinámico que ha instaurado democracias locales que han devuelto protagonismo a la ciudadanía, allí precisamente donde nació el régimen participativo.

Alemania es uno de los países europeos que ha contribuido con mayor energía en la distensión y el pacifismo a nivel mundial, ello no sólo es consecuencia de su amargo aprendizaje, sino, además, que la Constitución expresamente ha penaliza toda forma de belicismo (art. 26, 1) tan en boga en el siglo XX, con sus consecuencias de gastos en rearme que los alemanes hoy recusan como expresión del humanismo de su Ley Fundamental.

Las leyes no sólo se legitiman por su origen, sino además por su ejercicio, eso precisamente ha ocurrido con la Ley Fundamental, sobre la cual peso mucho excecpticismo en sus orígenes. El último artículo (146) decía a la letra: «La presente Ley Fundamental perderá su vigencia el día que entre en vigor una Constitución que hubiera sido adoptada en libre decisión por todo el pueblo alemán». En 1989 se completo la reunificación, tras el desmoronamiento de la denominada República Democrática Alemana (RDA), empero, tal fue el vigor de la Ley Fundamental que ella sirvió de base conceptual para garantizar derechos al conjunto de los alemanes, sin necesidad de cambios bruscos en la medida que ella, sin proponérselo, ha sido la Carta Magna de la reconciliación alemana con la democracia, los derechos humanos y la paz.

4) LA CONSTITUCION FRANCESA DE 1958

La gran obra de Charles De Gaulle es la Quinta República Francesa: estable y concertadora. La base legal de este Estado es la Constitución de 1958

-que en estos días celebra 40 años de vigencia-, obra de Michel Debre; un estadista y un abogado se aliaron para forjar un orden político con instituciones firmes en base a una democracia de consenso.

A diferencia de la experiencia norteamericana, la historia constitucional francesa es de mutaciones constantes: inaugurándose con la Constitución de 1791; prosiguiendo con la Carta de 1793; continuando su correlato con las Constituciones de los denominados años III, VIII, X y XII -en el frenesí napoleónico-; la Carta de 1814 de la Restauración Borbónica; el Acta Adicional de 1815; la Carta de 1830; la Constitución liberal de 1848; la Carta de 1852; las Leyes Constitucionales de 1875 y la Constitución de 1946 emblema de la IV República. No obstante, la postguerra hizo tanto daño a Francia como la misma ocupación alemana, pues la nueva Carta Magna sólo generó inestabilidad gubernamental, una de cuyas primeras víctimas fue el victorioso general De Gaulle.

De un lado, el parlamento con el establecimiento de alianzas efímeras se convirtió en el fermento de la permanente desavenencias interpartidarias, que se reforzó con la crisis de la descolonización africana -especialmente en Argelia-, creándose los supuestos de una guerra civil, que fue evitada más que por una maniobra política por un patriótico cálculo que desembocó en un nuevo orden constitucional.

La Constitución del 4 de octubre de 1958 puso fin a dos décadas de desgobierno que tuvo momentos dramáticos en los albores de la Segunda Guerra Mundial y que se consumó en el vergonzoso gobierno de Vich. La Liberación no trajo la anhelada reconciliación, sino prolongó la confrontación en el escenario parlamentario. Como en la guerra, De Gaulle trajo una consigna unificante, primero fue: resistencia, ahora, se resumía en una palabra salvadora: gobernabilidad.

Históricamente los franceses repudiaron el gobierno centralizado, llámense en la presidencia o la monarquía, por eso insistieron en las variables del modelo convencional. Empero, cuando este sistema se agotó, se resistieron a repetir el experimento norteamericano, por ello ensayaron un régimen inédito -«bastardo» lo han llamado sus críticos, otros con mayor propiedad, como Giovanni Sartori lo han denominado modelo «híbrido»-, que respondía a la propia lógica institucional francesa. Una de cuyas expresiones más novedosas fue el establecimiento del semipresidencial como lo bautizara Maurice Duverger, cuya duración del mandato es de siete años, no pronunciándose la Constitución sobre

la reelección (art. 6). No obstante, esta presidencia se ve reforzada por el sistema electoral de la Segunda Vuelta - tomada de la Constitución de Weimar de 1919- al robustecer el acuerdo electoral al conjugar una mayoría sólida en el legislativo concordante con un ejecutivo de consenso.

Contra lo que pudiera presumirse el Presidente no se convertía en un «mandatario absoluto», sino en un «árbitro supremo», condicionando su neutralidad en los eventuales conflictos del gobierno (art. 5). ¿Cómo se consigue esto? Estableciendo una sutil distinción entre el Gobierno y el Presidente, a través de la introducción de la figura del Primer Ministro. «El gobierno determina y dirige la política de la nación» (art. 20). «El Primer Ministro dirige la acción del Gobierno» (art. 21). Pero todo ello no se hace en detrimento del Parlamento, sino vigorizando su papel de control frente al gobierno, pues el Primer Ministro debe contar necesariamente con el apoyo de la Asamblea Nacional, pues esta eventualmente podría derribarlo, sin que ello produzca vacío de poder ante la presencia, activa en estos casos, del Presidente.

Precisamente, el modelo constitucional ha creado mecanismos de evaluación electoral, que dibuja periódicamente la personalidad del gobierno, en un juego pactista entre la mayoría y la oposición. Cuando la mayoría parlamentaria es favorable al Presidente, el Primer Ministro se pone en correspondencia con este quien es el real Jefe del gobierno; cuando la oposición al Presidente conquista la mayoría parlamentaria, el Primer Ministro nacido de su seno es el auténtico Jefe del Gobierno. La Constitución Francesa garantiza la gobernabilidad, a pesar que el humor electoral cambie, generando mecanismos de alternancia entre la mayoría y la oposición que ha dado «gobiernos de cohabitación» (1986-88, 1993-95), entre la izquierda y la derecha, al condicionar la solidaridad institucional y la concertación parlamentaria.

Pero, los aportes galos no se quedan en la relación entre ejecutivo y parlamento, sino van más allá. Ante el debate del control difuso o concentrado del orden legal, Francia inventó su propio sistema de control preventivo -con sus particularidades- por medio del Consejo Constitucional (art. 56), que es convocado por el Presidente y está compuesto de 9 miembros, que en puridad es una Corte en el ámbito constitucional que no sólo revisa la constitucionalidad de las normas legislativas sancionadas, sino, desde 1974, controla las principales leyes antes de entrar en vigor. Osea, no un control postlegislativo, sino preventivo o antelegis, lo que sin duda sirve para ordenar el debate y calificar mejor las leyes en su proceso de elaboración, incluyendo las del derecho comunitario como por ejemplo el Tratado de Maastricht.

La nación que nos ilustra con la «Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano» (1789), que nos brinda agudas meditaciones en el derecho constitucional por medio de Sieyès, Duverger, Vedel y Hauriou, consiguió producir una Constitución en pleno siglo XX, que fue sometida a referéndum, siendo respaldada por cerca del 80 % de los electores, que estableció un pacto político duradero, que ha llevado a Francia desde el preludio de la desintegración hasta los días gloriosos del liderazgo comunitario -conjuntamente con Alemania-, sin haber adjurado de los principios que alumbraron la modernidad constitucional: igualdad, fraternidad y libertad.

5) LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA de 1978

En este siglo España produjo una de las guerras civiles más espantosas de Europa (1936-1939), que engendró una de las dictaduras más prolongadas del Viejo Mundo (1939-1975); no obstante, un país aparentemente irreconciliable, en sólo tres años (1975-1978) gestó una vertiginosa transición pacífica de una monocracia tradicional a una democracia moderna.

¿Cómo se produjo este salto? Cuando se conjugó -como diría Ortega y Gasset- el «ser y su circunstancia», prevaleciendo el realismo sobre la imitación y haciendo del pasado la base de un pacto futurista que dio origen a la Constitución de 1978.

Su antecedente más importante es la Constitución de 1931 -que inauguró la Segunda República-, de donde emerge el régimen parlamentario con un «Presidente corrector» -similar al texto de Weimar de 1919-; quizás, como señalaron sus impugnadores, sus innovaciones fueron a su vez los motivos del levantamiento franquista, como la separación de la Iglesia y del Estado y la introducción del Estado Regional, reconociendo este derecho a Cataluña, el País Vasco y Galicia. Tras la guerra esta Carta sería reemplazada por las leyes regimentadas de la etapa franquista, que devendrían en perplejas tras la muerte del Generalismo.

La transición española es admirable, en tanto los derrotados, encarcelados y exiliados de la guerra civil renunciaron a todo propósito de «ruptura institucional», admitiendo incluso que el cambio de régimen se iniciara desde la propia legalidad franquista, sin caer en las tesis revanchistas. Mas aún, se produjo la mutaciones desde ambos extremos, por ejemplo Manuel Fraga Iribarne moderó sus tesis ultranacionalistas, el PSOE de Felipe Gonzalez abdicó del

marxismo y Santiago Carrillo, líder histórico del comunismo español, renunció al leninismo creando el «eurocomunismo», una especie de pre-perestroika, con lo que se facilitó un camino incruento de reconciliación política en 1977 con el «Pacto de la Moncloa», que sentó las bases del acuerdo constitucional del año venidero.

El texto constitucional fue sometido a referéndum popular el 6 de diciembre de 1978, combatiendo en primer lugar la desconfianza del nacionalismo localista -que en algunos casos llamó a abstenerse-, contra ello asistieron a votar cerca del 70 % de los electores; pero lo más impresionante fue la casi unanimidad que conquistó la flamante constitución al ser ratificada por el 87.9 % de los votantes lo que cristalizó su rápida acogida en el conjunto de la ciudadanía.

La Constitución demostró en los hechos una capacidad plástica para armonizar el tradicional antagonismo ibérico. El mito de los liberales radicales españoles del siglo XIX fue abolir la monarquía y establecer la república, en este siglo esa fue una de las causas de la Guerra Civil. La Constitución de 1978 trazo en el ideal kantiano de una «monarquía republicana» -no sólo una «monarquía constitucional»-, sino un régimen dinástico cuya legitimidad descansa en su historia («El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia». Art. 56), pero cuya legalidad emana del parlamento: «El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestara juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas» (art. 61). O sea se constitucionaliza la soberanía regia al crearse un poder simbólico que «arbitra y modera el funcionamiento de las instituciones». La monarquía no sólo es constitucional, como ya lo proclamaba la Constitución de 1812, sino que la Carta de 1978 exige que se someta a los procedimientos del régimen parlamentario, cuya consagración se dio en 1981 cuando el Rey Juan Carlos, como Jefe de las Fuerzas Armadas, debió personalmente el intento de golpe de Estado del Teniente Coronel Antonio Tejero.

De otro lado, las Cortes de antigua data en las costumbres ibéricas, cuyo origen se remonta a los siglos XII como sistema de consulta a los estamentos señoriales, perderían con el absolutismo competencias y entrarían en receso por siglos, hasta 1812 cuando se restablecen tras el cautiverio del Rey. Hoy las Cortes, el parlamento español, es bicameral, y cuando sesionan conjuntamente expresan la voluntad general de España: «Las Cortes Genera-

les representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado» (art. 66). Su número de integrantes no es rígido sino flexible: «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal» (art. 68), permitiendo un acceso dinámico de las minorías nacionales.

Hasta 1978 se consideró a España un país «invertido», pues el centralismo al reprimir los históricos fueros ancestrales ahogó la integración del estado nacional. La Constitución restableció plenamente el derecho de las autonomías en el marco de la unidad indisoluble de la nación española (art. 143), que en su ejercicio ha terminado neutralizando las tendencias independentistas y derrotando a sus expresiones maximalistas, como el ETA. Las autonomías no son, como señalan algunos, un calco del modelo descentralista italiano, sino un sistema *sui generis*: una forma intermedia entre el estado regional y el federal; así por ejemplo, cada Comunidad Autónoma goza de potestad normativa derivada -no originaria como en los modelos federales- para establecer sus Estatutos por delegación expresa del parlamento nacional, evitando la nefasta dicotomía legal, como lo apunta Francisco Rubio Lorente: «Decir que rige el Estatuto, aunque no la Constitución sólo puede significar, y sólo significa que ésta rige efectivamente porque existe aquél; que se acata, se invoca y se obedece a la Constitución porque, en contra de lo que quizás más se temía, ésta ha consagrado eficazmente la autonomía que se descaba» («La forma del poder. Estudios sobre la Constitución», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997: 96). El principio de la unidad dentro de la diversidad ha adquirido plenitud, hoy los españoles son más modernos, no sólo por ser europeos, sino por sentirse universales gracias a su ejemplar Constitución, que los ha llevado a superar en apenas dos décadas de vigencia problemas locales de centurias.

Para Pablo Lucas Verdú la Constitución española es abierta, pues su apertura supone la capacidad de recepcionar diferentes órdenes normativos en función de la personalidad histórica de los españoles, como el derecho natural (artículo 10, 1), el derecho internacional (artículo 10,2; 93, y siguientes), y los derechos preconstitucionales (derechos históricos, Disposición Adicional Primera) a los Tribunales consuetudinarios y tradicionales (artículo 125) y a instituciones distintas de las estatales: Iglesia católica y otras confesiones (artículo 16,3) que cuentan con sus propios ordenamientos jurídicos («La constitución abierta y sus «enemigos», Ediciones Beramas, Universidad Complutense, Madrid, 1993, pag. 42 y 43).

España desde el siglo XV mantienen una marcada influencia sobre América y el Perú. Por ello su primera Constitución -la de Cádiz de 1812- así como la antimonárquica de 1931 -aquella que estableció la Segunda República-, como la de 1978 -que en su historia recogió las bases del consenso: Monarquía, Autonomías y Cortes-, han gravitado sobre nuestras instituciones políticas. Pero, tanto como el texto debe servirnos de lección histórica el contexto de su pacífica transición que le brindó un cambio de reconciliación interna, que galvanizó su nuevo orden constitucional.

6) A modo de resumen

La Segunda Guerra Mundial constituye una frontera temporal en el siglo XX, de la hecatombe que constituyó esta contienda bélica global emergió un nuevo mundo legal, como lo avisó oportunamente Carl Smith, que configuró el orden estatal contemporáneo.

El juicio de Nuremberg (1945), no sólo representó una condena contra los crímenes de lesa humanidad, sino además una nueva postura moral frente al tema del racismo, la xenofobia y el armamentismo. El centro del debate son los derechos humanos como valores irrenunciables -inclusive en momentos de Estados de Excepción-, imprescriptibles -superando la casuística de los casos penales ordinarios- y ecuménicos -en la medida que relativiza la jurisdicción territorial en defensa de un ideal supremo-, en correspondencia con estos nuevos valores surge «La Declaración Universal de los Derechos Humanos» (1948) que proclamaba en su preámbulo estas ideas: «Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en el que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias; Considerando esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión; Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre naciones». Estos ideales de paz, legalidad y armonía mundial, en nuestro continente se vería la reforzada con «La declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre», del mismo año.

Bajo estas premisas legales surgirá un ordenamiento constitucional con características nacionales en Italia, Alemania, Francia y España, que en su respectivas partes dogmáticas recogerán los valores supremos de la defensa de los derechos humanos, en tanto en su parte operativa incorporaran instituciones que hagan mas efectivo el Estado de Derecho como serian regimenes políticos *ad hoc* para cada realidad (parlamentarismo republicano, semipresidencial o de monarquía parlamentaria), con mecanismos concentrados de control del orden constitucional expresados en los Tribunales Constitucionales. En el orden territorial, cada estado escogió su morfología interior (departamentalista, federal, regional o autonómico), fortaleciendo su unidad estatal, en algunos casos puesta en cuestión antes de la guerra.

La legitimidad de este orden constitucional en Italia, Alemania, Francia y España ha sido la base para que otros países en proceso de descolonización tras la Segunda Guerra Mundial, o en mutacion legal (como el Perú en 1978-1979) o en transición institucional como en Europa del Este, asuman esta valiosa experiencia como aportes sustantivos a su contextura constitucional.