

LA REFORMA DEL ESTADO EN ESPAÑA, LA TRANSICION POLITICA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Leonardo Curzio Gutiérrez *

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más relevantes en la historia del pensamiento político es la estabilidad de un régimen. Numerosos son los autores que han abordado el problema. Desde Polibio y su constitución mixta hasta Tocqueville, que ve en la democracia el régimen que menos revoluciones abriga en su seno, el tema de la estabilidad es recurrente en el pensamiento político.

La inestabilidad política, combinada con largos paréntesis autoritarios, ha sido un rasgo característico de los países hispánicos.¹ En los últimos años, la mayoría de estos países ha vivido la experiencia, con ritmos y resultados diferentes, de una "transición democrática". En el caso español la tarea consistió, según la afortunada formulación de Felipe González, en hacer una reforma en los procedimientos que facilitara o provocara una ruptura en los contenidos.²

La transición española se encuadra históricamente en un amplio movimiento de cambios estructurales por la vía reformista en América Latina y en el sur de Europa,³ Desde mediados de los 70, a nuestros días, presenciamos, con satisfacción, que los países hispánicos, con contadas excepciones, se han propuesto librarse del fardo de la maldición histórica que supone el enfrentamiento nacional, la incapacidad de formular un proyecto sin sectarismos, sin segregación, sin violencia, asumible por todas las fuerzas del espectro político.

La primera de las grandes transiciones a la democracia es la española. La redacción de un texto constitucional pactado por fuerzas políticas de signos tan diversos como monárquicos, liberales, conservadores y comunistas, ha demostrado ser un elemento de estabilidad y progreso incuestionable. En este sentido, la experiencia española resulta especialmente rica en materia de concertación y de reflexión sobre actividades, talentos y capacidad de compromiso de los sujetos involucrados. Por ello, nos parece importante revisar, de forma somera, el proceso que desembocó en el texto constitucional, los actores del mismo y los contenidos de la carta magna española.

* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM y profesor de la Universidad Iberoamericana.

1. Por hispánicos se entenderá, en este texto, al conjunto de países latinoamericanos de habla española y España.
2. Felipe González, *España y su futuro*, Madrid, 1978.

3. Sobre esta cuestión véase: Julián Santamaría (comp.), *Transición ala democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1982.

PANORAMA HISTÓRICO

En la historia de los procesos constitucionales es común encontrar que las normas fundamentales del Estado vienen impuestas por la victoria de una fracción en una contienda civil, o después de un encarnizado debate social.

En la historia constitucional española tenemos ejemplos de Constituciones que se aprueban y se ponen en vigor siguiendo los planteamientos de un solo campo político. Me refiero, naturalmente, a la Constitución de 1812.⁴ La vigencia del texto gaditano estuvo a la deriva de los avatares políticos de la historia política española. Era la Constitución de los liberales y, por tanto, percibida por los conservadores como incompatible con la tradición española. También se puede citar el caso de la Constitución de la Segunda República, que reflejaba, como lo ha hecho notar Jackson, el "ardor igualitario de los socialistas" al definir a España como una "República democrática de trabajado de toda clase".⁵ La gran virtud de la Constitución de 1978, a decir de Manuel Fraga Iribarne, ponente conservador del texto constitucional, consiste en que "es la primera que más que intentar imponer una ideología, ha intentado un pacto entre varias"⁶

La Constitución de 1978 nace de la legalidad de un sistema autocrático y personalizado. Este condicionamiento implicó grandes dotes de prestidigitación y acrobacia, e incluso funambulismo en los terrenos político y jurídico. Empero, debe subrayarse que su desarrollo siempre estuvo apegado al derecho vigente. Esta escrupulosa observancia sirvió para desvirtuar y neutralizar la legitimidad de cualquier tentativa golpista. El régimen, heredero indiscutible de extinto general, se transformaba por voluntad propia, sin coacción o presión alguna. Este elemento, crucial, permitió conseguir un precario equilibrio entre cambio estructural, sin tocar grupos de poder tan sólidos y vinculados a la opción reaccionaria como las fuerzas armadas. Los "salvadores" no tenían coartada.

En este sentido, la promulgación del texto constitucional va a ser una revolución en lo que se concierne a sus resultados, que se hace por la vía reformista.

La Constitución de 1978 es un texto redactado con un espíritu de consenso de todas las fuerzas políticas (salvo pequeños grupos), que contiene todos los equilibrios entre poderes, todas las garantías tuteladas por la instancia adecuada y los procedimientos sin los cuales es im-

sible hablar de régimen democrático. Los actores que hicieron posible ese consenso fueron: la monarquía (encarnada en Juan Carlos de Borbón) y los partidos políticos. Veamos la aportación de cada uno de estos agentes.



EL REY

La fracción triunfadora de la guerra civil (1936-1939) derrumbó las instituciones republicanas para instaurar un régimen personalizado, acaudillado por el general Franco.⁷ En principio, éste debía hacer las veces de Regencia para restaurar la monarquía, depuesta por el advenimiento de la Segunda República en 1931. Sin embargo, el general nunca estuvo dispuesto, por lo menos así lo demuestran los hechos, a ceder el mando. Al parecer hasta 1944 los grupos monárquicos albergaban la esperanza de que Franco cediese el poder al hijo de Alfonso XIII, donjuán de Borbón. Al final de la segunda Guerra Mundial, al calor de la victoria aliada y el derrocamiento de los fascistas, la ofensiva monárquica, encabezada por don Juan, en contra del dictador, tuvo momentos de extraordinaria virulencia.⁸ Es posible que a la postre estos enfrentamientos entre Franco y don Juan hayan condicionado el tipo de sucesión y, sobre todo, la persona en quien recaería la continuidad del régimen.

Estos conflictos personales y políticos entre donjuán y Franco complicaban el panorama de la sucesión. El problema sucesorio en un sistema monárquico clásico no presenta grandes complicaciones. Pero en un régimen "de excepción", que por añadidura se guardaba, como táctica, la carta de la restauración monárquica, se convertía en un hecho de la máxima importancia. Restaurar la sucesión hereditaria hubiese equivalido a ceder el poder a donjuán, quien desde 1945 había propuesto la alternativa monárquica parlamentaria. No restaurar la monarquía ponía a Franco y a su híbrido régimen ante un callejón histórico político. Por tanto, la salida debía encontrarse entre la aceptación de la monarquía y el descabalgamiento de don Juan.

4. Como se sabe, la Constitución de Cádiz es de crucial importancia para entender la configuración política y la organización territorial en nuestro país. Véase Nettie Benson, *La diputación provincial y el federalismo*, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1980.
5. Gabriel Jackson, *La República española y la guerra civil*, Barcelona, Orbis, 1985, p. 60.
6. Manuel Fraga Iribarne, *El cañón giratorio*, conversaciones con Eduardo Chamorro, Barcelona, Argos Vergara, 1982, p. 34.

7. Es difícil clasificar el régimen de Franco con una etiqueta única, ya que éste conoció transformaciones importantes a lo largo de cuatro décadas. En todo caso, la preeminencia de Franco como "caudillo de España" permaneció incólume hasta su muerte. Por ello hemos empleado el vago término "personalizado".
8. El contenido del celeberrimo manifiesto de Lausanne es un buen ejemplo de ello.



Para afianzar su mando, el general hizo votar en referéndum la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947), reformada posteriormente por la Ley orgánica del Estado (10-I-1967).⁹ El texto propuesto a la nación era deliberadamente vago, tanto en lo que debía ser el Estado español¹⁰ como en lo tocante al titular de la Corona, ya que designaba a cualquier varón mayor de años, de nacionalidad española, católico, de *estirpe* (no dinastía) regia y, por si esto fuera poco, la ambigüedad del texto y el poder discrecional que se autoconfería el dictador, vía referéndum, llegan a niveles francamente irrisorios cuando, por ley, se exige "poseer las cualidades necesarias para el desempeño de su alta función y jurar las leyes fundamentales, así como la lealtad a los principios del Movimiento Nacional".¹¹

Finalmente, se designó —saltándose los derecho dinásticos— a Juan Carlos de Borbón como sucesor. El

entonces llamado "príncipe de España" debía jurar —y de hecho lo hizo el 22 de julio de 1969— la continuidad del régimen en los términos antes descritos.

Cuando muere el dictador (20 de noviembre de 1975) el rey asume la jefatura del Estado y, presa de su juramento, debe encarar la reforma del Estado, habiendo dicho que su legitimidad provenía del 18 de julio de 1936. Como político y como descendiente de los Borbones, Juan Carlos debía encontrar una fuente de legitimidad más sólida y más compatible con la tradición monárquica y con el contexto europeo.

La monarquía, en principio, debía atraerse el máximo de apoyos para llevar a cabo la empresa democratizadora, ya que los instrumentos legales de que disponía para modificar la estructura así lo requerían.

La ley de sucesión preveía que para modificar las leyes fundamentales o derogarlas, el rey (que había jurado mantenerlas salvo opinión contraria de la nación) requería del acuerdo de las Cortes y un referéndum nacional. La monarquía necesitaba, por tanto, el consenso para liberarse del lastre que suponía el juramento de continuidad.

Y así sucedió. Se convocó al referéndum para la reforma política. Para tal efecto se facilitó ampliamente la labor de los partidos políticos, merced a la ley de agrupaciones políticas, promulgada por el gobierno Suárez el 14 de junio de 1976.

La monarquía aparecía como un factor de garantía para los sectores más conservadores y continuistas de que no se llegaría muy lejos,¹² y para los sectores progresistas suponía un "aliado" convergente que quería jugar a la baraja democrática. Esta situación intermedia facilitó el consenso para la reforma. Juan Carlos cumplió, pues, un papel de puente entre el franquismo y los monárquicos, al tiempo que se convertía, según la enunciación de Philippe Nourry, en un rey para los republicanos.

La voluntad política de reforma del Estado, expresada desde el poder, es el elemento clave y distintivo de la transición española, cosa que, por desgracia, no ha sucedido en otras latitudes.



LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La dictadura franquista detestaba a los partidos políticos. La legislación de postguerra fue feroz (incluso con tribu-

9. Véase Juan Ferrando Badía, "De la monarquía del 18 de julio a la monarquía parlamentaria del proyecto constitucional de 1978", Jorge Carpizo, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y en España*, México, UNAM, 1979, p. 23.

10. El tipo de régimen propuesto por el general es un incomprensible amasijo que, según el texto del referéndum era: "España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en reino". Citado por Daniel Sueiro y Bernardo Díaz Nosty, *Las corrupciones del poder. Historia del franquismo II*, Barcelona, Argos Vergara, 1985, p. 99.

11. Sueiro y Díaz Nosty, *ibid.*

12. Históricamente el gran problema de estos sectores es la opción republicana.

nales especiales) en la persecución de "delitos" políticos. A título de ejemplo piénsese en el decreto del 13 de septiembre de 1936, que pone fuera de la ley a los partidos del Frente Popular; la ley de responsabilidades políticas del 9 de febrero de 1939; la ley de represión de la masonería y el comunismo, y el decreto de unificación FET y JONS, que declara disueltas todas las otras organizaciones políticas.

La fobia franquista hacia los partidos debe explicarse desde dos vertientes:

a) Su propia concepción unitaria y totalitaria del quehacer político que consideraba toda discrepancia como una traición a un supuesto **proyecto nacional** único. Para el implacable maniqueísmo del general, los partidos sólo dividen y confunden al pueblo español; es más, ellos son la máxima expresión del divisionismo político y, por tanto, había que combatirlos.

La segunda vertiente es:

b) La ruina del sistema parlamentario de entreguerras y, en el caso concreto de España, los graves conflictos y enfrentamientos suscitados durante la administración republicana.

Aunque la represión franquista estaba enfocada, principalmente, a los partidos que ocupaban la izquierda en el espectro político, grupos de monárquicos, democristianos y nacionalistas fueron alcanzados por los servicios de seguridad del dictador. Así pues, la apertura política era esperada como aspersión divina por sectores tan diversos como el comunismo y la democracia cristiana; el socialismo y los liberales; los nacionalistas y los monárquicos. La marginación a que los había sometido la dictadura los hacía coincidir, sin excepción, en un punto crucial: la elaboración de un pacto constitucional que fuera el cimiento de una patria integrada a Europa, en donde se superara esa hostilidad y ese enfrentamiento, casi visceral, que había assolado al país desde Fernando VII.

Las dos Españas se iban a sentar en una mesa a negociar y presentar la plataforma de convergencia democrática. La España que heló el corazón de Machado daba paso a una neonata que, en poco tiempo, iba a sepultar toda la herrumbre de aquella España, triunfadora sombría de la Guerra Civil.

En resumen, la monarquía —como factor aglutinante— y el consenso de los partidos, son las claves para entender ese pacto de casi todos los sectores de la sociedad.

Para tener visos de credibilidad, la instauración de un régimen político nuevo sólo podía conseguirse con el concurso de los partidos. El protagonismo de las formaciones partidarias en la redacción constitucional, y en todo el proceso de transición, iba a otorgar, a la democracia española en ciernes, una etiqueta un tanto despectiva: la de favorecer la partidocracia.

Este calificativo no es gratuito si se toman en cuenta los siguientes aspectos:

a) El artículo 60. de la Constitución.¹³

b) Un sistema electoral proporcional que, merced a la distribución llamada "d'Hont", favorece a los grandes partidos.

c) Las listas cerradas de candidatos que fomentan una disciplina parlamentaria.

Con estas disposiciones las direcciones de los partidos tienen, en la práctica, un amplio margen de maniobra en lo que se refiere a la selección y postulación de los candidatos. En consecuencia los grupos parlamentarios tienden a funcionar en forma de bloque siguiendo las consignas de la dirección.



LA PONENCIA CONSTITUCIONAL Y EL PROBLEMA DE LA CORONA

El problema histórico fundamental para la elaboración del texto constitucional era la definición del régimen. Como se sabe, la historia política de España está marcada, desde el siglo pasado, por un enfrentamiento entre las opciones monárquica y republicana, con paréntesis autoritarios de corte militar.

Los delegados de los partidos políticos, encargados por las Cortes constituyentes de elaborar el texto, fueron siete. Tres por parte de la UCD: Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros, y seis de otras formaciones: Jordi Solé Tura por los comunistas, Miguel Roca por los nacionalistas catalanes, Manuel Fraga por Alianza Popular y Gregorio Peces Barba por el Partido Socialista Obrero Español. De tan diversas fuerzas y cimentaciones políticas debía nacer un texto consensuado. La empresa parecía inabordable debido a la dificultad que suponía, para partidos como el PSOE, renunciar, por lo menos temporalmente, a una de sus señas de identidad (el republicanismo) en favor de una solución monárquica.

Las posiciones frente a esta cuestión fueron las siguientes:

a) Alianza Popular apoyaba decididamente la solución monárquica.

13. Textualmente el artículo dice lo siguiente: "Los partidos políticos expresan el pluralismo, concurren a la manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos".

b) La UCD resaltaba la triple misión (moderadora, arbitral y simbólica) de la Corona. La coalición catalana coincidía con la idea del equilibrio.

c) Los partidos republicanos (socialistas y comunistas) plantearon la aceptación de la Corona como un servicio a la comunidad, sacrificando su credo republicano.

Así pues, la izquierda y los nacionalistas cedían en el problema, en principio más espinoso la aceptación de la monarquía para conseguir otros objetivos. ¿Que es una negociación política responsable sino eso?



ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN

El texto constitucional está dividido en diez títulos y uno preliminar. Nos ocuparemos, en los siguientes párrafos, de extraer los puntos centrales de cada uno de los títulos, salvo del séptimo, que versa sobre la economía y la hacienda.

A) *Preliminar*

Este título contiene aspectos generales, algunos de considerable importancia política.

1) La indivisibilidad de España frenaba de raíz los intentos o veleidades independentistas de algunos partidos vascos y, en menor medida, catalanes. Este es, quizás, el aspecto más polémico del texto sobre el que volveremos más adelante.

2) La consagración del pluralismo político como un valor parangonable a la libertad, la justicia y la igualdad.

3) La elevación de los partidos políticos (artículo 6o.) a la categoría de "instrumento fundamental de la participación política".

4) La democratización, por mandato constitucional, de los sindicatos y corporaciones patronales (artículo 7o).

En definitiva, en este texto figuran todos los elementos característicos de una Constitución democrática, con un acento particular en el valor del pluralismo como idea fundamental para la convivencia y la acción de los partidos como instrumento de participación ciudadana.

B. *Título I: De los derechos y deberes*

En este título se contemplan los derechos de los nacionales y extranjeros. En lo que concierne a los derechos fun-

damentales, se reconoce el derecho a la vida y a la integridad física, quedando abolida la tortura y la pena de muerte. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa, locativa, de expresión, de cátedra y asociación, al tiempo que se reconoce el derecho a la intimidad, a la defensa, a la educación, a la asistencia pública, al trabajo, a la libertad de empresa, a disfrutar de un medio ambiente adecuado, vivienda digna y a la información.

Los derechos y libertades serán, según la Constitución, tutelados por todos los poderes públicos (artículo 53). En caso de violación de los derechos y libertades fundamentales, el ciudadano podrá acudir a los tribunales ordinarios y, en su caso, promover un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, del cual nos ocuparemos más adelante.

Además de la tutela del poder judicial sobre los derechos fundamentales, se creó la figura del defensor del pueblo. Esta entidad es un alto comisionado de las Cortes, es decir del Legislativo, para la defensa de los derechos comprendidos en este título (artículo 54).

Los poderes Judicial y Legislativo garantizan un equilibrio, propio de cualquier democracia elemental, en la defensa de los derechos fundamentales de la sociedad.

C) *Título II: De la Corona*

El rey es el jefe de Estado. Sus atribuciones políticas son bastante limitadas si se comparan con regímenes presidencialistas, y su figura es asimilable, en lo político, al papel tradicional de jefe de Estado sin responsabilidad directa en el gobierno. Sus funciones son:

Sancionar y promulgar leyes.

Convocar y disolver las Cortes.

Ejercer una función arbitral entre las instituciones.

Convocar a referéndum.

Proponer a las Cortes candidato a presidente del gobierno.

El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Ejercer indulto con arreglo a la ley. Acreditar embajadores.

Declarar (previa autorización) la guerra y hacer la paz.

Los actos del rey (artículo 64) serán refrendados por el gobierno, y de sus actos serán responsables las personas que los refrenden. No hay responsabilidad ante el Legislativo, pues sólo ostenta, como antes se decía, las funciones de jefe de Estado, no es responsable de la política.

D) *Título III: De las Cortes generales*

Las Cortes generales representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado. Se dividen en dos Cámaras: la de diputados y el Senado.

La Cámara o Congreso de los diputados se integra por personas elegidas por sufragio universal, libre, igual, di-

recto y secreto. Los diputados son elegidos por una circunscripción electoral que corresponde con una provincia.

El Congreso, como depositario de la soberanía popular, tiene la facultad de elegir, a propuestas del rey, al jefe del Ejecutivo y fiscalizar la acción de éste.

El Senado tiene, constitucionalmente, la función de la representación territorial. Con las características de la organización espacial y política de España, esta Cámara podría jugar un papel muy importante que, sin embargo, hasta la fecha, no tiene. Cumple funciones de Cámara alta, es decir, de relectura de las leyes, mas su presencia en la vida política española es bastante limitada.

E) Título IV: Del gobierno y la administración

El gobierno dirige la política exterior y la interior. Éste es dirigido por un presidente que, propuesto por el rey, reúne la mayoría de los votos en el Congreso de los diputados. Si el candidato no obtuviera la mayoría requerida por la ley, y una vez agotados los procedimientos¹⁴ y los plazos (dos meses), el rey procederá a convocar nuevas elecciones para formar un nuevo Congreso.

F) Título V: De las relaciones entre el gobierno y las Cortes

El funcionamiento de la vida política está condicionado por la estrecha vinculación o control del Legislativo sobre el Ejecutivo, como corresponde a todo régimen democrático. Los mecanismos previstos son la comparecencia de los responsables del gobierno y la interpelación por parte de los diputados. El gobierno de Felipe González instauró, por iniciativa propia, una sesión anual especial, en la que el gobierno expone su balance de lo que se ha hecho durante el año. A este balance o informe sigue un debate parlamentario entre los grupos representados en el Congreso y el presidente del gobierno.

Otro de los mecanismos previstos para el control del gobierno es uno de carácter extremo: la moción de censura. Se trata de un trámite parlamentario, utilizable sólo una vez durante la Legislatura, en el que se presenta un programa alternativo de gobierno y es sometido a la votación de las Cortes. Si prospera se procede al cambio de gobierno.

Finalmente, tenemos un recurso del gobierno para ejercer presión sobre la Cámara en determinadas circunstancias: el voto de confianza. Su utilidad es que puede destrabar situaciones legislativas complejas y facilitar la gobernabilidad. Con el voto de confianza el gobierno vincula su continuidad a un determinado proyecto.

14. El candidato a presidente del gobierno debe conseguir la mayoría absoluta en dos vueltas. Si no lo hiciera queda la última posibilidad de obtener la mayoría simple en una tercera consulta y obtener la investidura.



G) Título VI: Del Poder Judicial

El Poder Judicial está gobernado por el Consejo General del Poder Judicial. Se trata de un órgano presidido por el Tribunal Supremo y por 20 miembros, nombrados por el rey, por un periodo de cinco años. De estos veinte, cuatro deben serlo a propuesta del Congreso de los Diputados, cuatro más a propuesta del Senado; elegidos, en ambos casos, por una mayoría de tres quintos. Los doce restantes son elegidos por jueces y magistrados de todas las categorías en los términos que establece la ley orgánica.

H) Título VIII: De la organización territorial

El preámbulo de la Constitución reza que es voluntad de la nación proteger las culturas, lenguas y tradiciones de los pueblos de España. Se acepta el hecho cultural diferenciado. Esto va a implicar una forma particular de organización del Estado.

El régimen federal resultaba inviable en la medida en que España quedaba definida como un Estado indivisible. Se debían arbitrar mecanismos de administración territorial que cediesen suficiente autonomía para satisfacer las demandas históricas de algunas regiones, y al mismo tiempo no permitieran el desarrollo de una fuerza centrífuga latente en otras regiones.

Había que buscar un punto de equilibrio entre autonomía y pertenencia al Estado español, o si se pre-



fiere, un punto medio entre soberanía nacional y descentralización administrativa que conviniere a todos. La cuestión era, y sigue siendo, la más espinosa por su naturaleza, y, además, como ha mencionado el colectivo Javier de Burgos, el espíritu de consenso que presidió la redacción constitucional, implicó un sacrificio de valores técnicos y jurídicos precisos.¹⁵ La institución intermedia entre el Estado unitario y el federal que se forjó en España, fueron las llamadas comunidades autónomas.¹⁶ Las facultades de las comunidades, entre otras, son:

- 1) Organización de instituciones de autogobierno.
- 2) Alteración de términos municipales.
- 3) Ordenación de territorio (urbanismo y vivienda).
- 4) Obras públicas de interés autonómico.
- 5) Ferrocarriles y carreteras con itinerario autonómico.
- 6) Agricultura, ganadería, pesca, fomento industrial, todo de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 7) Museos, patrimonio histórico y turismo.
- 8) Asistencia social, higiene y sanidad.
- 9) Educación y cultura.

Lo que no está expresamente atribuido a las comunidades se entiende reservado al Estado.

La Constitución prohíbe expresamente la federación de comunidades autónomas, y la indivisibilidad de España, consignada en la Constitución, descarta la posibilidad de secesión.

I. Título nono: Del Tribunal constitucional

El Tribunal constitucional consta de doce miembros, nombrados por el rey. De ellos cuatro son a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado, los ocho elegidos por mayoría de tres quintos. Dos más se integran a propuesta del gobierno, y los dos restantes a propuesta del consejo general del Poder Judicial. Todos ellos ejercen sus funciones por un periodo de nueve años.

Se trata, por tanto, de un órgano neutral, ya que todos los poderes del Estado tienen una representación, ante el cual se pueden interponer recursos de inconstitucionalidad o recursos de amparo.

J) Título X: De la reforma constitucional

Para hacer reformas a la Constitución existen dos procedimientos que conducen en función del título o el artículo que se pretenda reformar.

Para una reforma normal se requiere de una mayoría de tres quintos en ambas Cámaras.

Para reformar el título preliminar, la sección I del título I, o el título II, se necesita una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras, y la disolución de las mismas. Las nuevas Cámaras deberán ratificar nuevamente por dos tercios el texto aprobado.



CONCLUSIONES

El proceso de transición democrática en España se consiguió gracias a la redacción de un texto constitucional consensuado.

El elemento principal de esta transformación reside en la manifiesta voluntad, por parte del poder establecido, para reformar un Estado autoritario y anacrónico. El complemento de esta voluntad es la actitud responsable de los partidos políticos que, haciendo gala de capacidad de compromiso y conciencia histórica, lograron pactar dos puntos que históricamente era una herida en el pensamiento político español: la integridad del Estado y la autonomía de las regiones y el debate entre opción monárquica y republicanismo. En ambos casos se consiguieron fórmulas intermedias claramente democráticas y descentralizadoras que imposibilitaban o deslegitimaban cualquier perspectiva involucionista.

En cuanto al texto constitucional, se puede afirmar que contiene todos los rasgos que distinguen a un régimen democrático.

15. Javier de Burgos, *España por un Estado federal*, Barcelona, Argos Vergara, 198, p. 7.

16. Véase Juan Ferrando Badía, "Teoría y realidad del Estado autonómico", *Revista de Política Comparada*, VIMP, número 6, 1980.