

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

1.El lugar de la Constitución de 1978 en nuestra historia constitucional.

La Constitución vigente es la octava de nuestra historia, excluida la llamada Constitución de Bayona e incluido el Estatuto real de 1834. El documento de Bayona es una carta otorgada por el Rey José I que no llegó a tener vigencia en todo el territorio nacional, si es que llegó a tenerla en parte alguna. La inclusión del Estatuto Real, una convocatoria de Cortes hecha por la Reina Gobernadora apelando a textos de las Partidas y de la Nueva Recopilación, se justifica como primera manifestación de la idea de constitución “histórica” o interna”, componente esencial del constitucionalismo doctrinario.

Fuera del cómputo quedan también los proyectos constitucionales que no llegaron a entrar en vigor, como algunas leyes complementarias de la Constitución de 1845, por lo general de efímera vigencia. Y naturalmente no se incluyen tampoco las Leyes Fundamentales del franquismo: por decisión muy deliberada de sus autores, el término Constitución no se utilizó para designar ni al conjunto formado por ellas, ni a ninguna de ellas en particular.

El elevado número de textos constitucionales refleja más la agitación de nuestra vida política que el enfrentamiento de modelos constitucionales distintos. La Constitución de Cádiz proclamó el principio de soberanía nacional, al que todavía se rinde tributo en el preámbulo de la de 1837, pero aunque ésta se presenta como simple reforma de aquélla, de hecho lo sustituye ya por la de idea de una soberanía compartida entre el rey y las Cortes, una idea que se mantiene acentuada en la de 1845 y, tras la interrupción de la Revolución Gloriosa, en la de 1876. Son Constituciones “doctrinarias”, basadas en el postulado de una supuesta Constitución “histórica” o “interna”, inspirada en el modelo inglés, que en los países del continente se habría mantenido latente durante los largos siglos del Absolutismo.

La organización del poder, tanto en su estructura como en sus límites, es igual o muy semejante en todas ellas. Un Estado unitario y centralizado, aunque débil, una

división de poderes en la que el ejecutivo tiene un claro predominio frente a un legislativo bicameral muy escasamente representativo, reserva simple de ley para la regulación de los derechos, cuyo contenido queda en consecuencia en manos del legislador, uso abundante de la remisión a la ley también en otras materias, flexibilidad de la constitución, cuya reforma expresa puede ser acordada por los órganos que comparten el poder legislativo, etc. Las diferencias que efectivamente existen, escasamente relevantes desde el punto de vista constitucional, son importantes sólo como reflejo de la ideología del partido dominante, que utiliza la constitución como instrumento para imponerla. Son, como tantas veces se ha dicho, constituciones “de partido”, una caracterización que, aunque algo atenuada en la de 1876, es también aplicable a la de 1931, por más que ésta responda ya a un modelo constitucional nuevo.

Las Constituciones “doctrinarias” tuvieron vigencia durante décadas en muchos países europeos, pero en ninguno de ellos han perdurado. En muchos casos, la monarquía “constitucional” ha sido sustituida por la parlamentaria, una sustitución que, salvo en el Reino Unido, se ha plasmado en reformas constitucionales o Constituciones nuevas, que mantienen una Jefatura del Estado monárquica, en cuanto hereditaria y rodeada de los honores tradicionales, pero en las que ha desaparecido todo vestigio de legitimismo monárquico. Son realmente, para utilizar la frase hecha, repúblicas coronadas, en las que el Rey debe la corona a la voluntad del pueblo y no tiene más competencias que las que la Constitución le otorga. Esta es la transformación que en España se intentó en 1869 y solo se ha logrado en 1978.

En otros casos, y frecuentemente como consecuencia de derrotas bélicas, la Monarquía constitucional ha sido sustituida pura y simplemente por la República parlamentaria.

El caso español es ciertamente singular. La revolución “Gloriosa” intentó la primera vía, un intento plasmado en la Constitución de 1869, probablemente el texto más equilibrado y técnicamente logrado de nuestra historia constitucional, pero el intento fracasó pronto. Más efímera fue aun la vida de la república federal con la que se quiso sustituir ya de manera radical a la monarquía, restaurada sin embargo poco después tras el golpe de Estado del general Pavía y, de nuevo en su forma “doctrinaria”, como monarquía constitucional en la que el Rey es titular de una legitimidad propia, que la Constitución escrita no puede dejar de reconocer

En esta forma, la Monarquía cayó definitivamente en abril de 1931. Pero la Segunda República, que la sucedió, fue destruida a su vez cinco años más tarde por la

sublevación militar y el régimen resultante, después de muchos titubeos y oscuridades, diseñó un extraño andamiaje político en el que “España...de acuerdo con su tradición se declara[ba] constituida en reino”. Un Reino sin rey, pero destinado a tenerlo si el dictador proponía, para después de su muerte, un sucesor “a título de Rey” y las Cortes aceptaban la propuesta. Como además el propio dictador podía revocar la designación cuando lo considerara oportuno, es evidente que también en este sistema no quedaba ya rastro alguno de legitimismo monárquico. La Monarquía que eventualmente se instaurara tras el largo interregno no sería sin embargo ni constitucional ni parlamentaria; más bien autoritaria o absoluta. Este diseño, en cuya viabilidad creían pocos, incluidos sus autores, resolvió sin embargo el problema de los primeros días que siguieron a la muerte de Franco y fue inteligentemente utilizado para dotar a España de una Constitución que instaura una Monarquía por fin parlamentaria y que por eso tiene su antecedente directo en la Constitución de 1869, aunque en muchos casos, y especialmente en lo que toca a la organización territorial del poder, se inspire sobre todo en la de la Segunda República.

2. El proceso constituyente.

No es infrecuente que el órgano que asume la tarea de redactar una Constitución que se reputa obra de la voluntad popular no haya sido elegido por el pueblo. En muchos casos su existencia se debe al sistema jurídico precedente, que en nombre del pueblo él viene a destruir: la Convención de Filadelfia, reunida por decisión del Segundo Congreso Continental para corregir algunos defectos de los Artículos de la Confederación, los sustituyó por una Constitución Federal para la que carecía de mandato y la Asamblea Nacional que hizo la Constitución francesa de 1791 surgió de los Estados Generales convocados para hacer frente a la bancarrota de la Corona. El proceso constituyente español es también en este sentido singular. El órgano que había de asumir la redacción de una nueva Constitución fue creado por una norma que nació de acuerdo con la legalidad vigente, que exigía la aprobación de las Cortes Españolas por mayoría de dos tercios y la ratificación posterior en referéndum. Pero fue esta misma ley la que afirmó una legitimidad nueva, al determinar que la composición de las nuevas Cortes (que ahora se denominarían Generales) y a las que en términos apenas velados se encomendaba la tarea de hacer una nueva Constitución, sería producto del

sufragio universal, un procedimiento absolutamente incompatible con los principios del sistema vigente.

El proceso que llevó a la Constitución de 1978 se inició realmente el 4 de enero de 1977, con la promulgación de la Ley para la Reforma Política, la octava de las Leyes Fundamentales del franquismo, al término de un largo y complejo procedimiento lleno de ambigüedades. El proyecto de ley fue informado por el Consejo Nacional del Movimiento y discutido y votado por las Cortes franquistas como si efectivamente se tratara de reformar las Leyes Fundamentales y no, simplemente de destruirlas. La amplia mayoría de votos favorables que el proyecto tuvo en las Cortes (425, frente a 51 en contra y 13 abstenciones) excedía con mucho del quórum requerido para la reforma de las leyes fundamentales. Sorprendentemente, también los partidos antifranquistas la combatieron, como si efectivamente se tratara de una simple reforma y, muy en contra de lo que parecía su interés, recomendaron la abstención en el referéndum que debía ratificar la decisión de las Cortes. Una recomendación con poco éxito, pues en el referéndum celebrado el 15 diciembre de 1976, con una participación cercana al 77%, el texto fue aprobado por el 72,38% de los votos emitidos (los negativos, recomendados por la derecha franquista ,fueron sólo el 1,97%):

A partir de este momento, el Gobierno hace un abundante uso de los decretos-leyes para desmontar las instituciones del régimen autoritario, promueve la formación de partidos nuevos y la legalización de los ya existentes en la oposición al régimen, y establece, de acuerdo con los principales de ellos y también por Decreto Ley, el régimen aplicable a los comicios en los que habrían de elegirse las dos cámaras de las nuevas Cortes Generales previstas en la Ley para la Reforma Política. En esas elecciones, celebradas el 15 de junio de 1977, la UCD, el partido del Gobierno, obtuvo 165 escaños de los 350 que forman el Congreso; el PSOE 118, 20 el Partido Comunista, 16 Alianza Popular y 11 y 8 respectivamente los partidos nacionalistas catalán y vasco. No se materializó la temida fragmentación y con sorpresa general, no logró representación alguna la Democracia Cristiana.

Formalmente, el proceso constituyente se inició tan pronto como quedaron abiertas las Cortes. El Congreso de los Diputados, por unanimidad y a propuesta también unánime de todos los grupos políticos eligió una Comisión Constitucional que, a su vez, procedió a designar en su seno una subcomisión o ponencia a la que se encomendó en concreto la redacción del texto. En realidad la Comisión, se limitó a

determinar cuántos representantes había de tener cada partido en la Ponencia y a aceptar, como miembros de ella, a los diputados propuestos por el respectivo partido.

Tras algunas complejas negociaciones en las que el Partido Socialista cedió al Comunista uno de los puestos que podrían corresponderle, la Ponencia quedó integrada por siete miembros, tres de ellos en representación del partido del Gobierno (UCD), uno por cada uno de los partidos Socialista (PSOE), Comunista y Alianza Popular y uno en representación de las minorías catalana y vasca. Esta solución dejaba sin presencia propia al Partido Nacionalista Vasco, cuyos puntos de vista deberían ser defendidos junto con el de los nacionalistas catalanes por el Sr. Roca Junyent, catalán. La ausencia resultó perturbadora para el proceso constituyente y en alguna medida condicionó la actitud de distanciamiento que a todo lo largo del mismo mantuvo el PNV, aunque el agravio era más simbólico que real, pues además de la actuación a través del Sr. Roca Junyent, ese partido participó muy activamente en las reuniones reservadas celebradas, tanto dentro de las Cortes, como fuera de éstas, en las que se tomaron las principales decisiones.

La Ponencia inició sus trabajos tan pronto como quedó constituida, a comienzos de agosto. Antes de describir el procedimiento y el resultado de ellos, conviene recordar que, en paralelo, tanto el Gobierno como las Cortes estaban adoptando decisiones que los condicionaban o incluso anticipaban y que por eso cabe considerar materialmente constitucionales. Además de “restaurar provisionalmente” la autonomía de Cataluña y del País Vasco, entre septiembre de 1977 y octubre de 1978, es decir, en el período durante el que se elabora la Constitución, el Gobierno crea, mediante sucesivos Decretos-Leyes una serie de entidades territoriales dotadas de autonomía política (las “preautonomías”) de las que resulta un sistema de organización territorial del poder que los constituyentes difícilmente podrán dejar de consagrar. Las Cortes, por su parte, no esperaron a la promulgación de la Constitución para sentar las bases de un sistema parlamentario. El Reglamento del Congreso (octubre de 1977) incluye ya las instituciones típicas de éste (moción de censura, cuestión de confianza) y poco después (14 de noviembre) aprueba una ley que regula de acuerdo con él la relación entre el Gobierno y las Cortes.

Como bien muestra el ejemplo de la Segunda República, la decisión de encomendar directamente a un órgano parlamentario la elaboración del proyecto de Constitución no asegura en modo alguno que éste sea menos partidista que si la tarea hubiese quedado en manos del Gobierno. El consenso, el rasgo más destacado,

encomiado y encomiable, del proceso constituyente no es por eso resultado necesario del monopolio de ese proceso por las Cámaras, sino consecuencia más bien de la actitud de los partidos con presencia en ellas. Es tal vez por eso un rasgo de difícil definición. No implica que todas las decisiones se adoptaran por unanimidad. En la mayor parte de los casos, lo fueron por mayoría y en no pocos las minorías derrotadas mantuvieron votos particulares que les permitieron replantear la cuestión en las fases sucesivas del largo proceso. Tampoco el consenso abarcaba por igual a todos los grupos políticos; tanto Alianza Popular como el Partido Nacionalista Vasco se sintieron más de una vez excluidos de él. Los actores principales del consenso fueron realmente los dos partidos mayores, que frecuentemente acompañados por la minoría catalana y el partido comunista, mantuvieron el propósito de resolver mediante fórmulas mutuamente aceptables todas las cuestiones que los enfrentaban. Un propósito que explica la presencia en el texto de algunos enunciados normativos difícilmente conciliables entre sí y más frecuentemente enunciados ambiguos. La Constitución consagra así el derecho de propiedad y la libertad de empresa, pero también la posibilidad de sujetar esa libertad a la planificación, la de intervenir las empresas cuando lo reclame el interés general, o la de reservar al sector público bienes o servicios esenciales. La presencia de estos enunciados, que aunque no sean en rigor contradictorios tampoco son claramente compatibles entre sí, y la de muchos otros deliberadamente equívocos, permitió sin embargo un texto que puede servir de marco a políticas de muy diverso signo. Seguramente el mismo resultado se hubiera alcanzado, sin necesidad de recurrir a la ambigüedad, con un texto más sobrio en la consagración de derechos y en la propuesta de las finalidades que el poder debe proponerse, pero esa sobriedad no está en el espíritu del tiempo. Por eso es comprensible que a veces lo que se considerara reprochable no fuera la ambigüedad, sino la resistencia a aplicarla en todas las ocasiones. En el discurso que pronunció en la sesión en la que la Constitución quedó definitivamente aprobada, el representante del PNV lamentó que se hubiera perdido la ocasión de resolver un problema secular por no haber querido abordarlo con el mismo tratamiento ambiguo dado al resto de los problemas, pues «la ambigüedad es el fundamento mismo del consenso, y la integración de la izquierda y de la Minoría Catalana en la Constitución pasa por la doble, triple o cuádruple lectura de cualquiera de sus artículos».

El proceso constituyente, a todo lo largo del cual la sociedad española fue víctima de una feroz actividad terrorista, se desarrolló en cinco etapas, en cada una de las cuales cabe distinguir además dos tramos diferentes. En la primera de ellas, que

discurre entre agosto de 1977 y abril de 1978, la Ponencia comenzó por elaborar, en sesiones reservadas, pero de cuyo resultado se ofrecía a la prensa un breve resumen diario, el Anteproyecto de Constitución, cuyo texto fue publicado el día 4 de enero de 1978, acompañado de los «votos particulares» que cada uno de los partidos hacían frente al mismo, los más significativos de los cuales eran los que Alianza Popular, el Partido Socialista y la Minoría catalana formulaban en relación con la organización territorial del Estado y el del Partido Socialista sobre la forma monárquica del Gobierno.

El segundo tramo de esta etapa protagonizada por la Ponencia, se inicia con la publicación del Anteproyecto y la apertura plazo de enmiendas, dentro del cual se presentaron 779, muchas de ellas dirigidas contra un buen número de artículos. Concluido éste, se reanudó la negociación en el seno de la Ponencia, que, de acuerdo con nuestra práctica parlamentaria, debía recoger en su Informe el juicio crítico sobre las enmiendas presentadas y presentar el texto del proyecto que proponía a la discusión pública en el Congreso de los Diputados. En este trámite se produjo un incidente que hizo temer una crisis grave. El representante del PSOE abandonó la Ponencia alegando la ruptura del consenso, pero por fortuna el aparatoso apartamiento, apoyado en razones difíciles de comprender, duró poco y quedó sin consecuencias.

El nuevo y ya definitivo proyecto de Constitución que el Informe incorporaba se publicó el 17 de abril, con lo que dio inicio la segunda etapa, en la que el Congreso de los Diputados deliberó ya con publicidad absoluta. Esta deliberación tuvo lugar en primer término en el seno de la Comisión Constitucional, cuyos debates sobre el Informe de la Ponencia y las enmiendas presentadas en relación con él se iniciaron el 11 de mayo siguiente. En los primeros días, los trabajos de la Comisión avanzaron penosamente y las discrepancias se resolvían por lo común mediante votaciones en las que UCD, con el apoyo de Alianza Popular, lograba hacer triunfar su criterio. Al iniciarse la undécima sesión (23 de mayo), sin embargo, el Presidente de la Comisión anunció jubilosamente, que la «generalidad de los grupos políticos» habían logrado un acuerdo sobre los primeros cincuenta artículos del proyecto constitucional. Ese acuerdo, cerrado la noche anterior en un restaurante madrileño entre el Sr. Abril (UCD) y el Sr. Guerra (PSOE) dejaba fuera al Grupo Vasco, que protestó enérgicamente, y al de Alianza Popular, que llegó incluso a abandonar la Comisión, a la que no obstante se reincorporaría más tarde.

A partir de esa “jornada del consenso”, el debate continuó sin sacudidas en el

seno de la Comisión hasta el 20 de junio. El Dictamen de la Comisión, es decir, el texto aprobado por ésta, pasó a la cámara en pleno, que lo discutió entre el 1 y el 25 de julio. El texto aprobado por el Pleno establece ya la estructura básica de la Constitución, completando la obra llevada a cabo en las fases anteriores, especialmente en lo que toca a las autonomías territoriales y a la composición del Senado. También es ese texto el que consagró la solución que habría de perdurar al complejo problema de los derechos históricos de las comunidades forales, que la Ponencia había dejado siempre de lado, aunque la fórmula no nació en el Pleno, sino en la Comisión, y sería después objeto de un vivo debate tanto en el pleno del Congreso como después, ya en la siguiente etapa, en el Senado.

En su última sesión , en efecto, la Comisión Constitucional del Congreso intentó resolver el problema mediante la incorporación al texto de una Disposición Adicional para la que sendas enmiendas *in voce* ofrecían dos redacciones distintas. La primera de ellas, en la que el Grupo Vasco refundía algunas de las presentadas por escrito, disponía la restauración de las instituciones forales y la renovación del pacto con la Corona, sin referencia alguna a la Constitución, no tuvo más apoyo que el del grupo proponente. La segunda, suscrita por todos los grupos parlamentarios, salvo el del PNV, que sin embargo también la votó, proponía el reconocimiento de los derechos históricos y su eventual actualización en los mismos términos que hoy tiene la Disposición Adicional Primera. Todos los esfuerzos que se hicieron, tanto en el Congreso como en el Senado para sustituirlo con una fórmula satisfactoria para todos por todos terminaron en el fracaso.

El primero de ellos se produjo en el Congreso mismo, también en la última sesión del Pleno, que se inició trágicamente con la noticia de dos asesinatos en Madrid y un atentado en Beasain. El PNV presentó una nueva enmienda *in voce* en la que proponía que la reintegración foral se hiciera mediante acuerdo entre las instituciones vascas y el Gobierno nacional, que tras ser ratificado por las Cortes Generales, sería sometido a referéndum en el País Vasco, una fórmula, que salvo en la sumisión del texto a referéndum, tiene larga tradición y es la actualmente prevista en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra para su reforma. La propuesta, que según dijo el diputado que la presentó, era producto de un compromiso, implicaba un giro importante del grupo proponente, tanto por su contenido como, sobre todo, por la argumentación utilizada en su defensa, basada exclusivamente en el foralismo y con un deliberado distanciamiento del nacionalismo. La mayoría del Congreso sin embargo,

se apartó de los compromisos previos, si es que habían existido, y no fue sensible al cambio de actitud del PNV y aunque la enmienda recibió un apoyo sustancial (115 votos), fue rechazada por 153 votos.

La cuestión se planteó de nuevo en el curso de la tercera etapa del proceso constituyente, la correspondiente al Senado, con una estructura semejante a la del Congreso. Hubo una Ponencia encargada de estudiar las enmiendas presentadas frente al texto del Congreso, aunque no llegó a presentar el correspondiente Informe. La Comisión Constitucional del Senado, cuyas sesiones se desarrollaron entre el 18 de agosto al 14 de septiembre trabajó por tanto directamente sobre el texto aprobado por el Congreso. Su dictamen fue objeto de deliberación en el Pleno entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre.

En el seno de la Comisión Constitucional, los Senadores Vascos lograron modificar la Disposición Adicional, logrando la aprobación de una enmienda que le daba una redacción análoga a la que el Pleno del Congreso había rechazado, aunque complementada con una referencia expresa a la conformidad del acuerdo de reintegración foral con la Constitución. Fue sin embargo un triunfo efímero, pues pese a los esfuerzos de los senadores que defendieron el texto aprobado en la Comisión, una defensa en la que se unieron a los vascos otros senadores del grupo socialista y de designación real, el Pleno del Senado volvió al texto recibido del Congreso.

En la cuarta etapa, de fijación definitiva del texto constitucional, el protagonismo corresponde a la Comisión Mixta Congreso- Senado, que de acuerdo con lo previsto en la Ley para la Reforma Política, debía resolver las diferencias entre ambas Cámaras. La obra de ésta, que además de resolver esas diferencias modificó también algunos preceptos acerca de los que no había discrepancia alguna, concluyó rápidamente y el texto ya definitivamente fijado fue aprobado por ambas Cámaras, en sesiones separadas y simultáneas, el día 31 de Octubre. En ambas con mayorías abrumadoras (sólo votaron en contra seis diputados y cinco senadores) pero en ambas también con la abstención de los representantes del nacionalismo vasco.

En la etapa final del proceso, el texto aprobado por las Cortes Generales fue ratificado en el referéndum celebrado el 6 de diciembre. Participó en él el 67.11% del censo electoral, con una abrumadora mayoría de votos a favor (15.706.078, el 87.78% de los votantes) frente a una escueta minoría (1.400. 505, el 7.83% de los votantes) de votos en contra. Los resultados fueron sin embargo algo diferentes en el País Vasco, en donde el Partido Nacionalista había recomendado. La participación fue mucho más baja

(el 44.71%), sólo el 69.01% votaron a favor, en tanto que el 23.50% lo hizo en contra, con un inusual porcentaje de votos en blanco y nulos.

El texto ratificado en referéndum fue finalmente promulgado por el rey el 27 de diciembre, en sesión conjunta de las dos cámaras de las Cortes Generales.

3. El texto constitucional.

El análisis pormenorizado de nuestra Constitución se hace en las distintas voces consagradas al estudio del Derecho Constitucional, por lo que ésta ha de limitarse a enjuiciar el conjunto del texto desde una perspectiva muy general.

Es un texto de extensión media. En nuestra historia constitucional, sólo el de 1812 lo supera en número de artículos, pero entre las Constituciones europeas vigentes en el momento de su promulgación, si bien la mayor parte tenían menos, tampoco faltan otros que, como los de Austria, Bélgica o Portugal, contaban con un número sensiblemente mayor. En todo caso, ni el número de artículos del texto refleja exactamente su extensión real de una Constitución, ni ésta pasa de ser un indicador muy tosco de su calidad. Cuando la extensión excede mucho de lo habitual es probable que el texto no sea bueno: que contenga muchos preceptos vacuos, o enunciados de derechos que en el mejor de los casos tienen un valor puramente programático, o lo que es aun peor, que incluya normas que dan valor constitucional a una política de partido. Pero se trata de una mera probabilidad. Hay textos constitucionales breves que adolecen de defectos de este género, y tal vez algunos que aunque extensos están libres de ellos.

La redacción de nuestra Constitución podría ser más elegante y más sobria, pero no incurre en estos errores, o al menos no de manera relevante. No es desde luego una Constitución de partido. Su Título Primero, que es la parte dogmática, el conjunto de normas materiales que enuncian los derechos o especifican las finalidades que el poder debe perseguir, refleja ideas y valores muy generalmente compartidos en nuestra sociedad, o incluso, más allá de ella, en gran parte del mundo y desde luego en Europa. Uno de los méritos indudables de nuestra Constitución es, además, el de haber logrado una fórmula que permite enunciar las finalidades necesarias de la acción del Estado respetando al mismo tiempo la libertad del legislador democrático. En el Estado democrático, el enunciado de estas finalidades necesarias de la actividad estatal (que no deben ser confundidas con los fines propios del Estado -creación del derecho, monopolio de la violencia física legítima, defensa exterior etc.- sirve para incrementar

su legitimidad, pero al mismo tiempo implica el riesgo de introducir en el sistema un componente no democrático, de limitar en exceso la libertad del legislador.

El tratamiento que nuestra Constitución da a los principios rectores de la política económica y social, sortea este peligro al dejar su contenido real en manos del legislador, en cuanto que (artículo 53.3) estos principios “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan”. Es cierto que la equívoca fórmula utilizada para proclamar estos principios, enunciados frecuentemente como derechos, ha originado confusiones, que, aunque más frecuentes en el plano político que en el jurídico, también en este han resultado perturbadoras. Gracias a la acción del Tribunal Constitucional, estas confusiones han desaparecido ya casi por entero de nuestra vida jurídico política.

Al incorporar una tabla de derechos sociales, los constituyentes de 1978 continuaron el camino ya abierto por la Constitución de la Segunda República, de la que vienen también algunos de los enunciados. Otros presentan claras analogías con los de algunas Constituciones de nuestro entorno, especialmente la italiana y la portuguesa, de las que se han tomado también algunos otros elementos. Aquella ha inspirado muy evidentemente, la configuración del Consejo General del Poder Judicial y es probable que proceda de la Constitución portuguesa la fórmula de apertura al sistema internacional de protección de los derechos. El sistema de control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales previsto en el artículo 95 reproduce casi literalmente el de la Constitución francesa de 1958, de donde quizás procede también la curiosa fórmula que atribuye al pueblo la soberanía “nacional”; es difícil encontrar otras muestras de influencia francesa en nuestra Constitución. En todo caso, son préstamos ocasionales los que nuestros constituyentes toman de las Constituciones citadas. Inconmensurablemente mayor es la influencia que sobre ellos tuvo la de la República Federal Alemana. Es perceptible desde la definición del Estado, calificado, como el alemán, de social y democrático, aunque, a diferencia de la alemana, la Constitución española incluye una tabla de derechos sociales de la que aquella carece y es patente que el modelo alemán es determinante en la configuración de muchas instituciones. De él viene la organización “cancilleresca” del Gobierno, con un Presidente todopoderoso, el sistema de la moción de censura “constructiva”, que asegura la estabilidad de los Gobiernos, aunque no su solidez, la concepción de los derechos fundamentales, incluida la noción de “contenido esencial” y el sistema de jurisdicción constitucional, tanto en lo orgánico como en lo procesal.

De hecho esta utilización preferente del modelo alemán no es nueva en nuestra historia puesto que también la Constitución de 1931 recurrió al de la Constitución de Weimar, sin que sea este lugar adecuado para indagar las razones de este “germanismo” del constitucionalismo español del siglo XX. En todo caso, en razón de este recurso al derecho comparado en general y al modelo alemán en particular, como ley fundamental de un Estado social y democrático de Derecho, nuestra Constitución es adecuada y moderna, pero escasamente original.

Pero aunque son el artículo primero de la Constitución define nuestro Estado con estas notas, como Estado democrático y social de Derecho, no son naturalmente estas notas genéricas, cuya existencia se da por supuesta, las utilizadas para acuñar su designación específica. El Estado español es conocido con el nombre de Estado Autónomico o de las Autonomías, expresiones que la Constitución no utiliza, pero que pretenden reflejar el peculiar sistema de organización territorial del poder que la Constitución instaura. En este punto, la Constitución de 1978 adopta la solución que puso en práctica la de 1931, aunque con modificaciones importantes y es por ello absolutamente original.

La Constitución de 1931 abrió la posibilidad de que las regiones que tuvieran voluntad de autogobierno y capacidad para autogobernarse adquirieran un considerable grado de autonomía, dotándose de instituciones propias y asumiendo las competencias que la Constitución ponía a su disposición. Aunque la oferta estaba destinada fundamentalmente a satisfacer las aspiraciones de Cataluña y del País Vasco, formalmente estaba abierta a todas las demás regiones, si bien, como el texto constitucional hace evidente, sus autores esperaban que no todas hicieran uso de ella. El Estado resultante sería así un Estado “integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. Un híbrido a medio camino entre la forma unitaria y la federal que hacía posible la existencia de regiones autónomas, pero que no consagraba la existencia de un derecho a la autonomía de esas, todavía inexistentes, regiones.

La Constitución de 1978 deja también la división territorial a la iniciativa de las provincias que quieran unirse para formar entidades supraprovinciales dotadas de autonomía, pero introduce en el sistema previsto por la de la Segunda República modificaciones profundas. No carece de importancia la que resulta del distinto modo de enumerar las competencias que el Estado se reserva y las que las nuevas entidades autónomas podrán asumir, pero las de mayor trascendencia son las que resultan, de una parte, de la decisión política de extender el régimen autonómico a todo el territorio

nacional, y de la otra, del reconocimiento del derecho a la autonomía de dos clases de entes de distinta pero indefinida naturaleza, las nacionalidades y las regiones, no creados por la Constitución y por tanto anteriores a ella.

Como antes se ha indicado, la puesta en práctica de la decisión política de generalizar el régimen autonómico a todo el territorio nacional se inició al mismo tiempo que el proceso constituyente, mediante la creación de regiones dotadas de un régimen “preautonómico” y titulares, por tanto, del derecho a la autonomía que la Constitución consagraría después. La Constitución no obliga a hacer uso de este derecho y, como la de 1931, sigue confiando la creación de Comunidades Autónomas a la libre iniciativa de las provincias, pero agrupadas ya éstas en regiones dotadas de un régimen provisional de autonomía, es evidente que no podrían dejar de hacerlo. En unos casos porque estaban gobernadas por partidos nacionalistas, y en otros porque su gobierno estaba en manos de uno u otro de los dos grandes partidos nacionales, decididos ambos a la generalización del sistema autonómico. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Constitución, se crearon las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, poco después la de Galicia y casi al mismo tiempo, aunque de acuerdo con un procedimiento distinto y en términos más polémicos, la de Andalucía. La división regional del resto del territorio nacional se llevó a cabo en la forma prevista en los acuerdos suscritos en 1981 entre el partido del Gobierno (UCD) y el principal partido de la oposición (PSOE). Aunque a veces con alguna resistencia, las provincias ejercieron, durante los dos años siguientes y en los términos acordados por los partidos, la iniciativa que la Constitución les concedía. Así quedó establecido el mapa político de España, aunque habría que esperar un par de décadas para que la división se completara mediante la concesión, también previo acuerdo de los dos grandes partidos, de la condición de ciudades autónomas a Ceuta y Melilla.

Los acuerdos de 1981 fijaron también el conjunto de competencias que inicialmente habrían de asumir las Comunidades Autónomas que, a diferencia de las previamente existentes, suelen denominarse de régimen común. Ese ámbito competencial fue ampliado, para aproximarlos al de aquellas, por un nuevo acuerdo celebrado en 1992 por los dos grandes partidos del momento (PSOE y PP). Esa ampliación no tiene sin embargo valor permanente pues, como en la interpretación que de él se ha hecho, el “principio dispositivo”, que formalmente permitió a las provincias agruparse en Comunidades Autónomas, sigue vivo como capacidad de éstas para ampliar sus competencias, la distribución territorial del poder puede ser indefinidamente

modificada. En el momento de escribir estas líneas, se vive una nueva oleada de reformas estatutarias que, a diferencia de las de 1992, no es producto de un acuerdo previo entre partidos nacionales, y que por primera vez incluye a una de las Comunidades de régimen especial, pues se ha iniciado precisamente con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Se ha generado así un complejo sistema de división territorial del poder, en el que, a diferencia del Estado federal, la distribución de competencias entre los entes territoriales y el Estado (un término que la Constitución utiliza tanto para designar la organización política de España, en su totalidad, como el conjunto de las instituciones centrales, por oposición a las Comunidades Autónomas) no está establecido en el texto constitucional, sino en el llamado “bloque de la constitucionalidad”, del que forman parte también los Estatutos de autonomía. La Constitución (artículo 149) se limita a enunciar las competencias exclusivas del Estado, utilizando para ello varios criterios distintos y conceptos no siempre claros y deja a los Estatutos la enumeración de las competencias asumidas por la respectiva Comunidad. No es pues España un Estado federal, pero tampoco puede ser denominado regional, pues, en razón de la trascendencia política atribuida a la mención diferenciada que la propia Constitución hace de nacionalidades y regiones, se juzga inadecuada esta denominación (que por lo demás designa un género muy heterogéneo). La designación que ha terminado por generalizarse es, como antes se ha dicho, la de Estado Autonomico o Estado de las Autonomías.

El tránsito del Estado unitario al Estado autonómico no es instantáneo, pues no puede consumarse en un solo acto. La creación de las Comunidades Autónomas es sólo el comienzo de un largo proceso que se desarrolla simultáneamente en tres planos distintos, aunque estrechamente relacionados: la determinación concreta del contenido de cada una de las competencias asumidas por las Comunidades, la transferencia a éstas de los medios necesarios para ejercerlas y, por último, la creación de estructuras que faciliten la cooperación de las Comunidades Autónomas con el Estado y entre sí y eventualmente aseguren una actuación coordinada de los distintos poderes que tienen competencias sobre un mismo sector de la realidad.

El intento de ordenar estos complejos procesos mediante una Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), producto también de los antes citados Acuerdos de 1981, concluyó en un sonado fracaso cuando el Tribunal Constitucional (STC 76/1983) declaró inconstitucionales sus preceptos más

importantes.

Tras el fracaso de la LOAPA, el proceso de creación en el primero de los planos antes señalados quedó, como la Constitución exige, en manos del propio Tribunal Constitucional, que la ha llevado a cabo de manera encomiable al resolver los recursos y conflictos que ante él se han planteado. Como es propio de todo órgano jurisdiccional, la actuación del Tribunal depende de la iniciativa de quienes están legitimados para actuar ante él, determinada frecuentemente por consideraciones políticas. Pese a esta limitación, el Tribunal ha construido una doctrina bastante completa sobre el ámbito competencial constitucionalmente reservado al Estado. Para hacerlo, ha tenido que echar sobre sí la difícil tarea de precisar el contenido de conceptos que están en el centro de la contienda política, lo que inevitablemente hace que sus decisiones sean juzgadas también en términos políticos.

La transferencia a las distintas Comunidades Autónomas de los medios personales, los recursos financieros e incluso las infraestructuras necesarios para el ejercicio de las competencias asumidas, se ha llevado a cabo mediante una multitud de normas de diverso rango. La dotación de recursos financieros se ha encauzado, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, a través de sucesivas leyes de financiación, cuyo contenido se ha fijado mediante la negociación política, dado que el marco que la Constitución ofrece es puramente formal. La negociación multilateral entre el Estado y las Comunidades ha tenido que ser complementada además con la negociación bilateral con cada una de ellas, lo que en algunos casos ha llevado a la inaplicación del nuevo sistema de financiación a las Comunidades que lo rechazan. La transferencia de personal e infraestructuras se ha efectuado normalmente mediante normas de rango reglamentario, con el contenido y en el momento que resultan de la correspondiente negociación.

Para asegurar la cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, y la coordinación de su actuación, se han utilizado, por último, diversos instrumentos. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ofrece a la Administración Central la posibilidad de incorporar a sus órganos colegiados representantes de las Comunidades y de crear con éstas conferencias sectoriales, cuyos acuerdos sin embargo sólo obligan a los firmantes. Existen además millares de acuerdos de cooperación entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas. La cooperación entre Administraciones, indispensable en un sistema como el nuestro, en el que sobre la mayor parte de las

materias tienen competencias diferenciadas el Estado y la Comunidad Autónoma, se logra así a través de un procedimiento lento, escasamente eficiente y poco transparente, que no permite al ciudadano discernir claramente la responsabilidad de las distintas Administraciones.

Para remediar estos defectos y, sobre todo, eliminar o reducir las tensiones políticas que genera el permanente proceso de construcción del Estado Autonómico, desde hace algunos años y desde muchos sectores distintos se viene propugnando la conveniencia de acometer una reforma de la Constitución que, a partir de la distribución territorial del poder ya lograda, incorpore al texto las normas necesarias para estabilizar el sistema y dar respuesta eficaz a las cuestiones que su funcionamiento plantea. En unos casos, se propone la adopción de un sistema resueltamente federal, en otros, el perfeccionamiento del actual, mediante la transformación del Senado en cámara de representación de las Comunidades y el establecimiento en el texto constitucional de una regulación más detallada de los procedimientos de reforma estatutaria, del sistema de financiación y de procedimientos que aseguren la cooperación y la acción coordinada de las distintas Administraciones.

La probabilidad de éxito de estas propuestas es sin embargo actualmente muy escasa. Nuestra Constitución, que ha sido reformada sólo una vez, en 1992, para conceder a los ciudadanos comunitarios el sufragio pasivo en las elecciones municipales, a fin de hacer posible la ratificación del Tratado de la Unión Europea, es sin duda una Constitución muy rígida. Los dos procedimientos previstos para su reforma, sobre todo el establecido en el artículo 168, son sin duda complejos, aunque no en un grado extremado o inusitado. Pero la improbabilidad de que se acometan reformas que de un modo u otro afecten a la organización territorial del poder no viene de la complejidad de los procedimientos de reforma, sino de una especie de convención metaconstitucional, firmemente arraigada en los actores políticos, que lo han convertido en irreformable. La irreformabilidad se extiende en la práctica a todo el sistema, pero el precepto tabú es sobre todo el contenido en el artículo segundo. Este precepto, que como antes se ha indicado, marca una neta diferencia entre la Constitución de 1978 y la de 1931, además de reconocer el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, afirma rotundamente que la Constitución tiene su fundamento en la unidad de la Nación Española y focaliza en consecuencia la tensión entre los diversos nacionalismos.

No puede entrarse aquí en las razones que llevaron a los constituyentes de 1978 a introducir en la Constitución esta enérgica referencia a la nación española, que los

constituyentes de 1931 se cuidaron mucho de evitar. El hecho es que una vez incorporada a la Constitución, esta proclamación se considera absolutamente irreformable y su irreformabilidad arrastra la del Título VIII, en primer lugar, y hasta el presente la de la Constitución entera. Las propuestas de reforma constitucional que el Gobierno incluyó en su Programa en 2004 y sobre las que solicitó un informe al Consejo de Estado, han caído en el olvido y con ellas han sido también olvidadas las que se hicieron desde la oposición. Esta congelación del texto constitucional, que se justifica retóricamente como muestra de absoluto respeto, tiene sus raíces en la organización territorial del poder, pero hasta el presente ha impedido acometer otras reformas que están al margen de ella, necesarias para remediar defectos del texto constitucional que la experiencia de su aplicación ha puesto de manifiesto.

Bibliografía: Consejo de Estado, Informe sobre la Reforma Constitucional (CEPC, Madrid, 2006); Díez Picazo, Luis M^a, y Elvira Perales, Ascensión, La Constitución de 1978 (Iustel, Madrid, 2008).