

# LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA EN SUS PRIMEROS 30 AÑOS

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne\*

La Constitución vigente en España presenta una serie de originalidades que vale la pena comentar. Es la única que fue elaborada por un Parlamento ordinario, sin especial encargo de elaborar una Constitución; por lo mismo, pasó por un Congreso de los Diputados y un Senado. El Congreso fue totalmente elegido, mientras que en el Senado hubo un número limitado de senadores nombrados por el Rey, entre los que estaba el flamante Premio Nóbel de Literatura, Camilo José de Cela, que se distinguió por sus contribuciones relativas a la terminología empleada. A diferencia de lo ocurrido en la Europa posterior al Tratado de Versalles, en la que surgió un grupo de constitucionalistas dispuestos a apurar nuevas ideas de perfección constitucionalista, respecto de los Estados creados en el siglo XIX, fueron escasas las aportaciones que después de la 2ª Guerra Mundial se incluyeron en las nuevas Constituciones (Portugal, Grecia), debiendo en cambio subrayarse la influencia producida por la aplicación de varios textos dedicados a hacer listas de los Derechos Humanos, a nivel europeo o mundial. Con todo, desde una visión superficial la única novedad institucional, después de los trabajos de la Ponencia del Congreso (de la que me honré en formar parte), de la Comisión del Senado, de los Plenos de ambas cámaras y de la Comisión Mixta (de la que fui excluido) sería, en primer lugar el Defensor del Pueblo, en la creciente extensión de una institución, de nombre *Ombudsman*, por el crecimiento de las Administraciones Públicas, después de un recorrido por los primeros usuarios, los países escandinavos.

En cambio, hay otra adición en este texto constitucional, respecto de los anteriores, que es la creación de *autonomías regionales* (con un carácter mucho más ambicioso que en la Constitución de 1931) y en torno al cual han surgido los

---

\* Sesión del día 7 de octubre de 2008.

temas más difíciles de la nueva era constitucional. No porque no estuvieran previstos por los redactores de la Constitución, que dieron al gobierno (art. 55) amplios poderes para restringir los posibles abusos, pero lo cierto es que dicho artículo no ha sido aplicado ni una sola vez, y que en este momento la disparatada consulta popular del Lendakari Ibarretche intenta nada menos que plantear una inviable consulta de secesión total del País Vasco (Euskadi) del resto de España, del mismo modo que desde Cataluña se ha intentado poner en vigor un sistema de financiación autonómica claramente contrario a los principios y al mismo tenor literal de importantes artículos constitucionales.

Al servicio de estas causas han surgido diversos movimientos terroristas, como ETA en el País Vasco (que hasta la llegada del Presidente Sarkozy disfrutó de una inadmisibles libertad por parte de varios gobiernos franceses, con algunos de cuyos titulares tuve ocasión de conversar con toda sinceridad), hubo un intento igualmente en Cataluña, que cometió unos pocos asesinatos políticos, pero que fue rápidamente rechazada por la sociedad catalana, y en la propia Galicia, donde un descerebrado "Exército guerrilleiro galego" cometió varios crímenes (entre ellos, la voladura de mi casa de vacaciones en Perbes), para ser igualmente rechazada por la mayoría de la población.

La intención del constituyente fue correcta, pero es necesario aclarar una serie de cosas en materia de los idiomas. Personalmente, entiendo que todos los problemas posibles tendrían solución dentro de la propia Constitución, sin necesidad de reformas, pero exigen una clarificación política, en los programas electorales, en los sistemas educativos, en los debates parlamentarios, en las resoluciones judiciales (en particular, del Tribunal Constitucional) para asegurar la unidad y permanencia de uno de los Estados más antiguos y más consolidados de Europa, que además, disfruta de una lengua extendida por varios continentes y que figura entre las más nobles y prestigiosas del mundo, el castellano o español, la lengua de Cervantes.

Y todo ello en un momento en que por Europa entera se advierte la seriedad del problema, como lo confirman las desintegración de Yugoslavia, el problema planteado en el Reino Belga, y todos los demás que, de modo u otro, están creando conflictos, fracturas, genocidios monstruosos y otros desgracias en nuestro mundo.

## **TEXTOS CONSTITUCIONALES**

En el Preámbulo figura un párrafo que dice lo siguiente, entre los fines de la Constitución: "Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones".

Nada de ello se opone a la unidad del Estado español, sin perjuicio de las autonomías previstas en el Título VIII”.

En el Título Preliminar, hay alusiones a los temas que nos ocupan.

En el Artículo 1, el número 2 dice de modo claro y tajante: “La soberanía nacional *reside en el pueblo español*, del que emanan los poderes del Estado”. Más claro imposible: una *soberanía única e indivisible*.

Ello es confirmado de modo igualmente inequívoco en el artículo 2: “La Constitución se fundamenta en la *indivisible unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”. Debe reconocerse que la introducción de la voz nacionalidades no fue un acierto (yo me opuse), pero no cambia lo esencial de las decisiones jurídicas.

El artículo 3 dice que “el castellano *es la lengua española oficial del Estado*” añadiendo que todos los españoles tienen el *deber de conocerla y derecho a usarla*”. En el número 2 del mismo artículo 3 se dice lo siguiente: “Las demás lenguas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos”.

El número 3 del citado artículo añade lo siguiente: “La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural, que será objeto de especial respeto y protección”.

Creemos que en estas disposiciones generales hay una importante base interpretativa antes de pasar al análisis del Capítulo tercero de la Constitución, “De las Comunidades Autónomas”. No obstante, aún mencionaremos del Título Preliminar los artículos 8 y 9.

El artículo 8 trata de las Fuerzas Armadas y dice lo siguiente: “Tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento Constitucional”.

El artículo 9 subraya que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

En el Título 1 (Derechos y deberes) merece ser recordado el artículo 40 “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico, y para la *distribución de la renta regional* y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”.

También interesa el artículo 46: “Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de *los pueblos de España* y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley Penal sancionará los atentados contra este patrimonio”.

El Título VIII, “De la organización territorial del Estado” es el dedicado a las autonomías territoriales, en tres niveles: municipal, provincial y regional. Se divide en tres capítulos. El primero establece los *principios generales*.

Artículo 137 dice que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan” y añade “Todas estas entidades gozan de autonomía *para la gestión de sus respectivos intereses*”.

El artículo 138 desarrolla otro principio general: el de la solidaridad: “El Estado garantiza la *realización efectiva del principio de solidaridad* consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el *establecimiento de un equilibrio económico*, adecuado y justo *entre las diversas partes del territorio español*, y atendiendo en particular a las *circunstancias del hecho insular*. Y en su número 2 añade: “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en *ningún caso, privilegios económicos o sociales*”<sup>1</sup>.

El capítulo segundo 2 “De la Administración Local” recuerda en tres artículos (140, 141 y 142) lo relativo a las administraciones locales y provinciales; y al final del artículo 142, dice que “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

A estos se refiere el más extenso e innovador capítulo Tercero (artículos 143 a 158). El artículo 143 indica quiénes pueden optar a la condición de *Comunidades Autónomas*: “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica. La aplicación de los indicados criterios se realizó con gran generosidad, y las demandas de autonomía fueron probablemente más rápidas de lo esperado, y no dieron lugar a dificultades. Ahora bien, desde la aplicación del primer Estatuto, el del País Vasco, hubo claras indicaciones de quienes aspiraban a techos más altos, como hoy es público y notorio.

---

<sup>1</sup> Como es sabido, tras la Guerra de Sucesión, en el Reinado de Felipe V, se abolieron los fueros de contenido económico, excepto los de carácter fiscal, hasta hoy vigentes en Navarra y el País Vasco.

El artículo 144 autoriza a las Cortes Generales para que, mediante ley orgánica, puedan flexibilizar los requisitos indicados, autorizando la aceptación de provincias únicas (como son los casos de La Rioja o Cantabria) o para territorios que no están integrados en la organización provincial o para simplificar el proceso previsto en el número 2 del artículo 143.

El artículo 145 prohíbe la federación, “en ningún caso” de varias Comunidades Autónomas, y exige la autorización de las Cortes para celebrar convenios sobre *gestión y prestación* de servicios.

Los artículos 146 y 147 se refieren a la elaboración de los Estatutos, que en todo caso deberán ser redefinidos por Ley en las Cortes Generales. Su contenido básico está descrito en el artículo 148, que también establece que su reforma ha de ser aprobada por ley orgánica de las Cortes Generales.

El artículo 148 enumera las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en 22 números, aclarando que, pasados cinco años, pueden ser ampliados dentro de los límites estrictos del artículo 149, que enumera las *competencias exclusivas* del Estado, en total 32. No debe haber duda al respecto, así que prevalece la facultad del Estado para oponerse a cualquier extralimitación. Por otra parte, se aclara que, en todo caso, el derecho estatal es supletorio del derecho autonómico.

El artículo 150 establece la posibilidad de delegar las facultades exclusivas del Estado a las Comunidades Autónomas, en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal; establecimiento que, sin perjuicio de las facultades de los Tribunales, en cada *ley marco* se establecerá el control directo por las Cortes Generales. El Estado podrá, además, dictar leyes armonizadoras de las disposiciones de las Comunidades, dentro de sus competencias.

Los artículos 151 y 152 sientan las bases de criterios generales para los Estatutos. El artículo 153 se vincula a los órganos de control de su funcionamiento, dando competencia al respecto al Tribunal Constitucional, al Gobierno, a la jurisdicción contencioso-administrativa y al Tribunal de Cuentas. El artículo 154 establece que en cada Comunidad Autónoma habrá un Delegado que coordinará la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad y coordinará, en su caso, con la propia de la autonomía.

El artículo 155 (que no sabemos que haya sido aplicado nunca) es el cese definitivo de toda continuidad autonómica contraria a la Constitución o a la ley. Dice así: “Si una comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, o actuase de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la

Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, *podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general*, añadiéndose que “para la ejecución de las medidas “el Gobierno” podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

El artículo 156, establece que “las Comunidades Autónomas poseerán *autonomía financiera* para el desarrollo y ejecución de sus competencias “con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad *entre todos los españoles*”. El propio 156 y el 157 establecen los recursos disponibles y el 158 permite completarlos con asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales, aparte de preverse la constitución de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión de Comunidades Autónomas o Provincias (hoy todas las provincias pertenecen a una Comunidad Autónoma).

Finalmente, el artículo 161, al regular el Tribunal Constitucional, le atribuye (art. 161,2) el control de las disposiciones y resoluciones de los órganos de las Comunidades autónomas. En su artículo 162 faculta a las asambleas y órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas a dirigirse al Tribunal Constitucional en defensa de sus derechos.

Parece evidente, en virtud de todo lo expuesto, que la *interpretación nacionalista* de las autonomías en nuestra Constitución carece de todo fundamento. Esperemos que el Gobierno de la Nación sepa estar en su sitio, y acabar con los intentos de convertir la autonomía en lo que no es, con arreglo a nuestra Constitución.