

Aciertos del constituyente español de 1978 después de dos décadas de monarquía parlamentaria

Sumario: I. EL MARCO DE LA CONMEMORACIÓN DEL XX ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.- II. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS VALORATIVO DE UNA CONSTITUCIÓN.- III. UNA VIGENCIA DE VEINTE AÑOS CONSIDERANDO QUE NUESTRA EXPERIENCIA HISTÓRICA ES SATISFACTORIA.- IV. SELECCIÓN ACERTADA DE FACTORES REALES Y EFECTIVOS DE PODER.- V. AMPLIA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL EN UN CONTINUADO PROCESO CONSTITUYENTE DE CONTENIDO MATERIAL.- VI. SATISFACTORIO FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL. MARCO DE CONVIVENCIA Y PROGRESO, Y GARANTE DE UN AMPLIO SISTEMA DE LIBERTADES.- 1. Aceptación de un sistema de valores, principios y modelo de Estado.- 2. Ejercicio de la Soberanía Popular.- 3. Un ordenamiento de libertades, derechos y obligaciones de la ciudadanía.- 4. La corona en su posición constitucional.- 5. Un Parlamento activo.- 6. Unos gobiernos operativos.- 7. Insatisfactorios resultados del Poder Judicial.- 8. Un nuevo Estado de las Autonomías en proceso de plena consolidación.- 9. Una modalidad de constitucionalidad concentrada que ha resuelto eficaz.- 10. Breve balance conclusivo.- VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. EL MARCO DE LA CONMEMORACIÓN DEL XX ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Cada 6 de Diciembre, en que se recuerda la aprobación por referendun y la vigencia de nuestra Constitución, se vienen celebrando actos conmemorativos de diversa naturaleza: conferencias, artículos en periódicos y revistas; y en el pasado año, con ocasión del XX Aniversario, tuvieron lugar sesiones monográficas, entrevistas televisivas y radiofónicas, exposiciones conmemorativas (con inauguración Real), reediciones de comentarios de su articulado (Edersa-Oscar Alzaga) y edición de libros que recogen intervenciones diversas (Taurus-Pensamiento; Congreso de los Diputados; Centro de Estudios Constitucionales; INAP, etc.).

* Presidente del Consejo de Estado. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad San Pablo-CEU.

Todas estas actuaciones hay que considerarlas muy positivas en la medida en que, con diferente aceptación e intensidad, consiguen suscitar un renovado interés de la Opinión Pública por nuestra Constitución, influyen en acrecentar «el sentimiento constitucional» y ponen de manifiesto un indudable juicio mayoritario positivo respecto a su utilidad para la convivencia pacífica, progreso, modernización y continuada vigencia, que la sitúa la segunda en permanencia, ya que no debe olvidarse que la Constitución de 1845, en la década de los cincuenta de aquella centuria, fue objeto de modificaciones e incluso de suspensión, y prácticamente sin resistencia, fue volatilizada por la «Revolución Gloriosa», de septiembre de 1868.

Es cierto que no todo ha sido laudatorio, pues, además de los nacionalismos que históricamente no aceptan a España como Estado Nacional, desde posiciones de la izquierda mas radical (I.U. y, concretamente su líder Julio Anguita) se viene, desde su óptica, recordando que «se incumple», en tanto que no se han conseguido, entre otros objetivos (difícilmente alcanzables) el derecho al trabajo como pleno empleo (art. 35); el acceso de todos los ciudadanos al régimen general de la Seguridad Social y a sus diversas prestaciones (art. 41); el eficaz disfrute de «el derecho a la protección de la salud» (art. 43); el que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (art. 47); así como un régimen de pensiones suficientes (art. 50).

Estos derechos prestacionales y no subjetivos, que jurídicamente carecen de la condición de fundamentales y que, en su mayoría, están ubicados en el Capítulo Tercero del Título Primero bajo el rótulo «De los principios rectores de la política social y económica», son considerados como directrices programáticas de la Constitución. En su ámbito temporal, sin llegar a alcanzar resultados plenamente satisfactorios, los datos estadísticos acreditan en qué medida se han extendido las prestaciones, descendiendo el paro y mejorando los servicios públicos. Si se planteara que en materia de «desempleo» ocupamos una posición destacada en la Unión Europea, habría que recordar entre otros factores los efectos de la crisis del petróleo, posteriormente la situación económica mundial de 1992 a 1995, el aumento de la población española potencialmente activa y la espectacular irrupción de la mujer en amplias zonas de lo laboral. En todo caso, los avances en la reducción del paro fueron, en 1999, notoriamente esperanzadores.

Con relación a estos incumplimientos de directrices constitucionales y sin perjuicio que más adelante destaquemos el progreso económico y desarrollo social producido en España entre 1978 y 2000, parece oportuno recordar que gran parte de las Constituciones Europeas contienen previsiones semejantes a la española, sin que en ninguna de ellas se pueda decir que se hayan conseguido alcanzar plenitudes satisfactorias, y sin que, de otra parte, caigamos en el error de establecer niveles de comparación con estados que duplican o, incluso, triplican nuestro PIB, y consecuentemente nuestra renta «per capita».

Ha coincidido el XXIº Aniversario de nuestra Ley Fundamental con pretensiones reformistas, derogatorias e inhibitorias procedentes de algunos nacionalismos periféricos que reclaman su «superación» o incluso manejan interpretaciones mutacionistas. La esencia del ordenamiento estatal, la «decisión fundamental» en la terminología de Carl Schmitt, que se expresa en

nuestra Constitución está, a mi juicio, en los siguientes cinco artículos: 1º, 2º, 9º, 10º, apartado 1 y 137.

Por ello, propuestas de reformas, como la relativa a la composición y funciones del Senado, la de precisar la selección judicial de doce miembros del Consejo General del Poder Judicial (122) y la de modificar el art. 161-1-b), en relación con el 53-2, para descargar al Tribunal Constitucional de recursos de amparo por infracciones procedimentales que afecten a derechos fundamentales, residenciándolas en el Tribunal Supremo, podrían ser asumibles siempre que se alcanzase un nivel de consenso político semejante al de 1978.

Sin embargo algunas modificaciones constitucionales, más o menos imprecisas, que se exigen desde instancias nacionalistas, (por otra parte congruentes en partidos de tal identidad), no son realmente reformas a las que puedan aplicarse los mecanismos del Título X de la Constitución, ya que suponen pretensiones de cambio del modelo de Estado, derogatorias de lo establecido por el poder constituyente que es uno y de ámbito estatal, lo que requeriría, consecuentemente a lo dispuesto en los artículos 11 apartado 2 y 21, la consulta a la totalidad del pueblo, único soberano en nuestro Estado y una conformidad que exprese una significada mayoría.

II. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS VALORATIVO DE UNA CONSTITUCIÓN

Expondremos cuáles eran los elementos a considerar sobre nuestra Constitución para desarrollarlos en los apartados siguientes.

Para establecer una valoración integral de una Constitución un primer elemento es su capacidad de supervivencia como Ley Fundamental que ordena y regula los procesos del poder y organiza la convivencia pacífica.

Un segundo elemento sería analizar en qué medida «los factores reales y efectivos de poder», según la denominación que Ferdinand Lasalle, que fueron incorporados a la Constitución por la estrategia «reformista» han conseguido adaptarse a los cambios operados en la sociedad española en las dos décadas de aplicación de la Constitución de 1978.

En tercer lugar, la realización en la Constitución de 1978 de la tarea integradora que Rudolf Smend consideró como función básica de una nueva Ley Fundamental, teniendo en cuenta: las demandas de los colectivos políticos; los problemas esenciales que se intentaban encauzar, que venían arrastrándose secularmente como cuestiones polémicas que impedían una adecuada estabilidad y convivencia política y social; los que afectaban a la organización del poder y especialmente a su distribución territorial y finalmente los que concernían a la ordenación de un auténtico sistema de libertades, que consiguiese un amplio consenso y permitiese la incorporación, aunque tardía, al proceso de unificación europea.

Y, muy esencialmente, la constatación, en un espacio temporal suficiente, que la Constitución ha conseguido una convivencia pacífica, con un funcionamiento equilibrado de los procesos del poder, una operatividad de las instituciones propias de un modelo de parlamentarismo «condicionado» y un pro-

greso puesto de manifiesto por los avances sociales de bienestar, esperables de una Ley Fundamental que se autoidentifica como un Estado Social y Democrático de Derecho.

III. UNA VIGENCIA DE VEINTE AÑOS CONSIDERANDO QUE NUESTRA EXPERIENCIA HISTÓRICA ES SATISFACTORIA

Como ya avanzamos, los ordenamientos jurídicos del poder con mayor vigencia fueron la Constitución de 1845 con 23 años de teórica vigencia, con reformas y suspensiones que se diluyó con la Revolución Gloriosa de 1868 y la Constitución «Canovista» de 1875, que después de 25 años de funcionamiento estable, organizado desde el poder, entró, a partir de 1903 en un proceso de crisis y deterioro institucional, con su enterramiento en septiembre de 1923 con la irrupción de la Dictadura del General Primo de Rivera, que condujo a un cambio profundo de régimen en 1931. Finalmente, después de la cruenta contienda civil, los 38 años de las Leyes Fundamentales que constituían el complicado entramado del Régimen Dictatorial del General Franco, aparentemente complejo, pero realmente sencillo si se tenía en cuenta lo establecido por las Leyes de poderes excepcionales de 30 de Enero de 1938 y 8 de Agosto de 1939.

Por todo ello, veintiún años de vigencia de una Monarquía Parlamentaria de modelo europeo, inédita en España, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, con una estructura autonómica vertical del poder, con componentes federalizantes sin una contrastada equivalencia en el contexto europeo, supone un factor positivo, que se concreta en una caracterización: *estabilidad política*.

IV. SELECCIÓN ACERTADA DE FACTORES REALES Y EFECTIVOS DE PODER

No parece soslayable, al intentar establecer un juicio favorable sobre la Constitución de 1978, dejar de considerar la estructura del Poder subsistente al fallecimiento, por muerte natural, del anterior Jefe de Estado y cómo durante el proceso de la Transición y proceso Constituyente, se fueron hábilmente desplazando los factores de poder por medio de una legislación transitoria hasta su supresión por la nueva Ley Fundamental.

El 21 de noviembre de 1975 el aparato de contención, y frecuentemente de represión, estaba intacto, de tal manera que el Rey se ve impulsado a mantener a Don Carlos Arias como Presidente del Gobierno.

El inicio de la transición requiere un término de espera de seis meses, en los que los nombramientos de Torcuato Fernández Miranda (en enero de 1976) y de Adolfo Suárez (en julio de 1976) van a resultar decisivos para el impulso y desenlace de la transición.

Conseguir, como fruto de gestiones del Rey, desplazar a Alejandro Rodríguez Valcarcel y a Carlos Arias y sustituirlos por Fernández Miranda y

Suárez, obteniendo con ello la aprobación, por unas resignadas Cortes Franquistas, de la Ley de Reforma Política y su ratificación por referéndum, razonablemente auténtico, de 15 de diciembre de 1976, supone un cambio sustancial de «los factores reales de poder», con la exclusión futura de la mayoría de la clase política encuadrada en el régimen definido como Movimiento Nacional. Las medidas liberalizadoras de partidos y sindicatos emprendidas entre octubre de 1976 y abril de 1977, resultan decisivas para que afloren a la nueva legalidad partidos y sindicatos como manifestación del pluralismo de la Sociedad española, cuya concienciación política aún era limitada.

Los partidos, incluido el Comunista tras su dificultosa y posterior legalización, asumen la incipiente legalidad y el sistema electoral resultante del consensuado Real Decreto-Ley 20/1977 y se convierten en factores de poder al participar y obtener representatividad en las elecciones generales del 15 de junio de 1977, en las que desemboca la gestión extraordinariamente meritória del primer gobierno presidido por Adolfo Suárez.

Los sindicatos y patronal (CEOE) establecen auténticos colectivos de integración y participación que sustituyen a las estructuras del sindicalismo vertical, comenzando a crecer, competir y manifestarse como factores de poder social.

Las Fuerzas de Seguridad van siendo controladas y reorganizadas, aún con dificultad, por el Gobierno de U.C.D. que presidido, también, por Adolfo Suárez nace del resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977, así como el resto de la estructura administrativa.

Las Fuerzas Armadas mantienen (no obstante algunas disensiones y protestas minoritarias) una serena disciplina y respetuoso seguimiento del proceso constituyente, en gran parte motivado por un sentido patriótico de respeto al Rey, que al fin y al cabo fue designado por Franco como «Sucesor», y con un mensaje, de efectos póstumos, en el que les pidió obediencia al Rey, Don Juan Carlos I, quien desea, necesita e impulsa el cambio político, convirtiéndose en promotor y protector del proceso de cambio ante las tentaciones involucionistas.

La Iglesia Católica, que ha venido asumiendo, en su gran mayoría, las orientaciones del Concilio Vaticano II, desde la «plática» del Cardenal Tarancón en el histórico templo de Los Jerónimos, el día 25 de noviembre de 1975, apoya y alienta el proceso de transición.

Estos cambios que se producen entre 1976 y 1977 suponen un desplazamiento de los antiguos factores de poder hacia los propios de una democracia pluralista, siguiendo la estrategia de la «reforma» y no de la ruptura. «Los factores reales y efectivos de poder» son ya sustancialmente distintos de los que operaban en noviembre de 1975.

Se ha venido alegando desde algunas posiciones radicales de la izquierda que la estructura social no se ha alterado, lo que pudiera ser cierto aparentemente. Sin embargo, con un Parlamento elegido por sufragio universal, las sustanciales reformas llevadas a cabo desde los cuatro años de un gobierno de minoría relativa de Centro Derecha (UCD), pasando por diez años de mayoría absoluta y tres de relativa del principal partido histórico de la izquierda, el P.S.O.E., y concluyendo con las también realizadas en el cuatrienio de gobierno del Partido Popular (PP), de nuevo con mayoría relativa, son realidades

perfectamente contrastables: estamos ante una estructura social mas solidaria, participativa y modernizada.

Nadie puede negar que los «factores reales de poder» han cambiado sustancialmente y que guardan congruencia con la integración de estos que se diseña en la Constitución, como examinaremos en el apartado siguiente.

V. AMPLIA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL EN UN CONTINUADO PROCESO CONSTITUYENTE DE CONTENIDO MATERIAL

La integración constituyente, que propuso Rudolf Smend en los años treinta, se ha venido realizando realmente en el marco de la Constitución española de 1978.

Los partidos (art. 6), los sindicatos y las asociaciones empresariales (art. 7) son elevados, por primera vez en nuestra historia, a rango constitucional. Son una realidad viva, competitiva y participativa que operan significativamente en sus correspondientes ámbitos.

Las Fuerzas Armadas se sitúan en su función de servicio de la defensa de la soberanía española, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional (art. 8) simbólicamente bajo el mando supremo del Rey (art. 62.h), pero bajo la dirección del gobierno que es a quien la Constitución atribuye la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado (97). Se transforman progresivamente de un poder a una función del Estado, integrada en la nueva organización constitucional, que asumen, con una notoria mejora de su preparación profesional y cultural.

Pero la función integradora de la Constitución de 1978 pasa por una nueva, amplia y generosa fórmula de autogobierno que pretende dar respuesta a las pretensiones de autogobierno de diversa intensidad de las Comunidades Autónomas que se van a ir estructurando, ya se vengán considerando como «nacionalidades» o «regiones», dado que la Constitución no establece efectos distintivos de esta autocalificación.

Sin embargo, el trascendental cambio operado en la distribución territorial del poder no ha conseguido hasta ahora encontrar una estructura organizativa de autogobierno que satisfaga y encuentre una solución para los nacionalismos reivindicativos, que quepa en el modelo de Estado que resulta del diseño extraíble de la Constitución de 1978.

La integración constitucional de intereses y factores de poder se extiende, además de lo expuesto, a otros amplios sectores e instituciones de la estructura social española, tales como la Iglesia Católica y demás confesiones (16), la familia (32), las Universidades (27), las fundaciones (34), los Colegios Profesionales (34), los trabajadores y empresarios (37), la empresa (38), la filiación (39), la infancia (39), los emigrantes (42), el patrimonio histórico, cultural y artístico (46), la juventud (48), los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (49), la tercera edad (50), los consumidores y usuarios (51), las organizaciones profesionales (52), los funcionarios públicos (103), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (104), las organizaciones y asociaciones ciudadanas (105), etc.

Tanto en un enfoque integrador como en una dimensión representativa, la Constitución de 1978 es notoriamente positiva, pues articula vías de participación en procesos electorales generales, autonómicos, locales y europeos, abre cauces de democracia semidirecta tales como referéndum, derecho de petición, iniciativa popular, acceso con quejas al Defensor del Pueblo y exigencia de responsabilidad por funcionamiento inadecuado de la Administración de Justicia y de las Administraciones Públicas.

VI. SATISFACTORIO FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL. MARCO DE CONVIVENCIA Y PROGRESO, Y GARANTE DE UN AMPLIO SISTEMA DE LIBERTADES

Este último elemento de la valoración constitucional, es, quizás el más susceptible de ser contrastado para comprobar la utilidad funcional de las Instituciones constitucionales para el cumplimiento de sus objetivos.

Para mejor comprobación de la adecuación de medios y objetivos parece procedente exponer unas observaciones previas.

En primer lugar, que no se trata de magnificar la Constitución como panacea, sino señalar que de los 21 años de aplicación el balance es notoriamente positivo y que, aunque hay contenidos de su parte orgánica reformables o mejorables, el principio de consenso que fue base de la transición sería muy conveniente conseguirlo antes de proceder a cualquier reforma que ha de ser bien precisada previamente.

En segundo lugar, que por las limitaciones de espacio, la exposición de sus logros o experiencias funcionales positivas tendrá que ser esquemática.

En tercer lugar, que la Constitución es válida para quienes observen una razonable lealtad constitucional, si bien para quienes discrepan, no solo con el funcionamiento de los mecanismos del poder en la Ley Fundamental, sino, substancialmente del diseño de un único titular de la Soberanía, integrado por la totalidad de la población de un Estado que se identifica como España, «Nación» y «Patria Común» (art. 2), el acatamiento aparente no se limita a postular su reforma para mejorarla o hacerla mas operativa, sino a exigir cambios que afectan a su identidad. Se ha venido, en alguna Comunidad, utilizando el Estado Autonómico para alcanzar una sólida autonomía política y, ahora considerando superado el llamado «bloque de la constitucionalidad», pretenden transformaciones, bien «releyendo» con imaginación especulativa su contenido, o bien propugnando su desmembración, mediante «mutaciones».

Pero regresando a los aspectos positivos y logros, señalaremos los siguientes:

1. Aceptación de un sistema de valores, principios y modelo de Estado

La experiencia funcional y la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia y muy especialmente del Tribunal Constitucional ponen de manifiesto que

tanto los valores superiores del art. 1, como los principios del art. 9, se aplican real e inmediatamente y que vienen informando todo nuestro ordenamiento jurídico y jurisprudencial.

No es difícil demostrar que, sin llegar a niveles de perfección, por los que siempre se ha de laborar, el Estado Social y Democrático de Derecho es España una realidad, tanto normativa como operativa. Es notoriamente mejorable, pero está instalado y es comparable al de otros Estados miembros de la Unión Europea.

2. Ejercicio de la Soberanía Popular

La legitimación democrática informa todo el funcionamiento de las Instituciones y la ciudadanía se siente razonablemente titular y coopartícipe de la titularidad soberana, sin perjuicio de aspectos perfeccionables de los mecanismos electorales para reequilibrar la representatividad parlamentaria que corresponde a algunas circunscripciones provinciales de menor población si se comparan con la atribuida a las de mayor censo electoral. A veces se reclaman listas abiertas, cuando en realidad se piden listas «desbloqueadas», siendo esta última una pretensión razonable, más simbólica que utilizable, como lo acreditan los comportamientos electorales ante las listas para el Senado.

Los niveles de participación electoral en estos veintiún años están por encima de la media europea en seis elecciones generales, seis municipales y tres europeas, más un referéndum consultivo, de tema tan polémico como la permanencia en la OTAN y la participación a que luego nos referiremos respecto a elecciones autonómicas.

Una reforma de la Ley Electoral que afecte al sistema de escrutinio o a la composición de las circunscripciones, desconstitucionalizando algunas de estas previsiones, no parece por ahora realizable ya que el sistema electoral actual favorece notoriamente a los dos primeros partidos estatales que suman más del 85 % de la composición del Congreso de los Diputados.

Buena prueba de la conciencia ciudadana de participación y exigencia está en el creciente número de interposición de recursos de amparo y de demandas en el orden de la Jurisdicción Contenciosa Electoral.

En cuanto a formas de participación semidirecta como la iniciativa popular legislativa, ha tenido éxito en una ocasión (Proposición sobre propiedad horizontal). El derecho de petición (art. 29 de la C.E.) debería ser objeto de nuevo desarrollo legislativo, modificando la Ley de 1960 y los Reglamentos de las Cámaras. En cuanto a la actuación del Jurado el resultado de su funcionamiento no ha merecido por ahora una valoración muy favorable, y respecto a la Acción Popular, se ha utilizado en numerosas ocasiones con carácter distorsionante respecto a su fundamentación y al ser una singularidad de nuestro ordenamiento no sería desacertado, en una reforma de la Constitución, estudiar si procede mantenerla.

Si bien el sentimiento constitucional no tiene el arraigo que sería deseable, no puede negarse que buena parte de la ciudadanía conoce, al menos superfi-

cialmente, la Constitución y que en el coloquio popular se la invoca con harta frecuencia, aunque de forma imprecisa y, las más de las veces, equivocada.

Pero no puede negarse que, en tanto que se extiende la vigencia de la Constitución, cada vez es menos desconocida y, quizás, más estimada.

3. Un ordenamiento de libertades, derechos y obligaciones de la ciudadanía

La Constitución española es probablemente la que incluye, comparada con las del contexto de la Unión Europea, el más extenso reconocimiento de derechos y libertades, regulados básicamente en el Título I.

Superando una cuestionable falta de sistemática en su ordenación y resaltando el acierto de fundamentar el orden político y la paz social en los elementos axiomáticos que recoge el art. 10, conviene destacar que la Constitución dedica cuarenta y cinco artículos a la materia que nos ocupa.

Los derechos y libertades han sido objeto de un amplio desarrollo normativo y reglamentario, si exceptuamos el derecho de asociación del artículo 22 (que con algunas modificaciones se rige por la Ley de 24 de diciembre de 1.964), el derecho de petición del artículo 29 (que se ejerce por Ley 92/1960, de 22 de diciembre) y el derecho de huelga del artículo 28, por la oposición de algunos sectores a quienes se ha oído decir «que la mejor Ley de Huelga es la que no existe».

En cuanto a las garantías para su ejercicio, tan condicionantes para la vigencia de un sistema de libertades, la regulación es prometedora. Las posibilidades para su eficaz tutela resultan de la aplicación coordinada de los artículos 24, 53,54 y 161-1-b) de la Constitución, Ley 68/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, hoy Ley de Enjuiciamiento Criminal y Código Penal.

Sin embargo, la experiencia de estos veintiún años ha puesto de manifiesto una crítica e insatisfacción muy generalizada sobre el funcionamiento de los mecanismos garantistas para el ejercicio de estos derechos debido a la excesiva lentitud procedimental tanto en el amparo ordinario por Juzgados y Tribunales como el extraordinario residenciado en el Tribunal Constitucional.

Respecto a los deberes es preciso destacar que, aun manteniéndose el artículo 30 de la Constitución, las actuales reformas hacen desaparecer, en la práctica, el deber de prestación resultante del servicio militar.

4. La Corona en su posición constitucional

Uno de los aciertos de los constituyentes, tanto de los propugnadores de la Jefatura de Estado hereditaria como de los aceptantes resignados. La Institución Monárquica ha conseguido un progresivo grado de adhesión por la correcta aceptación del Rey de su posición constitucional y el cumplimiento, tanto de sus sutiles y menos exteriorizadas funciones de impulso moderador y de arbitraje institucional, como las más explícitas y simbólicas de unidad y permanencia del Estado, de grado máximo de Jefatura de las Fuerzas Armadas y las comprendidas en el artículo 62, todas ellas de actuación «debida».

En la propuesta al Congreso de los Diputados de candidato para la Investidura de Presidente del Gobierno, previa consulta partidista, que resulta de los artículos 62-d, 99 y 114 de la C.E., en las siete ocasiones ha sido investido el Candidato que propuso el Rey, si bien en tres de las propuestas la mayoría absoluta evitaba cualquier discrecionalidad.

En todo caso, como señalamos que acreditan las encuestas, los aciertos de S.M. El Rey, incluida la eficaz paralización del intento de golpe de Estado, con la permanente colaboración de la Reina y demás miembros de la Familia Real, han conseguido un progresivo asentamiento orgánico y popular de una Institución que contaba, hace veintiún años, con limitada aceptación.

Los mecanismos constitucionales de la sucesión en la Corona, en parte reproducción de las previsiones de la Constitución de 1875, aseguran la continuidad en la Jefatura del Estado, lo que quedaría reforzado al contraer matrimonio el Príncipe de Asturias.

Las relaciones del Rey con los líderes y miembros de la clase política han sido muy positivas, así como con los mandatarios extranjeros.

La institucionalización de la Monarquía Parlamentaria, que se ganó el Rey por su impulso a la transición, es uno de los aciertos más positivos del proceso constituyente al conseguirse un consenso en el que participaron partidos de tradición republicana.

La monarquía quedó legitimada nomocráticamente por el referéndum del 6 de diciembre de 1978 y ha conseguido una legitimación de ejercicio por el «buen hacer» de Don Juan Carlos I.

5. Un Parlamento activo

El bicameralismo resultante del proceso constituyente es cuestionado por la reducción de las competencias del Senado, su sumisión al Congreso en tramitación legislativa y su práctica exclusión del control al Gobierno con efectos jurídicos, ya que el Congreso monopoliza investiduras, mociones de censura y cuestiones de confianza.

En cuanto a la composición de las dos Cámaras, la valoración es distinta. Respecto al Congreso se señalan la desproporcionalidad que en la representación de unas provincias respecto a otras genera la desigual población de las circunscripciones provinciales combinada con el modelo D'Hont, para el escrutinio por sistema proporcional.

La reforma del Senado es asunto que viene debatiéndose desde hace quince años, lo que permite señalar las dificultades procedentes de algunas Comunidades Autónomas que no aceptan soluciones federalistas asimétricas, así como la preocupación de los principales partidos estatales por no perder la preponderancia que consigue siempre en el Senado quién gana las Elecciones Generales.

Al margen de estas cuestiones el cumplimiento de las funciones típicas del Parlamento, como la legislativa, financiero-presupuestaria y de control merece un balance positivo, al tiempo que se ha conseguido interesar a un creciente número de ciudadanos por la actividad parlamentaria. (Véase cuadro final).

Quizás pueda señalarse como insatisfactorio no haber conseguido la reforma de los Reglamentos de las Cámaras.

Las actividades menos habituales como la orientación política («indirizzo político») o la elección de miembros de otras instituciones (Presidente del Gobierno; 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial; 8 miembros del Tribunal Constitucional; 9 miembros del Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo), han sido asumidas y realizadas eficazmente, salvo alguna renovación del Tribunal Constitucional.

Se ha acreditado la operatividad de investiduras, mociones de censura (dos), cuestiones de confianza (dos), suplicatorios, etc.

6. Unos gobiernos operativos

Los gobiernos que se han sucedido al frente de las funciones Ejecutiva y de Administración, así como en el ejercicio las políticas, exteriores y defensa, que les atribuye la Constitución, han sido plenamente operativos, sin entrar sobre aciertos, desaciertos o demoras que son inevitables en los Gobiernos, que, ante la limitación de medios o recursos han de optar por un orden de prioridades, según sus líneas programáticas, bien diferenciadas entre los tres partidos que han gobernado en los veintidós años.

Las relaciones Gobierno-Cortes han funcionado con normalidad y con una cooperación constructiva compatible con los controles propios del parlamentarismo.

La gestión de la política exterior ha permitido la presencia destacada de España en la UE, la OTAN, la UEO, la ONU y demás foros internacionales.

Las reformas de la Administración Pública, el proceso de transferencias y la modernización de la gestión son realidades comprobables, así como una expansión de nuestras relaciones especiales con las naciones americanas de habla española.

La estabilidad de los gobiernos, consecuencia de las previsiones y de los mecanismos constitucionales establecidos al efecto, ha quedado suficientemente acreditada, así como la dirección de liderazgo presidencialista con Suárez, Calvo Sotelo, González y Aznar, con diversa intensidad.

La función consultiva atribuida por el artículo 107 de la Constitución al Consejo de Estado se ha llevado a cabo con silenciosa eficacia.

7. Insatisfactorios resultados del Poder Judicial

Probablemente la queja que se ha generalizado actualmente en España sobre la lentitud de la Justicia sea también aplicable a otros países de nuestro entorno, pero el aumento espectacular de las reclamaciones y pretensiones de indemnizaciones por responsabilidad de su mal funcionamiento pone de relieve una realidad insatisfactoria.

La Constitución trató de potenciar a la función judicial dándole el rango de «poder» no utilizado en otros títulos del texto constitucional y dotándole de un órgano específico de gobierno como es el Consejo General del Poder

Judicial, inspirado en los modelos francés e italiano, aunque con una composición diferente y con más competencias que sus homólogos.

La reforma que la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial introdujo en la elección de los miembros del Consejo General, eligiéndose en su totalidad por las Cámaras fue, a mi juicio, un grave error, que quedó consolidado por las ambiguas Sentencias del Tribunal Constitucional 45/86 y 108/86.

El riesgo de politización que preocupó al Constitucional ha venido siendo imputado a numerosas actuaciones de los Consejos Generales de plena procedencia parlamentaria.

Las reformas necesarias son conocidas, pero sólo serían eficaces si cuentan con amplio acuerdo parlamentario, se aplican con constancia y firmeza, aceptando «a priori» que los efectos positivos tardarían en ponerse de manifiesto; probablemente, no hasta que transcurran cinco o seis años.

Hay una elevada coincidencia en concretar que es preciso: continuar con la reforma de las Leyes procesales; suprimir el cuarto turno; mejorar la selección y formación de los nuevos jueces; mejorar las retribuciones del personal judicial que no se ha beneficiado de las recientes elevaciones; reformar la elección de doce miembros del Consejo General del Poder Judicial atribuyéndola a Jueces y Magistrados; y organizar las oficinas judiciales dotándolas de medios modernos y adecuados, y ampliando la función de los Secretarios Judiciales. (Libro Blanco del Poder Judicial. 1998).

En su Título VI, la Constitución ha establecido unos principios y unas caracterizaciones procesales que promueven la independencia y exclusividad de la función judicial, reconociendo responsabilidades objetivas y subjetivas. Pero la Constitución por sí sola no puede garantizar el buen funcionamiento si no se organiza adecuada y eficazmente su operatividad. El marco propicio existe, pero hay que saber convertirlo en realidad.

El Ministerio Fiscal necesita una reflexión sobre su función en el proceso y reconsiderar la posición del Fiscal General, su nombramiento y estabilidad.

8. Un nuevo Estado de las Autonomías en proceso de plena consolidación

La novedad mas notoria de nuestra Constitución es la estructuración del Estado de las Autonomías, que por vía de los artículos 151 y 143 se ha plasmado en diecisiete Comunidades, y Ceuta y Melilla, con su especial estatus. Ha sido un proceso complicado y están próximas a concluir las transferencias.

Ha producido resultados positivos en cuanto a la gestión y consecución de algunas prestaciones sociales y en conseguir la integración e identificación de los ciudadanos con las Instituciones de cada Comunidad. Las atribuciones competenciales del artículo 148 han sido complementadas generosamente con algunas reservadas en el artículo 149 para la Administración General del Estado.

Sin embargo, no se ha conseguido resolver los contenciosos históricos y permanentemente reivindicativos del País Vasco y Cataluña.

La Constitución y los Estatutos, que constituyen el «Bloque de la Constitucionalidad», señalan perspectivas de profundización en el autogobierno, siempre

que se acepte que, conforme a los artículos 1 y 2 de la Constitución, la integridad del territorio español se constituyó históricamente en un solo Estado, todo lo plurinacional que se pretenda postular, pero en el que la totalidad de la soberanía corresponde únicamente al pueblo español, sin «soberanismos» parciales, y que la Administración General del Estado debe conservar las competencias que garantizan la subsistencia del Estado como sujeto de Derecho Internacional, componente de la Unión Europea.

El proceso de avances de la unificación europea se va a realizar, inequívocamente, sobre la base de los Estados Nacionales, por lo que ciertas utopías tienen que racionalizarse y adaptarse, necesariamente, a una realidad contrastada permanentemente. «Hay que dar soluciones políticas a los problemas políticos» postula Herrero de Miñón, pero la política es arte de posibilidades y realidades.

Los Estatutos de Autonomía son susceptibles de revisión y reforma pero teniendo presente que ello requiere Ley Orgánica aprobada en Cortes, según se establece en la Constitución y en los propios Estatutos.

El Estado de las Autonomías fue un intento arriesgado que asumió el Constituyente, justificado por un intento de integración de los pueblos de España en el marco de una amplia desconcentración vertical del poder. Pero pretender variar el diseño del Estado que resultó tanto del artículo 1, apartado 2, como del artículo 2, y del Título VIII, no supone solo una reforma constitucional, sino en realidad un cambio del modelo de Estado e incluso puede consistir en una desmembración del mismo.

La consecución de una solución pragmática y consensuada, dentro del Estado de las Autonomías, es el reto que viene a coincidir con el XXI Aniversario Constitucional y con el mantenimiento de una convivencia pacífica que es base de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho y único marco para el progreso y bienestar futuro.

Finalmente, ante un pretendido derecho de autodeterminación que no tiene cabida en la Constitución, como precisa Segundo Ruíz Rodríguez demuestran mayor ética, además de talante democrático, quienes rechazan la formulación constitucional del principio de autodeterminación que quienes lo reivindicán, sin tener en cuenta estos últimos los derechos individuales de los ciudadanos, la estabilidad del Estado, los desgarros sociales que su mero planteamiento provoca, sin tener en cuenta el callejón sin salida al que conducen a los pueblos que dicen representar.

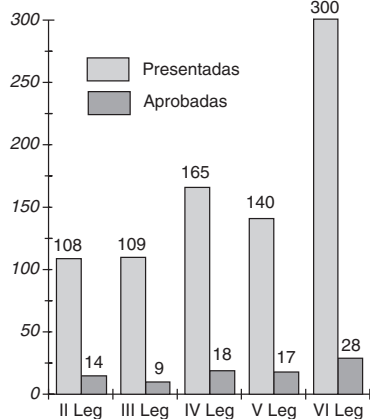
9. Una modalidad de constitucionalidad concentrada que ha resultado eficaz

El funcionamiento durante veintiún años del Tribunal Constitucional, de modelo «Kelseniano», ha acreditado su utilidad para garantizar que la producción normativa se ha ajustado al orden constitucional.

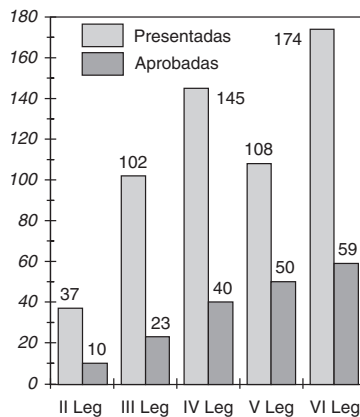
Las numerosas sentencias han venido resolviendo recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, conflictos competenciales y el amparo extraordinario ante infracciones de los derechos fundamentales.

Estadística comparativa de la actividad parlamentaria con los gobiernos del PSOE y PP

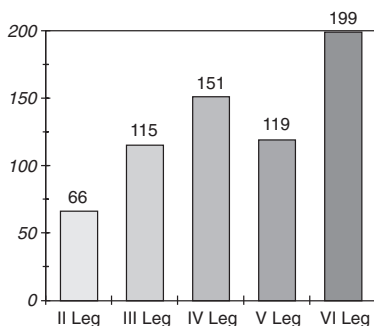
Proposiciones de Ley de los Grupos



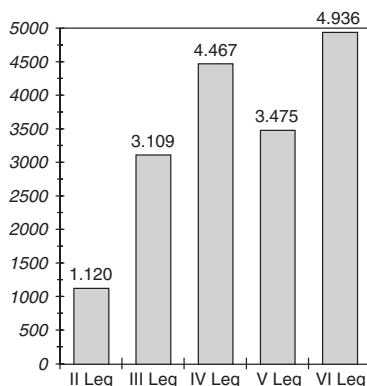
Mociones



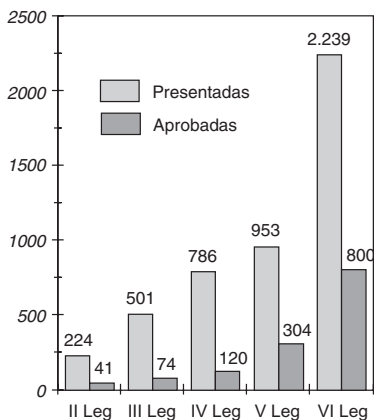
Interpelaciones debatidas



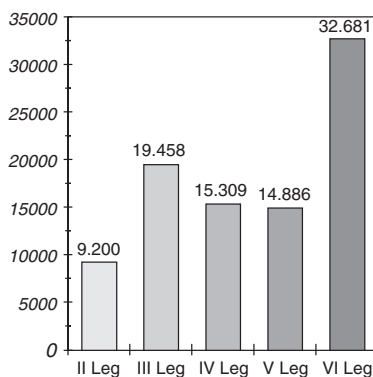
Preguntas orales al Gobierno



Proposiciones no de Ley



Preguntas escritas al Gobierno



Fuente: «ABC» 19-1-2000 pág. 20.

La acumulación de asuntos en el Tribunal Constitucional ha ocasionado retrasos inconvenientes para su actividad jurisdiccional.

Una posible solución para aligerar la carga de actividad que recae sobre el Tribunal Constitucional consistiría en llevar a cabo las reformas necesarias para que los recursos de amparo se residenciaran en una Sala de nueva creación en el Tribunal Supremo.

No puede estudiarse nuestro ordenamiento constitucional sin tener permanentemente presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha contribuido a interpretar y conservar la Constitución.

10. Breve balance conclusivo

El progreso, avances, mejoras de bienestar y de prestaciones sociales, la modernización y convivencia pacífica, no obstante la lacra terrorista, se han conseguido en el marco de la primera Constitución que fue elaborada por consenso y reafirman su validez y la exigencia de defender su preservación básica.

Una constitución no es un artificio milagrero capaz de resolver por sí sola todos los problemas que en una sociedad plural, en permanente proceso de cambio por los avances tecnológicos y por las alteraciones que la globalización mundial vienen produciéndose, desbordando la capacidad de los Estados para afrontar por sí solos la adopción de las difíciles soluciones para los complejos problemas de contenido económico y social.

La adhesión progresiva y la lealtad creciente de la ciudadanía a nuestra Ley Fundamental aconsejan y exigen laborar para su mantenimiento futuro.

Un mundo cada vez más competitivo y nuestro inevitable protagonismo en la continuidad de construcción de una Europa Supranacional, en permanente proceso de extensión territorial e integración competencial, requiere una estabilidad y convivencia interna que actualmente solo puede conseguirse en el ámbito de la Constitución de 1978.

Como acertadamente expone Bartolomé Clavero, «al fin y al cabo Constitución es esto, interlocución en pie de derecho. Por esto encierra méritos para ser cultura de culturas, lengua entre lenguas».

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: «Estudios sobre la reforma del Senado», Edición propia, 1999.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «Curso de Derecho Constitucional», dos volúmenes, Tecnos, 1993.
- ALZAGA, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: «Derecho Político Español I y II», Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1998.
- ALZAGA, Oscar (Dir.): «Comentarios a la Constitución Española de 1978», Tomo IX, (113 al 127), Edersa, 1998
- ARAGÓN, Manuel y Rubio, Francisco: «La Jurisdicción Constitucional».
- ARAGÓN, Manuel: «La Monarquía Parlamentaria», Tecnos.

- AZNAR, José María y treinta y dos autores más: «La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia», Congreso de los Diputados. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- BREY BLANCO, José Luis: «Ideologías, transición política en España y Constitución», A.D.I., 1998.
- CAVERO, Iñigo y Zamora, Tomás: «El ordenamiento constitucional español», Universitas (en impresión).
- CISNEROS, Gabriel y otros Ponentes Constituyentes, «20 años después. La Constitución cara al Siglo XXI», Taurus, 1998.
- CLAVERO, BARTOLOMÉ: «Happy Constitución», Editorial Trotta, 1997.
- Consejo General del Poder Judicial: «Libro Blanco del Poder Judicial», 1998.
- CUENCA TORIBIO, José Manuel: «Estudios de historia política contemporánea», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- DÍEZ PICAZO, J.: «Tribunal Constitucional, jurisdicción ordinaria y derechos humanos», 1998.
- ESTEBAN, Jorge de y González Trevijano, Pedro: «Curso de Derecho Constitucional Español».
- Fundación BBV: «Foralismo, derechos históricos y democracia», Edición propia, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «El sistema Europeo de protección de los derechos humanos», 1983.
- HELLER, Hermann: «Teoría del Estado», Fondo de Cultura Económica (Méjico).
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: «Derechos Históricos y Constitución», Taurus, 1998.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: «Los Regímenes Políticos Contemporáneos», Tecnos.
- OÑATE RUBALCABA, Pablo: «Consenso e ideologías en la transición política española», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Segundo: «La teoría del derecho de autodeterminación», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- SCHMITT, Carl: «Teoría de la Constitución», Alianza Editorial, 1986.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: «Principios de Derecho Constitucional Español», Universidad Complutense de Madrid.
- V.V.A.A.: «La Monarquía Española entre 1876 y 1978», Fundación Institucional Española, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- V.V.A.A.: «La reforma de la Constitución», Revista de Derecho Político, UNED, N.º 36, 1992.
- VEGA, Pedro: «La Reforma Constitucional», Tecnos.