

CRONICA DE UNA CONSTITUCION CONSENSUADA

Por MARIA TERESA FREIXES SANJUAN

El período constituyente español tiene unas características muy específicas, que derivan, en última instancia, del singular proceso de transición a la democracia habido en el caso español; otros regímenes autoritarios desaparecieron por causas muy diferentes a las que han actuado en la situación española: en los fascismos fue decisiva la derrota militar en la segunda guerra mundial; en Portugal, la crisis colonial sirvió de detonante; en la Grecia de los coroneles fue determinante el problema de Chipre.

En el caso del franquismo, las razones o causas que han contribuido a su hundimiento han sido fundamentalmente internas, aunque tampoco se puede descartar el rechazo internacional ante determinados métodos o posiciones políticas del régimen franquista. La coincidencia entre la presión creciente y continuada del movimiento obrero y popular y el rechazo de ciertos sectores de las clases dominantes a un sistema que ya no podía garantizar sus intereses, son factores muy a tener en cuenta a la hora de analizar las causas de la liquidación del franquismo. Esta coincidencia interclásica de intereses puntuales —que no de fondo— va a jugar un doble papel: de apoyo a la democracia política por una parte, y de freno a todo lo que pudiera suponer una democracia en lo económico y social, por otra, ya que la oligarquía, aún poderosa, sólo pretendía una reforma en las formas y no una ruptura con el fondo de lo que el franquismo podía significar.

Así, el dilema «reforma»-«ruptura» que se produjo cuando murió Franco, sólo fue una alternativa sobre el papel, una alternativa teórica, no una alternativa real: la coyuntura que ha rodeado a la larga crisis del franquismo ha dado a la clase gobernante franquista una capacidad de maniobra muy fuerte que ha condicionado todo el proceso de transición a la democra-

cia y todo el proceso constituyente español. Y la Constitución resultante, como consecuencia, no va a marcar una opción de clase sino que va a ser fruto de un «consenso» entre diversas concepciones constitucionales, políticas y económico-sociales.

DE CORTES ORDINARIAS A CORTES CONSTITUYENTES

A pesar de que la Ley para la Reforma Política abría el camino para una reforma de alcance constitucional, el carácter constituyente de las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977 no estaba nada claro:

«... Según cuál hubiera sido el resultado de las elecciones, las Cortes podían haberse limitado a retocar algunos aspectos parciales de las Leyes Fundamentales del franquismo y nada más» (1).

Al hacer esta afirmación, Solé Tura precisaba que la decisión de elaborar una Constitución *ex novo* representaba por sí misma una «primera victoria democrática». Efectivamente, los restos de la clase gobernante franquista, que se habían adaptado a la nueva situación en condiciones altamente favorables para, incluso, «dirigir una parte del cambio político» (2), no acababan de decidir su postura, dudando si aceptar el procedimiento que Fraga Iribarne consideraba preferible y que consistía en la rápida aprobación de dos o tres leyes constitucionales que tendrían que ser aprobadas en referéndum, y que Fraga había previsto ya durante el gobierno Arias, del cual formaba parte en calidad de Ministro del Interior (3).

Mientras se estaban acordando las primeras normas de funcionamiento interno de las Cortes (4) y discutiendo el «escollo» que suponía el tema de

(1) J. SOLÉ TURA: *Los comunistas y la Constitución*, Forma, Madrid, 1978, pág. 15.

(2) Véase J. SOLÉ TURA y E. AJA: «Une élaboration consensuelle», en *Pouvoirs*, número 8, 1979, pág. 81.

(3) Declaraciones de M. FRAGA IRIBARNE en *Pouvoirs*, núm. 8, pág. 62. Fraga reconocía en ellas preferible que las Cortes orgánicas hubieran realizado la «reforma constitucional».

(4) El presidente de las Cortes llegó a un acuerdo con los grupos políticos sobre lo que calificó de «mínimo regulador provisorio e indispensable para el funcionamiento de las Cámaras», en tanto las nuevas no elaboraban sus respectivos reglamentos. Véase A. HERNÁNDEZ GIL: *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982, págs. 181 a 185.

El tema tuvo su importancia puesto que el Gobierno pretendió en principio que las

la formación de los grupos parlamentarios (5), la prensa anunció que el Gobierno tenía la intención de remitir a las Cortes un proyecto de Constitución que fuera elaborado por una «comisión de expertos». Ante este anuncio, señala Peces-Barba

«... los socialistas reaccionamos, por considerar que esta iniciativa podía entenderse como un intento de hurtar a las Cortes su competencia que nosotros considerábamos constituyente» (6)

y solicitaron en la Junta de Portavoces y después en el Pleno que fuera el Congreso de los Diputados quien crease la Comisión Constitucional y que fuera ésta quien elaborase el proyecto, petición que fue aceptada por todos los grupos parlamentarios.

La Comisión se formaría de la siguiente manera: cada grupo parlamentario designaría un miembro por cada diez diputados o fracción igual o superior a cinco que comprendiera el grupo, según se aprobó en sesión del Congreso del 26 de julio de 1977 a partir de una moción presentada conjuntamente por los representantes de los grupos parlamentarios y de la Mesa del Congreso (7), que fue aprobada, asimismo, por unanimidad.

LA PONENCIA CONSTITUCIONAL Y EL «CONSENSO»

El 27 de julio de 1977 se constituyó la Comisión Constitucional del Congreso y, a primeros de agosto, de entre sus miembros, se formó una Ponencia que estaría encargada de redactar el proyecto constitucional (8).

Cortes se ocuparan únicamente de la elaboración de los reglamentos hasta su constitución definitiva, a lo que se opusieron la mayoría de las fuerzas de oposición. De nuevo A. HERNÁNDEZ GIL: *op. cit.*, pág. 199.

(5) El problema de la formación de los grupos parlamentarios estribaba en el mínimo para formar un grupo. Los partidos con mayor número de parlamentarios pretendían un mínimo considerado repudiable por los minoritarios. Tras largo debate se llegó al acuerdo de que todos los parlamentarios deberían estar adscritos a un grupo (de ahí el Grupo Mixto) si bien se reconoció la libertad personal para la adscripción o el cambio de grupo parlamentario. Véase A. HERNÁNDEZ GIL: *op. cit.*, págs. 195 a 197.

(6) G. PECES-BARBA: «Los socialistas y la Constitución», en *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, págs. 5 y 6.

(7) A. HERNÁNDEZ GIL: *op. cit.*, pág. 283.

(8) Hubo serios problemas para configurar la composición de esta Ponencia, derivados del interés de los partidos mayoritarios en forzar un «bipartidismo» que restara significación a los grupos minoritarios del Congreso. La primera propuesta que fue presentada consistía en una Ponencia de cinco miembros, tres de UCD y dos socialistas

La Ponencia se constituyó el día 22 de agosto, bajo la presidencia del diputado de UCD Emilio Attard y formando parte de la misma: en representación de UCD, Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón y José-Pedro Pérez-Llorca Rodrigo; Gregorio Peces-Barba Martínez, por el PSOE; Miguel Roca Junyent, representando a la Minoría Catalana, y Jordi Solé Tura, por el grupo parlamentario comunista. Como puede observarse, aunque la composición de la Ponencia no sigue estrictamente las reglas de la proporcionalidad, sí es bastante representativa de la composición de la Comisión Constitucional y del propio Congreso (desde luego mucho más que si se hubiera adoptado la propuesta bipartidista) y en ella, al igual que en la Comisión y en el Congreso, se podía formar una mayoría entre UCD y AP, lo cual incidirá significativamente en todo el proceso constituyente, y de modo muy particular en el texto constitucional resultante.

Los primeros acuerdos de la Ponencia constitucional giraron en torno a dos temas: el método de trabajo a seguir y los puntos mínimos en los que se debía llegar a un acuerdo. En cuanto al método de trabajo, se rechazó la propuesta de redactar varias leyes constitucionales en favor de que hubiera un proyecto único elaborado a partir de las propuestas de los ponentes y se acordó guardar secreto de las deliberaciones. El tema de los «puntos mínimos de acuerdo» originó el llamado «consenso» que, además de al proyecto constitucional, se aplicó a otros muchos temas (9).

El «consenso», que no era en absoluto ajeno en su origen a la composición de la Ponencia (10), venía apoyado por diferentes argumentos, impulsados por los partidos de izquierda. Para los socialistas

Fue la postura del Grupo Parlamentario Comunista insistiendo con firmeza que «ningún grupo político podía quedar excluido» de la elaboración de la Constitución, la que conduciría al «gesto de buena voluntad» de los socialistas —la UCD se mantuvo intransigente en su postura—, quienes, después de que se llegó al acuerdo de que la Ponencia constara de siete miembros, aceptaron ceder un puesto para facilitar la presencia de las minorías. Véase J. SOLÉ TURA: *op. cit.*, págs. 16 y 17, y G. PECES-BARBA: *op. cit.*, pág. 6. También explica en parte estos acuerdos E. ATTARD en su reciente obra *La Constitución por dentro*, Argos-Vergara, 1983.

(9) Véase G. PECES-BARBA: *op. cit.*, págs. 6 y 7, y M. A. APARICIO: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1980, pág. 43.

También es interesante el artículo de J. TOMÁS VILLARROYA: «Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, 1980.

(10) J. SOLÉ TURA y E. AJA en su *op. cit.*, pág. 83, afirman «Le consensus consistait à tenter de parvenir à l'unanimité et, à défaut, à éviter la convergence de vote entre UCD et AP ... Les partis de gauche y voyaient le moyen d'empêcher la rédaction d'une Constitution clairement de droite à laquelle condamnait la mathématique électorale.»

«... no ha sido una decisión producto del capricho ni de la habilidad del Gobierno, sino una imposición de las circunstancias, inteligentemente asumidas por todos» (11);

Gregorio Peces-Barba insiste en que «el consenso es la condición para que hubiera Constitución», derivándolo en última instancia de la doctrina del pacto social originario (12). Los comunistas, por su parte, han

«... puesto el acento en el consenso porque queremos que ésta sea una Constitución que consolide la democracia, que la haga funcionar. Una Constitución que permita superar efectivamente los restos del pasado y avanzar hacia una reforma democrática profunda de los aparatos y las instituciones del Estado» (13)

a pesar de la dificultad que las diferencias de intereses sociales entre los grupos políticos conllevan y el «hándicap» que suponía no pertenecer a los grupos mayoritarios a la hora de hacer prevalecer las opiniones. Fraga Iribarne y algunos representantes de UCD —hoy miembros del mismo grupo parlamentario— no eran en absoluto proclives a aceptar la vía consensual; así, Fraga declararía que

«... Coincidiendo con un viaje mío a los Estados Unidos... los socialistas lograron hacer prevalecer su tesis del 'consenso'» (14)

sugiriendo la idea de que con su presencia no se hubiera llegado al mismo; Herrero de Miñón opinaba que el consenso debía ser sustituido por el silencio en aquellas partes en que no era posible la concurrencia de criterios:

(11) Declaraciones de FELIPE GONZÁLEZ a *La Vanguardia* del 28 de octubre de 1978. Añadía Felipe González que el PSOE ha sido el partido «más duro» en las negociaciones, enfrentándose a las alternativas ofrecidas por el Gobierno y la «incondicionalidad» de los comunistas.

(12) Véase G. PECES-BARBA: *La Constitución española de 1978*, F. Torres, Valencia, 1981, págs. 14 a 20.

(13) Informe de J. SOLÉ TURA sobre el anteproyecto de Constitución presentado al Comité Central del Partido Comunista de España el 7 de enero de 1978, e incluido en el libro del mismo autor *Los comunistas y la Constitución*, ya citado, págs. 70-71.

(14) M. FRAGA IRIBARNE: «La Constitución de 1978 a vista de ponente», en *Documentación Administrativa*, núm. 180, octubre-diciembre 1978. Argumentaba que el ponente socialista empleaba como arma psicológica el voto particular socialista sobre la forma de Estado «dando a entender que la enmienda republicana no sería mantenida si se cedía en otro punto».

«... Si los constituyentes deben expresar la concordia básica solamente a partir de la cual es posible el disenso, dicha formulación no puede llegar más allá de donde la concordia es posible y, antes de eliminarla o, lo que a veces es peor, falsearla, resulta más sensato el consejo del filósofo: cuando no hay nada que decir, más vale callar» (15);

Oscar Alzaga únicamente aceptaba el consenso

«... acerca de los principios básicos sobre los que se ha de asentar la convivencia política de un pueblo, los derechos más primarios e incontrovertibles de sus ciudadanos y las reglas fundamentales del juego de sus grandes instituciones políticas, ... (considerando que) ... extender el consenso fuera de este ámbito que le es propio puede ser un juego peligrosísimo para la democracia» (16)

por ser fruto de una «coyuntura parlamentaria pasajera» y criticaba la «excesiva afición al deporte consensual» de la mayoría de sus compañeros de partido (17).

EL ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL

Siguiendo el esquema de trabajo que la Ponencia se había fijado ya en su sesión constitutiva, se iniciaron los trabajos a partir de las propuestas presentadas en cada reunión por sus participantes (18) de manera que los

(15) M. HERRERO DE MIÑÓN: «Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, mayo-junio, pág. 80.

(16) O. ALZAGA: *La Constitución española de 1978*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, páginas 47-48.

(17) *A posteriori* se ha comprobado que, de hecho, la vía del consenso se utilizó para diferentes cuestiones y a través de diferentes fórmulas. Así, por ejemplo, la renuncia a poner en cuestión formalmente un tema determinado por saberse de antemano perdida la presunta votación, como fue el caso de la enmienda socialista sobre la forma de Estado; el reconocimiento inconcreto de un derecho que puede ser objeto de diversas acepciones, como los conflictos colectivos (¿incluyen o no el *lock-out*?); la posibilidad de diferentes interpretaciones en temas de política económica —propiedad, economía de mercado, planificación— al estar reconocidos alternativamente en diferentes artículos del texto constitucional; la remisión a una futura ley que tendrá que regular el punto conflictivo, como en el artículo referente al matrimonio, etc.

(18) Véase A. HERNÁNDEZ GIL: *op. cit.*, pág. 285, y M. FRAGA IRIARNE: *op. cit.*, página 11.

textos no fueron conocidos en conjunto sino por títulos. Los ponentes de tres partidos, el PSOE, el PCE y AP, presentaron textos completos, el ponente de la Minoría Catalana presentó otros la mayor parte de los cuales intentaban una síntesis o transacción, siendo los representantes de UCD quienes fueron un tanto a remolque de las propuestas de los demás partidos (19).

Llegados a este punto, se impone referirse a la dificultad que existe para fijar las posiciones políticas de los diferentes partidos. Únicamente han sido publicadas las propuestas llevadas a la Ponencia por el Grupo Parlamentario Comunista (20) debiendo inferirse las posturas programáticas de los mismos de documentación extraparlamentaria, como son declaraciones a la prensa, programas elaborados en los Congresos de los partidos, etc. (con el subsiguiente riesgo que una interpretación sobre los mismos y sobre su incidencia en el resultado final entraña), y de las declaraciones de principios que en algunos partidos realizaron en la discusión pública en Comisión o en Pleno y que, si bien indican las líneas que hubieran querido trazar quienes efectuaban tales declaraciones, tienen una validez parcial, en tanto en cuanto que ni todos los partidos realizaron declaraciones de intenciones ni éstas se refirieron a la totalidad de los temas que podrían interesar en un estudio global sobre el período constituyente.

El borrador filtrado el 25 de noviembre de 1977

La revista *Cuadernos para el Diálogo* primero y varios periódicos al día siguiente, publicaron uno de los borradores que sobre la Constitución había elaborado la Ponencia.

Este borrador debió de parecer en exceso izquierdista a la «derecha social», puesto que, a partir de su aparición en la prensa, la Comisión de Peticiones de las Cortes recibió, como en una campaña organizada, miles de telegramas en sentido conservador (21).

(19) En palabras de Fraga Iribarne, los ponentes de UCD «presentaron menos textos, y su labor se vio intervenida por otras obligaciones derivadas en parte de su pertenencia al grupo en el poder, y también por intervenciones (no siempre coordinadas) de diversos miembros del Gobierno. Dieron la impresión, en esa primera fase, que ni el Gobierno ni la UCD concedían una especial importancia al tema constitucional». Véase M. FRAGA IRIBARNE: *op. cit.*, pág. 11.

(20) En el libro tantas veces citado de J. SOLÉ TURA: *Los comunistas y la Constitución*.

(21) J. SOLÉ TURA: *op. cit.*, pág. 72.

El texto del anteproyecto

La filtración del borrador ocasionó un grave perjuicio a los avances democrático-sociales que la izquierda había introducido en el mismo. Sin que podamos esclarecer con precisión el origen de la filtración, lo que sí podemos asegurar es quiénes fueron sus beneficiarios: el anteproyecto que se publicó oficialmente el 5 de enero de 1978 variaba sustancialmente con respecto al borrador de referencia, y pocas de las variaciones introducidas se podían considerar como positivas desde el punto de vista de una Constitución que posibilitara el camino hacia una sociedad democrática avanzada.

Se inició así una campaña de presión derechista para frer en lo posible las iniciativas de socialistas y comunistas en los terrenos que pudieran implicar posibilidades de cambios en la estructura socio-económica, que no fue contestada por otra similar, pero con distinto significado por parte de las bases de la izquierda. No consta fehacientemente si la izquierda estaba o no en condiciones para hacerla, o si el tan criticado «consenso» tenía que obtenerse con la contrapartida de la renuncia a las movilizaciones o campañas de presión. Lo único cierto es que la ofensiva de la derecha fue muy dura en estos temas y que la base social de la izquierda no actuó en defensa de sus intereses de clase. De manera que se puede considerar como mérito personal de los ponentes socialista y comunista, al que hay que añadir la mediación efectuada en numerosos temas conflictivos por el representante de la Minoría Catalana, el tratamiento constitucional que recibieron numerosos párrafos del anteproyecto —objeto de un cierto «consenso»— publicado el 5 de enero de 1978.

Los votos particulares y enmiendas

La publicación del anteproyecto, conjuntamente con los votos particulares que sobre el mismo habían emitido los ponentes, originó la presentación de numerosas enmiendas a fin de que la Ponencia las tuviera en cuenta al emitir su Informe.

La propia existencia de votos particulares al texto del anteproyecto significaba un cierto desacuerdo con la regulación prevista a través de las primeras negociaciones habidas entre los ponentes para conseguir un proyecto que pudiera ser aceptado por todas las fuerzas políticas. Si, como declararon varios de los ponentes, estaba en el ánimo de todos lograr un texto satisfactorio en lo posible para todas las fuerzas democráticas, y ya desde las pri-

meras reuniones se insistió en ello, es evidente que el texto publicado en enero de 1978 carecía de los elementos necesarios para ser considerado suficientemente aceptable (22).

EL INFORME DE LA PONENCIA

A partir de la publicación de los votos particulares y de la presentación de enmiendas al anteproyecto, la Ponencia constitucional comenzó los trabajos para la elaboración de su informe. La propia Ponencia explica (23) que siguió el método de «examinar cada enmienda... aceptándola o rechazándola expresamente» sin que en todos los casos conste documentalmente la justificación de tal rechazo o aceptación. En cuanto a los votos particulares, «no son objeto de informe» y la Ponencia entiende que sus autores los mantienen si la regulación nueva que se prevé no los integra, excepto en el supuesto que se formule renuncia explícita sobre los mismos.

Para la elaboración del informe, los ponentes contaron con la colaboración de equipos técnicos, colaboración que ya había comenzado con anterioridad, cuando se elaboraba el anteproyecto. Únicamente nos consta al respecto, la composición de los equipos asesores de los socialistas y comunistas (24).

(22) Todo esto queda confirmado tras examinar las enmiendas y votos particulares, puesto que se observa que, a través de ellos, las diferentes fuerzas políticas intentan incluir en el texto constitucional las líneas principales defendidas en sus programas, de manera que será a partir de las concepciones políticas que en enmiendas y votos particulares se contengan como deberá fraguarse el llamado «consenso».

(23) *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 82, de 17 de abril de 1978.

(24) Los comunistas habían puesto en funcionamiento un Gabinete de Estudios ya en el mes de agosto de 1977, que asesoró al Grupo Parlamentario a lo largo del proceso constituyente. Este Gabinete —mixto PCE-PSUC— funcionó en Madrid y en Barcelona, y participaron en el mismo, además de la dirección de ambos partidos, diputados del grupo parlamentario, juristas, profesores y miembros del partido de las diferentes Comunidades Autónomas. Véase J. SOLÉ TURA: *op. cit.*, págs. 17 y 18.

El equipo socialista —mixto PSOE-PSC— contó con la colaboración, entre otros, de Elías Díaz, Plácido Fernández Viagas, Miguel Satrústegui, Manuel Ramírez, Tomás de la Quadra Salcedo, J. A. González Casanova e Isidro Molas. En algunos puntos concretos se consultó a E. García de Enterría, Joaquín Ruiz Jiménez, Jorge de Esteban y M. Díaz de Velasco. También se recogieron las sugerencias de la UGT y algunos culturales o interesados en determinadas materias, como ecologistas, consumidores, etc. Véase G. PECES-BARBA: *La Constitución de 1978 en la historia del constitucionalismo español*, obra coordinada por M. Martínez Cuadrado, pág. 101. Y «Los socialistas y la Constitución», en el extra de *Taula de Canvi*, citado con anterioridad, pág. 8.

Entorno social y Ponencia constitucional

Si el texto del anteproyecto constitucional fue elaborado en medio de un gran hermetismo por parte de los ponentes y sólo la filtración del borrador en noviembre de 1977 originó una campaña de presiones para que determinadas opciones conservadoras fueran recogidas en la Constitución paralelamente a la presentación de las enmiendas al anteproyecto y mientras la Ponencia iba elaborando su informe, la llamada «derecha social» originó una fuerte presión encaminada a hacer prevalecer sus tesis conservadoras por encima de la idea de «consenso» que la izquierda se había empeñado en defender (25).

Significativa fue al respecto la postura de las patronales defendiendo a ultranza la «economía de mercado». El líder de la CEOE afirmaba en el Club Siglo XXI:

«Un consenso sobre el sistema de economía de mercado es indispensable que la Constitución española lo afirme sin confusiones» (26).

Se realizaron varias concentraciones de empresarios en defensa de la economía de mercado y la flexibilidad de plantillas, en cuyos comunicados finales constaba la necesidad de

«... una normativa laboral semejante a la de los países de la Europa occidental, que permita una flexibilidad de plantillas, regulación de huelga, cierre patronal y regulación de un seguro de paro suficiente, pero sin abusos» (27).

Elías Díez, colaborador del equipo socialista, declaró que la colaboración entre los técnicos y los partidos de la izquierda y el PSOE en particular, no se produjo «en el momento más necesario y con la debida intensidad y adecuada organización» Intervención de E. Díaz en la Mesa Redonda del 27 de mayo de 1978 celebrada en Bolonia y publicada en *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Bolonia, 26-27 de mayo de 1978, Arnaldo Forni Editore, pág. 170.

(25) Las patronales fueron órganos «clave» en esta campaña. Las negativas del Gobierno a sus solicitudes —moratoria fiscal, rebajas en las cuotas de la Seguridad Social y despido libre— influyeron en gran manera en su decisión de presionar indirectamente a la Ponencia.

(26) Conferencia sobre «Una economía de mercado como vía a la superación de la crisis de España», pronunciada en el Club Siglo XXI. Véase *La Vanguardia* del 17 de enero de 1978.

(27) Me refiero a las concentraciones habidas en el Palau Blau Grana y el Palacio de los Deportes de Madrid, convocadas por la práctica totalidad de las organizaciones patronales, exceptuando la COPYME, que se autoexcluyó del programa inicial. El manifiesto empresarial de referencia se publicó en *La Vanguardia* del 7 de febrero de 1978.

El problema se agudizó cuando la presión empresarial fue tan fuerte que incluso obligó a un reajuste gubernamental —Fuentes Quintana y Jiménez de Parga salieron del Gobierno— y con las declaraciones del presidente de la CEOE efectuadas en Estados Unidos aconsejando que, ante la inseguridad existente en España, era mejor abstenerse de invertir (28).

Evidentemente, el contenido del anteproyecto constitucional no había entusiasmado a los sectores conservadores. Julián Marías, que había manifestado públicamente su oposición al procedimiento empleado para elaborar el anteproyecto, volvió a la carga contra el texto del 5 de enero publicando un tercer artículo en el que declaraba no comprender cómo se incluían en una Constitución declaraciones sobre un «Estado social y democrático de derecho» y cuestionando la inclusión en el texto de lo que se considera como derechos económicos y sociales (29). Es importante insistir en la postura del profesor Marías ya que Fraga Iribarne declaró que los artículos por aquél publicados tuvieron bastante influencia en la UCD y en el acercamiento que se produjo entre AP y el partido centrista (30) en el seno de la Ponencia.

La patronal de la enseñanza también se sumó a la campaña conservadora presionando para que el proyecto de Constitución recogiera la libertad de «creación y dirección» de centros docentes e incluyera, asimismo, que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca». La presión se realizó fundamentalmente sobre AP y UCD, llevando a declarar al padre Martínez Fuertes —en la Asamblea General de la Confederación Española de Centros de Enseñanza Privada—:

«... El artículo 28 es un *casus belli*. Pero yo garantizo que no se va a ceder por presiones de ningún partido político y sé lo que digo» (31).

El terrorismo se muestra también particularmente activo durante la elaboración de la Constitución y en enero, en Barcelona, se produce el atentado al «Scala» y el asesinato de Joaquín Viola; en marzo es asesinado en Madrid el director general de Prisiones, Jesús Hadad, mientras continúa la tensión en el País Vasco.

(28) Véase la revista *Triunfo*, núm. 805, de 1 de julio de 1978, pág. 28.

(29) Escribía textualmente el profesor Marías: «... no sé qué quiere decir que "España se constituye en un Estado 'social' y democrático de Derecho". ¿Hay o puede haber algún Estado que no sea social? Entonces, ¿qué añade ese adjetivo?» Véase JULIÁN MARÍAS: «Ante la Constitución (3)», en *La Vanguardia*, 20 de enero de 1978.

(30) M. FRAGA IRIBARNE: *op. cit.*, pág. 11.

(31) Véase *Triunfo*, núm. 796, de 29 de abril de 1978, pág. 22. La cursiva es del P. Martínez Fuertes.

El texto del informe

Así las cosas, la prensa pone en conocimiento de la población que los ponentes, reunidos para realizar su informe en el Parador de Gredos, no obtienen consenso o acuerdo en cuatro importantes materias: el título VIII relativo a las Autonomías, el artículo 16 que se refiere a la libertad religiosa, el artículo 31 referente a la negociación colectiva y el derecho de huelga y el artículo 28 que regula la educación (32).

Estas dificultades culminarán con la retirada del ponente socialista, Gregorio Peces-Barba, motivada por la ruptura del consenso en los artículos 16, 28 y 31 (15, 26 y 34 en el informe de la Ponencia) (33), y que originará que, cuando comiencen los trabajos de la Comisión Constitucional, el señor Peces-Barba no asista a ella como ponente sino como simple miembro de la misma.

La firma del informe no supondrá, pues, el acuerdo definitivo sobre el texto constitucional, existiendo discrepancias serias incluso en cuestiones sobre las que aparentemente existía ya consenso y especialmente en el tema de las autonomías (otros temas sin acuerdo definitivo eran la libertad religiosa, la enseñanza, los conflictos colectivos conectados con el despido libre

(32) *La Vanguardia*, de 25 de febrero de 1978.

(33) En el informe de la Ponencia (*BOC*, núm. 82, 17 de abril de 1978), consta que: «El ponente socialista don Gregorio Peces-Barba manifiesta 'que ha acudido a la reunión de la Ponencia el día de la firma para constatar si era posible en este momento el restablecimiento del consenso que motivó su salida en los artículos 15, 25 y 34'. Los restantes señores ponentes han considerado que no era el momento de hacer reconsideraciones de fondo y por esa razón el señor Peces-Barba indica que su firma no se debe considerar como reincorporación a la Ponencia y que ratifica su separación de la misma. La firma del ponente socialista se limita a ratificar sus posiciones en el tiempo en que estuvo presente en la misma, añadir los votos particulares imprescindibles para defender sus tesis durante el tiempo en que estuvo ausente y suscribir la declaración general sobre reserva de votos, enmiendas y mantenimiento del texto del anteproyecto.»

Para González Casanova, la retirada de Peces-Barba —6 de mayo de 1978— formalmente motivada por la reiterada presentación de enmiendas al anteproyecto por parte de UCD, fuera de plazo y en artículos objeto de consenso, tenía como cuestión de fondo la presunción «de que el proyecto constitucional de UCD no admite una serie de cuestiones que para los socialistas son fundamentales en un Estado democrático (trato de igualdad en las escuelas y autonomías político-administrativas para todas las regiones y nacionalidades de España)». *La Vanguardia*, 9 de marzo de 1978.

tes de la Comisión y se discutieron los artículos relativos al cierre patronal y conflictos colectivos y al poder judicial, la cuestión de la enseñanza, las relaciones con la Iglesia y la reforma constitucional (36).

El acuerdo perseguido no debió de alcanzarse puesto que ya en la primera sesión de la Comisión, el ponente de UCD, Herrero Rodríguez de Miñón, volvió a insistir en la remisión de la «polémica parte dogmática» a los textos internacionales y, a pesar de que en las reuniones de la Ponencia la UCD no se opuso a las garantías de los principios rectores establecidas por el artículo 48.3 del informe, el citado ponente se manifestó en contra de que la protección a estos derechos incluyera su alegación ante la jurisdicción ordinaria mediante los procedimientos establecidos en las leyes que los desarrollen (37). Comenzaba así un debate que se preveía tenso y con desacuerdos profundos en aquellos temas que ya fueron conflictivos durante las reuniones de la Ponencia.

Los debates de la Comisión del Congreso transcurrieron de modo que se pueden distinguir tres fases. Una primera, hasta el 22 de mayo de 1978, que transcurrió por los cauces parlamentarios corrientes y en el transcurso de la cual fueron dictaminados veintitres artículos, con mayores o menores problemas y «aparcando» algunos puntos concretos, que precedían a aquellos que podían considerarse como más conflictivos.

La segunda correspondería a los acuerdos tomados fuera del hemiciclo por parte de diversos representantes de UCD, PSOE, Grupo Parlamentario Comunista y Minoría Catalana (38) —quedando fuera de ellos Alianza Po-

(36) Información publicada en *La Vanguardia*, del 15 de abril de 1978. También se habló de la Ley de Acción Sindical en la empresa, cuya discusión, paralela a la del proyecto constitucional, interfirió repetidamente en este último, hasta tal punto que el Gobierno decidió «congelar» la citada ley *sine die*.

(37) La postura de la UCD en la Ponencia consta en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 82, de 17 de abril de 1978. La alocución de Herrero de Miñón está tomada del *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 51, sesión núm. 1 de la Comisión de Asuntos Constitucionales, del 5 de mayo de 1978.

(38) *La Vanguardia*, del 14 de mayo de 1978, explicaba que «... se reunieron primero representantes de Minoría Catalana y del PCE con el vicepresidente del Gobierno, Abril Martorell, y los diputados centristas señores Arias Salgado, Herrero de Miñón y Pérez Llorca. Posteriormente estas mismas personalidades de UCD cenarían con los diputados socialistas Alfonso Guerra, Mújica, Gómez Llorente y Peces-Barba. Esta cena de trabajo se prolongó hasta pasadas las dos de la madrugada. En estas reuniones se negociaron algunas modificaciones importantes de los artículos relativos a la educación, el *lock-out* y otros detalles sobre prevención del terrorismo y objeción de conciencia. Según fuentes parlamentarias, en las negociaciones de ayer noche se establecieron algunos criterios para conseguir un consenso hasta el artículo 50...». Efectivamente, la Comisión del Congreso, en la sesión del día 23 ya citada, aprobó veinti-

y el cierre patronal), es decir, los mismos sobre los cuales las discrepancias eran fuertes desde el principio (34).

Al hacer una valoración del conjunto del informe de la Ponencia, podría concluirse que, a pesar de que pocos votos particulares y enmiendas fueron aceptados y, a pesar de la existencia, siempre posible, de la «mayoría mecánica», el «consenso» suavizó un tanto las discrepancias en determinados temas.

Por otra parte, la reelaboración que la Ponencia realizó sobre todo el texto constitucional, originó una reestructuración que no tuvo únicamente aspectos formales, sino que, en ocasiones, conllevó la intervención de elementos de fondo, por ejemplo, cuando el cambio de artículo significaba a su vez un cambio en el sistema de garantías previsto inicialmente.

EL DICTAMEN DE LA COMISION DEL CONGRESO

Con fecha del 5 de mayo comenzaron los debates en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. La Comisión constaba de treinta y seis miembros (incluido su presidente), de los cuales diecisiete eran de Unión del Centro Democrático; trece, del PSOE; dos, del Grupo Parlamentario Comunista; dos, de Alianza Popular; uno, de la Minoría Catalana, y otro del Grupo Vasco (35). Esta composición, al igual que la de la Ponencia Constitucional y la del propio Congreso, permitía que entre los miembros de UCD y AP pudiera formarse la mayoría absoluta (entre ambos partidos tenían diecinueve miembros de un total de treinta y seis).

Días antes de abrirse las sesiones públicas, el PSOE y la UCD, a la vista de los problemas que se habían creado durante los debates de la Ponencia en torno a la falta de acuerdo para la redacción de determinados artículos —recordar la retirada de Peces-Barba— realizaron algunas reuniones, cuyo resultado no consta, pero que sí se saben los temas objeto de examen. En concreto, se estudió la posibilidad de llegar a un consenso antes de los deba-

(34) Información recogida de *La Vanguardia*, del 15 de marzo de 1978. El hecho de que, simultáneamente a la Constitución, el Congreso de los Diputados discutiera dos proyectos de ley de fuerte impacto político como eran la Ley de Acción Sindical y la Ley de Elecciones Locales, contribuyó a enriquecer la propia discusión constitucional.

(35) La composición exacta de la Comisión Constitucional se puede ver en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 23, de 24 de octubre de 1977, y en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 82, del 17 de abril de 1978.

pular y el Grupo Vasco—, a partir de los cuales, en la sesión de la Comisión del Congreso de 23 de mayo de 1978, fueron dictaminados más de veinte artículos sin discusión entre los cuales se encontraban aquellos que más conflictos habían originado desde un principio; este procedimiento tan *sui generis* generó la retirada de Alianza Popular de los debates de la Comisión como protesta por el «consenso ucedista-marxista» (39).

La tercera y última fase arrancararía de la decisión del Gobierno de reunir diariamente a la Junta de Portavoces, antes del inicio de los debates de la Comisión, «con el objeto de estudiar el orden del día y proceder a los pactos oportunos si hubiere lugar», evitando así los acuerdos fuera del Parlamento (40).

La Comisión del Congreso de los Diputados introdujo cambios significativos en el texto elaborado por la Ponencia, tanto a nivel conceptual como de estructura y es importante señalar que la retirada de Alianza Popular tuvo lugar tras la aprobación del artículo referente al matrimonio, por lo que la mayor parte de los textos aprobados en la sesión del 23 de mayo obtuvieron la unanimidad sin su presencia.

EL TEXTO DEL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Del 4 al 21 de julio de 1978 tuvo lugar la discusión del dictamen de la Comisión en el Pleno del Congreso de los Diputados (41), en medio de un

siete artículos, hasta el 50 inclusive. Entre ellos estaban, hay que insistir, aquéllos que habían resultado más conflictivos hasta el momento.

(39) Cuando se había ya votado el artículo que regula el matrimonio rechazando las enmiendas del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, el señor Silva Muñoz (Fraga Iribarne se hallaba de viaje en Estados Unidos) leyó el siguiente comunicado: «A la vista de lo sucedido en el día de hoy en cuanto a la toma de decisiones y adopción de acuerdos en el debate constitucional y la forma de llevarse el mismo, los representantes de Alianza Popular han decidido retirarse de esta sesión de la Comisión de Constitución y Libertades Públicas. El Grupo Parlamentario de Alianza Popular se reunirá mañana y adoptará los acuerdos que procedan.» *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 72, sesión del 23 de mayo de 1978.

La retirada —muy breve— de Alianza Popular originó que los artículos 33 al 50 del informe de la Ponencia fueran aprobados por la Comisión sin la presencia de los parlamentarios aliancistas.

(40) Información del portavoz de UCD, señor Pérez Llorca, a *La Vanguardia*, del 30 de mayo de 1978.

(41) Los resultados electorales por grupos parlamentarios pueden verse en J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, tomo 1, Labor, Barcelona, 1980, págs. 20 y 21. Hay que recordar aquí que, como en todas las instancias

cierto temor a operaciones involucionistas que, contrarias a la idea misma de Constitución y democracia, comenzaban a movilizar sus resortes (42). La campaña de la derecha más conservadora se dejaba sentir en varios ámbitos y uno de ellos era, naturalmente, el del Congreso de los Diputados (43). Así, los debates se concentraron en dos temas básicos: el que se deriva de la nueva organización territorial del Estado pretendida por la Constitución y el que pueda tener como punto de referencia la instauración de unas normas constitucionales que posibiliten efectivamente la instauración de la «democracia avanzada» proclamada por el preámbulo constitucional.

Como era de esperar, los debates habidos en el Pleno incidieron en aquellos artículos del dictamen de la Comisión que habían sido objeto de discusión —no por menos pública menos real y efectiva— desde la redacción del anteproyecto hasta el texto de la Comisión Constitucional. Y, como también era de esperar, los debates se produjeron a raíz de la no aceptación del dictamen de la Comisión por parte de los grupos más conservadores, que formularon todo tipo de enmiendas con la finalidad de lograr una redacción en el texto constitucional más acorde con sus propios intereses aunque ello supusiera la ruptura del consenso y del acuerdo dificultosamente conseguido sobre estos temas durante los debates de la Comisión del Congreso.

Así, al examinar los *Diarios de Sesiones* se observa que mientras algunos de los artículos aprobados por la Comisión ni tan sólo son objeto de discusión y se les vota directamente, otros, por el contrario (y son precisamente aquellos que a lo largo de todo el proceso constituyente resultaron más problemáticos) sufren largos debates en base a posiciones ampliamente divergentes, si bien, al final, logró imponerse el consenso.

del Congreso de discusión del proyecto constitucional, podía obtenerse la necesaria mayoría absoluta con la suma de los votos de UCD y AP. Se mantenía, pues, en pie, el tema del consenso.

(42) La prensa de la época se hace eco de los frenazos que parece se querían dar a la elaboración de la Constitución. Se llega a hablar, ante la impronta que ha tomado la Constitución en la Comisión del Congreso, inquietantemente, de un posible «golpe técnico» »(al golpe de Estado «clásico» no se le concedían posibilidades de éxito) que elevara al poder a un gobierno «fuerte» posiblemente ajeno a los partidos políticos y que pudiera, incluso, disolver las Cortes para, una vez elaborada una nueva ley electoral y efectuada una redistribución de circunscripciones, realizar elecciones a una asamblea constituyente que, supuestamente, tendría una composición fuertemente conservadora y elaboraría una Constitución muy diferente de la que se estaba haciendo.

(43) La oposición que al texto constitucional podía formularse a nivel parlamentario por parte de la ultraizquierda era prácticamente insignificante dada la composición del Congreso.

EL DICTAMEN DE LA COMISION CONSTITUCIONAL DEL SENADO

La composición fuertemente conservadora del Senado —derivada del sistema electoral con escrutinio mayoritario que imponía la disposición transitoria segunda de la Ley para la Reforma Política y que tenía, evidentemente, su reflejo en la Comisión Constitucional de la Cámara «territorial»—, hacía temer por el destino que el texto elaborado por el Congreso, con las dificultades e incertidumbre que se han expuesto, pudiera obtener. La existencia de los senadores por designación real (hasta una quinta parte de los elegidos por la población, según dispone el artículo 1.3 de la Ley para la Reforma Política) dificultaba aún más la clarificación ideológica de los senadores en orden a la formación de los grupos parlamentarios y reforzaba el carácter conservador de la Cámara en tanto en cuanto las «personalidades» del momento que podían aspirar a ocupar un escaño a través del procedimiento de designación, evidentemente, iban a estar ligadas en su mayor parte al sistema político que se trataba de superar con la elaboración y aprobación de la Constitución.

La Comisión Constitucional tenía —al igual que la del Congreso— una composición que reflejaba la del Pleno del Senado. De veinticinco miembros, doce eran de UCD, cinco del Grupo Socialista del Senado, dos de Progresistas y Socialistas Independientes, dos de la Entesa dels Catalans y uno de la Agrupación Independiente, del Grupo Parlamentario Independiente y del Grupo Mixto (44). Era, pues, aún más fácil en el Senado que en el Congreso, que la «derecha social» pudiera aprobar una Constitución a su medida, lo cual podía ser perfectamente factible si no se mantenía en el Senado el consenso que se había obtenido tan laboriosamente en el Congreso.

Los trabajos de la Comisión Constitucional del Senado dieron comienzo el 9 de agosto de 1978 y finalizaron el 14 de septiembre del mismo año. En ello podemos apreciar dos fases: una primera en que la Ponencia constitucional debe ordenar y estudiar las enmiendas formuladas por los senadores al texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, que duraría hasta el 17 de agosto, y, la segunda, que corresponderá a los debates públicos habidos entre el 18 de agosto y el 14 de septiembre.

(44) Véase la composición de la Comisión Constitucional del Senado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 39, de 13 de septiembre de 1977 y *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 24, del 27 de octubre de 1977.

Las enmiendas de los senadores al texto del Congreso

El paquete de enmiendas que recibió el texto aprobado por el Congreso fue de tal envergadura que la propia Mesa del Grupo Parlamentario de UCD (de donde provenían la mayor parte de enmiendas) recomendó a los senadores de su grupo que, de no considerar la enmienda indispensable, la retiraran (45) en el bien entendido de que el grupo de UCD mantendría como tal las enmiendas que afectaran a «aspectos esenciales, territorios específicos y posturas ideológicas de gran envergadura» (46).

Efectivamente, el consenso peligraba. Numerosos senadores, por convicción, por exceso de protagonismo, o por ambas cosas a la vez, especialmente en el grupo de UCD, presentaron interminables enmiendas al texto del Congreso, incluso en aquellos aspectos que ya habían sido aceptados por su propio grupo parlamentario, e, incluso hubo algún senador que llegó a presentar una Constitución alternativa basada en un modelo económico-social que giraba en órbita absolutamente diferente de las del resto de los grupos parlamentarios (47). Otras veces fueron los intereses corporativos los que indujeron a la presentación de enmiendas, y, las más de las veces, se observaba un rechazo implícito —en las discusiones públicas se explicitó— del consenso obtenido en el Congreso, al estimar algunos senadores que su adopción mermaba las funciones que correspondían al Senado como Cámara constituyente.

No obstante, también aquí el consenso se impuso finalmente. Y, desde el primer día de los debates públicos, los senadores de UCD acordaron —con sólo dos votos en contra— otorgar un margen de confianza a la Mesa del Grupo Parlamentario de cara a las negociaciones o modificaciones del texto constitucional que fueran necesarias (48).

LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL SENADO
AL TEXTO REMITIDO POR EL CONGRESO

El Pleno del Senado que debatiría el dictamen de su Comisión Constitucional comenzó el 25 de septiembre de 1978, para terminar el 5 de octubre del mismo año.

(45) *La Vanguardia*, del 11 de agosto de 1978.

(46) *La Vanguardia*, del 18 de agosto de 1978.

(47) Me refiero al «paquete de enmiendas» del senador Xirinacs.

(48) *La Vanguardia*, del 18 de agosto de 1978.

Hay que insistir en este punto en los problemas que podía plantear el carácter, más conservador en su conjunto que el del Congreso, de la composición política del Pleno del Senado, de cara a la aprobación de una Constitución calificada de «rupturista» por Alfonso Guerra apenas habían terminado los debates en el Pleno de la Cámara «Alta» (49).

Es evidente que, sin la previa aceptación de la idea del consenso, un Senado, compuesto por unos grupos parlamentarios que bajo el término «independientes» cobijaban a un fuerte número de senadores fuertemente conservadores, por no decir ultraconservadores y nostálgicos del «organicismo» de las Cortes franquistas en las que habían ocupado muchos de ellos escaños como procuradores, hubiera podido aprobar un texto constitucional muy diferente del que, a pesar de todos los obstáculos que se tuvieron que salvar tanto a nivel parlamentario como de presión ambiental, finalmente salió de esta Cámara.

Poca importancia van a tener, pues, los debates del Pleno del Senado si únicamente se tienen en cuenta los resultados, es decir, las modificaciones que los senadores propusieron finalmente al texto del proyecto constitucional del Congreso. Sin embargo, la importancia de estas discusiones estriba precisamente en lo que se ha señalado ya: en el hecho de los intentos de frenar la democratización del Estado a partir de la oposición de determinados senadores que, sin estar bajo las siglas de un mismo grupo parlamentario, tenían como características comunes las referentes a su pasado político y la finalidad de dificultar una redacción constitucional progresista que posibilitara la democracia «en profundidad» y la alternancia política.

Se observa, pues, cómo los esfuerzos del Grupo Socialista del Senado van a ir encaminados a defender los textos consensuados, postura que, asimismo, van a adoptar la mayor parte de los senadores de UCD —hay excepciones significativas— y cómo los intentos de algunos senadores —Senadores Vascos, Entesa dels Catalans y otros independientes— por introducir más elementos democráticos en el texto de la Constitución, van a chocar constantemente con la presión de los grupos y senadores más conservadores de la Cámara y que el resultado final de los debates se obtendrá a partir de la aceptación de los textos «consensuados» por parte de los senadores y grupos parlamentarios que por encima de discrepancias defendían una Constitución acordada por la mayoría de los representantes de la población.

(49) Alfonso Guerra decía en el Club Siglo XXI, en una conferencia significativamente pronunciada el mismo día en que finalizaban los debates del Pleno del Senado: «La Constitución supone una ruptura...». *La Vanguardia*, del 6 de octubre de 1978.

LOS TRABAJOS DE LA COMISION MIXTA

Las discrepancias resultantes entre los textos aprobados respectivamente por el Congreso y el Senado, por disposición expresa del artículo 2.º de la Ley para la Reforma Política, debían ser dirimidas en el seno de una Comisión Mixta formada por los presidentes del Congreso y del Senado, cuatro diputados y cuatro senadores, y presidida por el presidente de las Cortes.

Parece ser, por las filtraciones aparecidas en la prensa de la época (50), que la intención de los partidos mayoritarios (UCD-PSOE) fue la de forzar una composición de la Comisión bipartita, repartiéndose ambos partidos los miembros «titulares» y dejando las «suplencias» para las minorías parlamentarias que, si hemos de hacer caso a las noticias de referencia, poco o nulo papel hubieran podido desempeñar.

Sin embargo, tras laboriosos debates «de procedimiento» que evidentemente encubrían diferencias mucho más profundas, el 11 de octubre de 1978, eran elegidos por ambas Cámaras los diputados o senadores que iban a formar parte de la mencionada Comisión. El Congreso se pronunció por Roca Junyent, Solé Tura, Alfonso Guerra y Pérez Llorca (51). En el Senado resultaron elegidos Abril Martorell, Jiménez Blanco, Ramos Fernández y Vida Soria. Miembros natos de la Comisión, en su calidad de presidentes de las Cortes, del Congreso y del Senado eran, respectivamente, Antonio Hernández Gil, Alvaro Fernández de Miranda y Antonio Fontán Pérez (52).

Las reuniones de la Comisión Mixta, que estuvieron enmarcadas por acontecimientos de claro signo desestabilizador, cuando no de provocaciones de la extrema derecha directamente encaminadas a obstaculizar el tránsito pacífico a la democracia, comenzaron el 16 de octubre para terminar el 25 del mismo mes.

(50) Véase *La Vanguardia*, del 7 de octubre de 1978.

(51) *La Vanguardia*, del 12 de octubre de 1978, relata que Pérez Llorca, Solé Tura y Miquel Roca fueron votados por UCD, Minoría Catalana, Minoría Vasca, Grupo Comunista y algunas diputadas del Grupo Mixto y que Alfonso Guerra recibió los votos de los socialistas y una parte de Alianza Popular. También señala que Peces-Barba quería excluir a Roca para incluir a un aliancista.

(52) A. HERNÁNDEZ GIL, en su *op. cit.* (pág. 298), relata que «... todos los miembros de la Comisión Mixta coincidieron en lamentar que no estuviera presente don Manuel Fraga ... Razones de táctica política habían determinado la ausencia de este valioso parlamentario. Todos los miembros de la Comisión coincidieron en que debería dársele cuenta del desarrollo del trabajo, así como a los grupos parlamentarios no representados en la Comisión Mixta, si bien de manera 'no institucionizada' como observó finalmente alguno de los parlamentarios.»

En cuanto al sistema de trabajo utilizado, uno de sus componentes, don Antonio Hernández Gil, relata que

«... Se utilizó un sistema de trabajo equiparable al de Seminario. No se pronunciaron discursos ni se observaba un turno riguroso en el uso de la palabra. La interlocución era vivaz y fluida. En general, se desarrolló con rapidez...»,

señalando, asimismo, que hubo «momentos de tensión», y que no se llegó a producir ni un estancamiento ni tan siquiera una votación, pues «ésta era más bien un argumento dialéctico» (53).

Básicamente, los trabajos de la Comisión se centraron en los artículos en los que existían discrepancias entre el texto del Congreso y el del Senado. Sin embargo, es importante señalar el hecho de que la Comisión Mixta no se limitó a resolver los conflictos entre ambas Cámaras pronunciándose por uno u otro texto, sino que incorporó elementos nuevos, no procedentes literalmente de los textos aprobados por el Congreso o el Senado.

(53) A. HERNÁNDEZ GIL: *op. cit.*, pág. 302.

