



**CEU**

*Instituto de Estudios  
de la Democracia*

*Universidad San Pablo*

**Documento de Trabajo**

**Papeles del Aula Política**

Número 1 / Junio 2007

## **Una propuesta de reforma constitucional**

---

**Alfredo Dagnino Guerra**

*CEU Ediciones*

**Documento de Trabajo**  
**Papeles del Aula Política**  
Número 1 / Junio 2007

## **Una propuesta de reforma constitucional**

---

**Alfredo Dagnino Guerra**

*CEU Ediciones*

El Instituto de Estudios de la Democracia (ID) es un centro de investigación y estudios superiores de posgrado, especializado en la promoción de nuevo conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales, vinculado a la Universidad CEU San Pablo.

El Aula Política se propone integrar a un grupo de personas interesadas en la vida pública y en los retos que se plantean al hombre y a la sociedad. Basada en la libertad para afrontar los debates, sus miembros se reúnen periódicamente para analizar ideas relacionadas con los aspectos básicos de la democracia.

Los Documentos de Trabajo del Instituto tienen por función asegurar la transferencia de conocimientos aportados por cada uno de los centros que se asocian en el ID. Comprenden varias colecciones definidas por las respectivas áreas temáticas en que se especializa cada centro.

Mediante la colección “Papeles del Aula Política” se editan los resultados de las ponencias presentadas y discutidas en las sesiones ordinarias del Aula. También tendrán cabida los ensayos y estudios promovidos por sus miembros referentes a las mismas áreas de conocimiento. Finalmente, la colección publicará los originales de las conferencias organizadas por el Aula Política.

Serie Papeles del Aula Política (Instituto de Estudios de la Democracia)

### **Una propuesta de reforma constitucional**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos reservados © 2007, por Alfredo Dagnino Guerra

Derechos reservados © 2007, por Fundación Universitaria San Pablo-CEU

CEU Ediciones

Julián Romea, 18 - 28003 Madrid

<http://www.ceu.es>

Instituto de Estudios de la Democracia

Universidad CEU San Pablo

Julián Romea, 23 Edificio B - 28003 Madrid

Teléfono: 91 456 63 11 / Fax: 91 514 01 41

[id@ceu.es](mailto:id@ceu.es), [www.ceu.es/usp/id](http://www.ceu.es/usp/id)

ISBN: 978-84-96860-33-9

Depósito legal: M-30289-2007

Compuesto e impreso en el Servicio de Publicaciones de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU

# Sumario

I .....	5
II .....	6
III .....	8
III.1. Superación de la apertura inicial del modelo de descentralización política .....	8
III.2. Indisponibilidad unilateral por las Comunidades Autónomas de sus propios ámbitos competenciales .....	9
III.3. Medidas de reforzamiento de la existencia y unidad de la Nación (española) .....	10
III.4. Medidas de reforzamiento de los principios generales de la relación de las Comunidades Autónomas con el Estado: solidaridad e igualdad.....	11
III.4.1. Principio de solidaridad.....	11
III.4.2. Principio de igualdad .....	12
III.5. Medidas de redefinición y racionalización del esquema constitucional de reparto de competencias .....	13
III.5.1. Determinación expresa de las competencias del Estado que no son susceptibles de transferencia ni delegación .....	13
III.5.2. Modificación o derogación del artículo 150.2 de la Constitución .....	13
III.5.3. Medidas de reforzamiento de la unidad jurisdiccional, fiscal y de mercado .....	14
III.5.4. Reforzamiento del castellano como lengua oficial de España .....	15
III.6. Medidas de garantía de sujeción de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía a la Constitución.....	16
III.6.1. Medidas de reforzamiento del quórum exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, así como de sus reformas o modificaciones.....	16
III.6.2. Medidas que garanticen el control previo de inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.....	17
III.7. Modificación del sistema electoral .....	18
III.8. Medidas de excepción frente a las Comunidades Autónomas que no cumplan con las obligaciones que les impone la Constitución y las leyes o que actúen atentando gravemente al interés general de España .....	19
IV .....	19

# I

Hace veintiséis años comenzó una nueva etapa en la historia de España. La meta hacia la cual se orientó esa nueva etapa era la que el pueblo español anhelaba: el definitivo protagonismo en su propio destino en democracia y libertad.

Pero si la meta era clara, el camino para llegar a ella era incierto y lleno de dificultades. Puede decirse con orgullo que la determinación y el buen sentido de la clase política y del pueblo español hicieron posible allanar esas dificultades. En ese proceso, la Corona representó una voluntad de impulso, un motor para la transformación política, un poder moderador. Y la Constitución, el marco del nuevo orden político.

Una Constitución basada en la idea de pacto y de compromiso político, probablemente la única Constitución auténticamente consensuada de nuestra historia política, que

rompía con el maleficio de nuestro constitucionalismo, caracterizado por una sucesión de textos que las fuerzas políticas dominantes iban imponiendo. Se quería una Constitución perdurable y con el máximo asentimiento social y político. Y una Constitución que sirviese a la reconciliación nacional y a la definitiva superación de las luchas fratricidas entre las dos España.

Hoy, veintiséis años después, España, lejos de ser una nación orgullosa de sí misma por el éxito de la reforma política y por el desarrollo social y económico alcanzado, se encuentra de nuevo ante un desafío histórico, ante una auténtica encrucijada, que no sólo le impide disfrutar de ese éxito, sino que algunos se han propuesto denodadamente transmutar el éxito en fracaso, como si nada de lo ocurrido durante estos años no hubiese valido la pena. Y no parece que nos equivoquemos si afirmamos que la situación actual en nuestra patria comienza a tomar sombrías tonalidades.

El auge de los nacionalismos exacerbados, el cuestionamiento de la existencia y unidad de la nación española, la puesta en marcha de una reforma constitucional que reviste caracteres de auténtico proceso constituyente, una actitud de confrontación que viene a violentar el espíritu de concordia nacional trabajosamente labrada en la Transición, y la promoción de políticas públicas inspiradas en un laicismo impropio de una sociedad democrática y más aun de un Estado aconfesional, son todos ellos factores y circunstancias que amenazan con truncar la normalidad social y política de nuestra nación y con producir una fractura en la convivencia de los españoles, y que nos llevan a destacar la gravedad del momento presente.

## II

Si centramos la atención en lo que podríamos calificar como “cuestión nacional” (que no cuestión territorial), no cabe ignorar que nuestra nación atraviesa por momentos difíciles. Tal dificultad deriva precisamente de la creciente influencia política de unos nacionalismos, esencialmente desleales hacia España y hacia el orden constitucional, originada y alimentada por ciertas servidumbres difíciles de justificar, por no pocos complejos de los que aun no nos hemos desprendido, y en buena medida también por un perverso sistema electoral que hace que las mayorías nacionales acaben doblegadas ante las minorías nacionalistas, y que éstas se conviertan en árbitros de la situación no sólo en sus respectivos territorios (como es el caso de Cataluña, País Vasco, Galicia), y hasta condicionando las mayorías en las que se apoya el Gobierno de España.

Esta creciente influencia de los nacionalismos se ha transmutado en una auténtica ofensiva que no puede ocultar el hecho básico de que, el impulso que le anima, es la revisión de la titularidad del poder constituyente, y de que, la pretensión de quienes incitan su puesta en marcha, es netamente “soberanista”, acaso independentista, aunque a veces se vea enmascarada bajo alambicadas formulaciones jurídico políticas que no aspiren, por lo menos en apariencia, y en todo caso a corto plazo, a una ruptura total y formal con España.

No son marginales formaciones extraparlamentarias quienes propugnan tales objetivos. Hay un partido político, Izquierda Republicana de Cataluña, que, si bien minoritario, ha permitido al socialismo catalán formar gobierno, participando en él, y condicionando de manera pública y notoria la mayoría en la que el actual Gobierno de la Nación quiere apoyarse. Un partido que no tiene reparos en proclamar que desde el punto de vista cultural y nacional Cataluña es independiente y que está dispuesto a pactar con el Estado los servicios que debe pagar y a cooperar con aquellos territorios del resto del Estado que necesiten ahora de la cooperación de Cataluña, aunque ya se nos advierte que la cooperación de Cataluña no va a durar toda la vida. En ese contexto, el actual Presidente de la Generalidad de Cataluña, el socialista Pascual Maragall, ya advirtió que las exigencias que hoy pone sobre la mesa su partido y su Gobierno no son separatistas, pero que si su pretensión se atiende dará para aguantar un período de 25 o 50 años más, aunque nunca se va a cerrar el modelo de Estado, al tiempo que advirtió que toda nación aspira a un Estado propio.

Tales planteamientos no están demasiado alejados de los que anteriormente mantuvo otra formación política nacionalista, supuestamente moderada, Convergencia y Unión, que ya predijo que algún día habría alguna reforma importante de la Constitución, pero al ser muy difícil reformarla, porque está blindada, en el seno de dicha formación política ya se proponía la reinterpretación de la Constitución y el Estatuto y explorar todas las posibilidades del artículo 150.2 de la Constitución, y que, en definitiva, el Gobierno catalán debía convertirse en la única autoridad en todos los asuntos relacionados con las competencias del Estado.

Simultáneamente, el Gobierno del Partido Nacionalista Vasco, ni siquiera se planteó una reforma constitucional, sino que puso en marcha una iniciativa política, el Estatuto para la Comunidad Política de Euskadi (vulgarmente conocido en la opinión pública como “*Plan Ibarreche*”), aprobado en su día por su Asamblea Legislativa, en el que se proclamaba la soberanía del pueblo vasco, se afirma su identidad pero no dentro de España sino del conjunto de los pueblos de Europa, y en el que, por supuesto, se reconocía a si mismo el derecho de autodeterminación. En virtud de esa propuesta de Estatuto no se declaraba la separación de España, sino que decidían “*asociarse libremente*” al Estado español, pero además en las condiciones que ellos mismos señalaban, a cuyo efecto subvertían unilateralmente el orden constitucional, atribuyéndose facultades y prerrogativas de las que carecían, suprimiendo los poderes de intervención en la Comunidad Autónoma que hoy permite el artículo 155 de nuestra Carta Magna y reduciendo a siete las treinta y dos competencias que la Constitución configura

como exclusivas del Estado según el artículo 149 de la misma, competencias que además debían ajustarse por el Estado con la necesaria participación de los poderes actuantes de Euskadi.

Aunque el Gobierno de la Nación formuló, con fundamento en el artículo 161.2 de la Constitución, la correspondiente impugnación ante el Tribunal Constitucional frente a los actos de aprobación por el Gobierno vasco de la propuesta de Estatuto y de su calificación por la mesa de la Asamblea Legislativa, el Gobierno vasco logró sortear ese obstáculo, toda vez que el Tribunal Constitucional acordó su inadmisión de trámite, más de seis meses después de que dicha impugnación se formulase y después de las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004, por entender que los actos objeto de impugnación carecían de idoneidad procesal para su impugnación, lo que permitió la continuación de su tramitación y la posterior remisión de la propuesta de Estatuto a las Cortes Generales, que finalmente fue rechazado *“in extremis”* en el trámite de toma en consideración.

Tras el cambio político producido como consecuencia de las elecciones generales celebradas el día 14 de marzo de 2004, el Gobierno *“tripartito”* de Cataluña promovió la iniciativa de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, después de no pocos avatares políticos, fue aprobada por su Asamblea Legislativa, remitido al Congreso, admitido a trámite a trámite por la Mesa de la Cámara, aprobado por el Congreso, remitido al Senado y aprobado por esta última cámara en la sesión plenaria celebrada el día 10 de mayo de 2006. Suele argumentarse por algunos que la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña no hace si no profundizar en el autogobierno. Nada más lejos de la realidad. Tal propuesta no puede ni tan siquiera calificarse de *“reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”*, por cuanto implica una auténtica ruptura unilateral de Cataluña con España y opera una mutación del orden constitucional establecido, como se deduce sin mayor esfuerzo de un recorrido por el texto que el presidente del Parlamento catalán presentó en el registro del Congreso de los Diputados, y que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 21 de octubre de 2005, acordó de manera sorprendente calificar como *“propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía”* y admitir a trámite, y que ha sido posteriormente aprobado definitivamente por el Senado el 10 de mayo de 2006 y aprobado el Decreto 170/2006, de 18 de mayo, por el que se somete a referéndum, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía aprobado por las Cortes Generales.

Pero tan inquietante como la estrategia política seguida por el nacionalismo para la consecución de los objetivos perseguidos, es la actitud que se manifiesta desde el Gobierno de la Nación y desde las instituciones del Estado, no ya sólo de falta de firmeza y determinación, sino de condescendencia y hasta de claudicación frente a la ofensiva de unas fuerzas nacionalistas instaladas ya en la deslealtad institucional y hasta en la desobediencia civil hacia el Estado. Y porque no decirlo, también la actitud mimética desde otras Comunidades Autónomas, unas gobernadas por el Partido Popular (como la Comunidad Valenciana) y otras gobernadas por el Partido Socialista de Obrero Español (como la Comunidad Autónoma de Andalucía), que ya han promovido o están promoviendo propuestas de nuevos Estatutos, que rebasan notablemente los límites de la Constitución, incidiendo sobre competencias reservadas al Estado, con grave perjuicio para los principios de unidad, igualdad y solidaridad.

# III

Este es el contexto político desde el que, a mi modo de ver, debe enfocarse el debate y la reflexión común en el seno del Aula Política sobre las medidas y las iniciativas que desde las instituciones o, en su caso, desde la sociedad civil, pueden y deben plantearse para hacer frente a una situación tan inquietante para el bien común de España y que puede objetivamente constituir la última vuelta de tuerca en el proceso de ruptura y desintegración de España.

Entre las medidas que cabría eventualmente plantear, se encuentra la de promover el ejercicio de una iniciativa de reforma constitucional que permitiera superar la apertura e indeterminación del modelo de organización territorial del Estado, y de este modo garantizar y reforzar la existencia y unidad de la Nación española y, por consiguiente, del Estado. No se ocultan los problemas que una eventual iniciativa de esta índole plantea a los efectos de poder articular su viabilidad, pero al margen de los problemas de estrategia que una posible reforma constitucional de este sesgo puede objetivamente suscitar, no parece descabellado reflexionar y debatir sobre los términos en que dicha reforma podría plantearse y en qué habría de incidir.

En este orden de consideraciones, cabría exponer los siguientes planteamientos:

## III. 1. Superación de la apertura inicial del modelo de descentralización política

La primera cuestión que debe plantearse como objetivo de una reforma constitucional como la que ahora se plantea debe ser la de superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecida por el constituyente. Esta apertura, que fue consecuencia del llamado “*principio dispositivo*”, dejó en manos de los sujetos territorialmente legitimados la determinación del número de Comunidades Autónomas y sus competencias. Ello dio lugar a un largo proceso en tres etapas: la primera, desde la celebración de las elecciones generales en 1979 hasta 1983, fecha de aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía y en la que se dictó la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto relativa a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (comúnmente conocida como LOAPA); la segunda, desde estos últimos hitos y hasta los pactos autonómicos de 1992, plasmados en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre; y la última de ellas, que se inicia con esos pactos autonómicos y en la que tienen lugar las reformas estatutarias destinadas a incorporar las competencias transferidas por la citada Ley Orgánica, y que, en cierto sentido, se prolonga hasta el momento presente.

La característica más destacada de este modelo ha sido la de permanecer abierto a impulsos del principio dispositivo, lo que ha provocado una situación de desbordamiento del modelo de organización territorial del Estado técnicamente mal concebido en el Título VIII de la Constitución y políticamente peor desarrollado ejecutado; modelo que además se distancia cada vez más de su configuración primigenia y camina “*de facto*” hacia fórmulas “*confederales*” en las que se discute, implícita y hasta expresamente, sobre quien recae la soberanía (afirmándose sin ambages que ésta es compartida entre el Estado y los sujetos territoriales) y a quien corresponde la titularidad del poder político constituyente.

Esta actitud de huída hacia delante, agravada por una actitud de permanentes concesiones al nacionalismo por parte de los sucesivos gobiernos para garantizar su propia estabilidad política, y hasta como política de apaciguamiento frente al nacionalismo, ha llevado a la transferencia de competencias que van más allá de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía, y a la abdicación por parte del Estado de competencias

que la Constitución le atribuye con carácter exclusivo bien por que afectan a la soberanía del Estado o al interés general de España, en favor de las Comunidades Autónomas (así, por ejemplo, las competencias en materia de seguridad pública, inmigración y extranjería, hacienda pública, medios personales y materiales de la administración de justicia, legislación civil, puertos, aeropuertos, etc.), pero también dejando de cumplir con las medidas de garantía frente a las competencias transferidas o delegadas, como es el caso de la “alta inspección” que no ejerce, o dejando de impugnar o de plantear los correspondientes conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, o desistiendo de forma masiva de las impugnaciones ya deducidas y de los conflictos ya planteados.

### III.2. Indisponibilidad unilateral por las Comunidades Autónomas de sus propios ámbitos competenciales

A diferencia de lo que sucede en los Estados federales o regionales, en España son los Estatutos de Autonomía, y no la Constitución u otras normas de idéntico rango, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y por ello también, a contrario, eliminan el conjunto de competencias que, además de las que la Constitución les reserva en exclusiva, quedan en manos del Estado en relación con cada Comunidad. Es ésta una de las más relevantes peculiaridades del sistema de organización territorial que deriva de la Constitución, en cuya virtud se reconoce a las Comunidades Autónomas una potestad exorbitante que les permite tanto impulsar el cambio a través de la reforma de los Estatutos como impedirlo, vetando las que consideren inadecuadas. Tal planteamiento excede no sólo de la potestad de autoorganización de los entes dotados de autonomía administrativa, sino que va incluso más allá de la que las Constituciones federales reconocen a los Estados miembros para la reforma de sus propias Constituciones.

Ciertamente que en el Derecho comparado esos Estados miembros de una Federación suelen poder acordar la reforma de su Constitución por sí mismos y que el único medio de que dispone el poder federal para oponerse eventualmente a esa decisión es el de la impugnación de la constitucionalidad de la reforma por infracción de los límites establecidos en la Constitución federal, en tanto que en el ordenamiento patrio han de contar con el concurso de las Cortes Generales para la reforma de sus Estatutos. Pero de esa diferencia no cabe deducir que la facultad de autodisposición de las Comunidades Autónomas sea menor que la de los Estados miembros de una Federación, por la razón de que los Estatutos de aquellas tienen un alcance mucho más amplio que el de las Constituciones de éstos, e inciden sobre relaciones que en las Federaciones están disciplinadas sólo por la Constitución federal.

Supuesto que, como se ha señalado anteriormente, las circunstancias que llevaron a su establecimiento han quedado superadas, el mantenimiento de este sistema no parece una ventaja, sino una auténtica rémora que precisamente propicia el que mediante las correspondientes iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas puedan disponer unilateralmente de sus ámbitos competenciales y, por derivación, del ámbito de competencias del Estado, hasta el punto de producir una mutación constitucional del sistema.

### III.3. Medidas de reforzamiento de la existencia y unidad de la Nación (española)

La Constitución reconoce y proclama la indisoluble unidad de la Nación (española), patria común e indivisible de los españoles, y al propio tiempo reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2).

De esta formulación constitucional se siguen por deducción y a través de una recta interpretación de la propia Constitución ciertas premisas que se erigen en principios fundantes y fundamentadores de nuestro sistema constitucional, principios que, de alguna u otra manera, debieran encontrar un reflejo explícito en el texto constitucional.

Tales premisas serían, entre otras, las siguientes:

a) Que la Constitución se fundamenta en la Nación (española), cuya existencia constituye una realidad previa, y no es fruto del pacto político de 1978, ni por consiguiente es disponible por el Estado, y menos aún por ninguna de sus partes, fragmentos o territorios.

b) Que la Nación (española), en cuanto patria común de los españoles, es única e indivisible, sin que, por consiguiente, sea dable reconocer naciones, ni comunidades nacionales o realidades políticas nacionales, dentro de la Nación (española), puesto que, además de ser una contradicción en sus propios términos, contravendría manifiestamente los postulados constitucionales, ni tampoco dividir España en compartimentos estancos.

c) Que, por consiguiente, España no es una superestructura que derive del pacto constitucional entre realidades políticas preexistentes, ni es tampoco una confederación de estados o pseudo-estados, ni un espacio de cooperación, sino una nación, sobre la que se erige el Estado (más concretamente, el Estado-nación), que está integrada por regiones, y ello aunque el artículo 2 de la Constitución emplee el término “nacionalidades” junto al de regiones, con toda probabilidad el más polémica de cuantos figuran en la Constitución, por ser ambiguo, confuso, discriminatorio y, sin duda, peligroso, y porque si bien la expresión “nacionalidad” significa solamente la condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación, para el Derecho público adquiere una concreta significación a partir de 1851 cuando, en la Universidad de Turín, Mancini expuso el principio de las nacionalidades, de acuerdo con el cual toda nación tiene derecho a organizarse en un Estado soberano e independiente.

d) Que, como consecuencia de lo anterior, la soberanía es una e indivisible y reside en el pueblo español en su conjunto, y no en ninguno de sus partes, fragmentos o territorios, por lo que las llamadas “nacionalidades” y las regiones carecen de la facultad de autodeterminación, y no cabe que decisiones políticas trascendentes puedan adoptarse sin el consentimiento expreso del titular de la soberanía nacional, ni por consiguiente cabe que ningún Parlamento, Asamblea Legislativa o Cortes de ninguna Comunidad Autónoma pueda decidir por su cuenta alterar, modificar o desnaturalizar el concepto de Nación (española), ni tampoco cómo se organiza el Estado.

e) Que las nacionalidades y regiones constituidas en Comunidades Autónomas no ostentan un poder originario ni preexistente, ni fundado en derecho histórico alguno, sino un poder derivado de la propia Constitución.

f) Que la autonomía constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas representa un ámbito competencial para la gestión de sus respectivos intereses, pero esa autonomía, como ha señalado desde su pronunciamientos más tempranos el Tribunal Constitucional, no puede nunca, ni directa ni indirectamente, ni expresa ni tácitamente, suponer soberanía.

g) Que, en el marco de este planteamiento, el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones debe entenderse complementado con los principios de unidad (unidad política), de igualdad (igualdad de derechos y obligaciones entre todos los españoles) y de solidaridad (entre todas las regiones que integran España).

h) Que, por consiguiente, la relación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas no es ni puede ser nunca de bilateralidad, y aunque tampoco lo sea en puridad de jerarquía, sí que lo es de supremacía.

La Constitución reconoce a España como Nación de manera taxativa y terminante, y eso constituye un principio irrenunciable que no admite transacción, lo que, unido a la atribución al pueblo español en su conjunto de la soberanía nacional, excluye toda posibilidad de separatismo, puesto que reconoce un sólo sujeto de autodeterminación. Mas tales planteamientos, no por obvios deben darse por supuestos, y deberían llevar a verificar no pocos ajustes y añadidos en el preámbulo de la Constitución, como también en ciertas previsiones de los Títulos preliminar y VIII del mismo texto constitucional.

### III.4. Medidas de reforzamiento de los principios generales de la relación de las Comunidades Autónomas con el Estado: solidaridad e igualdad

#### III.4.1 Principio de solidaridad

Con arreglo al espíritu que anima la Constitución, las distintas regiones y nacionalidades están integradas en la Nación (española), cuya unidad es indivisible, y las Comunidades Autónomas constituyen parte inseparable del Estado (español), vinculadas con éste y entre sí por el principio de solidaridad.

Es éste un principio esencial de la Constitución, que jurídicamente constituye el reverso del principio de autonomía. Tal principio no se utiliza para expresar sentimientos subjetivos, individuales o colectivos, sino para configurar un principio objetivo del que dimanen deberes concretos, cuya observancia puede ser exigida y asegurada en los términos y con los medios previstos en el ordenamiento jurídico. No debe olvidarse que el principio de solidaridad es un principio general informador de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y, particularmente, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que su virtualidad permite que sea invocado como presupuesto para adoptar las medidas excepcionales que prevé el artículo 155 para el supuesto de que una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que la Constitución y otras leyes le impongan o actúe de forma que atentare gravemente contra el interés general de España, y también aplicado por el Estado cuando ejerza las competencias que le conciernen en todo caso y, en particular, en cuanto al ejercicio de algunas en concreto, tales como el establecimiento de las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”* (artículo 149.1.13<sup>a</sup>), las *“bases y coordinación general de la sanidad”* (artículo 149.1.16<sup>a</sup>), la *“legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”* (artículo 149.1.22<sup>a</sup>), las *“obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”* (artículo 149.1.24<sup>a</sup>) y la *“seguridad pública”* (artículo 149.1.29<sup>a</sup>), entre otras.

Supuesta la relevancia política y jurídica que el principio de solidaridad tiene en el modelo de organización territorial del Estado, como factor de equilibrio entre los de unidad y autonomía, parece evidente que las referencias que al mismo se hacen en la Constitución distan mucho de corresponder a esa importancia, lo que impone, como consecuencia, la necesidad de que, cuando menos, se determine con alguna precisión quiénes son los obligados por él, qué poder o autoridad está facultada para definir los deberes que de él dimanen y, eventualmente, cuáles son las consecuencias que origina su infracción.

Y ello no sólo porque en algunas de ellas no hay alusión alguna ni a lo uno ni a lo otro, sino también porque los sujetos obligados por la solidaridad que ocasionalmente se mencionan no son siempre los mismos, ni es el mismo el deber que la solidaridad les impone. Prueba de todo ello es que en el artículo 2 la solidaridad recíproca de nacionalidades y regiones aparece más bien como un principio organizativo abstracto, al igual que en el artículo 138, que se remite directamente al artículo 2.

Por ello, lo que debería formular la Constitución es que el Estado, entendido en sentido estricto (esto es, como Estado-aparato, no como Estado-comunidad, por utilizar la terminología empleada por la doctrina iuspublicista italiana), lo que ha de garantizar no es la solidaridad, sino su *“realización efectiva”*, de lo que se derivan, al propio tiempo, títulos competenciales en favor del Estado para fomentar y garantizar la solidaridad interterritorial de las Comunidades Autónomas y combatir los comportamientos o actitudes que no se compadezcan con dicho principio. Y como quiera que tales planteamiento no están expresamente formulados, ni cabe fácilmente extraerlos mediante una interpretación de los preceptos constitucionales hoy vigentes, parece aconsejable que la Constitución se modificase en orden a establecer con claridad el deber de solidaridad de las Comunidades Autónomas en cuanto tales y los mecanismos a través de los cuales el Estado aseguraría su realización efectiva.

### III.4.2 Principio de igualdad

En segundo lugar, si bien un sistema de organización territorial, como el que diseña la Constitución de 1978, implica una distribución territorial del poder político entre entes dotados de autonomía política, y no meramente administrativa, y también de potestad legislativa, lo que implica necesariamente un ordenamiento jurídico complejo. De esta complejidad resulta inevitablemente una diferenciación en el régimen jurídico de situaciones o relaciones del mismo género y, por consiguiente, una cierta diversidad de derechos y obligaciones de los españoles en las distintas partes del territorio nacional. Esta diversidad intrínseca del sistema sólo es tolerable dentro de ciertos límites, más allá de los cuales se rompería unidad del sistema mismo.

Por ello, el principio general de igualdad de los españoles consagrado en el artículo 14 de la Constitución, del que son consecuencia el principio recogido en el artículo 139.1, según el cual *“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”*, como también el título competencial en favor del Estado previsto en el artículo 149.1.1ª para *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*, ha de ser completado con normas y previsiones que sirvan para prevenir los eventuales excesos, como pueden ser, el reconocimiento expreso o tácito de privilegios económicos o sociales, prohibidos en la Constitución (artículo 138.2), o también el reconocimiento a los habitantes de una Comunidad de derechos de los que no gozan los habitantes de otras.

### III.5. Medidas de redefinición y racionalización del esquema constitucional de reparto de competencias

Dentro de la línea de actuación consistente en superar la apertura e indeterminación inicial del sistema de organización territorial (particularmente, en lo que se refiere al reparto constitucional de competencias), evitando con ella la situación de permanente reivindicación, resulta prioritario redefinir y racionalizar el esquema de reparto de competencias en el que se conjuguen sabiamente las medidas de reforzamiento y rearme competencial del Estado, la asunción limitada de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente determinación de las competencias que no sean susceptibles de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas y la facultad de avocación de competencias propias del Estado que fueron cedidas en el pasado y de armonización de competencias propias de las Comunidades Autónomas, y los términos en que debiera producirse una auténtica descentralización local, profundizando en una cultura de la subsidiariedad que favorezca la difusión del poder y la participación, pero sin que el Estado se diluya en un camino hacia ninguna parte.

En este contexto, cabría plantear las siguientes medidas y propuestas:

#### III.5.1 Determinación expresa de las competencias del Estado que no son susceptibles de transferencia ni delegación

La primera medida que la redefinición y racionalización del esquema constitucional de reparto de competencias exige es la determinación expresa de las competencias que corresponden al Estado en régimen de exclusividad. Competencias que, dados su origen y naturaleza, no serían nunca susceptibles de transferencia ni de delegación, y que, de haberse transferido o delegado hasta la fecha, serían susceptibles de avocación por parte del Estado.

En este mismo sentido, debería redefinirse el reconocimiento de competencias normativas en muchas materias (tales como la educación u otras), en las que el Estado debería asumir la competencia normativa en bloque, sin perjuicio de las competencias de las Comunidad Autónomas en materia de gestión y ejecución sobre tales competencias.

Finalmente, debería arbitrarse una cláusula residual de competencias en favor del Estado, de suerte que las competencias que no hubieren sido legítimamente asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de los mecanismos constitucionalmente establecidas corresponden al Estado.

#### III.5.2 Modificación o derogación del artículo 150.2 de la Constitución

En esta misma línea argumental, se debería contemplar como una opción posible la derogación del artículo 150.2 de la Constitución o, en su caso, la reconsideración del mencionado precepto constitucional en sus actuales términos.

Conforme al artículo 150.2 de la Constitución, *“el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. (...)”*. Tal previsión constitucional incorpora un mecanismo de transferencia extra-estatutaria de competencias del Estado en favor de las Comunidades Autónomas que mantiene permanentemente la posibilidad de ir más allá de los límites establecidos en el

artículo 149 de la Constitución (que es el artículo que enuncia las competencias exclusivas del Estado), lo que, hoy, puede afirmarse que constituye un auténtico riesgo para la unidad política y para la cohesión económica y social de España, pues su patente indeterminación, unido a la flexible interpretación que del se ha hecho, produce el efecto de propiciar una auténtica desconstitucionalización del modelo de organización territorial y de estimular una dinámica de reivindicaciones permanentes desde las Comunidades Autónomas sobre las competencias formalmente reservadas al Estado.

Derogar la previsión contenida en el artículo 150.2 de la Constitución o modificar su contenido en términos que impidan la transferencia o delegación de competencias reservadas con carácter exclusivo al Estado, además de contribuir a perfeccionar la Constitución desde un punto de vista técnico, evitaría las graves disfunciones derivadas de una utilización abusiva o masiva de un instrumento que se configuró como un instrumento excepcional y que la experiencia político-administrativa ha demostrado que su utilización no ha sido excepcional; pero, además, comportaría que cualquier pretensión de ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas a costa de competencias exclusivas del Estado requeriría de una previa reforma constitucional.

### III.5.3 Medidas de reforzamiento de la unidad jurisdiccional, fiscal y de mercado

Al propio tiempo debe tomarse conciencia de los riesgos que para la unidad de España tiene una quiebra de la unidad territorial en ámbitos tan relevantes como sensibles para la subsistencia de un Estado, como la unidad jurisdiccional, la unidad fiscal y financiera y la unidad de mercado, sopesando la oportunidad de adoptar ciertas medidas que, no siendo estrictamente de excepción pero que sí exigen un alto grado de coraje político, y que tiendan a garantizar la unidad e igualdad territorial en el desarrollo de determinadas políticas públicas, y atemperen el actual proceso de dispersión.

En este orden de consideraciones, cabría proponer las siguientes medidas:

A) Por lo que se refiere a la unidad jurisdiccional, deben recalcar los siguientes principios:

- Que el principio de unidad jurisdiccional constituye la base de organización y funcionamiento de los Tribunales de Justicia, lo que, unido a la atribución de la competencia exclusiva en materia de administración de justicia, impide la creación de poderes judiciales territoriales al margen del poder judicial del Estado.

- Que, en consonancia con la premisa anterior, debe expresarse que el Consejo General del Poder Judicial, en cuanto órgano de gobierno de la magistratura, debe ser único para todo el Estado, sin que sea dable que las Comunidades Autónomas puedan instaurar órganos equivalentes. Sería, además, una buena oportunidad para que la Constitución acoja en su letra lo que se infiere de su espíritu pero contradice la Ley Orgánica del Poder Judicial desde que se promulgó en 1995, y es que los doce miembros restantes del Consejo General del Poder Judicial, no designados a propuesta del Congreso de los Diputados y del Senado, sean designados por elección directa de los propios jueces y magistrados de entre miembros de la carrera judicial.

- Que, por otra parte, deberá reforzarse el principio que ya acoge la Constitución de que el Tribunal Supremo es *“el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes”* (artículo 123), de lo que se deriva: por una parte, que los Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades, contemplados en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no son más que órganos del Estado radicados o enclavados en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y cuya competencia procesal se extiende coincide con dicho ámbito territorial; por otra, que existe una garantía institucional de dicho órgano que obliga constitucionalmente a su preservación formal,

pero también material, de tal modo que no sea dable propiciar su vaciamiento de contenidos competencial por atribución a los Tribunales Superiores de Justicia, con el riesgo de hacer de éstos tribunales supremos territoriales; y, en fin, que debe existir y mantenerse un recurso de casación ordinario (no sólo en interés de la ley o para unificación de la doctrina) que, en los supuestos determinados en las leyes procesales y de enjuiciamiento correspondientes a cada orden jurisdiccional, pueda garantizar el derecho de los ciudadanos a acudir al Tribunal Supremo cuando los órganos jurisdiccionales inferiores y territoriales incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (particularmente, del ordenamiento estatal), y la aplicación uniforme del derecho en todo el territorio nacional, lo que no se garantiza con un mero recurso de casación *“para unificación de la doctrina”* que procede únicamente en aquellos casos en que hay dos sentencias contradictorias de órganos jurisdiccionales territoriales.

B) Pero además, debe preservarse la unidad de mercado, tal y como señala el artículo 40 y disposiciones concordantes de la Constitución. La efectiva unidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único, y la unidad de mercado descansa, a su vez, sobre dos supuestos irreductibles, la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español, que ninguna autoridad o poder podrá obstaculizar ni directa ni indirectamente, y la igualdad de condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, sin las cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración y cohesión que su carácter unitario impone. Por lo demás, la preservación de dicha unidad debe hacer que se mantenga un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos inspirado en el principio de unidad de caja y que garantice unas prestaciones homogéneas en todo el territorio nacional. Y es que, en definitiva, España tiene que seguir siendo un espacio de solidaridad.

En este sentido, conviene recordar que *“toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”* (artículo 128.1 de la Constitución); que *“el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2”* (artículo 138.1); que *“las diferencias entre Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”* (artículo 138.2); y que *“todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado”* (artículo 139.1).

C) Al propio tiempo, debe preservarse la unidad fiscal del Estado, estableciéndose en la Constitución límites claros y terminantes a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, así como las bases de un sistema de financiación de éstas de naturaleza claramente multilateral.

### III.5.4 Reforzamiento del castellano como lengua oficial de España

La Constitución establece que *“el castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla”* (artículo 3.1). Y añade: *“Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”* (artículo 3.2).

A diferencia de lo que acontece al castellano, la Constitución no reconoce de forma expresa el derecho ni impone el deber de conocer las restantes lenguas españolas para quienes residan en los territorios en que tengan carácter oficial. Pero, inversamente, tampoco prohíbe tales reconocimientos o imposición por vía estatutaria.

Sin dejar de reconocer, como no podía ser de otra forma, que las distintas modalidades lingüísticas representan una riqueza, que forma parte del patrimonio cultural, y que debe ser objeto de respeto y de protección, como por lo demás establece la Constitución (artículo 3.3), y a la vista de la deriva tomada por los procesos

de normalización lingüística impulsados desde algunas Comunidades Autónomas, parece aconsejable que la Constitución incorpore una previsión parecida a la que ya se contempló, por cierto, en la Constitución de 1931, según la cual, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional. Dicho de otro modo, parece deseable que la Constitución fije expresamente el margen que le quedan a los Estatutos de Autonomía y a las leyes autonómicas respectivas para regular el uso de las lenguas cooficiales, sobre la base de la interdicción de la obligatoriedad del conocimiento de tales lenguas, lo que además se compadece por coherencia con los términos del artículo 2 de la Constitución, en el cual, al mismo tiempo que se reconoce la realidad de las nacionalidades y regiones, se reconoce la existencia de una patria común que está ligada a la Nación (española).

### III.6. Medidas de garantía de sujeción de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía a la Constitución

Los Estatutos de Autonomía, en cuanto normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas que el Estado reconoce y ampara como parte de su ordenamiento jurídico, tal y como las define el artículo 147 de la Constitución española, tienen una particular importancia en nuestro sistema jurídico, pues se trata de normas situadas en relación de inmediación con la Constitución, que ocupan la posición más alta en la jerarquía normativa de cada Comunidad Autónoma, que contienen la enunciación de las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y establecen las bases para el traspaso de los medios y servicios correspondientes a las mismas, y que son una pieza clave a la hora de vertebrar el sistema de organización territorial del Estado, hasta el punto de formar parte de lo que se ha dado en denominar técnicamente el “*bloque de constitucionalidad*”.

Por todas estas razones, y porque además los Estatutos de Autonomía forman parte esencial del entramado que representa el pacto político de 1978, la garantía de la sujeción de los Estatutos a la Constitución resulta especialmente relevante. De ahí que deban plantearse medidas frente al impulso de iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía que no se sujeten a la Constitución, en concreto dos: la primera, el reforzamiento del quórum exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, así como de sus eventuales modificaciones o reformas; y la segunda, el establecimiento de un control previo de inconstitucionalidad de los mismos.

#### III.6.1 Medidas de reforzamiento del quórum exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía, así como de sus reformas o modificaciones

En el momento actual, el quórum exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía y, por consiguiente, para su modificación o derogación, es, de conformidad con lo prevenido en el artículo 81.2 de la Constitución, “*la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto*”, en cuanto que su aprobación reviste forma jurídica de “*ley orgánica*”. Pero, dada su particular trascendencia como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas y su elevada posición en la jerarquía ordinal, no cabe duda de que el quórum constitucionalmente exigido resulta insuficiente.

Es evidente, en efecto, que los riesgos de que una opción política, bien individualmente, bien en colaboración con otras opciones minoritarias, pueda aprobar Estatutos de Autonomía o, en su caso, modificarlos, en términos que no se compadezcan con la Constitución o que puedan comportar “*de facto*” una mutación del orden constitucional, constituye un riesgo cierto y real que aconseja un reforzamiento del quórum actualmente exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía y de sus reformas, elevándolo a una mayoría cualificada por encima de la mayoría absoluta que requieren las leyes orgánicas (por ejemplo, dos tercios de ambas

cámaras), todo ello con el fin de imprimir una mayor rigidez al procedimiento de aprobación de los Estatutos de Autonomía o de sus reformas, de tal manera que su aprobación o reforma concite un amplio asentimiento entre las principales fuerzas políticas.

### III.6.2 Medidas que garanticen el control previo de inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía

Por los mismos motivos anteriormente expresados, y en orden también a garantizar la sujeción de los Estatutos de Autonomía a la Constitución, resulta imprescindible arbitrar medidas que garanticen el control previo de inconstitucionalidad de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía, y que tales medidas estén previstas y garantizadas en la Constitución, y no en una disposición de carácter general subordinada a ésta, aunque dicha disposición tuviera rango y fuerza de ley, como podría ser en su caso la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En el momento actual, el único cauce para llevar a la práctica esa garantía es el control a través de las vías del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Pero, parece evidente, que este control "*a posteriori*" tal vez no resulte el más adecuado para instrumentos normativos que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía ordinamental. Para librarse de la sospecha de inconstitucionalidad y, "*a fortiori*", de la acusación explícita de incurrir en ella, debería considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad.

Parece evidente que, dado su alcance y trascendencia, no deben entrar en vigor y producir efectos jurídicos Estatutos de Autonomía o reforma de Estatutos que vulneren o puedan vulnerar la Constitución. Y es evidente también que la importancia de un pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional se multiplica en aquellos casos en que la aprobación del texto estatutario requiere un referéndum en la propia Comunidad Autónoma, porque, a la dificultad que tiene ordinariamente dicho Tribunal para pronunciarse sobre asuntos de esa relevancia desde el punto de vista político y jurídico, se agrega la de hacerlo habiéndose expresado su voluntad los ciudadanos de una determinada Comunidad.

Por todo ello, aunque la necesidad de una fórmula de control previo de inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía no se haya sentido hasta ahora como una necesidad acuciante, acaso porque durante la primera etapa del proceso autonómico aun existía la figura del recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas, instituido por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y no suprimido hasta la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, de modificación parcial de la anterior, y porque también hasta la fecha el proceso de reformas estatutarias ha estado presidido por un amplio consenso de las fuerza políticas, parece evidente que, hoy, cuando ese consenso se ha roto por primera vez (como ha puesto de relieve la reciente aprobación por el Congreso de los Diputados y por el Senado de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña contando únicamente con aproximadamente el 50 por ciento de los votos de ambas cámaras, así como la aprobación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía con un apoyo similar), y cuando las ampliaciones de competencias previstas traspasan con creces los límites que impone la Constitución, la urgencia de establecer un control previo de inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía se encuentra más que justificada.

A esa urgencia trataría de responder la presente propuesta, que implicaría una modificación de la Constitución para establecer el control previo de inconstitucionalidad sobre los Estatutos de Autonomía y sus reformas. Concretamente, la reforma afectaría fundamentalmente al artículo 161, pues habría de modificarse el

apartado primero del mencionado precepto constitucional, a efectos de incluir entre las funciones del Tribunal Constitucional el control previo de inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía y de sus reformas, haciendo referencia en ese mismo precepto o en el que se considerase oportuno desde un punto de vista estrictamente técnico, de una parte, que el recurso tendrá por objeto la impugnación del texto definitivo del proyecto de Estatuto o de la propuesta de reforma del Estatuto tras su tramitación en ambas cámaras de las Cortes Generales, de otra, que la interposición del recurso producirá efectos suspensivos de la tramitación del proyecto y que la sentencia estimatoria de la impugnación tendrá como consecuencia la imposibilidad de seguir el procedimiento en tanto los preceptos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales y, en fin, habría de preverse una disposición transitoria que determinase la aplicabilidad del recurso a las reformas estatutarias que puedan encontrarse en tramitación a su entrada en vigor. Por lo demás, una reforma de la Constitución en tal sentido exigiría una modificación concordante de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de adecuar sus previsiones a la nueva redacción de la Constitución y, en todo caso, contemplar aquellas previsiones de desarrollo (fundamentalmente, de índole procesal) que resultaren pertinentes.

### III.7. Modificación del sistema electoral

Uno de los conceptos políticos sobre los que incansablemente se discute es el de la representación, y con él, sobre otros, como la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y el régimen electoral. Ello se debe a que la articulación de la teoría de la representación política en la democracia liberal, contemplada desde su aplicación práctica y considerando las consecuencias de ésta, ofrece constantes motivos de insatisfacción.

No en vano, a medida que se implantaba la universalidad del sufragio, se fueron paralelamente configurando sistemas electorales merced a los cuales empezó a producirse una divergencia entre la voluntad popular y la representación política. Ello, unido al progresivo papel predominante de los partidos políticos, ha erosionado notablemente el concepto político de representación hasta el punto de convertirse a veces en una pura ficción. Más aun, ha llevado a la percepción constatada empíricamente de que los Parlamentos van quedando progresivamente caracterizados por un papel de homologación legitimadora respecto a las decisiones e iniciativas previamente tomadas por los Gobiernos. Y lo que aun es más grave, a la opinión crecientemente difundida de que los Parlamentos no representan adecuadamente a los ciudadanos, ni el sistema electoral sirve de cauce adecuado para la participación política. La realidad de las últimas décadas es elocuente en el sentido de que una parte considerable de los ciudadanos no se sienten suficientemente representados por los mandatarios que ellos han elegido libremente, lo cual ha producido, como consecuencia, un creciente y preocupante desapego hacia el Parlamento y hacia la clase política.

Por lo que interesa a los efectos de la presente ponencia, entre las disfunciones creadas por el sistema electoral vigente en la España postconstitucional, cabe destacar la creciente influencia de los nacionalismos, que obedece a diversos factores, entre otros, a la existencia de un perverso sistema electoral que hace que las mayorías nacionales acaben doblegadas ante las minorías nacionalistas, y que éstas se conviertan en árbitros de la situación no sólo en sus respectivos territorios (como es el caso de Cataluña, País Vasco, Galicia), sino también a nivel nacional, condicionando las mayorías en las que se apoya el Gobierno de España.

Por ello, una propuesta de modificación del régimen electoral que, entre otras medidas, imponga unos umbrales mínimos más elevados en porcentaje de votos más elevados en orden a la representación de las minorías nacionalistas en las Cortes Generales constituye una exigencia ineludible.

### III.8. Medidas de excepción frente a las Comunidades Autónomas que no cumplan con las obligaciones que les impone la Constitución y las leyes o que actúen atentando gravemente al interés general de España

Finalmente, se aprecia la conveniencia de que la Constitución desarrolle las previsiones tocantes a las medidas de excepción que puedan tomarse por el Estado frente a las Comunidades Autónomas que no cumplan con las obligaciones que les impone la Constitución y las leyes o que actúen atentando gravemente contra el interés general de España, en concreto, los supuestos excepcionales en que tales medidas proceden, los sujetos legitimados para su adopción, el tipo de medidas que cabría adoptar, el cauce formal para su adopción y, en su caso, sus consecuencias jurídicas.

## IV

Expuesto lo que antecede, debe concluirse la presente ponencia afirmando que si bien la necesidad de una reforma de la Constitución en el sentido propuesto no se ha sentido hasta ahora como una necesidad acuciante, en el actual estado de cosas caracterizado por la deslealtad institucional de algunas Comunidades Autónomas y de las fuerzas nacionalistas, la ruptura por primera vez del entendimiento entre las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria, y cuando además el ámbito competencial de muchas de las Comunidades Autónomas está cerca de agotar el ámbito que los artículos 148 y 149 les reserva, cuando no lo han agotado ya, y que esta situación se agrava con el riesgo de que nuevas ampliaciones rebasen los límites marcados por la Constitución y produzca un vaciamiento competencial del Estado, urge articular respuestas claras e incisivas; de ahí que la urgencia de una propuesta de reforma constitucional que garantice la existencia y unidad de la nación, así como la defensa del Estado, parece suficientemente justificada.

Porque ante el panorama que nos ofrece el momento político actual, en el que no hay día en el que no se dé un paso más en el proceso de ruptura y desintegración de España, ha llegado el momento de evitar que la ofensiva nacionalista nos arrebathe nuestra alma colectiva y nos sumerja de nuevo en la historia de España en una crisis política irreversible.

Una reforma constitucional como la planteada, propuesta desde la sociedad civil puede ser una valiosa aportación cívica, y hasta un acto de patriotismo, que deberá tener una necesaria proyección pública; ser expuesta ante las fuerzas vivas de la sociedad, ante las instituciones, los círculos culturales, intelectuales y profesionales, ante el mundo de la empresa, y, desde luego, ante los medios de comunicación. Se trata de una iniciativa no sólo necesaria, sino ineludible. Pero, como subrayé al comienzo, una iniciativa como ésta o cualquier otra, deberá ir acompañada de una tarea, no menos prioritaria, una labor de pedagogía cívica que, de manera sostenida y continuada en el tiempo, contribuya a recuperar y a regenerar una conciencia nacional entre los españoles, y porque no decirlo también, a un sentimiento de amor y de orgullo de pertenencia a España, como patria común e indivisible de los españoles.

Un sentimiento de amor y de pertenencia que no se debe concebirse como un sentimiento excluyente, ni como un sentimiento incompatible con la vinculación hacia otras comunidades locales o regionales. El amor a la

propia nación debe ser además, al margen de retóricas huecas vacías de contenido, un sentimiento abierto y patrimonio de todos, abstracción hecha de ideologías y opciones políticas, que, inserto en la entraña de nuestra naturaleza social, nos haga sentirnos arraigados en una comunidad natural de la que hemos recibido nuestra herencia humana, que de esta manera asumimos de manera activa.

La identificación con este sentimiento que las generaciones de nuestros antepasados fueron construyendo, no sólo no puede ser despreciado, sino que debe ser propuesto en términos políticos, pero también a través de la educación y de la acción cultural, como base de la indispensable primacía del bien común y la solidaridad frente al egoísmo, el odio, la exclusión, la desigualdad y la insolidaridad que el nacionalismo exacerbado engendra.

Pero todos los factores parecen estar confluyendo en una conjura de circunstancias adversas para favorecer los peores designios y situar a España de nuevo ante una encrucijada histórica que lleva a preguntarnos qué somos, de dónde venimos y hacia donde vamos. Y de nuevo frente a su determinación, nuestra duda; frente a su unidad, nuestra división; frente a su audacia, nuestra debilidad.

Pues bien, ya hemos demostrado todo lo que teníamos que demostrar desde que nos reconcilió el pacto constitucional de 1978. Hemos procurado abonar todas las facturas de los errores históricos cometidos, y lo hemos cumplido con creces. Hemos hecho todos los ejercicios de generosidad que cabía hacer. Ahora, ha llegado el momento de evitar que una amenaza de desintegración arrebate nuestra alma colectiva y nos sumerja de nuevo en una crisis de identidad.

En este momento de la historia nos toca actuar con firmeza y no ceder un ápice más. Porque si consentimos que la ofensiva nacionalista secuestre la Constitución, España como nación será historia; pero que nadie se lleva a engaño, el riesgo no sólo será para el futuro de España sino para la democracia constitucional y para la propia libertad.

\* \* \*

# Instituto de Estudios de la Democracia

*Presidente*

José Manuel Otero Novas

*Director*

Luis Núñez Ladevéze

*Secretario académico*

Ignacio Blanco Alfonso

*Administración*

Arancha Felipes Alonso

## **Centro de Economía Política y Regulación (CEPYR)**

*Director*

Pedro Schwartz Girón

*Adjunto al Director*

José María Rotellar

*Secretaria académica*

María Blanco González

## **Centro de Estudios de la Transición Democrática Española (CETDE)**

*Director*

Charles Powell

*Secretario académico*

Juan Carlos Jiménez Redondo

## **Observatorio Internacional de Víctimas del Terrorismo (OIVT)**

*Director*

Cayetano González Herмосilla

*Secretario académico*

Pablo López Martín

## **Aula Política**

*Director*

José Manuel Otero Novas

*Secretaria académica*

Tamara Vázquez Barrio

## **Cátedra Alexis de Tocqueville**

*Director*

Dalmacio Negro Pavón

## **Observatorio para el Estudio de la Información Religiosa (OEIR)**

*Comité Consultivo*

Julián Vara Bayón

*Director*

Gabriel Galdón López

*Secretario académico*

Mario Alcudia Borreguero

**Resumen:** La Constitución de 1978, nacida del consenso entre las fuerzas políticas, ha demostrado ser, tras casi treinta años de vigencia, un instrumento eficaz para la implantación del sistema democrático en España. El reconocimiento de esta realidad no puede ser, sin embargo, óbice para que el analista y el estudioso adviertan graves motivos de preocupación por el deterioro institucional que, en parte por circunstancias políticas que han favorecido un imprevisto, pero también inmanente, desarrollo de algunos de sus supuestos fundamentales, se ha producido en los últimos años. El auge de nacionalismos exacerbados, el cuestionamiento de la existencia de la nación española, la colisión de criterios sobre la naturaleza de la unidad del Estado de las Autonomías, la ambigüedad sobre el límite de la transferencia de competencias a las comunidades, la indefinición sobre las competencias inherentes al Estado, el blindaje de las reformas estatutarias, la subordinación de las mayorías representativas a los condicionamientos de minorías como consecuencia de las deficiencias de la Ley Electoral, son, entre otras, causas de desánimo por parte de los ciudadanos y motivos principales de esa preocupación que invitan a reflexionar sobre la conveniencia de una reforma constitucional y los posibles modos de concretarla.

**Palabras clave:** Constitución Española, Democracia, Nacionalismo, Nación española, Unidad del Estado, Estado de las Autonomías, Competencias, Estatutos de Autonomía, Ley Electoral.

**Abstract:** In place for almost thirty years now, the Constitution of 1978 born of the consensus between the political forces, has proved to be an effective instrument for the establishment of a democratic system of government in Spain. The recognition of this reality, however, cannot prevent the analyst and the scholar from registering concern at the institutional deterioration that has taken place in recent years, partly as a result of political circumstances which have favoured the unexpected, but also the immanent, development of some of its fundamental assumptions. The rise of exacerbated nationalisms, the questioning of the existence of the Spanish Nation, the collision of criteria as to the nature of the unity of the State of Autonomies, ambiguity as to the limits to the transfer of powers to the communities, the lack of definition of those competences inherent to the State, the irreversibility of the reforms of the Statues of Autonomy, the subordination of representative majorities to the whims of minorities as a result of the deficiencies of the Electoral Law, are, among others, responsible for the current despondency of part of the citizenry, and a major cause for concern, that has urged us to reflect on the convenience of a constitutional reform and the form it might take.

**Keywords:** Spanish Constitution, Democracy, Nationalism, Spanish Nation, Unity of the State, State of Autonomies, Competences, Statues of Autonomy, Electoral Law.