

La Constitución de 1978: principios constitucionales y desarrollo institucional.

El Estado de las Autonomías.

1.- Introducción

Designación de **Juan Carlos I como Jefe de Estado y gobierno de Arias Navarro**, incapaz de reforma democrática (predominio de inmovilistas). En 1976, nuevo gobierno de **Adolfo Suárez: opción de reforma** del sistema ("ir de la ley a la ley"). **Su herramienta será la Ley de Reforma política** (aprobada por las Cortes franquistas en nov. 1976 y por el pueblo español en el referéndum de diciembre del mismo año). Se legalizan todos los partidos políticos y se convocan **Elecciones Generales para junio 1977**. Victoria de UCD (partido de Suárez) seguido por PSOE. PCE y AP lejos de sus expectativas, extremas izquierda y derecha no obtienen representación parlamentaria.

Una vez reunidas las Cortes deciden elaborar una Constitución. Se basa en la historia constitucional española y en las constituciones europeas de las posguerra mundial, es poco original. La mayor novedad es el consenso alcanzado en su elaboración entre los partidos políticos. Y su mayor debilidad: la ambigüedad en la que quedaron cuestiones importantes como la educación, el aborto o las competencias de las Comunidades Autónomas.

2.- La Constitución de 1978: la búsqueda del consenso

Las Cortes se convierten en constituyentes, se nombra una **ponencia constitucional** (3 miembros de UCD, 1 PSOE, 1 AP, 1 PCE y 1 Minoría catalana. Se excluyen de la ponencia al PNV al PSP y otras minorías) Error exclusión del PNV que no aprobará la Constitución y quedará fuera del pacto constitucional en el País Vasco.

Constitución de consenso, que costó 18 meses y dejar algunos aspectos en la ambigüedad (aborto, enseñanza, autonomías). Aprobada en las Cortes por mayoría abrumadora (325 votos sí en el Congreso y 226 en el Senado). Aprobada en Referéndum del 6 de diciembre: votos SI (58,9%) con una amplia abstención (32,9%). Votos No (5,3%)

Carácter de la Constitución:

Dentro de la historia del constitucionalismo español pertenece a la serie de constituciones formada por las de 1812, 1869 y 1931: garantizan los derechos de los ciudadanos, establecen división de poderes. Es un **constitución rígida** que exige mayorías absolutas para aprobar leyes orgánicas; es de difícil reforma, requiere mayorías de 3/5 y aprobación en referéndum posterior. Sólo dos reformas se han hecho (Art. 13.2 permite voto de ciudadanos de la UE en elecciones municipales, y Art. 135 para asegurar la estabilidad presupuestaria).

Tiene influencias de las constituciones italiana (1947) y alemana (1949) en los mecanismos de elección y censura de gobierno, de las nórdicas en el papel asignado al Rey. También influencias de la Constitución republicana de 1931 en lo relativo a la Organización territorial del Estado y Tribunal Constitucional).

Estructura: Parte Dogmática (Preámbulo, T. Preliminar y Título I) y parte Orgánica (resto)

Constitución larga: Preámbulo, Título Preliminar. 10 Títulos: De los Derechos y deberes fundamentales, De la Corona, De las Cortes Generales, Del Gobierno y la Administración, De las relaciones del Gobierno con las Cortes, Del Poder judicial, Economía y Hacienda, De la Organización territorial del Estado, Del Tribunal Constitucional, De la reforma constitucional. Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final.

Principios constitucionales definen el Estado:

Define España como un **Estado social y democrático de derecho**. Valores fundamentales **libertad, igualdad, justicia y pluralismo político**. Es un Estado basado en el imperio de la ley "de derecho" y un "Estado social" que debe garantizar el bienestar básico de sus ciudadanos (educación, sanidad, vivienda, jubilación...). **Soberanía nacional** reside en el **pueblo español**. Forma política: **Monarquía parlamentaria**. No confesional, separación Iglesia-Estado. Protege a las diversas confesiones religiosas de los españoles. **Estado unitario** (indisoluble unidad de la nación española) pero no centralista, es un **Estado de las Autonomías**: reconoce derecho de autonomía de nacionalidades y regiones que la integran, y la co-oficialidad de las otras lenguas españolas. **Derechos de los ciudadanos**: amplia declaración de derechos, incluidos derechos económicos, sociales y culturales (Estado social, horizonte utópico que los protege) incluyendo la abolición de la pena de muerte.

Instituciones democráticas

Corona: El Rey es Jefe del Estado, arbitra y modera, representa el Estado, sin poder ejecutivo en la práctica.

Poder legislativo reside en las **Cortes: Congreso de los Diputados** (elegido por sufragio universal) y **Senado** (elegido por sufragio universal y con 50 senadores designados por las CC AA). Elabora leyes, y controla al gobierno a través de las preguntas al gobierno, la investidura y la moción de censura constructiva.

Gobierno: un presidente designado por el Rey (en realidad debe tener mayoría en las Cortes, absoluta en primera votación y relativa en la 2ª) y sus ministros. Poder ejecutivo del Estado.

Consejo General del Poder Judicial: órgano de gobierno del poder judicial, vela por la independencia de jueces y magistrados.

Tribunal Constitucional: único interprete de la Constitución, vela por la constitucionalidad de las leyes, resuelve sobre conflictos de competencias entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, independiente de los demás órganos.

Defensor del pueblo: protege derechos y libertades de los ciudadanos que recurren a su arbitraje.

3.- La construcción del Estado de las Autonomías:

- **Proceso preautonómico 1977-78** que se inicia el 11-sep. 1977 con un Decreto ley que restablece la Generalitat, después se nombra Presidente a J. Tarradellas (que ocupaba este cargo en el exilio). Fue más difícil el caso vasco: ETA y aspiración del PNV a la soberanía nacional vasca, además pretendía incluir a Navarra. En dic. 1977 se restablece el Consejo General Vasco presidido por Ramón Rubiales. A lo largo de 1978 se crean por Decreto ley otra serie de Entes preautonómicos:

Asturias, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias y Baleares. Un proceso lleno de prisa e improvisación que respondía más a los intereses de la clase política que a las necesidades nacionales (*"café para todos"*).

La Constitución de 1978 recoge todo el proceso autonómico iniciado en 1977 y lo organiza. El **Título VIII** regulaba la nueva organización del Estado. Es posiblemente el más débil desde el punto de vista jurídico, logró el consenso de todos estableciendo una ambigüedad entre nacionalidades (Cataluña, País Vasco, Galicia, aunque no las nombra de modo explícito) y regiones (el resto) y dejaba en manos de leyes posteriores la organización autonómica del Estado. Se crea un nuevo modelo de **Estado unitario y descentralizado**, cada comunidad autónoma tiene **gobierno, parlamento autonómico, tribunal de justicia regional y un Estatuto de autonomía**, que establece el modelo y las competencias que puede asumir. El art. 149 establece las competencias exclusivas del Estado. Se prohíbe la confederación entre regiones autónomas. Los **Estatutos de Autonomía** de cada Comunidad Autónoma han de ser **aprobados por las Cortes**.

Establece dos vías de acceso a la autonomía: las **nacionalidades históricas**, Cataluña, País Vasco y Galicia, seguirían una vía rápida y con mayores competencias (**artículo 151**). Andalucía también consiguió la autonomía por esta vía, gracias a que así lo solicitaron la mayoría de sus ayuntamientos y fue ratificado en referéndum el 28 de febrero de 1980. El **resto de regiones** se regiría por el **artículo 143**, excepto Navarra (que se constituía en Comunidad Foral respetando su peculiar tradición foralista: fueros propios en asuntos de impuestos y herencias).

En cuanto a las **competencias**, el Gobierno Central se reserva la exclusividad las competencias sobre relaciones internacionales, Defensa, Fuerzas Armadas, sistema monetario y Hacienda. Por otro lado las Comunidades Autónomas tendrán competencias de: urbanismo, turismo, carreteras, transportes, pesca, enseñanza, policía y protección del medio ambiente. También disponen de **recursos económicos** propios para gestionarlos libremente, ya que se financian mediante los impuestos cedidos por el Estado Central, salvo en el caso del País Vasco y Navarra que el proceso es inverso (Conciertos económicos por los que las CC AA recaudan impuestos y entregan la parte correspondiente al gobierno central)

4.- Evolución del Estado de las Autonomías.

El **proceso autonómico estuvo ordenado por la LOAPA** (Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico, aprobada el 30 julio 1982). El clima de inestabilidad que se respira a principios de 1981, dimisión de Suárez y el intento de golpe de Estado del 23-F, marca un cambio en la política autonómica y el 31 de julio de 1981, Leopoldo Calvo-Sotelo, presidente del Gobierno, y Felipe González, líder del PSOE, firman los **primeros pactos autonómicos** para limitar las competencias de las diversas autonomías. La LOAPA fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por los nacionalistas y parte de ella fue declarada inconstitucional (14 de los 38 artículos). Ninguna ley posterior ha podido definir claramente los límites de las competencias del Estado y de las Autonomías, por lo que es la vía de **reforma de los Estatutos** la usada para fijarlos. Se acuerda **un mapa de 17 autonomías** —con las mismas instituciones pero con distintas competencias— **y dos ciudades autónomas**, Ceuta y Melilla. Los procesos autonómicos pendientes se reconducen por la vía del artículo 143, para otorgar a las comunidades un nivel de competencias inferior al que habían conseguido los estatutos de Cataluña y el País Vasco en 1979 y Galicia en 1981. Se respetó el artículo 151 para Andalucía, que ya había celebrado referéndum en 1980. Navarra, Canarias y Valencia siguieron procesos específicos y alcanzaron desde el primer momento la plena autonomía. Las otras 10 comunidades caminaron de la mano del artículo 143.

Entre 1979, cuando se aprobaron los primeros Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco, y 1983 todas las regiones se constituyeron en las **17 Comunidades Autónomas** actuales. Los dos últimos Estatutos de Autonomía han sido los de las **Ciudades Autónomas** de Ceuta y Melilla (1995). Comienza entonces una fase de traspaso de competencias y de los gastos asociados a su gestión marcada por continuos **conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas**. El año más conflictivo fue **1985**: el Tribunal Constitucional tuvo que resolver hasta **131 conflictos de competencia**.

En 1987 muchas CC AA se rebelan para ampliar su techo competencial. El conflicto se resuelve en **1992** con el **segundo gran pacto autonómico**, firmado entre el entonces presidente, Felipe González, y el líder del PP, José María Aznar. Se fijó el marco para transferir **32 nuevas competencias**, incluida la de Educación, en un intento de igualar a las comunidades de 'vía lenta' con las 'históricas'. Las 10 reformas estatutarias pendientes reciben luz verde del Congreso en 1993. A partir de 1996 el nuevo Gobierno del PP y el PSOE no se ponen de acuerdo sobre las cuestiones pendientes (**financiación autonómica, financiación del sistema sanitario, ampliación de competencias, reforma del Senado, representación de las comunidades en la UE...**). Con la llegada del PSOE al poder, en marzo de 2004, vuelve a activarse el debate sobre el modelo territorial. Se inició un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía que ha marcado una nueva etapa en el régimen de autogobierno de las Comunidades, dado que los cambios no afectan sólo a las mismas, sino al Estado en su conjunto. La **reforma de los Estatutos de Autonomía** se inició con la propuesta iniciada en el País Vasco y ha continuando con la del Estatuto catalán. La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña ha fijado los términos y alcance de las reformas en su punto de acuerdo con los términos de nuestra Constitución, y ha generado un conflicto todavía no resuelto.

Conclusión

La Constitución de 1978 es la constitución democrática que ha estado vigente por más tiempo en nuestra historia contemporánea. Hecha por un consenso que está desapareciendo sin que haya, hoy por hoy, otro alternativo. El modelo de Estado de las Autonomías no acaba de resolver las aspiraciones nacionalistas del País Vasco y Cataluña.

La **actual crisis económica** está poniendo a prueba el adecuado funcionamiento de nuestro Estado Autonómico y ha **afectado al sistema de financiación**, este es uno de los problemas de fondo de nuestro Estado descentralizado: 3 Administraciones (local, autonómica y central) y un déficit público galopante.