

“Papeles del Aula Política”

# España como realidad: pasado, presente y futuro

AINHOA URIBE OTALORA (Coordinadora)



CEU Ediciones

**“Papeles del Aula Política”**

**España como realidad: pasado, presente  
y futuro**



**“Papeles del Aula Política”**

# **España como realidad: pasado, presente y futuro**

---

**Ainhoa Uribe Otalora (Coordinadora)**

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

## **España como realidad: pasado, presente y futuro**

© 2013, Fernando Fernández Méndez de Andrés, Teófilo González Vila, Manuel Martínez Sospedra, Dalmacio Negro Pavón, Ramón Peralta Martínez, José Ramón Recuero, Manuel Sánchez de Diego, Ainhoa Uribe Otalora

© De la edición, 2013, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones  
Julián Romea 18, 28003 Madrid  
Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30  
Correo electrónico: [ceuediciones@ceu.es](mailto:ceuediciones@ceu.es)  
[www.ceuediciones.es](http://www.ceuediciones.es)

Maquetación: Luzmar Estrada Seidel (CEU Ediciones)

ISBN: 978-84-15949-09-1

# Índice

Presentación ..... 13

## **PARTE PRIMERA**

**ESPAÑA COMO REALIDAD JURÍDICA** ..... 15

1. El ciudadano, no los territorios, como eje de la política ..... 17  
DR. D. DALMACIO NEGRO PAVÓN

2. España como realidad jurídica y política ..... 39  
D. JOSÉ RAMÓN RECUERO

## **PARTE SEGUNDA**

### **ESPAÑA COMO REALIDAD ELECTORAL: LA REFORMA DE NUESTRO**

**SISTEMA DE REPRESENTACIÓN** ..... 73

3. Representación política de los ciudadanos y sistema electoral ..... 75  
DR. D. RAMÓN PERALTA MARTÍNEZ

4. El sistema electoral español: hacia un nuevo sistema de  
elección del congreso de los diputados ..... 83  
DR. D. MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA Y DRA. D<sup>a</sup>. AINHOA URIBE  
OTALORA

5. Propuesta de modificación. Escaños de representación mínima,  
compensación y gobernabilidad en el congreso  
de los diputados ..... 135  
DR. D. MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA

**PARTE TERCERA**

**ESPAÑA COMO REALIDAD ECONÓMICA ..... 177**

6. Las disfunciones económicas de la actual organización territorial autonómica de España..... 179  
DR. D. FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS

**PARTE CUARTA**

**ESPAÑA COMO REALIDAD SOCIOLOGICA: EL PROBLEMA DE LA LENGUA Y LA EDUCACIÓN ..... 207**

7. El problema de la lengua en España..... 209  
DRA. D<sup>a</sup>. AINHOA URIBE OTALORA
8. Educación, nación y estado de (las) autonomías ..... 233  
DR. D. TEÓFILO GONZÁLEZ VILA



**AINHOA URIBE OTALORA (Coordinadora)**

Secretaria Académica del Instituto de Estudios de la Democracia y Profesora Adjunta de la Universidad CEU San Pablo. Se licenció en Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad del País Vasco (1999), realizando los cursos de doctorado en la Fundación Ortega y Gasset (Univ. Complutense) y doctorándose por la Universidad CEU Cardenal Herrera (2005). Igualmente, ha realizado otros estudios de posgrado, como el Máster Europeo en Ayuda Internacional Humanitaria por la Universidad de Deusto y la Uppsala Universitet; y el Máster Universitario en Agentes de la Igualdad de Oportunidades de la Universidad CEU Cardenal Herrera. Ha completado su formación en la Kingston University, la London School (LSE), la American University of Beirut, o la Université d'Aix-Marseille. Ha sido becaria en la European Commission Humanitarian Office (Bruselas), en la Universidad Autónoma de Madrid y en la Universidad Complutense.

En la Universidad CEU Cardenal Herrera comenzó su actividad docente como profesora (2004-2011) y obtuvo el Premio Ángel Herrera a la mejor labor docente (2009-2010), así como fue Vicedecana de Ciencias Políticas (2005-2008). Fue profesora invitada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Helsinki (2006). Desde 2011 desarrolla su actividad docente e investigadora en la Universidad CEU San Pablo.



Publicaciones destacadas: *La participación de la mujer en la vida pública en España (1978-2012): Los efectos de la Ley de Igualdad LO 3/2007 en el poder ejecutivo, legislativo y judicial* (Congreso de los Diputados, 2013), *Votos y Vetos: el derecho de sufragio de los inmigrantes en la Unión Europea* (Senado, 2010); *Sistemas Electorales. Un estudio comparado* (Tirant, 2007); *Los partidos políticos nacionalistas ante el desarrollo institucional de la Unión Europea* (Cortes Valencianas, premio a la mejor tesis doctoral, 2006); o la coordinación de *Mujer, Derecho y sociedad en el siglo XXI* (Tirant, 2010).

# Presentación

La colección Papeles del Aula Política nace, en el año 2007, con la finalidad de editar los resultados de las ponencias presentadas y discutidas en las sesiones ordinarias del Aula Política. También tienen cabida en ella los ensayos y estudios promovidos por sus miembros referentes a las mismas áreas de conocimiento o a temas de actualidad de interés general. Finalmente, en la colección está prevista la publicación de los originales de las conferencias organizadas por el Aula Política.

El Aula Política reúne periódicamente a un grupo de personas con preocupación por la vida pública, por el hombre y por la sociedad, con espíritu universitario capaz de analizar críticamente el denominado “pensamiento correcto”. El Aula sólo busca ser una plataforma para pensar y ofrecer soluciones para el futuro. Por consiguiente, como objetivo genérico, los miembros del Aula dedican su actividad al análisis de ideas en relación con aspectos básicos de la democracia.

En esta línea, el Aula Política ha venido abordando durante varios cursos, hasta 2008, temas doctrinales acerca de la nación en general y particularmente la nación española, la reorganización del Estado y la reforma constitucional precisa para articular las Comunidades Autónomas con el Estado. Sobre ello se han recibido informaciones, se celebraron ciclos de conferencias, se debatieron numerosas ponencias, se elaboraron conclusiones, se publicaron en Medios de comunicación los resúmenes de conclusiones bajo el nombre colectivo de Gracián, se publicó el libro “La España necesaria” y se celebraron actos públicos de presentación de lo elaborado en Madrid y otros lugares de España.

En estos análisis también barajamos la conveniencia de una reforma de la normativa electoral. Porque nosotros, como la generalidad de los ciudadanos, detectamos que unos pocos partidos periféricos, con votaciones respetables pero de escasa significación en el conjunto, hace bastantes años que, cada investidura de Presidente del Gobierno, cada Ley de Presupuestos anual y en otras diversas coyunturas políticas, a cambio de ofertar sus votos al Gobierno, obtienen transferencias de competencias estatales o partidas de dinero suplementarias a favor de sus Comunidades; algo que parece indudable que la gran mayoría de la gente rechaza, pero que se le impone por las reglas del juego, generando esa tendencia disgregadora de la nación en la que estamos inmersos. El Aula pretendía llegar al final con una fórmula consensuada de reforma electoral; no alcanzamos el acuerdo general necesario para proponer una común, por lo que aquí se plantean varias alternativas.

Tras varios años dedicados a otros asuntos de interés, como fueron los de la legislación electoral y la reforma de la Justicia, se ha pensado que los acontecimientos de estos últimos años, vuelven a poner sobre la mesa, con carácter grave y urgente, el asunto de la ordenación territorial del Estado español, por la deriva desintegradora que está sufriendo.

Por este motivo, se ha reiniciado el estudio de dicho asunto, bajo el rótulo “El Estado y las Comunidades Autónomas”, que se ha tratado en varios bloques. Uno primero introductorio, que ya comenzó en mayo de 2011, para examinar la verdadera historia de la nación española y de la organización de sus territorios periféricos, la posición de la opinión pública respecto del problema y el análisis sobre si es el ciudadano o los territorios quienes deben centrar el enfoque del tema. El segundo bloque trata de examinar el estado de la cuestión, estudiando la distribución de poder a que hemos llegado desde el punto de vista jurídico, las disfunciones del modelo, pero también la visión del tema de quienes consideran positivo el proceso y las razones de aquellos que buscan soluciones soberanistas. Igualmente, en el seno del Aula Política se ha realizado una tercera parte, sobre las previsibles soluciones al problema de España, recordando los trabajos ya realizados para,

a partir de ahí, contemplar el carácter metaconstitucional de la nación española, los mínimos que ha de tener el Poder común de la nación, los problemas lingüísticos, la articulación de la justicia, educación, sanidad, las cuestiones que suscita el “bisagrismo” de políticos periféricos, las revisiones o reversiones de competencias, las alternativas de reforma, las garantías de cumplimiento y respeto a lo que se reforme, la Administración Local, etc. Finalmente, el ciclo se está concluyendo, a lo largo del año 2013, con un último bloque que examina el método para aplicar las soluciones, el papel de las minorías, las propuestas de consenso de los Partidos y las soluciones ajenas al consenso.

Consideramos que es muy útil, cara a ese momento no muy lejano en que España tendrá que acometer las grandes reformas que hoy se van sintiendo como necesarias, que se cuente con nuestros archivos de papel e informáticos, con las publicaciones que difundan nuestras conclusiones con la firma “Gracián” e “Hispania Nova”, o con otras diversas publicaciones, tanto del Aula Política como de otras plataformas de pensamiento y reflexión sobre los problemas de la democracia española; lo cual permitirá a quienes hayan de acometer las reformas, evitar la improvisación y disponer de una base sobre la que ya se puedan tomar decisiones.

Por consiguiente, en el presente número de la Colección Papeles del Aula Política se recoge una selección de algunas de las conferencias impartidas por los expertos invitados al Aula Política, a lo largo de este ciclo, así como por los propios miembros del Aula. A todos ellos se agradece encarecidamente su altruista colaboración y sus reflexiones para mejorar la situación política de nuestro país.

José Manuel Otero-Novas  
Presidente del Instituto de Estudios de la Democracia  
Ex Ministro de la Presidencia y de Educación  
Abogado del Estado

Más información sobre la colección Papeles del Aula Política y sobre las actividades del Aula Política en:

[http://www.uspceu.es/id/pages/centros\\_adscritos/aula-politica.html](http://www.uspceu.es/id/pages/centros_adscritos/aula-politica.html)



## Parte Primera

---

# España como realidad jurídica y política



# El ciudadano, no los territorios, como eje de la política<sup>1</sup>

DR. D. DALMACIO NEGRO PAVÓN

Catedrático de Historia de las Ideas y de las Formas Políticas en la Universidad Complutense. Catedrático emérito de la Universidad CEU San Pablo y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

## 1. Los separatismos españoles son ciertamente un problema acuciante en el momento presente

Los separatismos españoles son ciertamente un problema acuciante en el momento presente. Ahora bien, sin perjuicio de su particularidad, hay que tener en cuenta que se enmarcan en un tiempo *kairós*, pregnante, decisivo, en el que la incertidumbre es universal. La historia es lenta pero inexorable y hoy está más claro que en los años treinta, que los europeos vivimos *Entre las sombras del mañana*, título de un libro que publicó por entonces el gran historiador holandés Johannes Huizinga. Pero no sólo los europeos sino el mundo entero, aunque los más afectados seamos nosotros: es ya normal que mucha gente se pregunte si la civilización europea no estará en una fase terminal.

Consolidada la unidad del mundo –lo que absurdamente se llama globalización–, que por primera vez forma una sola constelación política, lo que está pasando no se parece a un interregno, sino más bien al comienzo de un nuevo-tiempo eje de la historia universal,

---

<sup>1</sup> Conferencia impartida en el Aula Política el 14 de noviembre de 2011.



el segundo desde que elaborase Karl Jaspers ese concepto<sup>2</sup> No voy a entrar en ello y sólo diré que afecta a España de un modo superlativo por la situación de postración en que se encuentra ante el fracaso de la Instauración.

Esa perspectiva tan verosímil impone la necesidad de abordar el tema que nos trae aquí, nimio si se considera el conjunto, desde un punto de vista poco tratado generalmente: el de las formas políticas. Las formas políticas reflejan formas de vida, cuya transformación, cuando es muy intensa o acelerada da la sensación de caos. Esto conlleva a su vez, la necesidad de recordar y utilizar categorías políticas que suelen pasarse por alto debido, tanto a la decadencia de la política, sustituida por la economía, como a la ingenua creencia economicista dominante en que todo lo esencial ya está resuelto y sólo queda organizar el progreso; o, como suele decirse, el desarrollo. Una de las categorías políticas olvidadas es la de la fundación de los regímenes.

## **2. El objeto de todo auténtico poder político no es la dominación de hombres, sino la dominación de espacios, es decir, de territorios**

El objeto de todo auténtico poder político no es la dominación de hombres, sino la dominación de espacios, es decir, de territorios. Los habitantes de un espacio político concreto se rigen o, si se quiere, se someten al Derecho. En cambio, la dominación de hombres es tiranía, aunque, como ocurre hoy, debido a la difusión del modo de pensamiento ideológico, la tiranía puede ejercerse y se ejerce instrumentalizando el Derecho, sin que nadie se escandalice, imponiendo conductas en los aspectos más nimios de la vida, como los que regula o resuelven espontáneamente las normas de la cortesía. Pero este Derecho, aunque se llame así, no es ya verdaderamente Derecho

---

<sup>2</sup> *Origen y meta de la historia*. Varias eds. La última Barcelona, Altaya 1994.

El ciudadano, no los territorios, como el eje de la política

sino Legislación. Como decía Santo Tomás de Aquino transcribiendo la concepción medieval, sólo existe un verdadero orden o *regimen politicum*, en contraposición a un orden o *regimen regale*, cuando el mando político se rige por el Derecho como algo de lo que no puede disponer a su conveniencia o a su antojo para utilizarlo como un transmisor de órdenes.

### **3. El punto de partida de una forma de vida política es la *Landnahme* o toma de tierra**

El punto de partida de una forma de vida política es la *Landnahme* o *toma de tierra*, la posesión o apoderamiento de un espacio. La toma de tierra para dominar el espacio, es el origen de todo régimen u orden político. Ahora bien, tras la toma de tierra, existe sólo una situación política mientras no impere el Derecho. Sólo entonces puede instituirse un régimen u orden político.

Una situación política es un estado de incertidumbre e inseguridad colectiva en el que puede sobrevenir cualquier cosa, al ser incierto o ineficaz el Derecho. El Derecho aparece para superarla. Pues, cuando el poder político reconoce un orden jurídico suficiente o lo instauro, generalmente mediante una nueva distribución de la tierra en el caso de una conquista o revolución que modifica la propiedad, la situación está en trance de ser sustituida, por un orden o régimen político cuando se afirme el Derecho.

La situación inicial es la determinante, pero, obviamente, un régimen establecido puede también degenerar en una situación política. En este caso, si la inseguridad o incertidumbre afecta a la sociedad o nace de ella conmoviendo el consenso social, la situación política puede degenerar en una situación político-social. En el caso extremo, la situación puede llegar a ser histórico-política. Esta última se da, por ejemplo, si el disenso político y social se intensifica de tal manera, que sobreviene la posibilidad separación o secesión de una parte del territorio para establecer otro orden jurídico-político, lo que disolvería el existente.

En resumen, la toma de tierra es la posesión de un espacio por un grupo político dispuesto a asentarse en él y a fundar un orden político. Cuando se afirma una fuerza política intentará, como en el derecho civil, convertir la posesión, que es un hecho, en propiedad, un derecho, y esto sólo puede hacerlo instaurando un orden jurídico. La propiedad es por eso la institución central del Derecho. Gea, se ha dicho, es la madre del Derecho. Éste nace, pues, de la tierra, con la toma de tierra inicial a la que se acomoda –o hace que se acomode aquella– el nuevo grupo político imperante, puesto que el Derecho es la lógica (práctica) del orden social; depende de él la estructura de las clases, estamentos o grupos, es decir, la estructura natural elemental de los Pueblos. Así, el Derecho es esencial ante todo, para transformar en poder la fuerza de los imperantes que se apoderan de la tierra. A este respecto, es bien conocida la definición del poder político como fuerza regulada por el Derecho, es decir, sometida al Derecho. Entonces, cuando la fuerza deviene poder, empieza a incoarse el orden político dentro de la situación política originaria. Orden todavía precario, mientras la fuerza o se organiza como un poder, condición indispensable para que surja un orden o régimen, pues la palabra régimen, algo que suele olvidarse a menudo, significa orden. Si la fuerza consigue afirmarse como poder y éste último se muestra beneficioso para el bien común, tiene la posibilidad de estabilizarse, al ganar *crédito*, como el nuevo orden político del espacio o territorio poseído.

#### 4. El problema de los independentismos es la inestabilidad territorial

Se preguntarán a donde quiero ir a parar. A mi entender, el problema de los independentismos o separatismos españoles, centrado en Cataluña y Vascongadas<sup>3</sup>, es la inestabilidad territorial, la falta de fijeza del espacio político español. Esto viene directamente de la guerra de la Independencia, aunque tiene antecedentes.

---

<sup>3</sup> En Galicia, el problema es muy limitado, pues el clero sigue siendo católico, sin veleidades nacionalistas. En realidad, el relativo auge del nacionalismo gallego se debe al partido popular deseoso de demostrar no se sabe qué. Por supuesto, el partido socialista lo alienta todo lo que puede.

El ciudadano, no los territorios, como el eje de la política

El gran problema político español consistiría en que, después de esa guerra por la Independencia del solar hispano, en que los sublevados luchaban por el dominio y la posesión de la tierra como en una nueva *Landnahme*, nunca ha existido en España un auténtico régimen político, pues la cuestión primaria siguió siendo el territorio. Desde entonces no ha habido en España más que una situación política permanente, que en ocasiones ha llegado a ser también social, y hoy, inesperadamente, ha llegado quizá a ser existencial: la situación política ha devenido histórico-política por el peligro de la escisión de territorios.

En suma, España sigue dependiendo históricamente de la guerra por la Independencia, de modo parecido a como, por ejemplo, los franceses siguen dependiendo políticamente de la Revolución francesa, una gran toma de tierra, incluso por el hecho de la distribución de tierras que trajo consigo. ¿Cómo se explica esto?

## 5. La Monarquía Hispana

En el plano de las creencias profundas que configuran la urdimbre de los pueblos, la explicación remite seguramente a la Monarquía Hispana, Monarquía Católica o, simplemente, la Monarquía de España. Una forma política tan singular en la historia de las formas políticas, que es de suyo una categoría política. Prescindiendo, obviamente, de detalles y matices, desde los Reyes Católicos, la forma política hispana fue esa forma política, que, geográficamente –la relación entre la geografía y la historia es siempre fundamental en la política–, era un Imperio, incluso un super-Imperio.

Efectivamente, no fue un Imperio más entre los Imperios –existieron o se formaron varios–, puesto que tenía una vocación universal, como hizo constar Carlos V ante el cardenal Gattinara, ratificó más tarde Campanella en su famoso libro *La Monarquía universal*, luego Montesquieu, desconcertado ante esta forma política, que no sabía ya como explicar, etc. En el nuevo contexto determinado por la ampliación del mundo con los descubrimientos, la Monarquía Católica hizo suyos los ideales del viejo Imperio Romano-Germánico

y, más remotamente, los del Imperium Romanum, cuyo antecedente es el Imperio helenístico de Alejandro, heredero a su vez del título de Rey de Reyes o Rey del mundo del Imperio persa. La Monarquía de España era de hecho un Imperio, aunque nunca se llamó así, seguramente porque Carlos V cedió a su hermano Fernando la titularidad del Sacro Imperio Romano Germánico. Sin tener esto en cuenta, no se entiende la historia de España a partir de ese momento.

Geográficamente, la Monarquía Católica, aparte de la propia España –el Reino–, descansaba sobre dos grandes Imperios, el azteca y el inca, comparables al romano, tanto espacialmente como por su potencia, dentro de su respectiva constelación política. Dentro del conjunto de la Gran Monarquía eran legalmente Virreinos, a los que se añadió en el siglo XVIII el de La Plata, segregado por razones administrativas y defensivas del de Perú; eso sin contar otros Reinos, Ducados, Señoríos, etc. europeos y asiáticos.

La enorme Monarquía de España era un orden o régimen político muy complejo pero estable, si bien la nueva dinastía borbónica empezó a intentar reacomodarlo al concepto estatal francés. Según éste último, puesto que el Estado es un orden territorial cerrado, con fronteras precisas, los territorios geográficamente no franceses eran colonias; una innovación que, sin llegar a arraigar, ha de contabilizarse empero entre los factores que condujeron a la independencia de los mayores territorios de la Monarquía.

Esto fue gravísimo, porque la historia moderna de España, es decir, desde la unión de los Reinos peninsulares medievales excepto Portugal, que se unió temporalmente a la Monarquía Hispánica para volverse a escindir, es inseparable de ese conjunto, especialmente de los Imperios o Virreinos americanos, que componían la mayor parte de la figura, que tanto extrañaba a Montesquieu, del gran cuerpo de la Monarquía.

La política utiliza tres metáforas fundamentales para designar las formas políticas y los órdenes políticos en general: las metáforas

El ciudadano, no los territorios, como el eje de la política

organicista, mecanicista y procesual<sup>4</sup>. Pues bien, esa Monarquía debe ser entendida según la metáfora organicista en la que las partes penden del todo. Esto, que puede parecerle irrelevante al pensamiento mecanicista dominante, significa que el inmenso cuerpo de la Monarquía Católica acabó reduciéndose, por decirlo así, a su cabeza territorial, la España peninsular, en un proceso traumático de desincorporación, que no parece haber terminado, inverso al vasto y rápido proceso de incorporación.

## 6. La historia de la España peninsular y sus secesiones

Es de sobra sabido, que la historia de la España peninsular ha estado jalonada desde la guerra de la Independencia por separaciones y secesiones territoriales de obvias repercusiones espirituales<sup>5</sup>. Como en cualquier organismo, afectaban, unas más otras menos, a la conciencia colectiva del organismo hispano, fuertemente sacudida, como es notorio, en 1898, al independizarse los últimos territorios no peninsulares. En ese momento, el fenómeno de desincorporación alcanzó también a la Península, cuya desmembración había comenzado con la pérdida de Gibraltar en la guerra de Secesión y la del Rosellón y la Cerdeña poco antes de la guerra de Independencia.

En realidad, todo comenzó con la Constitución de Cádiz (1812). La Constitución, pensada al estilo francés para un Estado donde no existía el Estado sino un Imperio, ni una Nación Política sino la Nación Histórica, que según la propia Constitución comprendía a los españoles de ambos hemisferios, institucionalizó el llamado problema de las “dos Españas”. Esto podría haber sido episódico si, casi inmediatamente, no hubieran comenzado a apartarse irrevocablemente los

---

<sup>4</sup> Probablemente, sigue siendo un buen estudio al respecto el de W. Stark, *The Fundamental Forms of Social Thought*. Londres, Routledge & Kegan Paul 1962.

<sup>5</sup> La separación o independencia puede ser por la disolución del poder político o por la fuerza, interna o externa; por ejemplo, en este último caso la disgregación del Imperio Austro-húngaro. La secesión es una separación o desagregación e independencia para obtener libertades inexistentes en el conjunto del que forma parte el territorio. Fue el argumento contra España de los independentistas americanos. Obviamente, no es el caso de los separatismos peninsulares.

Virreinos americanos de la cabeza peninsular mermando gravísimamente el gran cuerpo de la Monarquía. Vino en seguida la fractura, nunca consolidada, de las guerras civiles llamadas carlistas.

Aparentemente, eran guerras dinásticas; en el fondo, fueron guerras entre dos concepciones del orden jurídico-político: la tradicional, cuya referencia era la vieja Monarquía Hispánica, no estatal, y la innovadora, deseosa de instituir un Estado. Una concepción organicista frente a una concepción mecanicista, puesto que el Estado es un mecanismo<sup>6</sup>.

En el último cuarto del siglo, tras el sexenio que comenzó con el cantonalismo de la I República, que en puridad no existió, y la venta de las islas Carolinas y Marianas, partes minúsculas del organismo, sobrevino el desastre del 98, que afectó tan gravemente a la conciencia peninsular, justo cuando existía ya un Estado, construido mal que bien por Cánovas del Castillo. Se desgajaron entonces los últimos territorios extrapeninsulares –Filipinas, Puerto Rico, Cuba–, apoyados por un nuevo Imperio ascendente, quedándose la cabeza a solas consigo misma y las desgarraduras antes mencionadas.

En suma, el siglo XIX fue en España una pura situación política, jamás un orden o régimen, en el que lo político y lo jurídico están suficientemente equilibrados. De ahí las guerras civiles, los levantamientos, los pronunciamientos, la impresión de caos, etc. No puedo extenderme, pero incluso en lo estrictamente jurídico, el régimen de la propiedad y todo lo que gira en torno a ella, las desamortizaciones introdujeron cambios que, como una especie de toma de tierra, alteraron la sustancia del orden jurídico nacido de la gran toma de tierra que fuera la Reconquista. Muchos economistas consideran que fueron necesarias y positivas, pero aún así lo fueron solamente desde el punto de vista financiero, no desde el punto de vista social y político.

---

<sup>6</sup> Vid. C. Schmitt, "El Estado como mecanismo en Hobbes y en Descartes". *Razón Española*, Nº 131 (mayo-junio 2005).

El ciudadano, no los territorios, como el eje de la política

## 7. ¿Qué ocurrió en el siglo XX?

¿Qué ocurrió en el siglo XX? En Europa, el siglo XX comenzó con la Gran Guerra. En España, que permaneció al margen de la contienda, casi mundial, desde el punto de vista de las continuidades lo inauguró la Restauración, al menos a los efectos que nos interesan aquí.

Un dato muy importante a tener en cuenta, es que la Restauración en realidad no fue tal, sino una Instauración tras la efímera Instauración de Amadeo I, incapaz de superar la situación intensamente caótica. Históricamente, una Restauración suele siempre ser falsa, ficticia, pues, con el transcurso del tiempo algo habrá cambiado, como, por ejemplo, la España y los territorios extrapeninsulares, que se encontró Fernando VII en plena ebullición: consiguió contemporizar con la ebullición peninsular, pero no con la extrapeninsular.

En el caso de la Restauración alfonsina, lo acaecido entre la caída de Isabel II y la entronización de Alfonso XII, evidencia que era imposible una Restauración, pues la sustitución de una situación por otra, aunque sea más estable por la vigilancia militar, no restaura nada; es decir no había un régimen que restaurar, ya que restaurar el orden público no es una Restauración. Además y sobre todo, había cambiado radicalmente nada menos que la Monarquía Hispánica, a cuya sombra había podido sobrevivir la Monarquía de Isabel II.

En fin, políticamente, y la política es siempre histórica puesto que al actuar sobre el presente suelda el pasado con el futuro, una Restauración consiste en reponer algo preexistente sobre lo que existe un consenso social; es recomponer un régimen u orden con la pieza que falta. Como no fue así, la Restauración canovista fue en realidad una suerte de toma de tierra; es decir, una Instauración. Ahora bien, lo que interesa en este momento es la instalación de la tendencia a la escisión separatista o secesionista en el territorio peninsular.

Los movimientos separatistas empezaron a surgir en Cataluña y Vascongadas, regiones muy tradicionales políticamente. Ahora bien,



la gran preocupación de la Instauración alfonsina era precisamente el carlismo, representante de la España tradicional, que, sociológicamente, era prácticamente casi toda la península salvo las minorías gobernantes y grupos pequeños pero influyentes. Cánovas llegó a negociar la sustitución de los párrocos carlistas y asentó el régimen arancelario que favorecía a aquellas regiones a costa del resto.

Naturalmente, el desastre del 98 fomentó el nacionalismo, en el que algo tuvo que ver por ejemplo el hecho de que los capitales catalanes instalados en Cuba –a cuya autonomía se habían opuesto– impulsaran la industrialización de esa región, mientras los aranceles favorecían tanto a Cataluña como a Vasconia. O sea, la tendencia al fraccionamiento territorial se instaló en la propia península alentada por el gobierno.

En 1917, el entonces joven socialista Indalecio Prieto, un vasco, protestó en las Cortes, por el favor con que los gobiernos de la monarquía trataban a los separatistas o independentistas, originariamente grupos minoritarios de carácter oligárquico, cuya actitud prendía entre carlistas o tradicionalistas decepcionados.

## **8. El Estado centralizador de Cánovas**

La decepción entre las minorías oligárquicas y el pueblo de esas regiones tradicionales se debía fundamentalmente a que Cánovas había conseguido por fin instaurar un Estado, y un Estado conlleva una centralización mecanicista; es decir, se oponían a la concentración del poder que, por decirlo así, disciplina mecánicamente las relaciones sociales al someterlas a sus normas. Esto había sido ya un poderoso motivo, quizá más intuitivo que consciente, de las guerras carlistas, frente a los intentos de José I de instalar la estatalidad y luego de de Fernando VII, cuya Monarquía, no era ciertamente estatal pero sí al menos paraestatal en tanto absoluta. Con la Instauración canovista, la inquietud empezó a agudizarse.

A ello se sumaba que el Estado, una auténtica innovación, estaba aquejado de su falta de sintonía con la sociedad o, más bien con la Nación, como denunciaban los regeneracionistas. Estos últimos tenían toda la razón, dado que, después de la revolución francesa, la Nación es la titular de la soberanía y el Estado que se instituyó aquí imitaba o pretendía imitar el modelo del Estado-Nación napoleónico, la forma del Estado que salió de la revolución francesa. En suma, dentro de la Instauración había dos importantes elementos opuestos a la concepción no estatal de la Monarquía Hispánica, cuya sombra era alargada: uno el Estado mismo; el otro, la Nación Política, que se echaba de menos en tanto una parte sustancial del edificio del Estado-Nación, pues la Nación compensa en cierto modo, aunque sea retórico, el mecanicismo estatal. A saber,

1. El Estado: si se exceptúa el primer momento, en el que los Reyes Católicos instauraron una suerte de Estado renacentista, que perduró poco más allá de 1610, hasta el Barroco, la Monarquía Católica no fue jamás una Monarquía estatal<sup>7</sup>, pues el Estado es la clave de la Monarquía Absoluta, imposible en España al haberse rechazado la doctrina del derecho divino de los reyes y por otras razones que hay que omitir ahora salvo una a mi juicio tan obvia como decisiva: porque la Monarquía Católica fue una forma imperial y el Imperio no es el Estado. Gustavo Bueno ha destacado no hace mucho la vocación imperial, no estatal, de España. Y esto implica dos problemas específicos de la Monarquía: el primero, que si es imperial no es una Monarquía auténtica, pues, como percibió Aristóteles, la verdadera Monarquía es la Absoluta, que en la época dependía de la estatalidad<sup>8</sup>; el segundo que, en contraste con el Estado, el Imperio es una forma de orden abierta, sin fronteras precisas, acaso como el *limes* romano que nada tenía de frontera;

---

<sup>7</sup> Vid. D. Negro. *Historia de las formas del Estado. Una introducción*. Madrid, El buey mudo 2011.

<sup>8</sup> Obviamente, Aristóteles no tenía idea del absolutismo: decía que la verdadera Monarquía –descartada la del filósofo-rey platónico– es la patriarcal o paternal (como la absoluta vinculado a dinastías), en la que no se discuten el poder, que es absoluto porque dicta la ley u está por encima de ella. Las Monarquías modernas, que procedían de la concepción republicana medieval –el rey era sólo *primus inter pares*–, pudieron ser absolutas gracias al aparato estatal.

en cambio, el Estado es una forma cerrada, un orden territorial cerrado como se dijo antes, de fronteras bien delimitadas; como categoría política las fronteras son una creación y una condición de la estatalidad: llegan hasta don es capaz de hacer imperar su derecho el derecho público o estatal.

2. La Nación: La Nación Histórica o Cultural, como suelen decir alemanes e ingleses, es anterior a la Nación Política introducida por la revolución francesa frente aquella, a la que domina. La Nación Política es la fracción de la Histórica que se arroga oligárquicamente la titularidad de la soberanía cuando las Monarquías estatales, en las que el titular de la soberanía es el Monarca, una persona concreta, dejan paso a la Nación, un concepto colectivo, para formar el Estado-Nación.

Pues bien, España es la más antigua de las naciones históricas europeas. Remonta al menos a la Monarquía visigoda. Ahora bien, la Nación a que aludía la Constitución de Cádiz, no era en realidad la inexistente Nación Política, sino la Histórica. Sin entrar en pormenores, baste con recordar: 1) Que la Nación que se levantó en la guerra por la Independencia fue la Nación Histórica o tradicional; por ejemplo, los catalanes fueron a la lucha con la consigna de que desde entonces “sólo se hablase del santo nombre de España”. 2) Que la Nación Histórica se levantó contra el Monarca legal y legítimo, conceptos que entonces no estaban separados: el monarca contra el que se levantó la Nación era José I de acuerdo con las reglas entonces vigentes del *ius publicum europaeum*, un derecho cuyo sujeto eran los Estados, no las naciones; las cesiones-transmisiones de Bayona no fueron ficticias: Napoleón sabía muy bien lo que hacía. Son dos hechos de suma importancia, que es preciso tener en cuenta.

En efecto, ambos detalles dan idea del *carácter revolucionario de la guerra de Independencia*. Carácter revolucionario, por otra parte contradictorio por muchas razones. Una de ellas, la oposición del espíritu de la Monarquía Católica enraizado en el Pueblo a los tratados de Westfalia (1648) reguladores de las relaciones entre los Estados europeos, a los que, con todo, se atenía o procuraba atenerse,

El ciudadano, no los territorios, como el eje de la política

al menos formalmente, el mismo Napoleón. Una suerte de *Revival* del espíritu republicano de las Comunidades de Castilla que se habían opuesto a las intenciones estatistas del joven Carlos V. *Revival* que, curiosamente, protagonizaba la Nación en flagrante contradicción consigo misma, al exigir la reposición de la Monarquía para-absolutista de Fernando VII. Contradicción que fue el origen de muchas cosas posteriores.

## 9. La burguesía y la Nación política titular de la soberanía

Se suma a lo anterior, que Nación Política titular de la soberanía del Estado Nación francés, imitado por la Instauración canovista, era la burguesía. El intento de los liberales moderados y progresistas de erigir un Estado a lo largo del siglo, fracasó sobre todo, porque en España, apenas existía una burguesía. De hecho, era debilísima –salvo en ciertas zonas, entre ellas, precisamente Barcelona y Bilbao. El canovismo tuvo que inventar una Nación Política basada en el caciquismo, las aristocracias locales más o menos aburguesadas<sup>9</sup>. Maura intentó luego consolidar la Instauración Alfonsina identificando la Nación Política con la Histórica mediante la concesión a los Ayuntamientos de la autonomía municipal plena. Naturalmente, la oligarquía caciquil hizo fracasar el proyecto de Maura, que, por ejemplo, desgazaría hoy las Autonomías que, de hecho, reproducen el caciquismo, con la sustancial diferencia de que lo que entonces eran partidos de “notables” hoy son partidos de masas.

---

<sup>9</sup> Una causa principalísima fue que, al revés de lo ocurrido en otras naciones, especialmente en Francia, Carlos V se alió con la aristocracia contra la burguesía o clases medias (los Comuneros). La alianza se mantuvo formalmente hasta la Constitución de Cádiz. No obstante, se prolongó material o sociológicamente, hasta que empezó a formarse una burguesía consistente bajo la Instauración canovista, si bien creció y se consolidó bajo el régimen de Franco, en el que se disolvió definitivamente esa alianza secular. En esta perspectiva, puede atribuirse el fracaso de la nueva Instauración a que, siguiendo la pauta, potenció a través del consenso oligárquico establecido una alta burguesía frente a las clases medias al devaluar o liquidar de diversas maneras la mediana y la pequeña propiedad. La situación tiene cierto parecido con el régimen de la Monarquía orleanista instaurada en Francia por la revolución de julio de 1830 y que concluyó en la revolución de 1848, que dio paso a la República. De todas formas, es un tema que aquí sólo se puede sugerir.

En las Autonomías separatistas, los partidos de masas nacionales concurren con partidos de caciques locales, aunque tal vez sea mejor decir oligarquías, precisamente por tratarse de partidos de masas. Y estos partidos particulares, casi privados, aspiran a tener también su propio Estado-Nación, es decir, su Nación Política particular, legitimándola espermpticamente por la lengua y justificándola con historias inventadas.

Tanto el caciquismo como las oligarquías locales implican de suyo que los únicos ciudadanos auténticos sean los caciques y los oligarcas como una especie de ciudadanos superiores, que, igual que los partidos estatales, monopolizan de hecho la libertad política frente a los ciudadanos inferiores o de segunda clase, meros votantes, sin olvidar que una característica del Estado consiste, justamente, en que monopoliza la libertad colectiva. Unidos todos los partidos nacionales y particulares por el consenso entre ellos, consagrado por la ambigua Constitución de 1978, resulta casi lógico que las oligarquías nacionalistas, reconocidas constitucionalmente gracias a la introducción de la palabra nacionalidades –que evoca automáticamente el principio de autodeterminación–, aspiren a segregar sus territorios. No ciertamente, para tener más libertades, lo que justificaría la secesión, sino para consolidar su particular monopolio.

Ahora bien, conviene recordar, también brevísimamente, porque se potenció el nacionalismo independentista como una proyección o episodio en la península de la historia de la descomposición de la Monarquía Hispánica, cuya sombra pervive en el trasfondo de las reivindicaciones separatistas.

## **10. La Restauración y los nacionalismos**

La Instauración-Restauración, legítimamente preocupada por el carlismo, dio, pues, vía libre a esos nacionalismos sin calcular las consecuencias; sin duda porque eran muy minoritarios. Sin embargo, empezaron a prosperar entre el pueblo en el clima de la Instauración, estable desde el punto de vista del orden público, pero espiritualmente

precario; sobre todo a partir de 1917 y el fracaso de Maura. Se habían difundido asimismo el anarquismo y el socialismo y la situación política devino tan inestable, sobre todo en Cataluña, que Primo de Rivera para salvar la Instauración, o más bien la Monarquía, dio desde allí el golpe de Estado, consentido o ratificado por el monarca, que implantó una Dictadura; pues ha de tenerse también en cuenta, que además de la irrupción de la URRSS en la escena, la disolución del Sacro Imperio, y la situación caótica de Alemania, una de las consecuencias de la Gran Guerra fue, la caída en cadena de bastantes Monarquías europeas y la devaluación de otras como la italiana.

La Dictadura tenía conciencia de caducidad. Hizo mucho por la prosperidad material y las clases medias y trabajadoras, pero se mostró incapaz de resolver el problema político al no proponerse seriamente instituir un régimen: simplemente restableció el orden público e hizo evidente que la Instauración, incapaz de sostenerse por sí sola sin apelar a la fuerza, no era un régimen sino una situación política que iba convirtiéndose en social. Por otra parte, basta pensar en el origen territorial de la Dictadura, las regiones más industrializadas continuaron potenciándose, mientras los independentistas invocaban el absurdo “derecho de autodeterminación” del que hizo un principio pacifista el presidente Wilson para destruir el católico Imperio Austro-húngaro y reorganizar Europa. Los propios monárquicos hicieron lo posible para que cayese la Dictadura y, al caer tras ella la Monarquía, la única alternativa posible era la República, cuya idea había ido además creciendo.

A la II República le pasó lo mismo que a la primera: que tampoco fue tal. Sencillamente, era la única salida posible al renunciar por sorpresa la Monarquía. Como situación política fue más prolongada que la anterior debido al agotamiento definitivo de aquella institución. La “sanjurjada” no entusiasmó a nadie. Como dijo acertadamente Emiliano Aguado, la II República fue el último disfraz de la Restauración.

Ni siquiera fue bien recibida por sus protagonistas. La sombra de la Monarquía

Hispana seguía presente y la derecha la aceptó legalmente, con la cabeza, no de verdad sino resignadamente: no la aceptó con el corazón. Por su parte, la izquierda, alentada por la existencia de la URRSS, vio la ocasión de instaurar su particular Nación Política para someter a la Nación Histórica. La natural situación política inicial, unida a la crisis económica de 1929 a la autóctona, al desgobierno y a la mala administración y a la propaganda revolucionaria anarquista y socialista, devino pronto una grave situación político-social.

En relación con los separatismos, el socialismo había declarado a finales del siglo XIX por razones tácticas, a fin de socavar las naciones, la compatibilidad del principio nacionalista de autodeterminación con su internacionalismo y, los socialistas españoles habían aprendido por su parte de los gobiernos monárquicos, la posibilidad y la conveniencia de aliarse con las oligarquías separatistas para debilitar a los elementos liberales y conservadores. De ahí que en la Revolución de 1934, centrada en Asturias, cooperasen socialistas, separatistas y, por supuesto, los anarquistas, siempre entusiastas de estas cosas. Esa revolución liquidó toda posibilidad, si es que hubo alguna, de establecer un régimen republicano. En estas condiciones, sobrevino la guerra civil, la primera en España desde la unificación de los Reinos medievales bajo la gran Monarquía Católica.

## 11. La Guerra Civil

Se acepta generalmente, que el Estatuto Real en 1834 puso fin a la Monarquía Católica, Hispana o, por su singularidad, La Monarquía de España. Cabría pensar que si legalmente no hay duda, sociológica y psicológicamente fue sólo un final formal, puesto que esa forma política prolongó su agonía a lo largo del siglo XIX; por lo menos desde el punto de vista territorial. Es más, seguramente no se agostó su sustancia hasta la guerra civil de 1936-1939, que por otra parte, hecho a tener en cuenta, fue como un eco muy lejano de las guerras de

El ciudadano, no los territorios, como el eje de la política

religión que asolaron Europa en la primera mitad del siglo XVII, tras las cuáles, las paces de Westfalia consagraron la soberanía estatal de las Monarquías absolutas como sujeto del *ius publicum europaeum*, mientras la Monarquía Hispánica, confrontada con las Monarquías estatales o que actuaban exteriormente como tales, dejó de ser la primera potencia mundial.

En la guerra civil, se aliaron contra toda lógica, los separatistas, entonces católicos, con los socialistas, anarquistas y comunistas. Alianza que contribuyó poderosamente, quizá decisivamente dada la superioridad industrial de las dos regiones independentistas, a que lo que fue en principio un *Putsch* o *coup d'état*, se transformase en guerra civil. Sin embargo, lo más sorprendente vino después.

Terminada la guerra, se instauró un Estado distinto del canovista y más sólido a medida que se solucionaba la “cuestión social” modernizando e industrializando la Nación para crear una sólida clase media. No era ciertamente un Estado-Nación, puesto que la Nación no era titular de la soberanía al no existir libertad política, sino un Estado Nacional incomparablemente mejor conectado con la Nación Histórica que el canovista, debido precisamente a su fuerte componente social. La situación política inicial devino así paulatinamente, por primera vez desde la guerra de Independencia, en gran parte por su duración que unida a lo anterior dio crédito al gobierno, un régimen u orden político con todas las carencias que se quiera debidas la falta de libertad política. Régimen que facilitó sobremana la tan alabada transición posterior que, como sugiere la misma palabra volvió a ser una situación política.

Lo sorprendente en relación con el tema que nos ocupa, es que, a pesar de su fortaleza interior, el gobierno del nuevo Estado continuase la costumbre de los gobiernos anteriores de favorecer a las regiones separatistas a las que, a medida que progresaba la industrialización, emigraba gente del resto de la población, si bien se potenció simultáneamente Madrid como otro centro industrial y de negocios.



## 12. El Estado de las Autonomías y la Monarquía Hispánica

Lo que quedase de la sustancia de la Monarquía Hispánica había desaparecido sin duda con la guerra civil, en la que, por parte de los nacionales, prácticamente nadie se acordó de ella. Es más, salvo grupos menores que subordinaron empero sus ideales monárquicos a la necesidad de ganar la guerra, la guerra civil se inició como una contienda dentro de la forma republicana, como si fuese indiscutida, para restaurar el orden público. Sin embargo, tras la Reinstauración de la Monarquía al morir el generalísimo Franco, el llamado Estado de las Autonomías parece haberse inspirado en aquella forma política, reanudándose con la intensidad bien conocida, el trato privilegiado a las regiones independentistas.

Es cierto, que simultanear principios tan contradictorios como una Instauración monárquica y un régimen democrático, en tiempos democráticos y en una Nación en que la democracia no irrumpió bajo una Monarquía establecida como la inglesa, la holandesa, la belga o las escandinavas, y en la que la institución monárquica había desaparecido unos cuarenta y cinco años antes, si no se prolonga la cuenta hacia atrás, hasta 1917, conlleva necesariamente unos costos muy elevados.

Con todo, ese trato es completamente injustificado desde el punto de vista de la Nación como un todo, la Nación Histórica. Máxime cuando, tras la larga dictadura o régimen autocrático de Franco, los nacionalismos estaban prácticamente enterrados, salvo por parte de ciertos elementos clericales influyentes y algunas minorías bastante entecas y sin arraigo. Es como si la regla de favorecer a los separatistas implantada en la época canovista, se hubiese convertido en una constante, más o menos justificada por la sombra o la añoranza de la estructura de la Monarquía Hispánica, rememorada ahora por el Estado de las Autonomías, por cierto bastante mal diseñado desde el punto de vista territorial sin que sea fácil adivinar la causa.

### 13. El problema nacionalista hoy

Si se tiene en cuenta la solidez del Estado Nacional instituido por Franco, seguramente se podría afirmar, que el problema nacionalista se resucitó artificialmente buscando apoyos para la Instauración, justificándolo por un mimetismo anacrónico de la Monarquía de España. Mimetismo tan anacrónico como falso: baste citar *ad exemplum* la asombrosa e insidiosa disposición sobre Navarra en la transitoria (IV, 1) de la Constitución, formalmente una Carta otorgada, asunto muy importante, sobre todo si se relaciona con la sombra de la antigua Monarquía. A ella siguió la no menos asombrosa ley de partidos políticos, un buen ejemplo de la imprudencia política. Como se ve todos los días, gracias a esa ley cualquier partido nacionalista minoritario en el conjunto de la Nación, no sólo puede influir en la política estatal de la Nación entera sino decidirla. Resulta muy difícil entender el derecho de injerencia concedido a las oligarquías locales, porque no son otra cosa, en la política del Estado. Siempre estarán tratando de obtener las ventajas posibles a costa de los demás. Puede deberse a la evidente orientación de la Instauración hacia el socialismo.

Es todo tan elemental, que cuesta creer que la inclusión de los nacionalismos separatistas en la política nacional. Fuese un descuido, un error de cálculo o un acto de buena fe (sin duda así fue por parte de muchos), y no una de las ideas rectoras de la Instauración inspirada en la máxima *divide et impera*. Objetivamente, parece una compra de apoyos aparentemente similar a la de Cánovas al favorecer indirectamente a los nacionalismos frente a la España tradicional.

Ahora bien, Cánovas, un hombre de Estado, no potenció el entonces incipiente nacionalismo como se ha hecho en la actual Instauración, pues su única intención era quitarles apoyos a los carlistas. Y aún en eso tenía la disculpa de que su Estado era muy débil, y seguramente tenía que serlo precisamente por su circunstancia. La prueba es que tuvo que implantarse una Dictadura para defenderlo y que, al fracasar esta última no fue capaz de impedir la guerra civil de

la que surgió el sólido Estado Nacional franquista, como sucedió en su momento en Francia y en otras naciones. Pues el Estado es exactamente eso: la antítesis de la guerra civil.

Así pues, si se debilita el Estado como si fuese un designio, favoreciendo a las Autonomías, podría sobrevenir el peligro de una nueva guerra civil, más absurda todavía que la anterior, a causa otra vez de los nacionalistas, cuya actitud impidió la consolidación de la República como un régimen. Dada su privilegiada circunstancia, el socialismo, el anarquismo y otros aliados menores, no hubieran sido suficientemente fuertes sin ellos para provocar la de 1936 y aún menos para sostenerla.

#### **14. La Nación Histórica está tan maltrecha política y moralmente, que no es injusto afirmar que la Instauración ha fracasado**

La Nación Histórica está tan maltrecha política y moralmente, que no es injusto afirmar que la Instauración ha fracasado. Constituye una prueba, que se hayan presentado las recientes elecciones generales como una cuestión existencial, si bien, al planteada como una cuestión económica, se encubre el fondo del asunto. En situaciones como la presente, la circunstancia económica, aún siendo tan grave, es lo de menos. Lo más peligroso es la desmoralización, tanto de la vida pública como de la vida privada, promovida por los mismos gobiernos, tal vez para imponer su dominación más fácilmente. La voluntad de poder típica del nihilismo ha penetrado hasta tal punto en todas partes, que podría decirse que el objetivo de la Instauración no ha sido tanto la dominación de tierras como la dominación de hombres. Probablemente no ha existido en la historia de España una sociedad tan desintegrada y degradada como la actual.

En esta situación, es lógico que campen los separatismos que, por cierto, han progresado mucho en las últimas elecciones generales gracias a la ayuda inestimable que les ha prestado el sistema de

El ciudadano, no los territorios, como el eje de la política

desgobierno establecido. No obstante, en principio y por muchas razones, no tienen más futuro que el que quiera o les consienta el gobierno central. La Nación Histórica española tiende al anarquismo cuando está demasiado mal mandada. Pero es tan sólida, que el riesgo de la separación de territorios es pequeño o inexistente. Sin embargo, según la lógica política, es susceptible de aumentar dada la falsedad del sistema, instalado en el desgobierno. Es eso lo que impide la constitución de un auténtico régimen político. Si se consolidan las oligarquías políticas particularistas, someterán al resto a un chantaje permanente, y si la Nación no se recupera moralmente, la amenaza de separarse, a la que podrían unirse oligarquías de otras regiones autonómicas, podría llegar a materializarse.

Como enseñó Maquiavelo, *in politicis* deciden a la postre las pasiones. A pesar de lo que digan la Constitución, después de todo una Carta otorgada, y las leyes, ciudadanos de pleno derecho son hoy muy pocos: dado el sistema de consenso oligárquico establecido entre los partidos, sólo son ciudadanos quiénes deciden los designios y la actividad de estos últimos. El mejor remedio sería la devolución al pueblo de la libertad política, que la Instauración le ha negado desde el principio. Esto acabaría con el sistema de intereses establecido, pues la cuestión no es ya el territorio salvo el caso de Gibraltar, que, dicho sea de paso, era una reivindicación fundamental de próceres catalanes en la caótica y fugaz I República como José Figueras y Pí y Margall.

La cuestión remite, pues, a la reivindicación de la libertad constituyente para establecer sólidamente la libertad política.



# España como realidad jurídica y política<sup>10</sup>

D. JOSÉ RAMÓN RECUERO

Abogado del Estado en el Tribunal Supremo. Miembro del Aula Política

## 1. España como realidad meta-constitucional (I)

España es una Nación. Es una unión moral, meta-constitucional, previa a las leyes. Es una *cosa en sí*, en el sentido que a esta palabra le dio Kant, un *ser real*, no una apariencia, un fenómeno o un mero deber ser. Es un ser real que existe ahora, y ha existido ininterrumpidamente durante muchos siglos.

España se gestó el año 201 antes de Cristo: Durante la segunda guerra púnica entre Roma y Cartago, aniquilado el ejército cartaginés en la decisiva batalla de Zama, se declaró la paz, Cartago abandonó Iberia, y ese territorio, también llamado Hispania, se convirtió en provincia romana; y teniendo en cuenta la homogeneidad que trajo la cultura romana, la forma en que la República Romana administraba sus provincias, mediante una *lex provinciae* que permitía la ley local siempre que no afectase a los edictos del gobernador romano, así como la evolución que de hecho tuvo Hispania, puede decirse que en tal año España se constituyó en un Cuerpo Político. Hubo emperadores hispanos; hubo pleitos ante el Senado, en Roma, en los que, por cierto, Hispania designó como abogados a Marco Catón y a Publio Escipión, quienes la representaron y defendieron; y los escritores

---

<sup>10</sup> La selección de textos recogida bajo el título España como realidad jurídica y política corresponde a unas reflexiones propias y originales del autor, D. José Ramón Recuerdo, presentadas por separado en diversas sesiones del Aula Política durante la primavera de 2012. Aquí se presentan conjuntamente para facilitar la lectura, pese a tratarse de documentos internos que se debatieron individualmente.

romanos se referían a Iberia, a la que empezaron a llamar Hispania, como a «un país afortunado y lleno de grandes riquezas» (Apiano VI, 3), con espesos bosques y terreno accidentado (Tito Livio, libro XXVIII), «semejante a una piel de toro». Esto último lo escribió, por dos veces, el geógrafo Estrabón, poco antes de Cristo; quién, por cierto, decía también que en Iberia situaban los poetas los Campos Elíseos, dada la pureza de su aire y el soplo suave del Céfiro que le caracterizaba, por encontrarse en el extremo de la tierra entonces conocida, y también las «islas de los bienaventurados», que después se identificaron con las Islas Canarias (Estrabón, I, 4 y 5; II, 27; III, 3 y 13). Y pocos años después de la muerte de Cristo, concretamente hacia el año 57, el mismo apóstol Pablo, que entonces estaba en Corinto, viene a reconocer la singularidad de la Nación española. Escribió una carta a los romanos, y en ella les comunicaba su intención de verlos cuando se dirigiera a España. Pablo utiliza dos veces esta palabra, España, y la escribe en griego, *Σπανίαν*, pues en este idioma redactó su carta a los romanos. Cuando posteriormente se tradujo al latín, lógicamente esa Nación se denominó «Hispania» (*Romanos*, 15, 24 y 28).

El caso es que Hispania ya existía como realidad meta-legal. Y nació definitivamente al mundo en el año 545, cuando se creó el Reino Hispano Visigodo, que incluso tenía una provincia gala (Septimania). Poco después Leovigildo fijó la capital en Toledo, conquistó Málaga y Córdoba, fundó Victoriaco, la actual Vitoria, e incorporó Galicia al Reino; el Tercer Concilio de Toledo adoptó el catolicismo como religión oficial de todo él; y se promulgó el *Liber Iudiciorum*, ley común aplicable a todos los territorios peninsulares. Y hacia el año 600, san Isidoro de Sevilla describe en sus *Etimologías* (XIV, 4) este nuevo Cuerpo Político llamado España, y lo hace así: «Hispania se conoció inicialmente como Iberia, nombre derivado del río Ibero (=Ebro); más tarde se llamó Hispania, derivativo de Híspalo. Esta es la auténtica Hesperia, así denominada por Héspero, la estrella occidental. Está situada entre África y la Galia, cerrada al norte por los Montes Pirineos y rodeada por el mar por sus restantes costados. Es constante la salubridad de su cielo, fecunda en todo tipo de frutos, riquísima por la abundancia de piedras preciosas y de metales. Fluyen

por ella grandes ríos: el Betis (=Guadalquivir), el Miño, el Ebro y el Tajo, que arrastra pepitas de oro, como el Pactolo. Tiene seis provincias: la Tarraconense, la Cartaginense, la Lusitania, Galicia, Bética y, pasado el estrecho, en la región de Africa, la Tringitania». Así describía el obispo de Sevilla, natural de Cartagena y que terminó en León, España. En parecidos términos lo hacía un sabio rey, Alfonso X, quien en su *Crónica* comenzaba exclamando: «*Pues esta Espanna que dezimos tal, es como el paraíso de Dios... ¡Ay Espanna!, non a lengua nin engenno que pueda contar tu bien*».

Reconstruida durante los siglos de la reconquista frente al Islam, esa Nación se convirtió en el primer Estado de los tiempos modernos (*Stato*, como decía Maquiavelo) en 1479, año en que Fernando hereda el trono de Aragón, y así se produce la unión dinástica de éste reino con el de Castilla; unión que se completa muy pronto, en 1492 con la conquista de Granada, y en 1512 con la anexión de Navarra. A partir de ahí está claro que España vive como adulto. Es un Cuerpo Político con vida. García Morente le llama repetidamente la «quasi-persona» España, y hace de ella una definición dinámica, considerándola como la «Nación viva» en la que hemos nacido, vivimos y somos (*Ideas para una Filosofía de la Historia de España*). Esto lo había ya constatado durante el renacimiento italiano un inquieto dominico, Tomás Campanella, que en su obra *La monarchia di Spagna*, escrita el año 1620, pone de relieve que España es una unidad política compuesta de diversos pueblos. El capítulo XX de esta obra, que se titula «España», comienza diciendo: «Hay que tener en cuenta que al existir en España diversos pueblos, conviene que estén unidos, sobre todo aquellos que en otro tiempo tuvieron poder más grande. Por tanto, haga el rey que castellanos, aragoneses y portugueses estén de acuerdo, y distribuya entre ellos oficios iguales, y casi obliguelos a matrimonios y navegaciones comunes. Y lo mismo conviene hacer con los pueblos de montaña, vizcaínos y leoneses, asturianos y gallegos; con los de la campiña, andaluces y valencianos, que se familiaricen entre sí, aunque estén separados geográficamente. E introdúzcanse entre ellos, como antes hemos hecho alusión a ello, colegios comunes».



## 2. España como realidad meta-constitucional (II)

La Nación española, como realidad meta-legal ha tenido sus luces y sus sombras, sus momentos de esplendor y otros de decadencia. Basta recordar, respecto a aquellos, que en el citado año 1620 el propio Tomás Campanella dijo que «todos admiran la monarquía española por su audacia y su poderío, porque sometió tantos mares y recorrió todo el globo terráqueo, lo que ni Cartago ni Tiro pudieron realizar, ni siquiera el sapientísimo Salomón» (*ob. cit.*, cap. XXXI); que en 1624 Pere Joseph, mano derecha de Richelieu, escribía que entre todos los reyes «el rey de España es quien debe preceder en la consideración» (*Noveno discurso*, IV); y que casi al mismo tiempo, en 1630, un noble inglés que había nacido el mismo año de la gran Armada, Filmer, decía quejándose de las guerras que asolaban Inglaterra (*Patriarca*, II, in fine): «Estas tres antinaturales guerras han deshonorado nuestra nación entre los extranjeros, de tal modo que en el censo de los reinos el rey de España es llamado rey de hombres, debido a la voluntaria obediencia de sus súbditos; el rey de Francia rey de asnos, debido a sus infinitas cargas y tributos; pero el rey de Inglaterra es llamado rey de demonios, a causa de la frecuencia de las insurrecciones de sus súbditos y las deposiciones de príncipes».

En la vida del Cuerpo Político España, a igual que en la de cualquier persona individual, ha habido aventuras, como la de las Indias Occidentales y Filipinas; cambios de régimen, modo de ser o identidad (Monarquías absolutas, constitucionales, parlamentarias, Repúblicas, Dictaduras); y, sin duda también momentos bajos y de dificultades. Pero Iberia, Hispania, España, siempre ha estado ahí *con vida propia, como una Nación*. Y, por ejemplo la existencia durante mucho tiempo de Cortes propias en Castilla, Aragón, Valencia y Cataluña; el «Corpus de Sangre» de ésta (Cataluña) de siete de junio de 1640, causado en gran parte por la guerra con Francia; el paso de la Corona a los Borbones, con la anulación de los Parlamentos aragonés y catalán (episodio sobre el que escribió Leibniz, quejándose); las convulsiones constitucionales del siglo XIX; y, en fin, las tensiones internas y las guerras civiles; todo eso y mucho más, digo, forma parte de la vida de ese Cuerpo Político común que es España.

Está por tanto claro que *la Nación española es una realidad supra o meta constitucional*. La Nación española actualmente está constituida legalmente en forma de Estado, y su régimen es la democracia, en la que la soberanía «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Así lo proclama el artículo 1.2 de nuestra Constitución de 1978, ley común fundamental para todos los ciudadanos españoles. Cuyas tres primeras palabras, por cierto, las tres primeras de su Preámbulo, son «la Nación española»; ya que, como es lógico, España, la Nación, existía antes que el Estado actual. Por eso, dice también que «La Nación española, España, en uso de su soberanía, se constituye en un Estado» (Preámbulo y artículo 1 de la Constitución española). Se trata de un único Estado, reconocido así tanto internamente como internacionalmente. Pruebas de hecho de que España es una Nación constituida en un Estado son, en efecto, su reconocimiento interno, el primero y principal contenido ya en los artículos uno y tres de la Constitución española de 1812, que define la Nación española como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, y a la que hace depositaria de la soberanía, y después la configuración de la Nación como Estado en las distintas Constituciones de 1837, 1845, 1869, 1876, 1931 y finalmente la ya mencionada de 1978. Desde el punto de vista internacional es también un hecho que España es una Nación reconocida como tal por el pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, la Organización de Naciones Unidas, desde 1955, la OTAN y, en fin, la Unión Europea. Y en esa Nación que es un Estado *todos los ciudadanos españoles son libres e iguales*: Así lo declara y establece claramente la actual Constitución española, en especial en sus artículos 1, 14 y 16.

Dentro de esa Unidad o Cuerpo Político se han implantado diecisiete Comunidades, llamadas Comunidades Autónomas, cada una con sus poderes, con sus leyes y con sus signos distintivos, como el nombre. Naturalmente forman parte del Estado, como partes que son del Todo, pero en otro sentido no son el Estado, que es el Todo o Cuerpo Político Autónomo como tal. Por esa razón ha dicho, con acierto, el Tribunal Constitucional que la razón misma de un Estado con Autonomías postula la necesaria articulación entre unidad y

diversidad, que «autonomía no es soberanía» (STC 100/1984, 8-11), y que, en definitiva, el concepto «Estado» es anfibológico, pues si en ocasiones se utiliza para designar «al conjunto de instituciones generales o centrales» (Estado en sentido estricto, diferente a las Comunidades Autónomas), Estado, en sentido propio y amplio, es «la totalidad de la organización jurídico política de la Nación española» (STC 28-7-1981), incluyendo tanto al Estado Central (estricto) como a las Autonomías. Es decir: el Estado es España, es la Nación española regida por leyes comunes. Es España en cuanto Comunidad Política Autónoma y Soberana compuesta de partes (las Comunidades Autónomas), con ciudadanos que son, todos, españoles, y organizada democráticamente mediante leyes comunes. Como lo ha sido desde el año 201 antes de Cristo, España, como tal, sigue siendo un Cuerpo Político. En el Estado de las Autonomías también. Como dijo Aristóteles en su *Política* casi todo está ya descubierto, si no todo, y basta acudir a su sencilla definición de Comunidad política (a la de Aristóteles), para cerciorarse de que, en efecto, España es «una comunidad de ciudadanos en un régimen».

### 3. La recuperación de España

En *De re publica* Cicerón cuenta un famoso sueño que tuvo Escipión africano y numantino, al que se le apareció su padre adoptivo pidiéndole que pusiera orden y salvara Roma: ¡Salva Roma!, le interpeló. No hace falta algo así para comprobar que en España no puede prevalecer el actual estado de cosas. Es preciso afrontar el problema de España, y construir un Cuerpo Político sano y coherente que pueda seguir disfrutando de vida. Y no sólo es necesario que la Nación española subsista, es además lo que la gran mayoría queremos, ya que hay muchas razones para considerar que la inmensa mayoría del pueblo español quiere la subsistencia de España, lo que supone que eso, curar a España, es lo más democrático que podemos hacer. Necesitamos y queremos que España viva. Y aunque es un enfermo grave, casi terminal, estamos a tiempo, España tiene curación, como la tienen tantos tipos de tumores benignos, e incluso algunos malignos que, cogidos a tiempo, son curables. España aún

tiene remedio, pues al igual que dijo Julián Marías ya en 1963, en su obra titulada *Los españoles* (pág. 17): «Yo diría que la estructura personal del español se parece a la de los melocotones. Es ésta una fruta delicada, que se corrompe fácilmente; pero tiene un grueso y duro hueso central, a prueba de todo, inquebrantable e incorruptible. El español puede corromperse, desmoralizarse, envilecerse, pero sabe que tiene siempre, como un hueso, un núcleo sano e intacto. Sabe que un día, cuando llegue la hora, echará mano de este último núcleo y se portará como un hombre, se jugará la vida limpiamente»

España tiene solución porque, con Aristóteles, «si tenemos aquello por lo que se destruyen los regímenes, tenemos también aquello por lo que se salvan, pues los contrarios producen otros contrarios, y destrucción es contrario a salvación» (*Política*, 1370b). Aristóteles escribió, en efecto, acerca de la manera de asegurar la conservación de los Cuerpos Políticos y los regímenes en su *Política* (1307b y ss.), y nos dio algunos consejos que aún hoy pueden ser útiles.

Se trata sencillamente de *reconstruir España*, de tener un plan contra el secesionismo o, dicho en positivo y con Ortega, de proponer *un proyecto sugestivo de vida en común*. Si queremos que España viva, y viva bien, en paz y en progreso, los españoles debemos aplicar nuestra prudencia (esa prudencia para construir Comunidades políticas que Aristóteles llamaba «prudencia arquitectónica») para organizar nuestro proyecto en común de forma lógica, coherente y estable. Y todo está ya inventado, el único camino es fomentar la unidad moral y establecer un buen sistema de leyes, que permitan que el Cuerpo Político goce de buen salud. La causa del mal actual está clara, radica en una mala planificación del Estado con Autonomías y, sobre todo, en una construcción muy deficiente, construcción que además no acabamos de terminar nunca. Como tantas cosas extravagantes, los españoles hemos inventado un modelo de Estado, el Estado de las Autonomías, y resulta que ahora ya ni sabemos lo que es, pues aunque parece que el proyecto se inspiró en la descentralización administrativa propia de la geometría jurídica de Kelsen –no en una auto-nomía propia del Cuerpo Político aristotélico–, el edificio que se

ha construido se asemeja a un Estado Federal (que nada tiene que ver con las ideas autonomistas de Kelsen), aunque no dice llamarse así. Y, también sin decirlo, va camino de convertirse en una Confederación, en una dinámica que es de más a menos poder del Estado Central, espiral de la que ningún Estado, que yo sepa, ha sobrevivido como tal (otra cosa es el camino inverso, desde la Confederación hacia el Estado Federal, como el que recorrió Suiza). Está claro que el Estado de las Autonomías estaba mal construido. Y que peor aún está ahora cuando, en la dinámica iniciada el año 2006 que se extiende hasta este año 2012, cada vecino ha cambiado su piso y ha aprobado su Estatuto sin contar para nada con la Comunidad. Pues bien, detectado el mal aún estamos a tiempo: *derribemos lo que está mal hecho y construyamos bien*. Ese es el camino.

Esta reconstrucción de España requiere un *Gran Pacto Social*. No un simple acuerdo entre partidos políticos, sino un Gran Pacto de Estado en el que participen todos los españoles. El Contrato Social era una mera idea de la razón para Kant, pero para Rousseau y para Locke hay muchos ejemplos históricos que muestran que los estados de guerra, confusión o imperio de la fuerza, se han sustituido por Comunidades políticas en las que manda la ley precisamente mediante un Acuerdo común o Pacto social. Locke se refiere a Roma, Venecia y Perú, en relación a acuerdos mutuos y voluntarios entre hombres libres para establecer su régimen (*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, cap. 8). Y, sin ir más lejos, Estados Unidos comenzó existiendo como Confederación, hasta que los delegados de 13 Estados acordaron y pactaron establecer un Estado Federal. Es lógico, por tanto, pensar que la modificación del Estado español debe hacerse mediante un Gran Pacto o Acuerdo entre los españoles que sea racional y permanente en el tiempo, con el que se dé respuesta a los movimientos disgregadores y secesionistas, al tiempo que se establece un proyecto sugestivo de vida común.

¿Cómo construir bien? ¿Qué acordar? ¿Por dónde empezar? Dado que, siguiendo a Aristóteles, una Comunidad Política supone: 1º) Un Todo o *comunidad* llamado Nación, soberano y autónomo,

y con un fin o bien común: Volvamos a la Nación española; 2º) Compuesto por *ciudadanos* libres, iguales, y con amistad cívica o política: Recuperemos la libertad y la igualdad; 3º) Organizado *en un régimen* como un Estado, con leyes comunes que ordenan las cosas que interesan a todos: Reconstruyamos el Estado español.

En los debates siguientes del Aula Política desarrollaremos estos puntos, como base posible para que España se regenere.

#### 4. Nacionalismo y separatismo (I)

En una ocasión el gran Demóstenes tuvo que pronunciar un discurso judicial en un proceso promovido porque uno de sus vecinos le había producido daños, y alegó lo siguiente ante el tribunal: «No hay, ciertamente, nada más incómodo, atenienses, que el que a uno le haya tocado en suerte un vecino malvado y mezquino, como me ha sucedido ahora mí» (*Contra Calicles*, comienzo). Exactamente eso sucede en una Nación cuando tiene la desgracia de que alguna de sus partes la odia, reniega de el Todo, y en sustitución de él quiere convertirse en otra Nación y, en consecuencia, en un nuevo Estado. El nacionalismo exacerbado de una comunidad no soberana es expansivo, absorbente, voraz, agresivo y belicoso, o sea, imperialista. Lo constató Sebastián Haffner, joven socialista que sufrió en Alemania el nacionalismo del Tercer Reich, y que, ante lo que veía, en sus memorias escribió lo siguiente (*Historia de un alemán*, p. 239): «El nacionalismo, es decir, la autocontemplación y egolatría nacionales, es en todas partes una enfermedad mental peligrosa, capaz de desfigurar y afean los rasgos de una nación, igual que la vanidad y el egoísmo desfiguran y afean los rasgos de una persona».

No se hace ahora referencia a los movimientos secesionistas que se produjeron cuando España tenía una personalidad diferente a la actual. Así sucedió, por ejemplo, en la Cataluña de 1640, cuando los segadores amotinados ajusticiaron al virrey que les reclamaba el pago de los quintos. Insurrección que después aumentó ante la interesada propuesta del cardenal de Richelieu de formar una República

Catalana, lo que algunos catalanes ingenuamente aceptaron en 1641. Pero como dijo Quevedo, «*la rebelión de Barcelona ni es por el güevo, ni es por el fuero, aunque más bien es por aquel*». Francia reclamaba sus derechos sobre Cataluña, y, efectivamente, en la paz de los Pirineos de 1659 Cataluña perdió parte de sus territorios. Charles Sorel, escritor francés, publicó en 1642 un escrito titulado *La defensa de los catalanes*, cuyo subtítulo era suficientemente expresivo, ya que decía lo siguiente: *Donde se ve el justo motivo que han tenido para separarse de la dominación del rey de España, con los derechos del rey de Francia sobre Cataluña y el Rosellón*. Finalmente lo que quedó de Cataluña continuó siendo una parte esencial de España, y por tanto libre, ya que como también señaló Quevedo: «Debiera advertir Cataluña que el mudar señor no es ser libres, sino mudables».

Ahora se hace referencia al nacionalismo exacerbado que, sobre la base del odio a la Nación española, surgió en el siglo XIX en determinadas partes de España. Sus principales promotores fueron Sabino Arana en el País Vasco y Enric Prat de la Riba en Cataluña, nacidos respectivamente en 1865 y 1870. Aquél, tras su «iluminación de Abando» pronunció en 1892 un primer discurso centrado en el odio al español. A su juicio, el País Vasco había sufrido una invasión *maketa*, es decir española, y la salvación de la sociedad vasca, su redención según la voluntad incuestionable de Dios, se cifraba en el aislamiento más absoluto entre bizkainos y maketos, «la raza más vil y despreciable de Europa». Sobre la base de la raza vasca, la lengua euskera y las leyes propias, Sabino Arana hizo un proyecto de *Confederación de los Estados Euskerianos*, ya que en realidad cada territorio foral se constituía en un Estado. Lo que, por cierto, muestra una vez más que si se inicia el proceso de segregación, no hay límites: Cualquier comunidad, por pequeña que sea, puede ser un Todo soberano (por ejemplo, el Valle de Arán: el artículo 11 del Estatuto de Cataluña señala que «el pueblo aranés ejerce el autogobierno»). Y después de la independencia de Cuba, Sabino Arana intentó enviar un telegrama al presidente Roosevelt, felicitándole y sugiriendo que también apoyara a los nacionalistas vascos en su lucha por la independencia. El telegrama no fue cursado y le costó la cárcel, donde compuso un himno nacional vasco.

Prat de la Riba publicó en 1910 un libro titulado *La Nacionalitat Catalana*. En él, al hablar de la génesis del nacionalismo, en el capítulo III, señala: «Esta obra, esta segunda fase del proceso de nacionalización catalana, no la hizo el amor como la primera, sino el odio... La fuerza del amor a Cataluña, al chocar contra el obstáculo, se transformó en odio». Abundando en esta idea, en 1897 escribió un *Mensaje al rey de los helenos*, donde sugiere una similitud entre Cataluña y la Creta sometida a los turcos, mensaje que entregó al cónsul de Grecia en España. Volviendo a *La Nacionalitat Catalana*, obra fundamental del catalanismo político, parte este autor de la idea de que Cataluña es una Nación. No solamente eso, a su juicio es una Nación nacida cuando cayó el poder político de Roma, como sustitución de la vieja *etnos ibérica*, haciendo así resonar los acentos de la lengua catalana, dice, desde Murcia a la Provenza, desde el Mediterráneo al mar de Aquitania. En efecto, a su juicio la civilización romana se convirtió en civilización catalana, y ésta asumió las fronteras de la *etnos ibérica*, cuya influencia se extendía «hasta las tierras de Murcia, límite sur de la lengua catalana» (capítulo VII). Y así, sentado que la nacionalidad catalana es un hecho, razona que cada nacionalidad requiere un Estado, lo que lleva a la necesidad de constituir un Estado Catalán dentro de una Federación Ibérica de Estados, o, más bien, un Estado Pannacional Catalán que incluya todos los territorios de la Nación catalana.

## 5. Nacionalismo y Separatismo (II)

Ni el País Vasco ni Cataluña han sido históricamente comunidades políticas soberanas, ni en el sentido aristotélico, ni en ningún otro. No obstante, los mensajes nacionalistas de los que se habló en el anterior Gracián difundidos durante el siglo XIX, han promovido varios intentos de constitución de un *Estat Català*. Podemos citar así el que tuvo lugar el mismo día 14 abril 1931, horas antes de la proclamación de la República. En Barcelona se proclamó un *Estat Català* presidido por Maciá, si bien el gobierno de Madrid consiguió que se revocara la independencia, permitiendo la organización de una autonomía en forma de *Generalitat* (es decir, la *Generalidad* de todas las Diputaciones), que ejercería la competencia de las cuatro diputaciones provinciales



de Cataluña. La noche del 6 al 7 octubre de 1934 se proclamó también un *Estat Català* dentro de la República Federal de España, siguiendo la fórmula asumida por Manuel Azaña. Testigo de excepción fue Enrique de Angulo, corresponsal que el mismo año 1934 escribió un libro contando cómo fue la sublevación y la posterior capitulación (*Diez horas del Estat Català*). Aquello fue una auténtica guerra, una batalla en la que, tras la quema de iglesias y los asesinatos, los mozos de escuadra liderados por el comandante Pérez Farras lucharon con el regimiento de artillería del general Batet. Hubo muertos, y la lucha finalizó después del intenso fuego de cañones contra la Generalidad, el Ayuntamiento y la Consejería de Gobernación. Ello trajo consigo nada menos que la declaración oficial del estado de guerra en España, el cual terminó únicamente cuando capitularon los insurgentes. Decás, el separatista diputado de las constituyentes españolas que había desgarrado con una hoja de afeitar los escudos de España grabados en los escaños del Congreso, terminó arengando con un ¡viva España!, y con otros correligionarios desapareció a través de las alcantarillas de Barcelona. Fue corta, pero se trató de una guerra de secesión, en la que se emitió un bando declarando el estado de guerra. Ya existía este estado en 1936, cuando de hecho Cataluña también se proclamó Estado Catalán independiente, operando así mediante la formación de un auténtico ejército catalán, y con la reivindicación inmediata de Aragón y otros territorios de los Países Catalanes. Hubo incluso un intento de conquista de las Islas Baleares con un ejército naval y terrestre propio de Cataluña, en una catastrófica expedición a Menorca del capitán Bayo, en 1936. Lo que, por cierto, por fin hizo cambiar a Azaña su opinión acerca de la autonomía catalana.

Lo peor de todo es que este ambiente nacionalista, con la consiguiente pretensión de comunidades políticas propias, se ha generalizado en España. La forma en la que se ha desarrollado la Constitución de 1978 ha provocado la espiral diabólica, en función de la cual muchas de las regiones españolas se consideran una nacionalidad o una patria, y de hecho están reguladas por leyes propias, emanadas de sus propios parlamentos. Mientras España tiene su Constitución, las Comunidades Autónomas también la tienen, ya que sus Estatutos son

material y formalmente auténticas Constituciones políticas, al menos en sentido aristotélico y anglosajón: forman parte del bloque de constitucionalidad, y el Estado no puede modificarlos. Mientras que la Constitución española dice que la Nación es España, y proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado, los Estatutos de Autonomía nos aseguran que cada Comunidad es una Nación (Cataluña), o una nacionalidad (País Vasco), a veces histórica (Galicia, Andalucía, etc.), lo que viene a ser lo mismo; y dicen también que sus poderes emanan de su pueblo, del pueblo catalán, gallego, etc., pueblo que así se convierte en soberano. Lo que se confirma constatando que en las relaciones de esas comunidades con España son de bilateralidad, propias de Estados independientes, y que además los derechos y los deberes de sus ciudadanos son en ocasiones diferentes a los del resto de España.

Aún no ha habido proclamación de Estados independientes, pero es innegable que el nacionalismo exacerbado, por contagio, se ha generalizado. España, diría Ortega, está invertida, ahora la forman compartimentos estancos y no partes integradas en un Todo común. De lo cual es causante directo no sólo el nacionalismo excluyente, también lo son el legislador español y los partidos políticos españoles, que han construido un sistema de leyes que ha posibilitado la actual situación. Es triste considerar que todo esto no hubiera podido verificarse sin la anuencia y el apoyo de los gobiernos de Madrid. Sus claudicaciones son las verdaderas causas inmediatas del movimiento separatista. Cómplices de los separatistas han sido todos los políticos españoles que han dado beligerancia desde hace muchos años a quienes pretenden destruir España, a pesar de la diáfana claridad con que Prat de la Riva, Sabino Arana y muchos otros políticos actuales han manifestado sus ansias y sus propósitos separatistas e independentistas.

Ante la actual situación, parece que España aún se mantiene más por ser una Nación que por ser un Estado. Más la mantienen viva los sentimientos de los españoles, que las leyes existentes promulgadas por los políticos.

## 6. Reflexiones sobre España: Propuestas para regenerar la Nación y reconstruir el Estado

### 6.1. La Comunidad Política como Cuerpo Político: la Nación y el Estado

Dice Aristóteles, y dice bien, que todo hombre que no es una bestia o un dios vive en comunidad, y que cuando esas comunidades humanas se hacen autónomas y autosuficientes aparecen las Comunidades Políticas. Por eso, dice también, una Comunidad Política es simplemente «*una comunidad de ciudadanos en un régimen*» (*Política*, III, 1276b), de manera que una Comunidad Política supone:

- 1º) Un Todo (*una comunidad*) con muchas partes (las demás comunidades), autónomo, en cuanto que se da a sí mismo su ley, su nomos (auto-nomos), lo que significa que es soberano, y con un fin común. Con su habitual perspicacia Aristóteles señala que esa Comunidad, ese Todo, lo es «por naturaleza», con anterioridad incluso a su posterior regulación legal (*Política*, I, 1253a). Lo que, dicho con palabras modernas, las que usamos tras la revolución francesa, quiere decir que tal unidad natural, que a la vez es cierta pluralidad, es una *Nación*. De manera que toda Nación supone una cierta *unidad moral* de quienes la integran.
- 2º) Compuesto por hombres que, en cuanto que participan del gobierno y son gobernados, se convierten en *ciudadanos* libres e iguales, los cuales basan su convivencia en la amistad cívica o política, que es el más grande de los bienes de la comunidad, pues reduce al mínimo las discordias.
- 3º) Organizado *en un régimen*, es decir, mediante leyes positivas, con una Constitución, lo que a su vez significa que la Comunidad Política se da así misma unas leyes que son comunes a todos los ciudadanos, de suerte que son tales leyes las que establecen una cierta ordenación de las cosas que interesan a todos. Volviendo a usar términos actuales, cabe decir que esa

Nación se organiza jurídicamente como un *Estado*. Lo que ahora a su vez significa que un Estado es una *unidad jurídica*, en cuanto que confiere unidad legal a la Nación.

Y dijo también Aristóteles que esa Comunidad Política, ese Todo, esa República, es como un ser vivo. Es un *Cuerpo Político* que, como el humano, *nace, vive y muere*. Es una Persona Moral, Nacional, lo que Rousseau llamaba el «Yo Común».

## 6.2. Nacimiento y vida de España, como una Nación y como un Estado

España es una de las Comunidades Políticas más antiguas. No es un mito, es, de hecho y de derecho, una Nación. *España es una Nación*. Es una unión moral, meta-constitucional, previa a las leyes. Es una *cosa en sí*, en el sentido que a esta palabra le dio Kant, un *ser real*, no una apariencia, un fenómeno o un mero deber ser. Es un ser real que existe ahora, y ha existido ininterrumpidamente durante muchos siglos.

España se gestó, el año 201 antes de Cristo, durante la segunda guerra púnica entre Roma y Cartago, cuando Hispania se convirtió en provincia romana. Incluso el apóstol Pablo, el año 57, manifestó su intención de ir a España. Y nació definitivamente al mundo en el año 545, cuando se creó el Reino Hispano Visigodo, y después el Tercer Concilio de Toledo adoptó el catolicismo como religión oficial y se promulgó el *Liber Iudiciorum*, ley común aplicable a todos los territorios peninsulares. Fue una comunidad que se convirtió en el *primer Estado* de los tiempos modernos en 1479, año en que Fernando hereda el trono de Aragón y así se produce la unión dinástica de éste reino con el de Castilla; unión que se completa muy pronto, en 1492 con la conquista de Granada, y en 1512 con la anexión de Navarra. A partir de ahí está claro que España vive como adulto. Es un Cuerpo Político con vida. García Morente le llama repetidamente la «quasi-persona» España, y hace de ella una definición dinámica, considerándola como la «Nación viva» en la que hemos nacido, vivimos y somos (*Ideas para*

*una Filosofía de la Historia de España*). Es, como decía Aristóteles, «una Comunidad de ciudadanos con leyes comunes».

Naturalmente, la vida de *la Nación española* ha tenido, como todas, sus luces y sus sombras, sus momentos de esplendor y otros de decadencia.

Y actualmente está constituida legalmente en forma de *Estado*, y su régimen es la democracia, en la que la soberanía «reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Así lo proclama el artículo 1.2 de nuestra Constitución de 1978, ley común fundamental para todos los ciudadanos españoles. Cuyas tres primeras palabras, por cierto, las tres primeras de su Preámbulo, son «la Nación española»; ya que, como es lógico, España, la Nación, existía antes que el Estado actual. Por eso, dice también que «La Nación española, España, en uso de su soberanía, se constituye en un Estado» (Preámbulo y artículo 1 de la Constitución española).

Se trata de un único Estado, reconocido así tanto internamente como internacionalmente. Pruebas de hecho de que España es una Nación constituida en un Estado son, en efecto, su reconocimiento interno, el primero y principal contenido ya en los artículos uno y tres de la Constitución española de 1812, que define la Nación española como la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios, y a la que hace depositaria de la soberanía, y después la configuración de la Nación como Estado en las distintas Constituciones de 1837, 1845, 1869, 1876, 1931 y finalmente la ya mencionada de 1978. Desde el punto de vista internacional es también un hecho que España es una Nación reconocida como tal por el pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, la Organización de Naciones Unidas, desde 1955, la OTAN y, en fin, la Unión Europea.

Y en esa Nación que es un Estado *todos los ciudadanos españoles son libres e iguales*: Así lo declara y establece claramente la actual Constitución española, en especial en sus artículos 1, 14 y 16. No puede haber ciudadanos con menos libertad y derechos que otros, ni discriminados.

### 6.3. La enfermedad de España

España actualmente está enferma. Existe un peligro real de que tal como están las cosas España desaparezca. Veamos los hechos, los *síntomas*:

El primero es que *España es fácticamente un Estado Federal*, ya que las Comunidades Autónomas que se han implantado en España tienen sus facultades legislativas y ejecutivas tan amplias, o más, como las de los *Länder* en la federación alemana.

El segundo síntoma es que en los últimos años España *se está convirtiendo en una Confederación*, sobre todo con los nuevos Estatutos de Autonomía promulgados a partir del año 2006. Tales Estatutos son ahora auténticas Constituciones políticas de Naciones organizadas como auténticos Estados. Así, por ejemplo, la nueva Constitución-Estatuto de Cataluña de 19 junio 2006 surgió de un proyecto cuyo preámbulo comenzaba exactamente con estas palabras: «la nación catalana...». Y si bien esto se matizó en el preámbulo definitivamente aprobado, en el mismo se habla de la existencia de «Cataluña como nación», mientras que el artículo segundo proclama que «los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», y el quinto apela a los derechos históricos del pueblo catalán. Después de más de cuatro años de ponencias y deliberaciones, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 31/2010, de 28 junio, ha decidido que esencialmente nada cambie. Es una mera sentencia interpretativa, aunque en ella se contienen votos particulares que son muy clarificadores. El magistrado don Ramón Rodríguez Arribas escribe en esta sentencia:

«El estatuto de Cataluña se inspira en la concepción de una nación catalana, de un pueblo catalán del que emanan los poderes de la Generalidad y de unos derechos históricos que, por preceder a la Constitución española, fundamentan el Estatuto de autonomía y el carácter inalienable del derecho de Cataluña al autogobierno... Estas concepciones... *son constitucionalmente inadmisibles porque para su realización exigirían una reforma constitucional que afectaría además a preceptos que equivalen a una revisión total de la constitución*».

Así es, en efecto, lo corrobora otro magistrado del Tribunal Constitucional, don Jorge Rodríguez Zapata, cuando con toda claridad señala en esta sentencia:

«El nuevo estatuto catalán vulnera límites esenciales establecidos en el proceso de descentralización de la Constitución de 1978. *El Estatuto se subroga en el papel del legislador constituyente y modifica la Constitución sin seguir los procedimientos arbitrados para su reforma*; incurre en un vicio colosal de incompetencia que subvierte la división del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas en todos los ámbitos; lesiona la igualdad de todos los españoles en sus derechos, en especial en el derecho vinculado a la dignidad humana de que puedan usar en España la lengua española oficial del Estado; colapsa, en fin, el sistema constitucional de fuentes del derecho y, con él, el fundamento mismo del Estado».

Las nuevas Constituciones-Estatuto de Andalucía (19 marzo 2007), Valencia (10 abril 2006) y Baleares (28 febrero 2007), por ejemplo, comienzan señalando que sus comunidades son una «nacionalidad histórica»; y seguidamente dicen que sus poderes, presuntamente previos a la Nación española, emanan del correspondiente pueblo, sea el andaluz, el valenciano o el balear. Lógicamente ello lleva a algo elemental: la bilateralidad, la relación entre España y estos nuevos Cuerpos Políticos es de igual a igual. Así lo disponen los Estatutos, como hace por supuesto el catalán, e incluso el extremeño de 28 enero 2011, el cual no sólo regula la acción internacional de Extremadura, sino también las relaciones de esta Comunidad con el Estado, constituyendo una llamada «Comisión de cooperación bilateral» (artículo 64).

Y ello sobre la base de que los derechos y deberes de los ciudadanos no son los mismos en cada uno de los nuevos cuerpos políticos. Las Constituciones-Estatuto contienen prolijas y abundantes declaraciones de derechos y deberes de los ciudadanos de cada uno de sus territorios, después me referiré a ellas. Y, dado que difícil es imaginar nuevos derechos además de los ya declarados internacional y constitucionalmente, a veces incurren en lo imposible, como sucede, por ejemplo, con el derecho reconocido por el artículo 27 del Estatuto catalán, según el cual los catalanes tienen «el derecho a gozar del paisaje en condiciones de igualdad».

A lo que hay que unir el hecho de que la reforma de los Estatutos está cerrada y bloqueada al Todo común que es España, pues la iniciativa únicamente puede proceder de la propia Comunidad Autónoma.

En resumen, cada Comunidad se cree una Nación y así establece su Constitución propia como si fuera un Estado, y lo hace sin contar con España. Lo que confirma que España se está transformando en *una Confederación* de Comunidades Políticas cuasi-soberanas.

El tercer síntoma de la enfermedad que padece España es que esta transformación del Estado español la ha hecho *cada Comunidad Autónoma por su cuenta y riesgo*, en claro *fraude constitucional*. Nuestra Norma Fundamental regula la reforma o cambio del actual Régimen en el Título X (artículos 166 a 169), que trata «de la reforma constitucional». Diferencia entre una *reforma ordinaria*, parcial, que puede llevarse a cabo por el *poder constituido*, las Cortes Generales, si bien con mayorías reforzadas y con posibilidad de referéndum (artículos 166 y 167); y una *reforma total o que afecte a los pilares esenciales* del actual Régimen, es decir, a la Democracia, a la Monarquía Parlamentaria o al Estado Autonómico. En estos supuestos hay que acudir lógicamente al *poder constituyente*, el pueblo español, disolviendo las Cámaras, llevando a cabo nuevas elecciones y sometiendo siempre la reforma a referéndum (artículo 168 de la Constitución).

Pues bien, en España *ha habido Fraude Constitucional cuando mediante los Estatutos-Constitución se ha modificado el actual Régimen español* sin seguir el cauce establecido para ello por el Derecho, es decir, por el Título X de la Constitución de 1978. Mediante leyes de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a las que el Parlamento español atribuye la cualidad de Leyes Orgánicas del Estado, y sin cumplir los requisitos de apelación al pueblo español y los demás establecidos en la Constitución, los componentes de dichas Asambleas Autonómicas (autorizados por las Cortes Generales) han modificado sustancialmente nuestro régimen constitucional sin las mayorías requeridas, y sin acudir al constituyente (el pueblo español), siendo ello necesario. Recordemos ahora los votos particulares de los magistrados del tribunal Constitucional antes recogidos.



El cuarto síntoma de lo que le sucede a España es que hay partes de ella que *quieren independizarse*. Ya no se trata de confederación, sino de mera y simple *separación*. Como bien señala Gustavo Bueno, los ataques a una Nación pueden venir de fuera o de dentro de ella misma. Los primeros son una «invasión», mientras que los segundos suponen «secesión». Lo que significa, en definitiva, que la reiterada petición de independencia es un ataque directo a la esencia de la Nación española.

Y, quinto síntoma del enfermo, hay *riesgo de la desaparición de España, pues así deja de ser una comunidad de ciudadanos en un régimen*. Ello se comprueba si recordamos la definición de la Comunidad Política que daba Aristóteles, ya que ahora:

- 1º) Hay varias naciones, cuasi-soberanas, que miran por su exclusivo interés, con lo que *deja de haber unidad moral, un Todo soberano con un fin común, es decir, desaparece la Nación*.
- 2º) Hay fronteras (lingüísticas, sanitarias...), hay derechos fundamentales diferentes, hay dialéctica amigo-enemigo, con rivalidades territoriales, por lo que *los ciudadanos no son libres e iguales, y desaparece la amistad política sustituyéndose por desigualdades, fronteras y rivalidades*.
- 3º) Hay Estatutos diferentes y dieciocho ordenamientos jurídicos, que ordenan sólo lo de cada territorio, de manera que *deja de haber unidad jurídica, esas leyes comunes que dan consistencia a la Nación, es decir, desaparece el Estado*.

Vistos los síntomas, *el diagnóstico* está claro: España, diría Ortega, está invertebrada. España tiene *cáncer* porque el mal es intrínseco, está dentro, como un caballo de Troya. Ante la permisividad de los políticos españoles, a pesar de la diáfana claridad con que Prat de la Riva, Sabino Arana y muchos otros nacionalistas se han manifestado, resulta que *quienes quieren destruir el Estado español lo están utilizando, y lo están usando para eso, para destruirlo*. ¿Qué es eso sino un cáncer? O como diría un jurista, ¿qué es sino una clamorosa «desviación de poder»? Los separatistas y los que quieren

una mera Confederación están utilizando el poder que emana de la Constitución, es decir, de la Nación española, para eliminarla, para destrozarse la Constitución y matar al Cuerpo Político España, creando otros nuevos.

#### 6.4. La regeneración de España

La desaparición o mutilación de España sería mala, muy mala, para todos los españoles, incluso para los que reniegan de serlo. Es mala tanto desde un punto de vista racional como desde la óptica existencial, e incluso, quizá, moralmente. España necesita estabilidad, necesita *un proyecto coherente para su vida futura*, y aún tiene curación, pues, como dijo Julián Marías ya en 1963, en su obra titulada *Los españoles* (pág. 17):

«La estructura personal del español se parece a la de los melocotones. Es ésta una fruta delicada, que se corrompe fácilmente; pero tiene un grueso y duro hueso central, a prueba de todo, inquebrantable e incorruptible. El español puede corromperse, desmoralizarse, envilecerse, pero sabe que tiene siempre, como un hueso, un núcleo sano e intacto. Sabe que un día, cuando llegue la hora, echará mano de este último núcleo y se portará como un hombre, se jugará la vida limpiamente»

España tiene solución porque, volviendo a Aristóteles, «si tenemos aquello por lo que se destruyen los regímenes, tenemos también aquello por lo que se salvan, pues los contrarios producen otros contrarios, y destrucción es contrario a salvación» (*Política*, 1370b). Se trata de *reconstruir España*, de tener un plan contra el secesionismo o, dicho en positivo y con Ortega, de proponer *un proyecto sugestivo de vida en común*.

Lo que requiere un *Gran Pacto Social* en el que participen todos los españoles. El Contrato Social era una mera idea de la razón para Kant, pero para Rousseau y para Locke hay muchos ejemplos históricos que muestran que los estados de guerra, confusión o imperio de la fuerza, se han sustituido por Comunidades políticas en las que manda la ley precisamente mediante un Acuerdo común o Pacto

social. Ese Gran Pacto Social deberá dar a cada uno lo suyo, lo que incluye dar realmente a cada Región o Comunidad Autónoma lo que le corresponde, ya que sin justicia no hay paz permanente. Su lengua, su cultura, su propio modo de ver las cosas, es un patrimonio común que todos deberíamos querer y preservar. Y, por otro lado, ese Gran Pacto debería dar una solución definitiva, permanente y duradera en el tiempo, cerrando así la cuestión del modelo territorial, y las eternas disputas acerca de lo tuyo-mío entre las partes de España.

¿Cómo construir bien? ¿Qué acordar? ¿Por dónde empezar? Recordemos que como dijimos al comienzo de este escrito, siguiendo a Aristóteles, una Comunidad Política supone: 1º) Un Todo o *comunidad* llamado Nación, soberano y autónomo, y con un fin o bien común: Volvamos a la Nación española; 2º) Compuesto por *ciudadanos* libres, iguales, y con amistad cívica o política: Recuperemos la libertad y la igualdad; 3º) Organizado *en un régimen* como un Estado, con leyes comunes que ordenan las cosas que interesan a todos: Reconstruyamos el Estado español. En lo que sigue desarrollaré estos tres puntos, como base posible para que España se regenere.

## 6.5. La vuelta a la Nación española

Cuenta Plutarco que cuando Licurgo dictó leyes para Esparta no las escribió, porque pensaba que las leyes se cumplen no por escribirlas y publicarlas, sino por enseñarlas y sentirlas en los corazones. Así es, por eso la unidad moral es anterior y previa a la unidad jurídica o legal. Por esa razón todo comienza por *afirmar y reforzar la existencia de la Nación española* como unión moral y realidad meta-constitucional.

Actualmente hay una pléyade de jóvenes separatistas que, imbuidos por el virus de muchos años de exacerbado nacionalismo, odian sinceramente y con la mayor buena fe a España. Por eso lo primero que es necesario hacer es llevar a cabo urgentemente *una obra cultural* que reconquiste el sentimiento hispánico de los jóvenes, despertando su patriotismo dormido, lo que lógicamente comienza por

*la educación.* Hay que fomentar la enseñanza en lo que se refiere a la historia común, al régimen común y al fin común, ya que nada puede ser aprendido si no se enseña, y las partes no se ocupan de enseñar lo que corresponde a la totalidad. También Aristóteles es un maestro en este punto, cuando atinadamente dice (*Política*, 1310a):

«Lo más importante de todo lo dicho, para que perduren los regímenes, y que ahora todos descuidan, es la educación de acuerdo con el régimen. Pues nula sería la utilidad de las leyes más beneficiosas y ratificadas por todo el Cuerpo de ciudadanos si éstos no están acostumbrados y educados en el Régimen, democráticamente si las leyes son democráticas».

En España el sistema educativo se ha convertido en un instrumento del particularismo y eliminación del espíritu de pertenencia a una Nación común y a una cultura común. Por eso el Estado debe recuperar la gestión del sistema educativo, la dirección de los centros a través de sus delegaciones territoriales, y la selección y dirección del profesorado, con independencia de que realmente sea eficiente la Alta Inspección (*Aula Política, La España necesaria*, páginas 141 a 143).

Y, sobre esta base, es necesario razonar, pregonar, explicar y enseñar que *existen unas realidades meta-constitucionales* previas a cualquier ley positiva, unos fundamentos meta-legales indisponibles que son *el alma de España*, lo que le da unión moral, que son los siguientes (*La España necesaria*, pp. 52 a 54, 102, 109 y 113 a 116):

Primero, *España es una Nación*, previa al Estado y a la Constitución. Además, esa Nación española es única e indivisible. Por tanto España no es una superestructura que deriva de un pacto constitucional entre realidades políticas preexistentes, ni es tampoco una Confederación de Estados, sino que *España es una Nación* sobre la que se erige un único Estado.

Segundo, *la soberanía reside en el pueblo español, no en sus partes o comunidades.* Así como no caben dos soles en el cielo, tampoco cabemos en la tierra Darío y Alejandro, dijo éste una vez, y con la soberanía sucede lo mismo. Por lo que no cabe que decisiones políticas

trascendentes puedan adoptarse sin el consentimiento expreso del titular de la soberanía nacional, que es el pueblo español. Y las nacionalidades y las regiones *carecen de la facultad de autodeterminación y separación*.

El principio de *autodeterminación* del derecho internacional carece de aplicación dentro de España, dado que su régimen político es representativo de todo el pueblo, sin privación de derechos de ninguna minoría. Y, además, aceptar la voluntad de algún grupo de independizarse lleva al absurdo, al poder aplicarse a cualquier grupo, por minúsculo que fuere, y finalmente a la anarquía, pues habría que reconocer también el derecho de cada individuo a declararse fuera del Estado. Como escribió Ramiro de Maeztu (*Defensa de la hispanidad*, capítulo: La patria es espíritu):

«Si las naciones no se basan más que en la voluntad, pueden triunfar los cantonalismos más absurdos, Vitigudino proclamará su independencia».

Si se inicia el proceso de segregación, ya no hay límites: Sabino Arana hizo un proyecto de *Confederación de los Estados Euskerianos*, ya que en realidad cada territorio foral se constituía en un Estado; y en la *Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* de 2007 el Valle de Arán se calificaba como «realidad nacional occitana», aunque finalmente el Estatuto de Cataluña señala en su artículo 11 que «el pueblo aranés ejerce el autogobierno».

Tercero, como ha señalado el Tribunal Constitucional, *autonomía no es soberanía, las Comunidades Autónomas no son soberanas*. No ostentan un poder originario ni preexistente, *ni fundado en derecho histórico alguno*, sino un poder *derivado de la propia Constitución*. Con independencia de que ni el País Vasco ni Cataluña han sido históricamente comunidades políticas soberanas, no se puede explicar el ordenamiento jurídico volviendo un punto de la historia que no tiene existencia de por sí, y que es tan digno como lo son otros muchos de sentido distinto, y aún contrario. En consecuencia, la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede ser de bilateralidad.

## 6.6. La recuperación de la libertad y la igualdad

También escribió Aristóteles que (*Política*, 1255b): «El gobierno político es sobre hombres libres e iguales»; y si queremos recuperar *la libertad y la igualdad* de *todos* los españoles es necesario promover un cambio en el siguiente sentido:

Primero, *todos los españoles deben tener los mismos derechos y las mismas libertades* en cualquier parte de España (*La España necesaria*, p. 57). Este principio está ya recogido expresamente en la actual Constitución española, en su artículo 139.1, pero, como tantos otros preceptos de la Constitución, ha sido rebasado y anulado por las Constituciones-Estatuto de autonomía, que establecen listas de derechos y libertades diferentes para los que habitan en sus territorios.

A título de ejemplo, el Estatuto de Cataluña de 19 julio 2006, en su Título primero, relativo a «derechos, deberes y principios rectores», concretamente en su artículo 15 que lleva como rúbrica «derechos de las personas», establece que «todas las personas tienen derecho a vivir con... *autonomía*». A continuación, en el artículo 20, se establece un llamado «derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte». ¿Qué sucede? ¿En Cataluña hay un derecho a la *autonomía* personal y a la eutanasia que no existe para el resto de los españoles? ¿Gozan de más libertad los catalanes que los riojanos? El Estatuto de autonomía de Extremadura de 28 enero 2011 tiene un capítulo titulado «derechos, deberes y principios rectores», cuyo artículo seis se titula «derechos y deberes de los extremeños». Este precepto dice lo siguiente:

«Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución. *Además*, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales aquellos otros derechos contenidos en este Estatuto...».

¿Son los extremeños de mejor condición que los habitantes de Salamanca, que los sevillanos o que los madrileños? ¿Disfrutan de derechos fundamentales complementarios? Su reciente Estatuto en el artículo siete garantiza el respeto a la *identidad de género* de todos los extremeños (apartado 13). Algo parecido, aunque no idéntico,

recoge el Estatuto de autonomía de Andalucía de 19 marzo 2007, que preceptúa en su artículo 15 un llamado «derecho a la *igualdad de género*» que los poderes públicos andaluces garantizan. ¿Tienen los extremeños derecho a la «*identidad*» de género, mientras que los andaluces lo tienen respecto a la «*igualdad*» de género? Andaluces, por cierto, que según su Estatuto también gozan de un «derecho al *envejecimiento activo*»... Muchos otros derechos y supuestas libertades se recogen, amplían, matizan y establecen (y de hecho en muchos casos se anulan) en los distintos Estatutos de autonomía. El Estatuto de las Islas Baleares de 28 febrero 2007, por ejemplo, en su artículo 18, llega a reconocer un «derecho a la *creatividad*» que, según parece, tienen los habitantes de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera, e incluso de otras islas menores adyacentes. ¿No somos creativos en otros lugares de España?... Todo esto quiebra de raíz los principios de libertad y de igualdad de los españoles, y, por supuesto, no fomenta la concordia ni la amistad, sino las rencillas, las envidias y los enfrentamientos. Es urgente que las libertades y los derechos de todos sean los mismos, con independencia del territorio donde cada cual quiera vivir.

Segundo, debe haber una *política económica y social común* para toda la Nación española, lo que supone que España necesita:

- A) *Unidad económica, presupuestaria y tributaria*. La Constitución española atribuye al Gobierno de la Nación la dirección de la política, también la económica, y señala que es el Estado el que puede planificar la actividad económica general (artículos 97 y 131). Como tantas otras cosas esto ha sido absolutamente rebasado, cambiado y modificado por los Estatutos de Autonomía. Con ello las disfunciones económicas del actual sistema lo hacen totalmente insostenible, como puso de relieve el 13 diciembre 2011 en el Aula Política don Fernando Fernández, el cual señaló que hay razones de solvencia, eficiencia y equidad para cambiar las cosas. Además, la política económica común requiere un *sistema fiscal común*, con independencia del sistema foral de concierto o convenio con Navarra y con el País Vasco, que no debe generalizarse.

- B) *Unidad de mercado en toda España.* El artículo 38 de la Constitución dice que «se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», y esa unidad de mercado descansa a su vez sobre dos supuestos irreductibles: la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español, y la igualdad de condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (*La España necesaria*, p. 61). De hecho la unidad de mercado se quiebra en España cuando cada territorio impide la libre circulación, al establecer requisitos específicos en determinados casos, e impone condiciones peculiares para ejercitar determinadas actividades económicas.
- C) *Unidad e igualdad en la regulación de las relaciones laborales, con mantenimiento de un único régimen público de seguridad social.* El artículo 45 del estatuto de Cataluña dice que: «La Generalitat debe promover la creación de un espacio catalán de relaciones laborales»; el Estatuto de Valencia atribuye a su Generalitat toda la ejecución respecto a las relaciones laborales... lo que provoca que en materia de salarios y condiciones laborales haya de hecho grandes diferencias provinciales y entre Comunidades Autónomas, habiéndose aceptado el reconocimiento de un marco laboral propio de negociación en las Comunidades Autónomas. Ello rompe la cohesión social. Y la preservación de la unidad supone mantener un régimen de Seguridad Social para todos inspirado en el principio de unidad de caja, que garantice prestaciones homogéneas en todo el territorio nacional (*La España necesaria*, p. 61).

Tercero, *no debe haber fronteras lingüísticas* que limitan la libertad y la igualdad de los ciudadanos de España. La lengua no se debe usar como barrera, ni como límite a la libertad. Y se hace. A pesar de que la Constitución española establece que *todos los españoles tienen el derecho de usar el castellano* (art. 3), es decir, hablar en español, también esto se conculca a diario. Debe hablarse usando las palabras que los poderes públicos consideran correctas (así, el Estatuto de Valencia en su artículo 6.8 preceptúa que «*L'Academia valenciana de la llengua* es la institución *normativa* del idioma valenciano»), y se



obliga en ocasiones a utilizar un determinado idioma. Se protegen el aranés, el bable y sus variantes y otras lenguas locales, mientras que el español, lengua común, en muchos casos es marginado (*La España necesaria*, pp. 139 y 140).

Cuarto, Es preciso *un mínimo de Derecho Privado común*, y es otro hecho que el Derecho común en España va siendo cada vez menos común.

Quinto, por último, cabe decir que la solidaridad o amistad política requiere *respeto mutuo*. En este sentido cabría *prohibir a los partidos políticos propagar el odio a España*. Ya lo apuntó en 1934 Enrique de Angulo, al hablar de los sucesos de la noche del seis al siete octubre de dicho año, en su libro *Diez horas de Estat Català*, y el artículo 543 del actual Código Penal castiga «las ofensas o ultrajes a España, de palabra, por escrito o de hecho».

Y exista o no tal prohibición de hacer propaganda antiespañola, lo que sí parece absolutamente necesario es que *los políticos que en cada momento encarnan los poderes públicos españoles, no callen cada vez que en público un dirigente nacionalista ataca a España*. Da la impresión de que a ella nadie la defiende en público. Este estado de cosas también debe cambiar, obligando a nuestros dirigentes españoles a hablar claro, defendiendo a la Nación española, a su unidad, independencia y dignidad, siempre que sea necesario a causa de las palabras, los escritos, los hechos o los silencios de dirigentes nacionalistas.

## 6.7. La reconstrucción del Estado español

- A) Afirmada la Nación, y recuperadas la libertad y la igualdad, el tercer punto para regenerar España es *rehacer el Estado*. Es preciso reconstruir el Estado español convirtiéndolo realmente en aquello que Cicerón consideraba era una *Civitas*, un Estado de Derecho, diríamos hoy: En una «Comunidad de Derecho», *Iuris Consensus* (*Sobre la República*, I, 25 y III, 33). Pero hay que

hacerlo sobre la base de un principio hasta ahora ignorado: el *respeto a la ley*. Sin él no hay nada que hacer, de nada vale promulgar muchas y buenas leyes organizando el Estado. Ya lo dijo Aristóteles, cuando escribió lo siguiente (*Política* 1307b):

«Así pues, en los regímenes bien fundados, si algo se debe vigilar, ninguna cosa como que no se infrinja en nada la ley, y en especial vigilar lo de poca importancia, pues la trasgresión de la ley se desliza sin ser advertida; igual que un gasto pequeño, si se da con frecuencia, acaba con las fortunas».

- B) En la situación actual, reconstruir el Estado exige *una reforma constitucional*. Así lo ha entendido el Aula Política, que ante el desbordamiento producido por las corrientes disgregadoras, tras muchos estudios y debates, ha llegado a la conclusión de que la reforma constitucional es ya la única vía posible. Una *reforma hecha democráticamente por todos los españoles*, por la «voluntad popular» de la que habla la Constitución española, voluntad del pueblo español que es depositaria de la soberanía nacional, y de la que emanan los poderes del Estado (Preámbulo y art. 1.2 de la CE), y *en la forma que regula la Constitución* en su Título X (artículos 166 a 169), el que trata «de la reforma constitucional», sin fraudes. Una reforma que ponga *en manos del Estado lo que interesa al Todo común, a la Nación*, lo que lleva consigo dos consecuencias:

En primer término, la reforma constitucional tiene que redefinir y racionalizar el *reparto de competencias* en función de tal principio (*La España necesaria*, pp. 62 a 64 y 128 a 130). España *debe intervenir en lo que afecta a todos los españoles*, dado que es una Comunidad de vida entre personas libres e iguales. El gran problema radica en los intereses creados, encauzar la situación requerirá vencer lo que Friedman ha llamado la *tiranía del statu quo*.

La segunda consecuencia que tiene el hecho de que los poderes públicos españoles deban ordenar lo que interesa al Todo común, deriva de otro consejo que Aristóteles nos da para la buena conservación de los regímenes políticos, cuando nos dice lo siguiente en su *Política* (V, 9, 1309<sup>a</sup>):

«Tres condiciones deben tener los que van a desempeñar las magistraturas supremas: en primer lugar, *amor al régimen establecido*; en segundo lugar, la mayor competencia en las tareas de su cargo, y en tercer lugar, una virtud y la justicia en cada régimen adecuadas».

Amor al régimen establecido, amor a España... No es admisible que quienes tienen exclusivo interés en *una parte* sean los que decidan sobre esa y las demás, es decir, sobre la *totalidad* de España. La primera condición que, con toda lógica, requiere Aristóteles es «amor al régimen establecido». ¿Puede gobernar de hecho España quien la odia o, en el mejor de los casos, quien se muestra indiferente o la desprecia? Aunque tuviese las otras dos condiciones que señala (competencia y equidad), ¿tiene interés en que todos los españoles hagamos algo juntos, en conseguir un fin común, cosa que, como vimos, es un requisito esencial para que exista «una Comunidad de ciudadanos en un régimen»? No dejemos que manejen la cosa pública *relativa al Todo* aquellos que quieren destruir ese Todo, es lo más democrático, ya que una gran mayoría de ciudadanos queremos que España siga viviendo. Por eso debería modificarse la *Ley Electoral* General para evitar que el gobierno del Estado dependa del apoyo de una minoría territorial cuyo interés no es España, sino dividirla. Sobre este tema también se ha pronunciado el Aula.

C) Dicho ello, cualquier Estado que se precie de serlo necesita leyes comunes, justicia común y gobierno común. Son necesarios un *poder legislativo* con competencias efectivas, reales e intocables, un *poder judicial* basado en la unidad jurisdiccional y en un Tribunal Supremo que es tal, y un *poder ejecutivo* que actúe en toda la Nación. Siguiendo un símil aceptado por numerosos pensadores, podemos decir que el legislativo es el cerebro del Cuerpo Político, el judicial es su corazón, mientras que el ejecutivo es la fuerza.

Sobre estas bases, España necesita:

1º) Un *Parlamento español* soberano y libre, no controlado por independentistas, que promulgue leyes comunes, también

relativas al Derecho privado. Es penoso comprobar cómo las Cortes Españolas han sido vaciadas prácticamente de competencias, y cuando dictan una ley tienen que justificar su competencia. La existencia en España de dieciocho Parlamentos ha provocado lo que se veía venir: una selva de leyes e inseguridad jurídica (*La España necesaria*, pp. 92 y 93).

2º) Un *poder judicial* en el que sea efectivo el *principio de unidad jurisdiccional*, y en el que el *Tribunal Supremo* tenga *jurisdicción en toda España*. El principio de unidad jurisdiccional constituye la base de organización y funcionamiento de los Tribunales de Justicia en una Nación, y ya acoge la Constitución el principio de que *el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes* (art. 123), teniendo en cuenta que, según dice también, la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de cada Comunidad Autónoma lo es *sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo* (art. 152). La aplicación uniforme del derecho requiere que exista y se mantenga un recurso de casación ordinario, y los que sean pertinentes, para que se garantice el *derecho de todos los ciudadanos españoles a acudir al Tribunal Supremo*. Y el principio de unidad jurisdiccional, unido a la atribución de la competencia exclusiva al Estado en materia de administración de justicia (149.1.5ª CE), impide la creación de poderes judiciales territoriales al margen del poder judicial del Estado. El Consejo General del Poder Judicial, en cuanto órgano de gobierno de la magistratura, debe ser único para todo el Estado.

3º) Un *Gobierno español* con competencias reales y concretas, que efectivamente dirija la política interior y exterior de España, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

D) Respecto a la *organización territorial del Estado*, ¿qué hacer? Caben básicamente dos soluciones:

La primera es *volver al origen*, a lo que, como sabemos, pretendían los constituyentes de 1978. Ello supondría establecer: 1º)

Para determinadas comunidades, como son Cataluña, País Vasco y Galicia, *una descentralización por países, tanto ejecutiva como legislativa*, en la forma diseñada por el gran jurista Kelsen. En cada una de esas Comunidades habría efectivamente una Asamblea Legislativa. 2º) Para las demás regiones una *descentralización por autonomías de carácter sólo ejecutivo*, no legislativo, también al estilo diseñado por el Kelsen. Lo que supondría transformar sus actuales Parlamentos autonómicos en Diputaciones Regionales, sin atribuciones legislativas. Ello tendría un gran beneficio, consistente en reducir el número de ordenamientos jurídicos actualmente existentes, dando seguridad jurídica, es decir, más libertad y más igualdad.

La segunda solución, acaso menos racional pero más factible políticamente, consiste en *cerrar y consolidar definitivamente el actual Estado de las Autonomías*, evitando un Estado Federal y una Confederación, y no poniendo nunca en cuestión la Nación española. Habría que reformar la Constitución, y después, no antes, ya dentro de un marco establecido y permanente, podrían aprobarse nuevos Estatutos de Autonomía y las demás leyes necesarias. Constitución, Estatutos y leyes que es esencial que sean *claros*, sin términos equívocos, de manera que *el Estado con Autonomías no encubra, de hecho, un Estado Federal, ni una Confederación o Unión de Comunidades independientes*. Y que no se pueda ya utilizar la composición de aquel, del Estado, como moneda de cambio político en función de unos intereses que son particulares de una parte, no generales del Todo. Es preciso *impedir que en España existan diecisiete Mini-Estados, con diecisiete ordenamientos jurídicos estancos*. Es esencial que el ordenamiento jurídico, aunque no esté estructurado jerárquicamente, sea en principio único, con independencia de las peculiaridades y salvedades necesarias. Es preciso redefinir y racionalizar el esquema constitucional de *reparto de competencias*, ya me he referido antes a ello, sobre la base de que España debe intervenir en lo que afecta a todos los españoles, dado que es una Comunidad de vida entre personas libres e iguales.

Además, es esencial que la iniciativa para *modificar* los Estatutos de autonomía no se atribuya exclusivamente a las correspondientes Comunidades Autónomas, pues ello priva de una competencia esencial al soberano pueblo español y a su representante, el Parlamento de España. También habría que tener en cuenta determinadas *medidas de garantía* de sujeción de las propuestas de reforma de los Estatutos de autonomía a la Constitución (*La España necesaria*, pp. 62 a 64 y 133). Y hay que considerar la posibilidad de regular *medidas de excepción* frente a las Comunidades Autónomas que no cumplan las obligaciones impuestas por la Constitución, o que actúan atentando gravemente al interés general de España. La Constitución actual ya contiene una previsión, en su artículo 155, pero es un precepto que no ha sido desarrollado ni utilizado (*La España necesaria* pp. 136 y 137).

## 6.8. La paz y la justicia

España tiene curación. La tiene si *elaboramos un sistema de leyes* que permita que viva, y que viva hasta la más lejana posteridad. Unas *leyes sabias* son el regalo más valioso que podemos dejar a las generaciones futuras, pues con ellas podrán vivir en paz. Y nosotros, cabe decir otra vez con Aristóteles, gracias a ellas no permitiremos que nos mande un hombre ni una comunidad particular, sino la razón, porque el hombre o la comunidad mandan en interés propio, y así se convierten en tirano; mientras que la razón sin deseo atiende a la *justicia política o total*, que es la que establece la igualdad en toda la Comunidad, no simplemente en uno de sus miembros (Ética a Nicómaco, 1130b y 1134a; *Retórica*, 1373b).

Únicamente construyendo España podremos tener una comunidad de vida entre ciudadanos libres e iguales. Esto es, «*una Comunidad de ciudadanos en un régimen*». Es decir, una *Nación española*.



## **Parte Segunda**

---

# **España como realidad electoral: La reforma de nuestro sistema de representación**





## Representación política de los ciudadanos y sistema electoral<sup>11</sup>

**DR. D. RAMÓN PERALTA MARTÍNEZ**

**Profesor Titular de Derecho Constitucional.**

**Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Aula Política**

La representación popular es la que constituye el Poder Legislativo, ese poder que la sociedad instala en el Estado para establecer las normas generales que rigen la convivencia social, las leyes, y para controlar la actividad del Poder Ejecutivo. Es el único poder al que se le atribuye la potestad de exigir contribuciones monetarias a los particulares, esto es, la capacidad de limitar, de alguna manera, su renta y propiedad.

El Parlamento, la Cámara Legislativa –en España, Las Cortes Generales–, representa políticamente a la sociedad como conjunto de ciudadanos libres e iguales; es manifestación de la soberanía del pueblo que se verifica a través de un poder constituido con tal finalidad representativa, legisladora y controladora, limitadora del Gobierno.

El principio representativo surge precisamente de la imposibilidad material de estar todos presentes en la Asamblea Legislativa para participar en la fijación de las normas generales de la sociedad política. El derecho de sufragio como derecho político básico es el que determina concretamente la representación. Este derecho de elegir representantes se identifica con la ciudadanía, se vincula esencialmente a la nacionalidad, hasta el punto de que ciudadano será solo aquel que tenga reconocida la plenitud de los derechos civiles

---

<sup>11</sup> El texto que se presenta a continuación recoge la conferencia impartida por el Prof. Peralta en el seno del ciclo dedicado al estudio de las Comunidades Autónomas por parte del Aula Política.

y políticos; es un derecho que se circunscribe genéricamente a los nacionales mayores de edad de una determinada comunidad política.

El problema que se plantea respecto del principio representativo, presupuesto esencial de la democracia como forma de gobierno, es el de la fórmula establecida legalmente para deducir a los representantes del pueblo: en el Parlamento se representa esencialmente a los ciudadanos, a los electores de distrito no a los partidos políticos en los que se encuadran, que juegan su papel expresando el pluralismo político latente en la sociedad como cauce o instrumento colectivo para la participación política. En este punto afirmamos que solo hay verdadera representación de los ciudadanos-electores cuando estos eligen a sus diputados de distrito por un periodo no superior a cuatro años. No pudiendo estar todos presentes, reunidos un número no excesivos de ciudadanos en un distrito electoral, eligen por el principio la mayoría al diputado “personal”, su representante concreto, esto es, el que “está presente” por ellos, defendiendo sus intereses, portavoz de sus demandas, pues esa es la función de representante en la Asamblea Legislativa. Así, cuando se debaten las leyes en su seno el diputado será el portavoz de sus electores, pues habla por ellos, y defenderá, entonces, los criterios por los que resultó electo, el programa por el que fue diputado, enviado a las Cortes. Cuando, por ejemplo, llegue el momento de fijar los impuestos o de aprobar leyes que afecten a la seguridad ciudadana, el diputado deberá ajustarse a lo convenido con sus votantes, vinculado esencialmente a sus intereses.

Tras su elección el diputado será proclamado en su distrito en acto formal presidido por las autoridades existentes en el mismo, incluidos los candidatos derrotados, y al que tendrán libre acceso los ciudadanos vecindados en el mismo. En dicho acto se le tomará declaración solemne en relación al mandato que recibe de los electores y a su consecuente deber de cumplir el compromiso asumido con ellos en defensa de sus derechos e intereses. Representatividad y responsabilidad.

Y es que el representante debe mantener con los representados una estrecha relación, pues es la decisión de éstos en el ejercicio de sus derechos políticos, a lo que debe su cargo: el diputado es el “señor” del diputado y no al contrario. Es absurda esa extendida manía contemporánea que descalifica el denominado “mandato imperativo”, que no es otra cosa que mandato representativo, cuando el representante debe ceñirse al mandato de sus electores, pues es a ellos, en esencia, a los que representa, no siendo ello óbice para que, al mismo tiempo, el diputado represente la soberanía nacional en cuanto que su participación determina la aprobación de las leyes como normas generales. La comparación con la ficción jurídica del mandato en el derecho privado es oportuna cuando nos referimos a la naturaleza de la representación en el ámbito político.

El diputado que no se comporta con lealtad, que incumple su mandato como compromiso con sus electores, se expone a no ser reelegido adquiriendo, entonces, por su propio interés, una responsabilidad; una responsabilidad de la que puede evadirse en otras formula electorales como las de tipo “proporcional” de listas de partido. La garantía definitiva de una verdadera representación, aquella que exige la responsabilidad directa del representante respecto de sus electores, la otorga la institución de los comités de electores de distrito, en los que libremente puede participar cualquier ciudadano del mismo y cuya función será la de vigilar la conducta parlamentaria del representante, reconociéndose, incluso, la capacidad de tal comité para reprobar al mismo y proceder, entonces, a convocar una nueva elección distrital en caso de grave falseamiento o ignorancia de la representación. La revocación del mandato podría tener lugar alcanzada ya la mitad de la Legislatura, verificándose en el caso de que fuera apoyada al menos por la mitad más uno de los electores censados del distrito.

Sería muy conveniente, también, que fuera el distrito quien pagara los gastos de su diputado en Cortes, asignándole un salario anual con lo que quedaría configurada una auténtica “monada electoral” que conformaría y determinaría de este modo una soberanía

popular efectiva, no resultando entonces falaz la residencia de la soberanía en la comunidad del pueblo.

Solo las candidaturas uninominales de diputados de distrito pueden garantizar la representación de los ciudadanos en el Parlamento, posibilitando, así mismo, el control político del poder. La democracia representativa se complementa adecuadamente con la consulta directa a los ciudadanos en las cuestiones de mayor relevancia para los mismos, de manera que las decisiones legislativas en estas materias principales se someterán a referendun vinculante no bastando, en esto casos, la simple decisión adoptada por los diputados.

En este punto es preferible un sistema de elección con doble vuelta de manera que, en todo caso, el candidato electo del distrito lo sea con el apoyo directo de una mayoría absoluta de los votos emitidos por los electores del distrito. Se evita con ello que el diputado electo lo sea con un bajo porcentaje de apoyos con lo que quedaría excluido el valor representativo de una mayoría de los votos en el distrito como sucede, por ejemplo, en el caso electoral británico (*first past the post*). En el caso electoral español habría que diseñar un nuevo mapa de distritos electorales manteniendo el marco provincial. Cada provincia se subdividiría genéricamente en distritos electorales uninominales a razón de un diputado cada cien mil habitantes censados, una subdivisión que atendería a criterios objetivos como son las demarcaciones administrativas existentes: básicamente distritos municipales, municipios y partidos judiciales; una objetividad demográfico-administrativa tendente a evitar la manipulación interesada en la confección de los distritos electorales, el conocido "*gerrymandering*". Cada diez años se revisaría el mapa de los distritos electorales pudiéndose introducir modificaciones en el caso de producirse relevantes variaciones demográficas.

No cabe duda de que la fórmula mayoritaria así descrita favorece la existencia de un sistema bipartidista, esto es, favorece la conformación de dos grandes bloques políticos, generalmente moderados, de alternancia en el poder a la vez que complica el acceso a la asamblea

de pequeños grupos políticos más radicales, además de favorecer la gobernabilidad otorgando, normalmente, una holgada mayoría parlamentaria al partido vencedor en la contienda electoral. La fórmula electoral mayoritaria exige, por tanto, la democracia interna en el seno de esos dos grandes partidos políticos mayoritarios en los que tiende a concentrarse el voto de modo que las distintas sensibilidades o tendencias agrupadas en cada bloque político mayoritario puedan confrontarse internamente a la hora de decidir los candidatos electorales. La democracia interna en los partidos políticos será establecida legalmente como desarrollo de su exigencia constitucional fijándose con claridad la obligatoriedad de celebrarse elecciones primarias en el seno de los partidos, estableciendo el derecho de los militantes a elegir tanto la dirección del partido en los distintos niveles territoriales como los candidatos a ocupar cargos electos.

El sistema denominado “proporcional”, más crudamente en el caso de las listas cerradas y bloqueadas, no es efectivamente representativo de los ciudadanos pues donde hay exclusivamente listas de partido no puede haber verdadera representación, aseveración que consideramos indiscutible. En esta fórmula “proporcional” los electores votan a una pluralidad de representantes por cada distrito, unos candidatos de listas que realmente solo representan la voluntad del partido por cuyas listas resultan electos. Los partidos políticos, financiados por erario público, lo hagan bien o mal, con esta fórmula esta empíricamente demostrado que, normalmente, salvo desastre, tendrán casi garantizado un porcentaje determinado de los votos populares.

El sistema proporcional favorece enormemente el descontrol de los diputados electos que efectivamente y ante todo deben su cargo a la dirección del partido político que les incluyó en la lista electoral. La falta de representación del ciudadano resulta evidente, desconociendo casi por completo el elector a sus representantes, confundido aquel respecto de cuáles son sus intereses y quien los defenderá mejor, quedando ignorante de sus intereses objetivos.

Error fundamental de la fórmula proporcional es considerar al Parlamento como la asamblea de representación de los partidos políticos, que en esencia son cauces de la participación política de los particulares, cuando tal asamblea debería ser, ante todo, la cámara de representación de los ciudadanos para la defensa de sus intereses objetivos y del pluralismo inherentes a una sociedad abierta. En el supuesto proporcional, tan opuesto a la naturaleza propia del Estado constitucional, el diputado ya no es representante de ciudadanos concretos agrupados electoralmente por distritos; la representación proporcional ya no legitima a la sociedad en la Asamblea Legislativa que deja, entonces, de representarla efectivamente. El voto se convierte en una especie de formalismo ritual que ya no responde a su valor original, la representación del elector, sino que responde al deseo de integrar la voluntad popular en la voluntad política de los partidos vinculados por completo al Estado en cuanto que su financiación depende en buena medida de las arcas públicas.

En este “Estado de partidos” el principio representativo se falsea por completo. Al Parlamento acceden solo los delegados de los partidos, seleccionados por la dirección de los mismos en las listas electorales en la función del grado de “afectuosa docilidad” respecto de sus dirigentes y para representar exclusivamente sus intereses.

Las elecciones se convierten en un plebiscito en favor de tal o cual partido, del jefe de uno u otro partido, con lo que la democracia representativa deviene en plebiscitaria, tergiversándose uno de los presupuestos esenciales de la misma: la libertad política de los ciudadanos desaparece en la práctica, reduciéndose a la mera posibilidad de cambiar cada cuatro años de oligarquía partidaria gobernante.

El diputado ya no es representante de los ciudadanos; sin ninguna responsabilidad, pues, en relación a sus electores. Se ha convertido en un simple delegado del partido político en el Parlamento, siendo un mero eslabón técnico en la concreción de la voluntad política del partido; su presencia resulta imprescindible para formar la voluntad mayoritaria en el seno del partido, así como, sobre

todo, para mantener formalmente la apariencia democrática. Toda la Legislatura podría ser decidida entre los jefes de los dos grupos parlamentarios mayoritarios asistidos o condicionados por los jefes de los otros dos grupos minoritarios de orientación ultrarregionalista, ya que todos los demás diputados que forman parte de los grupos parlamentarios obedecerán sin rechistar las instrucciones de sus jefes.

En los actuales partidos de masas es la dirección del partido la que pretende determinar casi por completo la voluntad de sus “delegados” en la Asamblea Legislativa, situación que se agrava enormemente cuando entra en juego la referida fórmula electoral proporcional, una fórmula que no permite el gobierno representativo de la sociedad política al no haber representante parlamentario de los electores locales ni tampoco diputado responsable. La “democracia de partidos” sencillamente no tolera la verdadera representación de los ciudadanos por su distrito.

Cuando en un régimen de tipo parlamentario los partidos se financian por vía estatal y monopolizan los cauces de representación, apoyándose en fórmulas proporcionales de listas, tendiendo a la fusión de los poderes Ejecutivo y Legislativo, entonces la democracia reviste la subespecie que denomina partitocracia, incluso “cupulocracia” cuando llega a desaparecer, incluso, hasta la democracia interna en el partido, una democracia interna que, como hemos destacado, debería establecerse por vía legal, exigiéndose la celebración de elecciones internas para la designación de candidatos, con participación directa de todos los militantes por sufragio libre y secreto. En estos regímenes cupulocráticos, sin democracia interna, basados en la opacidad y la cooptación, y sin verdadera representación de los ciudadanos por su distrito, las posibilidades del ciudadano-elector, insistimos, quedan reducidas a un mínimo intolerable, incluso insultante: relevar a una de las oligarquías partitocráticas contendientes que, sin embargo, pueden continuar usufructuando los privilegios de una oposición institucionalizada y disponiendo de dinero público.



Para finalizar cabe también la referencia a una fórmula electoral mixta, de tipo intermedio-transicional en el caso electoral español, de modo que junto a diputados personales de distrito uninominal se elija un porcentaje menor de representantes de entre una lista nacional y abierta de partido atendiendo a un criterio proporcional puro, de modo que los electores puedan marcar a los candidatos de su preferencia. Con ello se salva cierta “proporcionalidad” exigida constitucionalmente y se permite entrar en el Parlamento a grupos políticos minoritarios de implantación nacional, algo ahora dificultado por la fórmula proporcional corregida vigente, una fórmula que favorece claramente a las dos listas más votadas en cada distrito electoral; un acceso al Parlamento de partidos pequeños que también dificulta la fórmula electoral mayoritaria. En todo caso consideramos que debe desconstitucionalizarse la fórmula electoral, no quedar fijada en el articulado de la Constitución, una fijación que dificulta las necesarias reformas en materia electoral.

# El sistema electoral español: hacia un nuevo sistema de elección del congreso de los diputados<sup>12</sup>

**DR. D. MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA**

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad CEU Cardenal Herrera.  
ExSenador

**DRA. D<sup>a</sup>. AINHOA URIBE OTALORA**

Profesora Adjunta de Ciencia Política. Universidad CEU San Pablo.  
Secretaria Académica del Instituto de Estudios de la Democracia. Miembro  
del Aula Política

## 1. Introducción

Las elecciones constituyen el elemento clave de la configuración del sistema político, dentro del modelo de democracia representativa. Sin embargo, los sistemas electorales no producen resultados neutros que supongan una traslación directa de los deseos de la población sobre el reparto de escaños. De ahí que habría que diferenciar entre las mayorías naturales y las mayorías artificiales, esto es, las que se forman en el cuerpo electoral y las que son producto de la aplicación de los distintos elementos de cada sistema electoral. Esa diferencia se da en cualquier sistema electoral, tanto si sigue

---

<sup>12</sup> El presente trabajo es un extracto del artículo publicado en la Revista de las Cortes Generales, cuyos datos de referencia bibliográfica son: MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel y URIBE OTALORA, Ainhoa "La reforma del sistema electoral español: La elección del Congreso de los Diputados a examen. Diversas soluciones para un mismo problema", *Revista de las Cortes Generales*, nº 74, 2008, pp. 47-103 (ISSN 0213-0130).

el principio proporcional como si sigue el principio mayoritario. La diferencia radica, en su caso, en que la mayoría “fabricada” por la ley electoral tiende a reposar en una minoría de menor tamaño si la elección se efectúa según el principio mayoritario.

España no es una excepción en cuanto a la creación de mayorías por parte de su sistema electoral. De hecho, desde 1977, ninguna mayoría parlamentaria ha descansado sobre una mayoría electoral. Como la elección parlamentaria tiende a ser un juego de suma cero, y lo es siempre que el número de escaños está limitado, el sobredimensionamiento de la representación parlamentaria de unos sólo puede lograrse mediante la minoración de la representación parlamentaria de otros, y eso no puede dejar de surtir consecuencias negativas para la proporcionalidad.

El artículo 68 de nuestra Constitución establece que los miembros del Congreso serán elegidos en circunscripciones provinciales –salvo en el caso de Ceuta y Melilla–, y que cada circunscripción electoral debe tener una representación mínima inicial, asignándose los restantes escaños hasta el límite previsto (300-400 Diputados) de manera proporcional a la población. La LOREG precisa más el precepto constitucional y acota el número de Diputados a 350 (artículo 162.1) y el mínimo inicial a dos Diputados por provincia (art. 162.2), excepto en Ceuta y Melilla donde se parte de uno. Este mínimo conlleva que ya estén repartidos *a priori* 102 Diputados (100 en las 50 provincias, más los de las Ciudades Autónomas). Los 248 restantes se asignarán, según población. Las reglas vienen fijadas en el artículo 162.3 de la LOREG: para saber cuántos Diputados se reparten por población, se divide el total de población de derecho de la provincia entre la cuota de reparto, que es 248. Sólo en Ceuta y Melilla, el sistema es mayoritario y es proclamado directamente electo el candidato que haya obtenido mayor número de votos.

Para el reparto de los escaños por provincias se recurre a una fórmula proporcional, que corresponde a la modalidad de las fórmulas del divisor, denominada “D’Hondt”. El cálculo consiste en dividir los

votos válidos emitidos (VVE) de cada candidatura entre una serie de divisores: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc. hasta “n”, siendo “n” el número total de escaños a repartir en la circunscripción. Los cocientes más elevados resultantes de las divisiones son quienes obtienen los escaños (hasta llegar a “n”), por orden de mayor a menor cociente. Posteriormente, la atribución de los escaños a los candidatos que aspiran al mismo se produce en el orden numérico de situación en la lista.

La fórmula D’Hondt , como todas las inspiradas en el principio matemático de la media mayor, exige de distritos grandes o muy grandes para dar un rendimiento proporcional y, en razón de la estructura de la serie numérica que se emplea al efecto de establecer la cifra repartidora, tiende a beneficiar siempre a los partidos grandes de ámbito nacional y/o a los pequeños que tienen sus votos muy concentrado en alguna provincia (en bastiones), es decir, los partidos que son “grandes” en su provincia, pese a que a nivel nacional tengan escaso peso. Por el contrario, existen otras series de divisores, como la Saint-Lägue, con una secuencia más espaciada en números impares (1,3,5,7....n), o la serie Udda (1.4, 3, 5, 7....n) que favorecen en menor medida a las grandes y perjudican en menor medida a las formaciones medianas y pequeñas.

Además, la aplicación de la fórmula cuenta con un filtro previo: la barrera electoral, que en el Congreso de los Diputados se sitúa en el 3 por ciento, de los votos válidos emitidos en el distrito, y que deja fuera a las formaciones políticas más minoritarias.

Con todo, el principal problema radica en el planteamiento de origen de las circunscripciones, en la medida en que, por un lado, se parte de un mínimo inicial de Diputados por provincia que no atiende a la población y genera la existencia de provincias subrepresentadas (son las de mayor población, como Barcelona o Madrid) y otras sobrerrepresentadas (que coinciden con las de menor población, como Soria<sup>13</sup>, Cuenca, Teruel o Alava); y, por otro lado, el tamaño es

---

<sup>13</sup> En el caso de Soria, cabe destacar que ha perdido un escaño en el año 2008 (en el 2004 tenía 3 escaños) y se ha quedado sólo con los 2 que le corresponden como mínimo inicial a todas las

tan pequeño (el tamaño medio es 6,7 escaños y la dispersión es muy alta) que resulta muy poco proporcional el reparto de los escaños, beneficiando así siempre a formaciones que tienen los votos muy concentrados por provincias.

Por consiguiente, el presente artículo parte de la base de la necesidad, generalmente apreciada, de la reforma del procedimiento de elección del Congreso de los Diputados, dados los efectos perversos que genera en cuanto a la representación proporcional se refiere. En esta línea, a continuación se presenta un análisis general de los elementos que conforman el sistema electoral español y sus efectos, seguido de varias propuestas diferenciadas y complementarias de reforma, con la finalidad de profundizar en el debate abierto en los últimos tiempos sobre la cuestión. Dichos escenarios de reforma se centrarán en cinco hipótesis de trabajo: 1) la modificación del tipo de voto; 2) la modificación de la barrera electoral; 3) el cambio de la fórmula electoral; 4) el cambio del tamaño de la circunscripción; y 5) el cambio de la propia circunscripción.

## **2. La reforma del sistema de elección del congreso**

En líneas generales, se puede decir, simplificando mucho, que los elementos centrales de la distorsión en la relación votos-escaños serían cuatro.

En primer lugar, cabe hablar del tipo de voto, en la medida en que el elector no se comporta igual con un voto uninominal, que con un voto de lista. Además, en el caso del voto de lista, no es lo mismo una lista cerrada y bloqueada, como la del Congreso de los Diputados en España, que una lista abierta, donde puede poner los nombres a su antojo, sean del partido que sean. Ligado a ello, el comportamiento del ciudadano puede variar según estemos ante un voto de aceptación, como en el Congreso español, donde se aceptan los nombres

---

provincias. Sería, por tanto, un caso extremo de sobrerrepresentación provocado por el sistema electoral.

de los candidatos tal cual se presentan; o un voto preferencial, donde el ciudadano marca un orden de prioridades (1º, 2º, 3º, etc.) de las candidaturas. Hecho este último que ocurre en Austria, Alemania, Bélgica, Finlandia, Chipre, Eslovaquia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo o Malta. En estos países el voto no se pierde si la primera candidatura que eligió el ciudadano no tiene opciones de llegar al escaño, ya que su voto pasaría a la segunda candidatura, la tercera y así sucesivamente. Igualmente, si una vez alcanzado uno o varios escaños, le sobran votos a un determinado partido que resultan insuficientes para obtener otro escaño adicional, dichos votos sobrantes se reparten entre las segundas, terceras y subsiguientes opciones marcadas por los votantes, según sea el procedimiento establecido en cada país.

En segundo lugar, es frecuente el uso de barreras electorales, que impiden el acceso a los escaños de las formaciones pequeñas. Así por ejemplo, en el Congreso de los Diputados, el umbral de acceso a la representación se sitúa en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos a candidatura en la circunscripción o provincia. Es cierto que en el actual elección del Congreso su capacidad de exclusión es muy débil (solo cuenta con la posibilidad de ser efectiva en dos distritos de cincuenta y dos), cosa que no sucede en otras elecciones (autonómicas o municipales), pero no es menos cierto que su mera existencia emite una señal a favor del voto estratégico, sin que de ello se sigan consecuencias apreciables. De hecho, el grado de fragmentación electoral en la única elección en la que no hay barrera electoral es similar al existente en la elección al Congreso, a pesar de que la elección al Parlamento Europeo se hace no solo sin barrera, sino en distrito electoral muy grande y mediante escrutinio proporcional.

En tercer lugar, cabe hablar del efecto de las fórmulas matemáticas que transforman los votos en escaños. Las fórmulas proporcionales distorsionan menos que las mayoritarias la relación entre votos emitidos y escaños obtenidos, aunque existen diferencias dentro de las propias fórmulas, según sean fórmulas del cociente o del divisor. Y según sea el principio matemático que cada fórmula sigue al efecto de producir el reparto.

Por último, las circunscripciones son también fundamentales, ya que los rendimientos de cualquier fórmula proporcional resultan más proporcionales cuanto más grandes son los distritos, hasta el límite máximo de la circunscripción nacional, como ámbito geográfico de referencia del reparto de escaños.

En todo caso hay que ser consciente de que en un mapa político como el español, estructurado en torno a dos *cleavages* (el nacional y el de clase) no coincidentes, la posibilidad de formar mayorías parlamentarias integradas normalmente por partidos de ámbito nacional exige imperativamente tanto disminuir las barreras de acceso a la representación, como aumentar el índice de proporcionalidad del sistema. Es más, el hecho de que, pese a su sesgo mayoritario, el sistema proporcione primas descendentes a los dos grandes partidos, como muestra la experiencia (véase tabla 2), permite la viabilidad política de la reforma.

A la vista de lo expuesto, la solución de una reforma del sistema de elección del Congreso en España, para corregir los sesgos mayoritarios del mismo, puede pasar por varias vías. Por un lado, se podría optar por modificar el tipo de voto. Asimismo, se podría eliminar o rebajar la barrera electoral. Por otro lado, cabe modificar la fórmula electoral, ya que la Constitución establece que el reparto de escaños se hará de manera proporcional, pero no fija la fórmula en cuestión a aplicar. De modo que se puede aplicar cualquiera de los métodos proporcionales de traslación de los votos en escaños existentes. Igualmente, se puede reducir el mínimo inicial de dos diputados por provincias a uno por provincia, repartiendo los restantes por población, manteniendo el número de 350 diputados o bien elevando el techo a los 400 escaños, sin necesidad de reforma constitucional. Todas estas soluciones mejorarían la proporcionalidad de nuestro sistema electoral. E incluso, existe una opción más arriesgada: mantener, como exige la Constitución, una circunscripción provincial, pero no haciendo coincidir geográficamente los límites de la provincia, con los límites de la circunscripción, optando así por “provincias electorales”, más grandes, similares a las Comunidades Autónomas,

ya que, a medida que aumenta el número de escaños de la circunscripción crece también la proporcionalidad.

## 2.1. Escenario hipotético I: reforma del tipo de voto

El tipo de voto es fundamental. No en vano, en las páginas anteriores se explicó, cómo en todos los índices de medición de la desproporcionalidad, España queda ubicado próximo a países que aplican un sistema mayoritario, como el Reino Unido, Francia o Canadá, y alejado de otros que aplican la fórmula D'Hondt, como Bélgica o Finlandia, y que sitúan en los primeros valores en cuanto a proporcionalidad se refiere. ¿Cómo es ello posible? Una de las claves radica en la existencia o no de un voto preferencial. Esto es, en Bélgica, por ejemplo, se reparten los 150 escaños de la Cámara Baja en 20 circunscripciones por el sistema D'Hondt, pero el voto es preferencial, lo que implica que los electores establecen un orden de preferencia entre las candidaturas que se presentan; ello conlleva que no se pierdan los votos y se corrija el efecto mayoritario de la fórmula. Algo similar ocurre en Finlandia, donde los 200 escaños de la Cámara Baja se distribuyen en 14 circunscripciones mediante D'Hondt, con un voto también preferencial.

España se parecería, en este sentido a países como Portugal o Bulgaria. En el primero, se distribuyen los 230 asientos de la Cámara Baja en 22 circunscripciones sin barrera. En Bulgaria, se reparten 240 escaños en 31 circunscripciones, mediante la fórmula D'Hondt, con listas cerradas y una barrera nacional del 4 por ciento. Un caso más extremo sería el de Rumania, donde no sólo se utiliza D'Hondt en las 42 circunscripciones (332 escaños en total), sino que la barrera es variable según se presenten partidos (5 por ciento), coaliciones de dos partidos (8 por ciento); y coaliciones de tres o más partidos (1 por ciento más por cada partido extra en la coalición)<sup>14</sup>. Y es bien sabido que el voto de adhesión, actualmente existente en España, es la pieza más criticada y peor valorada de nuestro sistema electoral.

---

<sup>14</sup> Fuente: Unión Interparlamentaria o *Interparliamentary Union*, en [www.ipu.org](http://www.ipu.org).



La solución más radical sería sin duda alguna, la introducción de la elección mediante Voto Único Transferible, que en su día defendió Stuart Mill, tal y como se practica en Irlanda, Malta o en la elección británica al Parlamento Europeo. Lo que tendría la ventaja adicional de no exigir cambios drásticos en el mapa de distritos electorales, al ser la citada una fórmula susceptible de dar rendimientos proporcionales aun en distritos de tamaño reducido. No obstante, esa es una alternativa de difícil implantación, pese a contar con las bendiciones de la academia, como en su día apuntó Dahl, por mor de su elevada complejidad<sup>15</sup>.

Pese a lo cual, se podría adoptar, sin gran problema, una técnica similar a la finesa, donde el elector puede votar a un partido (en cuyo caso acepta la lista) o a un candidato (en cuyo caso su voto se computa como voto al partido del candidato escogido). El reparto de puestos se efectúa sobre la suma de los votos individuales y los votos de lista. Una vez determinados los puestos que corresponden a cada formación, los mismos son ocupados por los candidatos de la lista de mayor número de votos individuales. Dicha técnica, por su mera existencia, induciría cambios en la política de personal de los partidos<sup>16</sup> y daría a los electores una influencia en la composición del Parlamento de la que en el sistema actual carecen, mejorando así la calidad de la representación.

## **2.2. Escenario hipotético II: reforma de la barrera electoral**

La barrera electoral consiste en la privación de la facultad de acceder a la fase del reparto de escaños. La barrera supone, pues, la esterilización de los votos emitidos a favor de candidaturas minoritarias, en razón precisamente de su reducido tamaño. La justificación

---

<sup>15</sup> A nuestro juicio solo sería practicable si se introdujera conjuntamente un procedimiento de votación y recuento electrónicos.

<sup>16</sup> No hace falta mencionar lo importante que resulta a efectos del comportamiento político del ciudadano la política de personal de los partidos y las luchas internas fratricidas que se viven dentro de ellos para componer las listas electorales y el orden de los candidatos.

de la figura radica en procurar una eventual reducción de la fragmentación parlamentaria puesto que ésta, a su vez, puede dificultar la formación de mayorías y causar inestabilidad gubernamental. Desde la perspectiva de la formación votada, la barrera supone la imposibilidad de acceder a la representación, aun cuando se pudiera alcanzar la cuota electoral; desde la propia de elector votante a una minoría, supone la privación de participación efectiva en la formación de la voluntad popular por ministerio de la ley.

Como es bien sabido, la LOREG fija una barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos. Cabe plantearse, en este sentido, qué efecto podría tener la minoración de dicha barrera a un nivel próximo, pongamos, al neerlandés (0'67 por ciento) o al israelí (1 por ciento). En consecuencia, a continuación se presenta una tabla en la que se aplica la barrera electoral del 3 por ciento sobre los resultados del Congreso de 2008, para ejemplificar los efectos que tiene la misma sobre el sistema de partidos, así como se ha calculado una barrera inferior, del 1 por ciento (barrera israelí), para ver qué partidos quedarían fuera del reparto de escaños.

**Tabla 1. Aplicación de la barrera electoral. Elecciones al congreso 2008 (sin Ceuta y Melilla)**

PROVINCIA	Votos válidos emitidos a candidaturas	Barrera* 3% (nº votos)	Barrera* 1% (nº votos)	Candidaturas** que superan la barrera del 3%	Candidaturas** que no superan la barrera del 3% pero superan la barrera del 1%
ALAVA	168.001	5.040	1.680	PP, PSOE, IU, PNV, EA	UPyD, Aralar
ALBACETE	237.092	7.113	2.371	PP, PSOE, IU	UPyD
ALICANTE	926.778	27.803	9.268	PP, PSOE	IU
ALMERIA	323.318	9.699	3.233	PP, PSOE	IU
ASTURIAS	687.105	20.613	6.871	PP, PSOE, IU	UPyD
ÁVILA	113.679	3.410	1.137	PP, PSOE	IU y UPyD
BADAJOS	423.920	12.718	4.239	PP, PSOE, IU	
BALEARES	467.557	14.027	4.675	PP, PSOE	IU
BARCELONA	2.756.556	82.697	27.565	PP, PSOE, IU, CiU, ERC	
BURGOS	229.615	6.888	2.296	PP, PSOE	IU y UPyD
CACERES	267.720	8.032	2.677	PP, PSOE	IU
CÁDIZ	636.669	19.100	6.367	PP, PSOE, IU	
CANTABRIA	365.255	10.958	3.652	PP, PSOE, IU	IU y UPyD
CASTELLON	314.180	9.425	3.142	PP, PSOE	IU
CIUDAD REAL	307.282	9.218	3.072	PP, PSOE	IU
CÓRDOBA	479.251	14.377	4.792	PP, PSOE, IU	CA
A CORUÑA	733.448	22.003	7.334	PP, PSOE, BNG	IU
CUENCA	131.730	3.952	1.317	PP, PSOE	IU
GIRONA	328.167	9.845	3.282	PP, PSOE, IU, CiU, ERC	
GRANADA	525.723	15.772	5.257	PP, PSOE, IU	UPyD
GUADALAJ.	132.202	3.966	1.322	PP, PSOE, IU	UPyD
GUIPÚZCOA	320.302	9.609	3.203	PP, PSOE, IU, PNV, EA, Aralar	
HUELVA	265.928	7.978	2.659	PP, PSOE, IU	CA
HUESCA	130.496	3.915	1.305	PP, PSOE, PAR	IU, UPyD, CHA

El sistema electoral español...

JAEN	411.383	12.341	4.114	PP, PSOE, IU	CA
LEON	328.440	9.853	3.284	PP, PSOE, IU	UPL
LLEIDA	209.779	6.293	2.098	PP, PSOE, CiU, ERC	IU
LUGO	245.518	7.365	2.455	PP, PSOE, BNG	
MADRID	3.498.842	104.965	34.988	PP, PSOE, IU, UPyD	
MALAGA	756.268	22.688	7.563	PP, PSOE, IU	CA
MURCIA	760.861	22.826	7.609	PP, PSOE	IU
NAVARRA	334.229	10.027	3.342	UPN-PP, PSOE, IU, NaBai	
OURENSE	240.203	7.206	2.402	PP, PSOE, BNG	
PALENCIA	116.524	3.496	1.165	PP, PSOE	IU, UPyD
PALMAS	502.378	15.071	5.024	PP, PSOE, CC, NC-CCN	IU
PONTEVED.	608.030	18.241	6.080	PP, PSOE, BNG	IU
LA RIOJA	185.965	5.579	1.860	PP, PSOE	IU, UPyD
SALAMANCA	233.480	7.004	2.335	PP, PSOE	IU, UPyD
SC.TENERIFE	488.973	14.669	4.890	PP, PSOE	
SEGOVIA	98.645	2.959	986	PP, PSOE	IU, UPyD
SEVILLA	1.066.523	31.996	10.665	PP, PSOE, IU, CA	UPyD
SORIA	55.061	1.652	550	PP, PSOE	IU, UPyD
TARRAGONA	371.645	11.149	3.716	PP, PSOE, IU, CiU, ERC	
TERUEL	85.842	2.575	858	PP, PSOE, PAR	IU, CHA
TOLEDO	389.572	11.687	3.896	PP, PSOE	IU
VALENCIA	1.480.274	44.408	14.803	PP, PSOE, IU	BLOC-IDPV-EV-EE
VALLADOLID	345.431	10.363	3.454	PP, PSOE, IU	UPyD
VIZCAYA	620.336	18.610	6.203	PP, PSOE, IU, PNV, EA	Aralar
ZAMORA	131.191	3.936	1.312	PP, PSOE	IU
ZARAGOZA	541.522	16.246	5.415	PP, PSOE, PAR, CHA	IU, UPyD

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en [www.eleccionesmir.es](http://www.eleccionesmir.es)

(\*) Al calcular la barrera se han omitido los decimales resultantes de las operaciones matemáticas, y se han redondeado los mismos según la norma: entre 0'00-0'55 (se mantiene el número absoluto) y entre 0'56-0'99 (se añade una unidad al número absoluto).

(\*\*) Siglas de todas las candidaturas que se presentaron a las elecciones del Congreso 2008: PP (Partido Popular), UPN-PP (Unión del Pueblo Navarro en coalición con el Partido Popular), PSOE (Partido Socialista Obrero Español), PSC-PSOE (Partit dels Socialistes de Catalunya), IU (Izquierda Unida), PNV (Partido Nacionalista Vasco), CiU (Convergencia i Unió), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), BNG (Bloque Nacionalista Galego), CC (Coalición Canaria), UPyD (Unión Progreso y Democracia), NaBai (Nafarroa Bai), CA (Coalición Andalicista), EA (Eusko Alkartasuna), C's (Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía), PACMA (Partido antitaurino), Verdes (Los Verdes-Grupo Verdes), PAR (Partido Aragonés), CHA (Chunta Aragonesista), NC-CCN (Nueva Canarias-Centro Canario), Aralar, BLOC-ICV-EV-EE (Bloc-Iniciativa-Verdes), UPI (Unitat per les Illes), PUM+J (Por un mundo más justo), LVE (Los Verdes de Europa), PSD (Partido Socialdemócrata), PCPE (Partido Comunista de los Pueblos de España), CENB (Ciudadanos en Blanco), FE-JONS (Falange Española de las Jons), DN (Democracia Nacional), EV-AE (Els Verds-l'alternativa ecologista), PFyV (Familia y Vida), PH (Partido Humanista), PdeAL (Partido de Almería), RCN-NOK (Representación cannabica navarra), E-2000 (España 2000), POSI (Partido Obrero Socialista Internacionalista), AES (Alternativa Española), RC (Partit Republicà CATALA), Ezquerria PV (Ezquerria Republicana del País Valencia), CV (Coalición Valenciana), Ei (Ei escons insubmisos-alternativa dels demòcrats descontents), TC (Tierra Comunera), FA (Falange Auténtica), UPL (Unión del Pueblo Leonés), SAIn (Solidaridad y Autogestión Internacionalista), AMD (Alternativa, Motor y Deportes), PDLPEA (Partido de los pensionistas en acción), AuN (Alianza Nacional), IR (Izquierda Republicana), PARTIDO (Partido Riojano), ABLA (Alternativa en Blanco), Extremadura Unida (Extremadura Unida), PC (Partido Carlista), PxCat (Partit per Catalunya), PNF (Partido de los No-Fumadores), ULEG (Unión por Leganés), FRENTE (Frente Español), CDL (Centro Democrático Liberal), ONV (Opció Nacionalista Valenciana), CDS (Centro Democrático Social), AA (Andecha Sur), PREPAL (Partido Regionalista del País Leonés), CDEs (Centro Democrático Español), ANC (Alternativa Nacionalista Canaria), PLCI (Partido de las Libertades Civiles), UNIDA (Unida), PLEVE (Partido Liberal del Empleo y la Vivienda Estatal), LI (Lucha Internacionalista), Unidad del Pueblo (Unidad del Pueblo), PRV (Per la Republica Valenciana), Centristas (Partido Centristas), MUPC (Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario), PCUA (Partido Ciudadanos de Aragón), IRV (Identitat Regne de Valencia), URCL (Unidad Regionalista de Castilla y León), PUEDE (Partido Unionista Estado de España), PB-UB (Gentes del Bierzo), PIB (Partit Illenc de ses Illes Balears), PPCr (Partido Positivista Cristiano), CTC (Comunión Tradicionalista Carlista), CDAS (Convergencia Democrática Asturiana), IMC (Iniciativa Merindades de Castilla), UdCa (Unidad Castellana), PAIE (Partido de Alianza Iberoamericana Europea), TD (Coalicío Trabajadores per la Democracia), PRGU (Partido Regionalista de Guadalajara), ABA (Alianza Balear), AVE (Asamblea de Votación Electrónica), UCL (Unión Centrista Liberal), AxB (Alianza por Burgos), ICBur (Iniciativa Ciudadana Burgalesa), N Som (Nosaltres som), IxC (Independientes por Cuenca), AGRUCI (Agrupación Ciudadana), MFE (Movimiento Falangista de España).

De la tabla adjunta, se sigue claramente, por un lado, que el impacto de la barrera electoral existente es muy reducido, cosa esperable si se recuerda que sólo ha tenido capacidad de exclusión en un caso: la del CDS en la circunscripción de Madrid en las legislativas de 1993; pero, por el otro, indica claramente que los afectados por

la misma son mayoritariamente partidos nacionales de apoyo difuso (IU, UPyD). Dichas formaciones, excluidas por la barrera del 3 por ciento, sí superarían un límite más bajo, como el neerlandés o el israelí. Hecho que no ocurriría con los cientos de pequeñas candidaturas que se presentan, recogidas a pie de tabla (\*\*).

Por último, aunque no es la causante principal, la barrera electoral incita el voto estratégico en la inmensa mayoría de los distritos electorales y, en consecuencia, en el conjunto del sistema. Esa incitación es dañosa primariamente para los partidos nacionales de apoyo difuso y, por tanto, de forma indirecta pero efectiva, la barrera electoral contribuye a favorecer la posición pivotal de los partidos nacionalistas. Pese a lo cual, la barrera no ha evitado la existencia de micropartidos en el Congreso, como muestra la persistencia y fuerte pluralidad del Grupo Mixto a lo largo de todo el período.

### **2.3. Escenario hipotético III: reforma de la fórmula electoral**

Para plantear las hipótesis III (reforma de la fórmula electoral) se va a proceder a trabajar con los datos medios de las elecciones de 1996, 2000, 2004 y 2008, es decir, las elecciones en las que se manifiesta con mayor claridad el presente sistema nacional de partidos, en lugar de con los datos reales de cada elección por separado, dado el mayor valor predictivo, a largo plazo, de la estimación media. La selección de dichos cuatro comicios obedece a que ofrecen un escenario intermedio para los dos grandes partidos nacionales, debido a que se abarcarán dos legislaturas (1996 y 2000) en las que obtuvo la victoria el Partido Popular y otras dos (2004 y 2008) en las que ganó el Partido Socialista. De este modo, se realizará una estimación de los posibles efectos de la modificación de la fórmula (sobre los valores medios resultantes del número de votos de los citados comicios) manteniendo como constante el comportamiento político de los ciudadanos y la barrera electoral del 3 por ciento.

Así, en la siguiente tabla se muestran los valores medios resultantes por provincias, para aquellos partidos que han tenido grupo propio en alguna de las legislaturas señaladas y/o que tienen un peso específico en la circunscripción al superar la barrera del 3 por ciento.

**Tabla 2. Valores medios de los resultados electorales en el congreso: 1996-2008). Nº votos válidos emitidos\* a cada candidatura. Barrera 3%**

PROVINC. Total votos válidos emitidos	Barre. 3% (votos)	PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS (superan barrera 3%)
ALAVA 169.244	5.077	51.566	52.340	12.586	-	36.997	-	-	-	EA: 7.624
ALBACE. 229.821	6.894	110.662	104.266	12.735	-	-	-	-	-	-
ALICANT. 857.365	25.720	435.926	343.505	46.908	-	-	-	-	-	-
ALMERIA 296.474	8.894	137.355	131.449	14.651	-	-	-	-	-	-
ASTURI. 683.956	20.519	299.247	290.526	72.138	-	-	-	-	-	-
AVILA 111.852	3.356	68.364	35.753	5.170	-	-	-	-	-	-
BADAJEZ 415.048	12.451	177.465	207.401	23.405	-	-	-	-	-	-
BALEARS 437.006	13.110	208.297	166.708	26.722 (2)	-	-	-	-	-	PSM- Entes(3) 24.526
BARCEL. 2.822.714	84.681	461.212	1.172.535	195.640 (4)	656.809	-	214.713	-	-	-
BURGOS 226.217	6.807	124.091	80.523	12.618	-	-	-	-	-	-
CACERES 266.888	8.007	117.862	131.677	11.127	-	-	-	-	-	-
CADIZ 660.570	19.817	227.016	285.851	46.816	-	-	-	-	-	-
CANTAB. 347.694	10.431	185.082	136.670	19.199	-	-	-	-	-	-
CASTELL. 300.247	9.007	147.763	125.178	12.683	-	-	-	-	-	-
C. REAL 302.082	9.062	145.802	139.694	13.312	-	-	-	-	-	-
CORDOB. 477.887	14.337	175.191	240162	57.234	-	-	-	-	-	PA (5): 15.444
CORUÑA 696.740	20.902	328.108	246.832	16.196	-	-	-	97.350	-	-
CUENCA 132.729	3.982	68.171	58.457	4.523	-	-	-	-	-	-
GIRONA 324.194	9.726	42.060	112.235	11.706 (4)	111.332	-	42.848	-	-	-

El sistema electoral español...

GRANAD. 505.290	15.159	203.070	246.077	38.466	-	-	-	-	-	-
GUADAL. 113.154	3.395	58.581	45.217	6.695	-	-	-	-	-	-
GUIPÚZC. 346.698	10.401	60.277	98.079	22.049	-	90.266	-	-	-	EA: 42.995
HUELVA 260.750	7.822	91.653	139.351	21.167	-	-	-	-	-	PA (5): 9.348
HUESCA 129.908	3.897	54.688 (6)	56.677	5.398	-	-	-	-	-	PAR (6): 7.218 CHA: 6.004
JAEN 410.658	12.320	152.965	213.853	30.589	-	-	-	-	-	-
LEON 324.295	9.729	152.426	137.368	12.802	-	-	-	-	-	UPL: 17.913
LLEIDA 215.893	6.477	37.197	69.633	-	74.185	-	26.149	-	-	-
LUGO 236.575	7.097	124.497	81.780	-	-	-	-	28.403	-	-
MADRID 3.314.260	99.428	1.645.661	1.254.144	304.946	-	-	-	-	-	UPyD (7): 132.095
MALAGA 700.267	21.008	285.881	371.150	60.638	-	-	-	-	-	PA (5): 23.901
MURCIA 707.870	21.236	405.745	246.837	42.257	-	-	-	-	-	-
NAVAR. 319.113	9.573	UPN-PP 133.010	103.154	23.597	-	-	-	-	-	EA (8): 13.209
OURENSE 232.234	6.967	121.981	76.072	-	-	-	-	29.568	-	-
PALENC. 118.588	3.558	61.632	47.907	5.294	-	-	-	-	-	-
PALMAS 470.657	14.120	192.662	145.737	-	-	-	-	-	(9) 85.984	-
PONTEV. 569.303	17.080	273.122	194.729	-	-	-	-	81.590	-	-
LA RIOJA 177.320	5.319	91.356	80.433	7.780	-	-	-	-	-	-
SALAMA. 230.730	6.921	129.289	86.646	9.130	-	-	-	-	-	-
S.TENER. 442.804	13.284	139.554	148.732	-	-	-	-	-	(9) 133.648	-
SEGOVIA 96.592	2.898	53.613	35.020	4.958	-	-	-	-	-	-
SEVILLA 1.032.376	30.971	328.343	565.903	87.906	-	-	-	-	-	PA (5): 37.337
SORIA 55.541	1.666	30.384	20.954	2.377	-	-	-	-	-	-
TARRAG. 352.596	10.578	69.746	135.181	18.767 (4)	91.911	-	37.057	-	-	-
TERUEL 86.551	2.596	38.974 (6)	35.278	3.182	-	-	-	-	-	PAR (6): 7.578 CHA: 2.753



## Manuel Martínez Sospedra y Ainhoa Uribe Otalora

TOLEDO 352.135	10.564	177.544	152.769	16.814	-	-	-	-	-	-
VALENC. 1.418.955	42.569	680.428	548.742	96.909	-	-	-	-	-	UV (10) 66.638
VALLAD. 332.333	9.970	167.178	134.202	21.490	-	-	-	-	-	-
VIZCAYA 656.841	19.705	138.044	183.462	48.149	-	220316	-	-	-	EA: 29.755
ZAMORA 131.656	3.950	72.647	50.889	4.459	-	-	-	-	-	-
ZARAGO. 533.637	16.009	226.671 (6)	200.873	26.370	-	-	-	-	-	PAR (6): 23.696 CHA: 55.629
CEUTA 33.324	999	18.246	11.151	352	-	-	-	-	-	-
MELILLA 27.768	833	14.360	10.921	156	-	-	-	-	-	-
TOTAL 24.659.934		9.926.790	9.914.823	1.344.381	934.237	350003	326.521	236911	219632	1.473.274

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior del resumen de resultados de 1996, 2000, 2004 y 2008 en [www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es)

(\*) Al tratarse de valores medios, se han omitido los decimales resultantes de las operaciones matemáticas, y se han redondeado los mismos según la norma: entre 0'00-0'55 (se mantiene el número absoluto) y entre 0'56-0'99 (se añade una unidad al número absoluto).

La media de voto de Aralar se ha calculado sobre los resultados obtenidos en las elecciones 2004 y 2008.

1. En 2004 IU formaba parte de la coalición: “PSM-Entesa nacionalista, Esquerra Unida, E.Verds, ERC”.
2. La media obedece a los votos de las candidaturas de tres legislaturas de: Unitat per les Illes (2008), PSM-Entesa Nacionalista (2000 y 1996). No se computa el año 2004, al ir PSM-Entesa Nacionalista en coalición con Esquerra Unida, para evitar duplicidades.
3. Izquierda Unida en Cataluña presenta una casuística diferenciada al denominarse Esquerra Unida y Alternativa (EUIA) y sufrir, en ocasiones, una escisión por parte de Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V). Por ello, la media de Barcelona procede de los siguientes valores: Año 1996: IC-V (260.881 votos); año 2000: EUIA (64.111), IC-V (103.778); año 2004: coalición “ICV-Esquerra Unida i alternativa” (198.116); año 2008 EUIA (155.674 votos). El mismo procedimiento se ha seguido en Tarragona, Girona y Lleida.

4. Se ha realizado la media de votos del Partido Andalucista (PA) de 1996-2004, y de la Coalición Andalucista (CA) de 2008.
5. La media del PP incluye los votos de la coalición de 1996 entre el PP y el Partido Aragonés (PAR). En consecuencia, los datos de votos medios del PAR corresponden a tres legislaturas (2000, 2004, 2008).
6. El dato de Unión Progreso y Democracia (UPyD) corresponde en exclusiva a 2008.
7. Los datos de Eusko Alkartasuna (EA) corresponden a la media de votos de 1996 y 2000, dado que EA no se presentó en Navarra en 2004 y 2008.
8. En el 2008 Coalición Canaria (CC) fue en coalición con el Partido Nacionalista Canario (PCN).
9. La media de Unión Valenciana (UV) corresponde a dos legislaturas: 1996 (81.350 votos) y 2000 (51.927 votos)

Una vez obtenidos los datos medios de votos válidos emitidos a cada candidatura, es hora de transformar los votos en escaños, de acuerdo con un criterio proporcional, como exige nuestra Constitución, la cual, por cierto, predica la proporcionalidad no tanto de la fórmula electoral cuanto del resultado: lo que debe ser proporcional es la “representación”.

Desde el punto de vista de la técnica de reparto, las fórmulas proporcionales se dividen en dos grupos: las que emplean la técnica del cociente y las que emplean la técnica de la lista de divisores. El rendimiento de unas u otras dependerá, constante el tamaño del distrito, del principio matemático a que cada fórmula obedezca, si bien, en principio, las fórmulas del cociente tienden a dar menores primas a los partidos mayores y a proporcionar un rendimiento más simétrico y, con ello, de mayor proporcionalidad.

Este último hecho es especialmente claro en aquellos supuestos en los que el sistema electoral determina una cuota electoral general (también llamado “cociente automático”), de tal modo que todo candidato que alcance dicha cuota resulta electo. En contrapartida, la técnica del cociente difícilmente puede por sí misma distribuir todos los escaños, lo que exige que sea complementada con un criterio de

reparto adicional para resolver el “problema de los restos”, esto es, los escaños no atribuidos y los votos sin representación que deja la mera aplicación del cociente.

Por su parte, la técnica de la lista de divisores está diseñada para evitar el doble criterio de reparto, de ahí que resulte más sencilla su aplicación. Pero en contrapartida a su más simple funcionamiento, se obtiene al precio de una mayor vulnerabilidad al tamaño del distrito y a la adopción de un principio de reparto más favorable a los mayores partidos. El procedimiento previsto por la LOREG para todas las elecciones, salvo en lo que concierne al Senado, utiliza la técnica de la lista: es el procedimiento D´Hondt, que emplea como divisores a los números naturales (1, 2, 3, 4...n) y obedece al principio matemático de la mayor media, como ya se explicó al comienzo del artículo.

Reza el tópico de que el método D´Hondt favorece mucho a los mayores partidos en detrimento de los demás y, por una vez, el tópico no anda desencaminado. De hecho las fórmulas electorales de la media mayor distintas del D´Hondt efectivamente empleadas (la Saint-Lagüe y la del cociente rectificado o Hagenbach-Bischoff) se inventaron para paliar ese inconveniente. En rigor, el problema radica no tanto en la fórmula en si misma considerada, cuanto en su elevada sensibilidad a la variable “tamaño del distrito”, toda vez que el D´Hondt exige distritos iguales o mayores de diez escaños para alcanzar un índice de proporcionalidad aceptable. El método Saint-Lagüe, que emplea la misma técnica, pero usa como serie de divisores diferente (la de los números impares), está pensado para proporcionar una representación equitativa de los partidos medianos minorando la sobrerrepresentación de los grandes; en tanto que el Hagenbach-Bischoff, que emplea la técnica del cociente, busca no privar de representación a las minorías que alcancen la cuota electoral (el cociente).

Dicho esto, la simulación que aquí se plantea consiste en aplicar las fórmulas citadas a la votación media de las cuatro últimas Legislaturas, del siguiente modo:

**Tabla 3. Hipótesis de resultados electorales (realizada con los valores medios de los votos válidos en el congreso de las legislaturas 1996-2008). Resultados en escaños (esc.) Con barrera del 3% y aplicación de distintas fórmulas electorales: d'hondt (dh), saint-lagüe (sl) y el cociente (c) hagenbach-bischoff<sup>17</sup>**

PROVINC.	ESC (*)	PP Votos Escaños	PSOE Votos Escaños	IU Votos Escaños	CIU Votos Escaños	PNV Votos Escaños	ERC Votos Escaños	BNG Votos Escaños	CC Votos Escaños	OTROS Votos Escaños DH-SL-C
ALAVA D'Hondt SaintLagüe Cociente	4	51.566 1 1 1	52.340 2 2 2	12.586 0 0 0	-	36.997 1 1 1	-	-	-	EA: 7.624 0-0-0
ALBACET D'Hondt SL Cociente	4	110.662 2 2 2	104.266 2 2 2	12.735 0 0 0	-	-	-	-	-	-
ALICANT D'Hondt SL Cociente	11	435.926 6 6 6	343.505 5 4 5	46.908 0 1 0	-	-	-	-	-	-
ALMERIA D'Hondt SL Cociente	5	137.355 3 3 3	131.449 2 2 2	14.651 0 0 0	-	-	-	-	-	-
ASTURS.* D'Hondt SL Cociente	9	299.247 4 4 4	290.526 4 4 4	72.138 1 1 1	-	-	-	-	-	-
AVILA D'Hondt SL Cociente	3	68.364 2 2 2	35.753 1 1 1	5.170 0 0 0	-	-	-	-	-	-
BADAJOS D'Hondt SL Cociente	6	177.465 3 3 3	207.401 3 3 3	23.405 0 0 0	-	-	-	-	-	-
BALEAR* D'Hondt SL Cociente	8	208.297 4 4 4	166.708 4 3 4	26.722 0 1 0	-	-	-	-	-	PSM- Entesa 24.526 0 - 0 - 0
BARCEL. D'Hondt SL Cociente	31	461.212 5 4 5	1.172.535 14 16 14	195.640 2 2 2	656.809 8 7 8	-	214.713 2 2 2	-	-	-
BURGOS D'Hondt SL Cociente	4	124.091 3 2 3	80.523 1 2 1	12.618 0 0 0	-	-	-	-	-	-

<sup>17</sup> Téngase en cuenta que la tabla sólo contempla los valores medios de votos de las 50 provincias donde el método de elección de los diputados es proporcional, pero no se incluyen las circunscripciones de Ceuta y Melilla, que se rigen por un sistema mayoritario.

Manuel Martínez Sospedra y Ainhoa Uribe Otalora

CACERE*	4	117.862	131.677	11.127						
D'Hondt		2	2	0	-	-	-	-	-	-
SL		2	2	0						
Cociente		2	2	0						
CADIZ	9	227.016	285.851	46.816						
D'Hondt		4	5	0	-	-	-	-	-	-
SL		4	4	1						
Cociente		4	5	0						
CANTAB	5	185.082	136.670	19.199						
D'Hondt		3	2	0	-	-	-	-	-	-
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
CASTELL	5	147.763	125.178	12.683						
D'Hondt		3	2	0	-	-	-	-	-	-
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
C. REAL	5	145.802	139.694	13.312						
D'Hondt		3	2	0	-	-	-	-	-	-
SL		3	2	0						
Cociente		3	2	0						
CORDOB	7	175.191	240.162	57.234						PA: 15.444 0-0-0
D'Hondt		3	4	0	-	-	-	-	-	
SL		3	3	1						
Cociente		2	4	1						
CORUÑA	9	328.108	246.832	16.196				97.350		
D'Hondt		5	3	0	-	-	-	1	-	-
SL		4	4	0				1		
Cociente		5	3	0				1		
CUENCA	3	68.171	58.457	4.523						
D'Hondt		2	1	0	-	-	-	-	-	-
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
GIRONA*	5	42.060	112.235	11.706	111.332		42.848			
D'Hondt		0	2	0	2	-	1	-	-	-
SL		1	2	0	1		1			
Cociente		0	2	0	2		1			
GRANAD	7	203.070	246.077	38.466						
D'Hondt		3	4	0	-	-	-	-	-	-
SL		3	3	1						
Cociente		3	4	0						
GUADAL	3	58.581	45.217	6.695						
D'Hondt		2	1	0	-	-	-	-	-	-
SL		2	1	0						
Cociente		2	1	0						
GUIPÚZC.	6	60.277	98.079	22.049		90.266				EA: 42.995 1-1-1
D'Hondt		1	2	0	-	2	-	-	-	
SL		1	2	0		2				
Cociente		1	2	0		2				
HUELVA	5	91.653	139.351	21.167						PA: 9.348 0-0-0
D'Hondt		2	3	0	-	-	-	-	-	
SL		2	3	0						
Cociente		2	3	0						
HUESCA	3	54.688	56.677	5.398						PAR7218 0-0-0 CH:6004 0-0-0
D'Hondt		1	2	0	-	-	-	-	-	
SL		1	2	0						
Cociente		1	2	0						

El sistema electoral español...

JAEN D'Hondt SL Cociente	6	152.965 2 3 2	213.853 4 3 4	30.589 0 0 0	-	-	-	-	-	-
LEON D'Hondt SL Cociente	5	152.426 3 3 3	137.368 2 2 2	12.802 0 0 0	-	-	-	-	-	UPL: 17.913 0 - 0 - 0
LLEIDA D'Hondt SL Cociente	4	37.197 1 1 1	69.633 1 1 1	-	74.185 2 1 2	-	26.149 0 1 0	-	-	-
LUGO D'Hondt SL Cociente	4	124.497 3 2 2	81.780 1 1 2	-	-	-	28.403 0 1 0	-	-	-
MADRID* D'Hondt SL Cociente	35	1.645.661 18 18 18	1.254.144 13 13 13	304.946 3 3 3	-	-	-	-	-	UPyD: 132.095 1 - 1 - 1
MALAGA D'Hondt SL Cociente	10	285.881 4 4 4	371.150 6 5 5	60.638 0 1 1	-	-	-	-	-	PA:23901 0 0 0
MURCIA D'Hondt SL Cociente	9	405.745 6 5 6	246.837 3 3 3	42.257 0 1 0	-	-	-	-	-	-
NAVARR D'Hondt SL Cociente	5	133.010 3 3 3	103.154 2 2 2	23.597 0 0 0	-	-	-	-	-	EA: 13.209 0 - 0 - 0
OURENSE D'Hondt SL Cociente	4	121.981 3 2 3	76.072 1 1 1	-	-	-	29.568 0 1 0	-	-	-
PALENCI D'Hondt SL Cociente	3	61.632 2 2 2	47.907 1 1 1	5.294 0 0 0	-	-	-	-	-	-
PALMAS D'Hondt SL Cociente	8	192.662 4 3 4	145.737 3 3 3	-	-	-	-	85.984 1 2 1	-	-
PONTEVD D'Hondt SL Cociente	7	273.122 4 4 4	194.729 2 2 2	-	-	-	81.590 1 1 1	-	-	-
LA RIOJA D'Hondt SL Cociente	4	91.356 2 2 2	80.433 2 2 2	7.780 0 0 0	-	-	-	-	-	-
SALAMA D'Hondt SL Cociente	4	129.289 2 2 2	86.646 2 2 2	9.130 0 0 0	-	-	-	-	-	-

## Manuel Martínez Sospedra y Ainhoa Uribe Otalora

STENERIF D'Hondt SL Cociente	7	139.554 2 2 2	148.732 3 3 3	- - -	- - -	- - -	- - -	133.648 2 2 2	- - -	
SEGOVIA D'Hondt SL Cociente	3	53.613 2 2 2	35.020 1 1 1	4.958 0 0 0	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	
SEVILLA D'Hondt SL Cociente	12	328.343 4 4 4	565.903 7 7 7	87.906 1 1 1	- - -	- - -	- - -	- - -	PA37.337 0 0 0	
SORIA D'Hondt SL Cociente	3	30.384 2 2 2	20.954 1 1 1	2.377 0 0 0	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	
TARRAG. D'Hondt SL Cociente	6	69.746 1 1 1	135.181 3 2 2	18.767 0 0 0	91.911 2 2 2	- - -	37.057 0 1 1	- - -	- - -	
TERUEL D'Hondt SL Cociente	3	38.974 2 2 2	35.278 1 1 1	3.182 0 0 0	- - -	- - -	- - -	- - -	PAR:7578 0-0-0 CH:2.753 0-0-0	
TOLEDO D'Hondt SL Cociente	5	177.544 3 3 3	152.769 2 2 2	16.814 0 0 0	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	
VALENCI. D'Hondt SL Cociente	16	680.428 8 8 8	548.742 7 6 6	96.909 1 1 1	- - -	- - -	- - -	- - -	UV:66638 0 1 1	
VALLAD. D'Hondt SL Cociente	5	167.178 3 3 3	134.202 2 2 2	21.490 0 0 0	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	
VIZCAYA D'Hondt SL Cociente	9	138.044 1 2 2	183.462 3 3 3	48.149 1 1 1	- - -	220.316 4 3 3	- - -	- - -	EA29.755 0 0 0	
ZAMORA D'Hondt SL Cociente	3	72.647 2 2 2	50.889 1 1 1	4.459 0 0 0	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -	
ZARAGO. D'Hondt SL Cociente	7	226.671 4 3 3	200.873 3 3 3	26.370 0 0 0	- - -	- - -	- - -	- - -	Par23.696 0-0-0 CH55.629 0-1-1	
TOTAL (sin Ceuta y Melilla) D'Hondt SaintLäg. Cociente	348	9.926.790 PP 158 153 156	9.914.823 PSOE 150 145 147	1.344.381 IU 9 16 12	934.237 CIU 14 11 14	350.003 PNV 7 6 6	326.521 ERC 3 5 4	236.911 BNG 2 4 2	219.632 CC 3 4 3	1.406.636 OTRO 2 4 4

Fuente: Elaboración propia

(\*) El total de escaños corresponde a la media de escaños de cada circunscripción durante el período 1996-2008. El valor medio ha implicado que se han obtenido datos con decimales en cinco provincias: Asturias (8'5 escaños), Baleares (7'5 escaños), Cáceres (4'5 escaños), Girona (5'5 escaños) y Madrid (34'5 escaños), siendo la suma de escaños de las 50 provincias 345, en lugar de 348 (350 con Ceuta y Melilla). Por este motivo, se ha procedido al redondeo de las cifras de los escaños al alza, atendiendo al criterio de mayor población de derecho en tres provincias, y a la baja, en las otras dos con menor población, para no elevar el techo del número de diputados total. El resultado del redondeo de escaños al alza es: Madrid (35 escaños), Asturias (9 escaños), Baleares (8 escaños) y a la baja: Cáceres (4 escaños) y Girona (5 escaños).

Como puede verse, el cambio de fórmula electoral no reduce significativamente el tamaño de la representación parlamentaria de los mayores partidos, a los que asegura, además, la conservación de una posición cuasi mayoritaria. Tampoco cambia notablemente la representación de los partidos nacionalistas, precisamente porque conservan la condición de partidos grandes o medianos en algunos distritos. De hecho, ni el PNV, ni CiU, ERC, el BNG o CC sufren cambios relevantes con la aplicación de fórmulas distintas a D'Hondt. Además, el cambio de la fórmula electoral tampoco supone un incremento importante de la fragmentación parlamentaria y, básicamente, beneficia al único partido nacional de apoyo difuso en el período, en el caso IU/ICV. Dicho partido pasaría de tener 9 escaños con la fórmula D'Hondt a conseguir 16 con la aplicación de la técnica del divisor Saint-Lagüe y 12 escaños con el cociente Hagenbach-Bischoff. Por el contrario, el resto de los partidos obtendrían resultados similares a los actuales con el cociente Hagenbach-Bischoff, siendo los cambios más notables los producidos por la serie Saint-Lagüe, que reduciría ligeramente las primas de los grandes partidos (PP, PSOE, CiU) y mejoraría las posiciones de los pequeños y medianos (IU, ERC, BNG, CC), pero sin producir un vuelco electoral. En pocas palabras, la clave del rendimiento del actual sistema electoral no está en la fórmula, como se ha insistido, sino que está en el tamaño.



## 2.4. Escenario hipotético IV: reforma del tamaño de la circunscripción

El tamaño de la circunscripción es fundamental en la medida en que afecta, por un lado, a los resultados globales de las elecciones y, por otro, al número de partidos electorales<sup>18</sup> que se convierten en partidos parlamentarios, esto es, en partidos presentes en el hemisiciclo. Así por ejemplo, a continuación se muestran varias tablas en las que se compara el número de partidos parlamentarios y partidos electorales en las elecciones al Congreso de 2004 y 2008.

**Tabla 4. Elecciones congreso 2004. Distritos: partidos electorales y partidos parlamentarios**

Distritos según nº de partidos electorales	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Población total	Tamaño medio del distrito (nº escaños)
1 partido	-	-	-	-	-	-
2 partidos	9	28	8'0	17'31	2.255.704	3'11
3 partidos	26	186	53'14	50'0	23.623.249	7'15
4 o más	17	133	38'0	32'69	16.837.081	7'82
Distritos (Nº partidos parlamentarios)	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Población total	Tamaño medio
1 partido	2	2	0'57	3'85	143.394	1'0
2 partidos	35	188	53'71	67'35	20.316.416	5'37
3 partidos	12	117	33'43	23'08	15.865.923	9'75
4 o más	3	43	12'29	5'77	6.391.231	14'33

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

<sup>18</sup> Se consideran partidos electorales sólo a aquellos que superan la barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

**Tabla 5. Elecciones congreso 2008. Distritos: partidos electorales y partidos parlamentarios**

Distritos según nº de partidos electorales	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Tamaño medio del distrito (nº escaños)
1 partido	-	-	-	-	-
2 partidos	19	81	23'14	36'54	4'26
3 partidos	22	151	43'14	42'31	6'86
4 o más	11	120	34'29	21'15	10'90
Distritos (Nº partidos parlamentarios)	Nº distritos	Escaños (nº)	Escaños (%)	Distritos (%)	Tamaño medio (nº escaños)
1 partido	2	2	0'57	3'85	1'0
2 partidos	38	184	52'57	73'07	4'84
3 partidos	10	60	17'14	19'23	6'0
4 o más	2	66	18'86	3'85	33'0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

**Tabla 6. Elecciones congreso 2004-2008. Balance de los distritos: partidos electorales y partidos parlamentarios**

Distritos según nº de partidos electorales	Nº distritos 2004	Escaños (nº)	Nº distritos 2008	Escaños (nº)	Diferencia Nº distritos	Diferencia Nº escaños
1 partido	-	-	-	-	-	-
2 partidos	9	28	19	81	+ 10	+ 53
3 partidos	26	186	22	151	- 4	- 35
4 o más	17	133	11	120	- 6	- 13
(Nº partidos parlamentarios)	Nº distritos 2004	Escaños (nº)	Nº distritos 2008	Escaños (nº)	Diferencia Nº distritos	Diferencia Nº escaños
1 partido	2	2	2	2	0	0
2 partidos	35	188	38	184	+ 3	- 4
3 partidos	12	117	10	60	- 2	- 57
4 o más	3	43	2	66	- 1	+ 23

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

A la luz de las tablas se puede ver cómo, en 2008, ha aumentado el número de distritos bipartidistas y se ha reducido el número de distritos con tres, cuatro y más partidos. Ello obedece al voto útil propiciado por el efecto psicológico del empate técnico de los sondeos pre-electorales, pero, además, tiene diversas consecuencias prácticas.

En efecto, el tamaño es una dimensión compleja, en la que juegan al menos cuatro elementos distintos: el tamaño mismo de la Cámara, el número de distritos electorales, la dimensión media del distrito (que viene indirectamente a indicar el umbral a partir del cual la subrepresentación de los partidos menores es fuertemente decreciente) y su dispersión.

Por de pronto hay que señalar que el Congreso actual es, en términos relativos, pequeño o muy pequeño. En términos históricos, es igual que el previsto en la ley electoral de 1846 y es menor que todas las Cámaras Bajas españolas desde 1854, hallándose muy lejos de los 435 diputados de los últimos Congresos de la Restauración y los algo más de los 470 de las Cortes republicanas. En términos comparativos, el único país de la Unión Europea de tamaño similar a España es Polonia, que cuenta con una Dieta de 450 diputados<sup>19</sup>, e incluso hay países mucho menores en población con una asamblea mayor (Hungría, 386). En consecuencia, aún cuando el tamaño del Congreso se llevara al máximo constitucionalmente posible a día de hoy (400 diputados) seguiría siendo pequeño<sup>20</sup>.

La reforma del tamaño de la circunscripción se plantea en torno a tres escenarios hipotéticos, de los cuales dos son constitucionalmente factibles sin una reforma del art. 68 CE y un tercer escenario que sí la exigiría. A saber:

*Hipótesis de un diputado por cada 100.000 habitantes o fracción superior a 50.000. Véanse las tablas 17 y 18.* En este caso, se trata del tamaño que exige reforma constitucional y que daría lugar a un Congreso de tamaño similar al *Sejm* polaco y no muy distante de los Congresos anteriores a la Guerra Civil (mayor que el de 1923, última

---

<sup>19</sup> Los grandes países de la UE tienen Cámaras Bajas sustancialmente mayores: la Asamblea Nacional francesa cuenta 577 escaños algo más que las Cortes franquistas— mientras que Alemania, Italia y Gran Bretaña pasan de los 600 diputados. Un resumen de la situación en 2007 puede verse en Martínez Sospedra, M. *et al.* (2007), *op.cit.*, pp. 190-91.

<sup>20</sup> El cambio de las reglas del art. 68 CE sobre el tamaño podría ser cuestión a considerar en el caso de que se planteara seriamente la reforma del Senado, pues, dada la consideración unitaria de las Cortes Generales que asumen los arts. 66 y ss. de la CE, no es factible una reforma racional de la Cámara Alta que no afecte directamente a la Cámara Baja.

elección de la Restauración, y menor que las Cortes de la II República). Naturalmente, el aumento de tamaño y la desaparición del mínimo inicial de diputados por provincia (lo que posibilita una elección “*one man, one vote*”) tiene por consecuencia hacer desaparecer la subrepresentación crónica de los distritos de mayor tamaño, en donde vive bastante más de la mayoría absoluta de los españoles, y posibilita un reparto de escaños entre las circunscripciones estrechamente correlacionado con la demografía y capaz de ajustarse automáticamente a los cambios en la distribución de la población. Adicionalmente, permite el ajuste entre los diputados y la población sin afectar mucho a los distritos de menor población, hoy fuertemente primados.

**Tabla 7. Hipótesis de un diputado por cada 100.000 Habitantes o fracción superior a 50.000. Datos ordenados por provincias (hipótesis calculada en función de los datos del padrón de 2005)**

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
<i>Un millón o más hab.</i>			
Alicante	12	18	+6
Asturias	8	11	+3
Baleares	8	10	+3
Barcelona	31	53	+22
Cádiz	9	12	+3
Coruña	8	11	+3
Madrid	35	61	+26
Málaga	10	15	+5
Murcia	10	14	+4
Las Palmas	8	10	+2
Sevilla	12	18	+6
Valencia	16	25	+9
Vizcaya	8	11	+3
Total	175	269	+94

Manuel Martínez Sospedra y Ainhoa Uribe Otalora

<i>De 750.000 a 1 millón</i>			
Granada	7	9	+2
Pontevedra	7	9	+2
Santa Cruz Tenerife	7	10	+3
Tarragona	6	8	+2
Zaragoza	7	9	+2
Córdoba	6	8	+2
Total	40	53	+13
<i>De 500.000 a 750.000</i>			
Almería	6	6	=
Badajoz	6	7	+1
Castellón	5	6	+1
Ciudad Real	5	5	=
Cantabria	5	6	+1
Girona	6	7	+1
Guipúzcoa	6	7	+1
Jaén	6	7	+1
Navarra	5	6	+1
Toledo	6	6	=
Valladolid	5	5	=
Total	61	68	+7

El sistema electoral español...

<i>De 250.000 a 500.000</i>	4	4	=
Albacete	4	3	-1
Alava	4	4	=
Burgos	4	4	=
Cáceres	5	5	=
Huelva	5	5	=
León	4	4	=
Lleida	4	3	-1
Rioja	4	4	=
Lugo	4	4	=
Orense	4	4	=
Salamanca	46	44	-2
Total			
<i>Menos de 250.000</i>	3	2	-1
Ávila	3	2	-1
Cuenca	3	2	-1
Guadalajara	3	2	-1
Huesca	3	2	-1
Palencia	3	2	-1
Segovia	2	1	-1
Soria	3	1	-2
Teruel	3	2	-1
Zamora	1	1	=
Ceuta	1	1	=
Melilla	28	18	-10
Total			
Total Estado	350	452	+102

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 8. Hipótesis de un diputado por cada 100.000 Habitantes o fracción superior a 50.000. Datos ordenados por comunidades autónomas (hipótesis calculada en función de los datos del padrón de 2005)**

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año 2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Andalucía	61	80	+19
Aragón	13	12	-1
Asturias	8	11	+3
Baleares	8	10	+2
Canarias	15	20	+5
Cantabria	5	6	+1
Castilla-León	32	27	-5
Castilla-Mancha	21	19	-2
Cataluña	47	72	+25
Extremadura	10	11	+1
Galicia	23	28	+5
Madrid	35	61	+26
Murcia	10	14	+4
Navarra	5	6	+1
País Vasco	18	21	+3
Rioja	4	3	-1
C.Valenciana	33	49	+16
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	350	452	+102

Fuente: Elaboración propia

El precio político a pagar pasa por la minoración del número de escaños de un puñado de distritos de baja o muy baja población, muy fuertemente sobrerrepresentados en la regulación electoral actual, y que afectan sustancialmente a las dos mesetas y a Aragón. Tal efecto es inevitable si se desea compaginar una clave de representación igualitaria y un tamaño moderado de la Cámara. Piénsese que, para conseguir una representación provincial igualitaria, que no supusiera una reducción del número de escaños de las provincias, con una población igual o menor del cuarto de millón de habitantes, se necesitaría una asamblea algo por encima de los 700 escaños. Si se adoptara como circunscripción electoral la Comunidad Autónoma las cosas cambiarían, pero aún así la conservación de los escaños de las Comunidades en las que predominan las provincias de escasa población y, por ello, fuertemente sobrerrepresentadas en el sistema LOREG, exigiría una clave de representación situada entre <1 escaño / 75.000 habitantes> y <1 escaño / 80.000 habitantes>. Ello nos llevaría a un tamaño de la Cámara similar al de la Asamblea Nacional francesa y algo por encima del tamaño de las Cortes Españolas de la última dictadura. No está de más advertir que la reducción de la representación de las provincias de menor población, hoy fuertemente sobrerrepresentadas, es neutra (o menos viciada), en lo que afecta a los intereses de los partidos nacionales, ya que ninguno de ellos tiene una estructura electoral semejante a la que tenía la UCD cuando se diseñó el sistema. Así, la minoración de los escaños en las dos Castillas se compensa con la notable ampliación de los escaños de la Comunidad de Madrid, lo que da un saldo favorable a los intereses del PP; mientras que el crecimiento de escaños de Cataluña viene a favorecer al PSOE. Además, el aumento del tamaño medio del distrito, unido al crecimiento de los distritos más poblados, mejora sustancialmente las opciones de los partidos nacionales de apoyo difuso.

*Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 350 escaños.* A diferencia del caso anterior, esta solución no exige reforma del art. 68 CE y puede operarse mediante una mera reforma de la LOREG. Obviamente al mantener el número actual de escaños convierte el reparto en juego de suma cero, de tal modo que no es



posible mejorar el tamaño de la representación de las provincias de mayor población sin empeorar la posición de las provincias de población más reducida. El resultado puede verse en las tablas 9 y 10.

**Tabla 9. Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 350 escaños. (Hipótesis calculada en función de los datos del padrón de 2005)**

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
<i>Un millón o más hab.</i>			
Alicante	12	13	+1
Asturias	8	8	=
Baleares	8	8	=
Barcelona	31	36	+5
Cádiz	9	9	=
Coruña	8	9	+1
Madrid	35	41	+6
Málaga	10	11	+1
Murcia	10	10	=
Las Palmas	8	8	=
Sevilla	12	13	+1
Valencia	16	17	+1
Vizcaya	8	9	+1
Total	175	192	+17

El sistema electoral español...

<i>De 750.000 a 1 millón</i>			
Granada	6	6	=
Pontevedra	7	7	=
Santa Cruz Tenerife	7	7	=
Tarragona	7	8	+1
Zaragoza	7	7	=
Córdoba	7	7	=
Total	40	41	+1
<i>De 500.000 a 750.000</i>			
Almería	6	5	-1
Badajoz	6	6	=
Castellón	5	5	=
Ciudad Real	5	4	-1
Cantabria	5	5	=
Girona	6	6	=
Guipúzcoa	6	6	=
Jaén	6	5	-1
Navarra	5	5	=
Toledo	6	5	-1
Valladolid	5	4	-1
Total	61	56	-5

Manuel Martínez Sospedra y Ainhoa Uribe Otalora

<i>De 250.000 a 500.000</i>			
Albacete	4	4	=
Alava	4	3	-1
Burgos	4	3	-1
Cáceres	4	4	=
Huelva	5	4	-1
León	5	4	-1
Lleida	4	4	=
Rioja	4	3	-1
Lugo	4	3	-1
Orense	4	3	-1
Salamanca	4	3	-1
Total	46	38	-8
<i>Menos de 250.000</i>			
Ávila	3	2	-1
Cuenca	3	2	-1
Guadalajara	3	3	=
Huesca	3	3	=
Palencia	3	2	-1
Segovia	3	2	-1
Soria	2	2	=
Teruel	3	2	-1
Zamora	3	2	-1
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	28	22	-6
Total Estado	350	350	=

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 10. Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 350 escaños. Datos por comunidades autónomas. (Hipótesis calculada en función de los datos del padrón de 2005)**

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año 2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Andalucía	61	60	-1
Aragón	13	12	-1
Asturias	8	8	=
Baleares	8	8	=
Canarias	15	16	+1
Cantabria	5	5	=
Castilla-León	32	24	-8
Castilla-Mancha	21	18	-3
Cataluña	47	52	+5
Extremadura	10	10	=
Galicia	23	22	-1
Madrid	35	41	+6
Murcia	10	10	=
Navarra	5	5	=
País Vasco	18	18	=
Rioja	4	3	-1
C.Valenciana	33	35	+2
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	350	350	

**Fuente:** Elaboración propia

Como puede verse, la hipótesis que contemplamos supone lisa y llanamente trasladar escaños de las provincias menores de 750.000 habitantes a las mayores de un millón. Dado que las diferencias de población entre éstas últimas es muy fuerte, en la práctica, supone un trasvase del tamaño absoluto reducido (17 escaños más el adicional de Tenerife). No obstante lo cual, el resultado es fuertemente asimétrico, ya que, de los 18 escaños, nada menos que 11 corresponden a dos distritos macro-cefálicos (Barcelona y Madrid), sin aumentos mayores de la unidad en los demás casos. Adicionalmente, cabe decir que se trata de una hipótesis de baja neutralidad política: el descenso en las dos Castillas no es compensado por el ascenso en Madrid, lo que daña, bien que en términos distintos, los intereses de los dos mayores partidos. Esto es, beneficia sólo marginalmente a los partidos nacionales de apoyo difuso y encierra la paradoja de beneficiar a las dos partidos nacionalistas catalanes, cuya cuota de representación aumentaría, aunque en términos modestos. Si desde el punto de vista del procedimiento es la solución más sencilla, desde el de los rendimientos, es la que asocia ventajas más reducidas, con un coste político no significativamente menor al que comportan otras.

*Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 400 escaños. Véanse las tablas 21 y 22.* Esta es la posibilidad extrema en el marco de la interpretación convencional del art. 68 CE. Como se puede fácilmente suponer después de lo dicho, los cincuenta escaños adicionales van asignados en su casi totalidad a las provincias de mayor población que, recuérdese, concentran bastante más de la mayoría absoluta de la población. Además, aun cuando el mínimo inicial se conserva, su reducción conlleva el incremento en otros cincuenta escaños en la fase equitativa de la aplicación de la clave de representación, lo que hace que el número de escaños distribuidos igualitariamente pase de los 248 actuales a 348. El mantenimiento del mínimo inicial mejora la equi-distribución de los escaños y se obtiene al muy bajo precio de rebajar escasamente la representación de los distritos de escasa población, hasta la fecha muy fuertemente sobrerrepresentados. Prueba de ello es que dichos distritos pierden en conjunto sólo seis escaños y ninguno de ellos queda por debajo de los

dos diputados (que es la representación actual del distrito de menor población).

**Tabla 11. Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 400 escaños. Datos por provincias (hipótesis calculada en función de los datos del padrón de 2005)**

PROVINCIA	Nº escaños año 2008 (según LOREG)	Hipótesis Nº escaños	Diferencia
<i>Un millón o más hab.</i>			
Alicante	12	15	+3
Asturias	8	9	+1
Baleares	8	9	+1
Barcelona	31	42	+11
Cádiz	9	10	+1
Coruña	8	10	+2
Madrid	35	48	+13
Málaga	10	13	+3
Murcia	10	12	+2
Las Palmas	8	9	+1
Sevilla	12	15	+3
Valencia	16	20	+4
Vizcaya	8	10	+2
Total	175	222	+47
<i>De 750.000 a 1 millón</i>			
Granada	6	7	+1
Pontevedra	7	8	+1
Santa Cruz Tenerife	7	8	+1
Tarragona	7	9	+2
Zaragoza	7	7	=
Córdoba	7	8	+1
Total	40	47	+7

Manuel Martínez Sospedra y Ainhoa Uribe Otalora

<i>De 500.000 a 750.000</i>			
Almería	6	6	=
Badajoz	6	6	=
Castellón	5	5	=
Ciudad Real	5	5	=
Cantabria	5	5	=
Girona	6	7	+1
Guipúzcoa	6	6	=
Jaén	6	6	=
Navarra	5	6	+1
Toledo	6	6	=
Valladolid	5	5	=
Total	61	63	+2
<i>De 250.000 a 500.000</i>			
Albacete	4	4	=
Alava	4	3	-1
Burgos	4	4	=
Cáceres	4	4	=
Huelva	5	5	=
León	5	5	=
Lleida	4	4	=
Rioja	4	3	-1
Lugo	4	4	=
Orense	4	4	=
Salamanca	4	4	=
Total	46	44	-2

El sistema electoral español...

<i>Menos de 250.000</i>			
Ávila	3	2	-1
Cuenca	3	3	=
Guadalajara	3	3	=
Huesca	3	3	=
Palencia	3	2	-1
Segovia	3	2	-1
Soria	2	2	=
Teruel	3	2	-1
Zamora	3	3	=
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	28	24	-4
Total Estado	350	400	+50

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 12. Hipótesis de un mínimo inicial de un diputado por provincia y 400 escaños. Datos por comunidades autónomas (hipótesis calculada en función de los datos del padrón de 2005)**

Comunidad Autónoma	Nº Escaños año2008 (LOREG)	Nº Escaños Hipótesis	Diferencia
Andalucía	61	70	+9
Aragón	13	13	=
Asturias	8	9	+1
Baleares	8	9	+1
Canarias	15	18	+3
Cantabria	5	5	=
Castilla-León	32	29	-3
Castilla-Mancha	21	21	=



Cataluña	47	59	+12
Extremadura	10	10	=
Galicia	23	26	+3
Madrid	35	48	+13
Murcia	10	12	+2
Navarra	5	6	+1
País Vasco	18	19	+1
Rioja	4	3	-1
C.Valenciana	33	40	+7
Ceuta	1	1	=
Melilla	1	1	=
Total	350	400	+50

Fuente: Elaboración propia

A la luz de las tablas anteriores se puede ver cómo la puesta en práctica de la tercera hipótesis aumenta la representación parlamentaria y es neutra en todas las Comunidades Autónomas, con una sola excepción: Castilla y León. Esta última es la más fuertemente sobrerrepresentada, por contar con un elevado número de provincias y estar todas ellas también sobrerrepresentadas en el régimen actual. Aun así, la pérdida de escaños es muy reducida (sólo tres). La aplicación de esta alternativa aumentaría el índice de proporcionalidad del sistema de dos formas. De un lado, lo haría al aumentar el tamaño medio del distrito (que pasaría a ser 7,69 escaños, es decir, un escaño por encima del actual). Del otro, concentra el aumento de Diputados en los distritos de mayor población, ahora subrepresentados, de lo que se siguen dos consecuencias relevantes: el ajuste entre cuerpo electoral y representación parlamentaria es mayor; y el aumento de tamaño de la Cámara se aplica casi exclusivamente a los distritos de mayor dimensión, en los que el rendimiento de la fórmula electoral sería más proporcional. En conjunto, la reducción de las fuertes asimetrías del sistema en vigor es neutra respecto de los grandes

partidos, rebaja las barreras de acceso para los partidos nacionales de apoyo difuso (aunque no demasiado) y aumenta la posibilidad de los nacionalistas catalanes de alcanzar una equi-representación estricta. La cuestión de si una reforma de este tipo mejoraría la posición de los partidos nacionales de apoyo difuso hasta el punto de erosionar la actual posición pivotal de las formaciones nacionalistas es, sencillamente, una incógnita que sólo la praxis podría, en su caso, despejar.

## **2.5. Escenario hipotético V: otras reformas**

Hasta este punto, se ha venido razonando de conformidad con la imagen tópica que se predica de las reglas del art. 68 CE: que la elección debe hacerse en su totalidad, siempre y necesariamente, en el marco provincial y que las provincias son las actualmente existentes. Cabe cuestionarse si esa imagen, que es desde luego conforme a las citadas reglas, es, además, la única solución legal conforme a las mismas o si, por el contrario, resultan compatibles con las mencionadas otras soluciones alternativas al régimen electoral actual.

Aquí se plantearán dos supuestos. El primero, basado en la modificación de las actuales provincias electorales, por otras de mayor tamaño. El segundo, se refiere a la posibilidad de aumentar el número de escaños al máximo constitucional de 400, de tal modo que los 50 escaños adicionales se proveyeran mediante elección separada en la forma de un mecanismo de igualación organizado, según la técnica del distrito nacional único.

### **2.5.1. Reforma de la provincia electoral**

En cuanto a la posibilidad de alterar el marco geográfico del actual distrito electoral, hay que decir, desde una perspectiva exclusivamente jurídica, que la respuesta más simple a la cuestión es la que cabe dar a la políticamente más compleja: el art. 141.1. CE exige ley orgánica para alterar los límites provinciales (lo que no es sino una consecuencia de la inclusión de la elección general en el dominio de la ley orgánica). En consecuencia, mediante ley orgánica se pueden alterar los límites de

las actuales (cosa que ya se he efectuado de modo puntual), y, por lo mismo, se pueden erigir nuevas provincias. Es cierto que las provincias diseñadas por D. Javier de Burgos han tenido un fuerte arraigo, porque satisfacen necesidades evidentes y porque, lejos de diseñarse *more* geométrico, la división provincial se hizo sobre la base de los antecedentes históricos, como prueba la mera lectura del correspondiente Decreto. Dicho lo cual, nos resulta factible la afirmación de que crear provincias nuevas está dentro del dominio del legislador orgánico, que podría ciertamente crear las provincias de la división de 1822 que no han pervivido, o escoger entre varias posibilidades planteadas en su día una de las no elegidas, como las provincias de Játiva o de Calatayud, sin ir más lejos, o la quinta provincia gallega.

Siendo así las cosas no parece que pueda tacharse de incompatible con las reglas del art. 68 CE que se operase una reforma que generara “provincias electorales”, haciendo coincidir los límites provinciales con los de las Comunidades Autónomas. E incluso, si se desea mantener la realidad material existente, dividir cada Comunidad Autónoma en “departamentos” correspondientes a las provincias actuales, dotados de la correspondiente corporación<sup>21</sup>. Ciertamente, ésa no es la solución más constitucional posible, pero como legislar no es ejecutar la Constitución, no es menos cierto que ésa es una posibilidad abierta, que supondría un cambio relevante de nuestro sistema electoral, constante todo lo demás, por tres razones. En primer lugar, aumentaría drásticamente el tamaño medio del distrito electoral (que se situaría en algo más de 18 escaños, es decir, más de dos veces y media mayor que el actual). En segundo lugar, incrementaría la proporcionalidad del rendimiento del sistema. Y, por último, reduciría los efectos perversos de la cláusula del “mínimo inicial”, que en caso de mantenerse en los actuales términos, pasaría de suponer 102 escaños sobre 350 a suponer 36 escaños sobre idéntica cifra, y se ajustaría mejor a la realidad político-administrativa del Estado realmente existente. Sobre la base del actual mínimo inicial y

---

<sup>21</sup> Ello permitiría, de paso, alinear nuestras elecciones provinciales con la Carta Europea de Poderes Locales, y con la práctica general: elección por sufragio universal directo, acabando así con el último resto de las técnicas electorales propias del franquismo que hoy conserva el Título V de la LOREG.

el actual tamaño de la Cámara, la elección del Congreso adquiriría el aspecto que se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 13. Hipótesis: Comunidad Autónoma como provincia. Numero de escaños (simulación realizada con la media de los escaños disfrutados por cada provincia durante el período 1996-2008)**

Circunscripción	Mínimo inicial de escaños	Nº escaños por población	Total Escaños
Andalucía	2	59	61
Aragón	2	11	13
Asturias	2	7	9
Baleares	2	6	8
Canarias	2	13	15
Cantabria	2	3	5
Castilla León	2	28	30
Castilla Mancha	2	21	23
Cataluña	2	44	46
Extremadura	2	8	10
Galicia	2	22	24
Madrid	2	33	35
Murcia	2	7	9
Navarra	2	3	5
P. Vasco	2	17	19
La Rioja	2	2	4
C. Valenciana.	2	30	32
Ceuta	1	-	1
Melilla	1	-	1
TOTAL	36	314	350

**Fuente: Elaboración propia**

Partiendo de este reparto de escaños, cabe proceder a realizar una simulación semejante a la efectuada con anterioridad respecto de las diversas fórmulas electorales (*vide*. tabla 13 *ut supra*). Así, en la tabla 14 se ofrece una comparativa de resultados electorales (excepto en la categoría “otros partidos”) que incluye:

Los datos agregados por Comunidades Autónomas manteniendo la provincia actual como circunscripción, tal como indica la actual LOREG (véase la columna “L” –los datos están desglosados por provincias en la tabla 13-); y

los resultados de la ampliación de la provincia hasta el tamaño de las actuales Comunidades Autónomas, como reza nuestra hipótesis (véase la columna “H”).

**Tabla 14. Hipótesis (h) de resultados electorales con circunscripciones provinciales de igual tamaño a las actuales comunidades autónomas (hipótesis realizada con los valores medios de los votos válidos en el congreso de las legislaturas 1996-2008). Resultados en escaños (esc.) Con barrera del 3% y aplicación de distintas fórmulas electorales: d'hondt (dh), saint-lagüe (sl) y el cociente (c) hagenbach-bischoff**

CIRCUNSC.	ESC	PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS
		Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos	Votos
		Escaños	Escaños	Escaños	Escaños	Escaños	Escaños	Escaños	Escaños	Escaños
		-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	(H)
		L H	L H	L H	L H	L H	L H	L H	L H	DH-SL-C
ANDALU.	61	1.6014.474	2.193.796	357.467						
D'Hondt		25 18	35 39	1 3						PA 86.066
SaintLagüe		26 17	30 38	5 5	-	-	-	-	-	1 - 1 - 1
Cociente		24 23	34 32	3 5						
ARAGON	13	320.333	292.828	86.229						
D'Hondt		7 6	6 5	0 0						PAR 38492
SL		6 5	6 5	0 1	-	-	-	-	-	1 - 1 - 1
Cociente		6 5	6 5	0 1						CHA64386
										1 - 1 - 1
ASTURS.	9	299.247	290.526	72.138						
D'Hondt		4 4	4 4	1 1						
SL		4 4	4 4	1 1	-	-	-	-	-	-
Cociente		4 4	4 4	1 1						
BALEAR.	8	208.297	166.708	26.722						
D'Hondt		4 4	4 4	0 0						PSM-
SL		4 4	3 3	1 1	-	-	-	-	-	Entesa
Cociente		4 4	4 4	0 0						24.526
										0 - 0 - 0

El sistema electoral español...

CANARI. D'Hondt SL Cociente	15	332.216 6 6 5 6 6 6	294.469 6 5 6 5 6 5	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	219.632 3 4 4 4 3 4	- - - -
CANTAB. D'Hondt SL Cociente	5	185.082 3 3 3 3 3 3	136.670 2 2 2 2 2 2	19.199 0 0 0 0 0 0	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -
C.LEON D'Hondt SL Cociente	30	806.011 19 17 18 16 19 17	594.242 11 12 12 11 11 12	73.340 0 1 0 2 0 1	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -
C.MANCH D'Hondt SL Cociente	23	614.373 14 12 14 11 14 12	535.423 9 10 9 11 9 10	59.037 0 1 0 1 0 1	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -
CATALU. D'Hondt SL Cociente	46	610.215 7 5 7 8 7 8	1.489.584 20 21 21 19 19 19	226.113 2 3 2 3 2 3	934.237 14 13 11 12 14 12	- - - -	320.767 3 4 5 4 4 4	- - - -	- - - -
EXTREM. D'Hondt SL Cociente	10	295.327 5 5 5 4 5 5	339.078 5 5 5 5 5 5	34.532 0 0 0 1 0 0	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -
GALICIA D'Hondt SL Cociente	24	847.708 15 12 12 12 14 12	599.413 7 9 8 9 8 9	16.196 0 0 0 0 0 0	- - - -	- - - -	236.911 2 3 4 3 2 3	- - - -	- - - -
MADRID D'Hondt SL Cociente	35	1.645.661 18 18 18 18 18 18	1.254.144 13 13 13 13 13 13	304.946 3 3 3 3 3 3	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	UPyD: 132.095 1 - 1 - 1
MURCIA D'Hondt SL Cociente	9	405.745 6 6 5 5 6 6	246.837 3 3 3 3 3 3	42.257 0 0 1 1 0 0	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -
NAVARR D'Hondt SL Cociente	5	133.010 3 3 3 3 3 3	103.154 2 2 2 2 2 2	23.597 0 0 0 0 0 0	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	EA: 13.209 0 - 0 - 0
PVASCO D'Hondt SL Cociente	19	249.887 3 5 4 5 4 5	333.881 7 6 7 6 7 6	82.784 1 1 1 1 1 1	- - - -	347.579 7 6 6 6 6 6	- - - -	- - - -	EA 80.374 1 - 1 - 1
LA RIOJA D'Hondt SL Cociente	4	91.356 2 2 2 2 2 2	80.433 2 2 2 2 2 2	7.780 0 0 0 0 0 0	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -	- - - -

C.VALEN.		1.264.117	1.017.425	156.500						
D'Hondt	32	17 17	14 13	1 2	-	-	-	-	-	UV 66.638
SL		17 17	12 13	2 1						0 - 1 - 1
Cociente		17 16	13 13	1 2						
TOTAL (sin Ceuta y Melilla)		9.926.790	9.914.823	1.344.381	934.237	350.003	326.521	236.911	219.632	1.406.636
Escaños		PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG	CC	OTROS
D'Hondt	348	L H	L H	<u>L H</u>	<u>L H</u>	<u>L H</u>	L H	<u>L H</u>	<u>L H</u>	<u>L H</u>
S.Lágu		158 143	150 155	9 15	14 13	7 6	3 4	2 3	3 4	2 5
Cociente		153 140	145 152	16 21	11 12	6 6	5 4	4 3	4 4	4 6
		156 149	147 146	12 18	14 12	6 6	4 4	2 3	3 4	4 6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

*Nota 1:* Se han sombreado ligeramente las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde, obviamente, la aplicación de la hipótesis (H) no supone ningún cambio respecto de la LOREG (L).

*Nota 2:* Las columnas "L" recogen los datos agregados (en escaños) por Comunidades Autónomas manteniendo la provincia actual como circunscripción, tal como indica la actual LOREG. Las columnas "H" recogen la hipótesis de ampliación de las actuales provincias hasta el tamaño de las CCAA.

Un examen aún superficial de la tabla permite afirmar sintéticamente que una eventual reforma del método de elección en los términos señalados conlleva las siguientes consecuencias:

1. Primero. No aumenta significativamente el número de partidos parlamentarios, ni incrementa significativamente la fragmentación; por ello no puede sostenerse que de alguna manera introduzca un grado de inestabilidad gubernamental significativamente mayor que el actual.
2. Segundo. Aunque se mantiene una notable prima a los dos mayores partidos, ésta es menor que en el sistema actual, porque se registra un mayor ajuste entre la cuota electoral y la representación parlamentaria que se alcanza. A pesar de lo cual el mapa de la eventuales mayorías parlamentarias no sufre cambios importantes respecto de la situación actual. A lo sumo, cabría señalar como posible efecto diferenciado una mayor presión al efecto de sustituir los usuales acuerdos parlamentarios (coalición parlamentaria expresa o tácita) por la coalición gubernamental, hasta la fecha inédita.

3. Tercero. La mayor proporcionalidad respeta la cuota de representación de los partidos nacionalistas cuando éstos cuentan con bastiones, y sólo resulta marginalmente algo más favorable a los partidos nacionalistas menores.
4. Cuarto. La mayor proporcionalidad beneficia prioritariamente a los partidos nacionales de apoyo difuso, cuya representación parlamentaria se aproxima más a su cuota electoral, aun cuando la primera siga siendo significativamente inferior a la segunda.
5. Quinto. Las fórmulas del cociente y Saint-Laguë dan un patrón de resultados algo más proporcional que la regla D'Hondt, siendo la segunda la que más acusadamente reduce la subrepresentación de los partidos nacionales de apoyo difuso.

### **2.5.2. Inclusión de un mecanismo de igualación**

La segunda cuestión a tratar en el apartado de otras reformas del presente artículo se refiere a que cabría, por último, considerar el supuesto de aumentar el número de escaños al máximo constitucional de 400, de tal modo que los 50 escaños adicionales se proveyeran mediante elección separada en la forma de un mecanismo de igualación organizado, según la técnica del distrito nacional único. En sí misma, dicha técnica es cualquier cosa menos extraña, sin ir más lejos, se aplica un sistema similar en Suecia, Dinamarca, Austria, Grecia o Hungría.



La técnica puede organizarse a partir de dos modelos distintos:

- 1) En un primer caso, se operaría, a imagen y semejanza de la elección al Parlamento Europeo. Es decir, cada elector contaría con un segundo voto, mediante cuya emisión se procedería a fijar un total nacional de voto de cada formación política, sobre la que se aplicaría una fórmula electoral proporcional.
- 2) En un segundo supuesto, el elector contaría con un solo voto (el emitido en distrito provincial) y el reparto de los 50 escaños del mecanismo de igualación se efectuaría sobre la base de los votos que no hubieren obtenido representación en la fase provincial. Es decir, alimentarían el mecanismo de igualación de un lado aquellos votos de los partidos que obtengan en cada provincia representación parlamentaria que no hayan obtenido representación (lo que sucederá siempre que uno de ellos no fije la cifra repartidora en el distrito) y del otro la totalidad de los votos obtenidos en cada distrito por los partidos que no hayan alcanzado dicha representación.

Este segundo modelo es más favorable a los intereses de los partidos nacionales de apoyo difuso, porque les permite rentabilizar todos sus apoyos electorales. No en vano, hay que tener en cuenta que la existencia de un mecanismo de igualación tiene precisamente ese sentido. Es por ello que ésa era la técnica que seguía para la parte proporcional la anterior ley electoral italiana, o lo sigue la húngara, dado que la igualación palia los efectos de la parte mayoritaria (dominante) en el sistema electoral.

Efectuar al respecto alguna clase de simulación no parece que tenga mucho sentido: sencillamente no existe elección alguna de naturaleza homologable fuera de la elección europea, y la condición de elección de segundo orden de ésta, hace inválida cualquiera clase de simulación, pues la misma se basaría en un presupuesto falso. En consecuencia, no se pueden hacer hipótesis racionalmente fundadas sobre el comportamiento de los electores (en especial si se escoge una técnica que implique el doble voto) y es eso lo que conduciría a la condición de mera literatura cualquier simulación.

No obstante, conviene tener en cuenta que la hipótesis del mecanismo de igualación encierra un problema jurídico-constitucional: cuál es el alcance del concepto “circunscripción” en el art. 68 CE. Si por tal entendemos aquella unidad electoral en la que se efectúan todas las operaciones electorales conducentes a la elección de diputados es claro que el mecanismo de igualación es constitucionalmente inviable. Si por tal entendemos aquella unidad electoral en la que se realizan las operaciones electorales fundamentales, cabe la posibilidad de introducir un mecanismo de igualación, con marcada preferencia a favor de la variante que exige un solo voto y efectúa el reparto de los escaños adicionales en función de los votos privados de representación en la fase provincial. Pero si eso es así, nada impide articular el reparto de escaños (en todo o en parte) entre agrupaciones de provincias o en el nivel de la Comunidad Autónoma siempre y cuando el voto se emitiera en el ámbito provincial (como sucede sin ir más lejos en el caso belga).

### **3. Consideraciones finales**

En suma, son muchas las opciones posibles de modificación del sistema de elección del Congreso de los Diputados en nuestro país. Todas las expuestas en el presente artículo son constitucionalmente viables y mejorarían la proporcionalidad de la Cámara Baja española, si bien con matices relevantes según la reforma de que se trate. Así, mientras el cambio del tipo de voto nos acercaría a países como Bélgica o Finlandia, con unos bajos índices de desproporcionalidad; la modificación de la fórmula electoral, por el contrario, no traería consecuencias relevantes, salvo para los partidos nacionales de apoyo difuso. Igualmente, mientras la modificación del tamaño del distrito generaría unos efectos muy positivos en términos de representación; la reducción o eliminación de la barrera electoral, por su parte, sería irrelevante, excepto para los partidos de ámbito nacional y apoyo difuso. Por consiguiente, son éstos últimos los más beneficiados por cualquiera de las cinco modalidades de reforma expuestas. Ello conlleva como efecto indirecto, la reducción de las primas que han venido obteniendo hasta ahora los dos grandes partidos de

ámbito nacional, la disminución del bipartidismo y la apertura de un espacio político para terceras fuerzas de ámbito nacional, que puedan actuar como partidos bisagra llegado el momento, y una ligera reubicación, de acuerdo a su tamaño real, de los partidos de defensa de la periferia.

En consecuencia, urge plantearse la necesidad de una reforma de nuestro sistema electoral porque la España de la legislatura 2008-2012 y las futuras legislaturas que le sucedan no es la misma España que vio nacer la Constitución: Es una España con menor población rural y una mayor concentración geográfica en las grandes ciudades; es una España donde una parte de los electores pierden constantemente sus votos si optan por terceras fuerzas nacionales, con el consiguiente efecto psicológico o voto útil que se deriva de ello; y es una España donde la posibilidad de otorgar primas al partido ganador es cada vez menor ante el “bloqueo” del reparto de escaños, que queda concentrado en dos partidos. En definitiva, es una España a la que le urge la puesta en práctica del principio que exige la Constitución: que lo proporcional no sea el método de elección, sino la representación.

#### **4. Bibliografía básica**

ALCUBILLA, A.E. y DELGADO-IRIBARREN, M. (2008), *Código electoral*, El Consultor, Madrid.

DAHL, R. (1999), *La democracia*, Taurus, Madrid.

MARTINEZ SOSPEDRA, M., J. MARCO, A. URIBE (2007), *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Ministerio del Interior, [www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es)

NOHLEN, D. (1981), *Los sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

VALLES, J.M. y A.BOSCH (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona.



# Propuesta de modificación. Escaños de representación mínima, compensación y governabilidad en el congreso de los diputados

**DR. D. MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA**

**Profesor Titular Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Aula Política**

## 1. Introducción

En estas páginas el lector encontrará una propuesta de modificación del sistema electoral español en las elecciones a los diputados del Congreso<sup>22</sup>. No se trata de un estudio en profundidad del sistema electoral, ni si quiera de una recopilación de las diferentes propuestas para reformar el régimen electoral español. Simplemente es un trabajo que ofrece unas posibles modificaciones, admisibles dentro del marco constitucional, lo que quiere decir que no precisan una reforma constitucional y que, sin embargo, pueden solucionar algunos de los problemas del actual sistema electoral en la elección de los diputados. Quizás ello sirva para justificar la ausencia de una exhaustiva bibliografía o de notas a pie de página de la doctrina que ha estudiado este tema con mayor fortuna y calado.

---

<sup>22</sup> Las versiones iniciales de este trabajo se encuentran en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: Ajustes para la elección de los Diputados. Madrid, 2011, 2010 y 2009.

En algún momento me he llegado a referir a la reforma que propongo como unos “parches” del sistema electoral. Ésta es quizás la crítica que me atrevo a hacer a la propuesta que aquí presento. Aunque, como toda idea es susceptible de crítica y escarnio, su mayor virtud la encontramos en que es perfectamente asumible por los partidos políticos en la actualidad, no precisa una reforma constitucional y aporta soluciones que permitirían evolucionar hacia un sistema político más representativo y justo, sin menoscabo de la gobernabilidad, ni de la integración de todas las partes de España en el Congreso de los Diputados.

Al Aula Política<sup>23</sup> se presentaron tres ponencias diferentes sobre el sistema electoral. Una ponencia<sup>24</sup> que inicialmente proponía una fórmula mayoritaria con circunscripciones unipersonales, evolucionó hacia un sistema mixto al completarse con una circunscripción a nivel nacional para elegir de forma proporcional diputados. Otra ponencia proponía un sistema proporcional con sólo una circunscripción única<sup>25</sup>. La tercera –que se llegó a denominar proporcional corregido– es la que se expone en esta obra, con las aportaciones que se han ido recogiendo de los miembros del Aula Política. Es cierto que con la exposición de cada ponencia se han limado asperezas, se han enriquecido las otras propuestas e incluso se han realizado aproximaciones entre las tres, pero no hemos sido capaces de ponernos de acuerdo sobre cuál sería el mejor sistema electoral para España<sup>26</sup>. Quizás porque ningún sistema es perfecto.

La propuesta que presento no es una reforma electoral contra los partidos nacionalistas, ni contra los partidos mayoritarios. Fundamentalmente trata de reparar injusticias del sistema. Es este el primer objetivo: una mayor justicia en la elección de los diputados. Pero también se trata de buscar una mejor representación de los

---

<sup>23</sup> GRACIÁN: *Por qué reformar la Ley Electoral* en diario La Razón, 24 de febrero de 2010. Página 25.

<sup>24</sup> Desarrollada por Ramón Peralta Martínez.

<sup>25</sup> A cargo de José María Montoto Cañas y Juan Carlos Calvo Corbella.

<sup>26</sup> GRACIÁN: *Reforma Electoral: Alternativas* en diario La Razón, 8 de mayo de 2010. Página 12.

ciudadanos, y eso se consigue en gran parte desactivando el “voto útil” y el “voto del miedo”. Como tercer objetivo se trata de buscar un sistema político estable, al menos con tanta estabilidad política como la actual, si es posible sin subordinaciones a políticas periféricas.

Se trata de una reforma limitada y, por tanto, que no afecta al fondo del sistema electoral. Esto que puede parecer una desventaja en realidad opera como algo positivo porque como dice Santaloya: “... cualquier cambio de fondo en un sistema electoral puede provocar consecuencias impredecibles en términos de representación, y como tales no deseadas por los principales agentes de los procesos electorales, los partidos políticos, especialmente si tenemos en cuenta que la decisión de modificación de un sistema electoral compete al partido o grupo de partidos que han obtenido ventaja de él”<sup>27</sup>. Creo que esta idea es esencial. Si las armas las carga el diablo, las reformas electorales también. Por eso cuando desde el movimiento 15-M se reclama una reforma electoral es importante que antes se fijen cuales son los principios de un buen sistema electoral y las claves del mismo. Los cambios profundos de un sistema electoral pueden favorecer hoy a una fuerza política, pero mañana perjudicarla. Si en la transición política se consideraba que los votos del medio rural favorecían a la derecha y los de las ciudades a la izquierda, hoy en día las tornas se han cambiado. Por eso, cualquier modificación electoral que se establezca pensando en un momento histórico concreto puede generar más problemas que soluciones.

En la IX Legislatura y dentro de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados funcionó desde el 2 de octubre de 2008 una Subcomisión encargada de estudiar las posibles modificaciones del Régimen Electoral General (154/2). En su informe final de 30 de junio de 2010<sup>28</sup> se adoptaron acuerdos importantes pero ninguno que modificase el sistema electoral. Entre la propuestas podemos citar la exclusión en las elecciones locales de los españoles residentes

---

<sup>27</sup> SANTOLAYA MACHETI, Pablo: “Manual de Procedimiento Electoral Madrid, 1991. Página 14.

<sup>28</sup> Boletín de Las Cortes Españolas. Congreso de los Diputados. Serie D. nº 438. 4 de agosto de 2010.



en el extranjero; diversos ajustes sobre el censo electoral, la prohibición de publicidad institucional sobre logros de gestión desde la convocatoria a la realización de las elecciones; o la prohibición de inauguraciones en el tiempo de campaña electoral; la extensión a los medios de comunicación privados de los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa<sup>29</sup>; medidas anti-transfugismo en las Corporaciones Locales..., pero nada se acordó de mecanismos para revalorizar la representación de los políticos, ni buscar mayor proporcionalidad, ni compensar las injusticias del sistema electoral.

La búsqueda de un sistema electoral ha de hacerse con generosidad por parte de todos los actores políticos; pero sobre todo, ajustándose a los principios que enunciaremos al principio de esta obra.

## **2. Propuesta de ajuste del sistema actual**

### **2.1. Planteamiento global: tres medidas para un nuevo congreso de los diputados**

La primera tentación que se tiene cuando se aborda una reforma electoral es comenzar desde cero, tratando de buscar un sistema electoral perfecto. Pero no existe. Todo sistema electoral está anclado a unas realidades sociológicas, políticas e históricas. Un sistema electoral puede ser perfectamente válido para una sociedad y, no funcionar en otra. Puede haber sido un excelente sistema electoral en el pasado, pero no valer para el presente. Por ejemplo, ¿funcionaría en nuestro país el concepto de “representante personal” de las democracias anglosajonas? Por poner un ejemplo, una persona católica residente en el barrio de Chueca de Madrid ¿se sentiría representado por el político representante de los gays, el señor Zerolo? Quizás el cambio podría realizarse en el Senado, para introducir ese concepto de representante personal o representantes en el caso de circunscripciones plurinominales. Evidentemente hasta el momento esto no

---

<sup>29</sup> Cuestión criticada por el mundo del periodismo y que fue desarrollado por la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central.

ha ocurrido en el Senado, pese a emplearse una fórmula de mayoría corregida por voto limitado en las provincias peninsulares se votan a tres candidatos y se eligen a cuatro senadores.

Un cambio radical del sistema político traería a nuestro juicio una inestabilidad no deseada y tampoco garantizaría que finalizase la posición de ventaja de los partidos nacionalistas, la aparición de un partido nacional bisagra o la eliminación de la desigualdad de algunos partidos.

Además, la modificación electoral debe de evitar la reforma de la Constitución. Cambiando la Ley Orgánica del Régimen Electoral con pequeños retoques es posible que se consiga un sistema electoral asumible por una gran mayoría, justo, representativo, que integre a los diferentes territorios y garantice la gobernabilidad.

Por ello, aun manteniendo el sistema proporcional para la elección de los diputados al Congreso, con la provincia como circunscripción y con una cuota provincial, propondremos varias medidas que tratan de mejorar los puntos negativos de un sistema que como se ha manifestado anteriormente tiene también varios aspectos positivos.

¿Cuáles son los aspectos negativos del sistema electoral español que tratamos de mejorar con la siguiente propuesta?

En primer lugar, la descompensación que existe entre la representación que obtienen algunos partidos de ámbito nacional y su representación en el Congreso de los Diputados. Esto supone una clara ruptura del principio de justicia electoral al que hacíamos referencia.

En segundo lugar, la dificultad de los partidos que no tienen concentrados sus votos en determinadas provincias para conseguir representación en el Congreso. Ello supone, en menor medida, una quiebra del principio de justicia, pero sí implica una ruptura del principio de representación, pues ante este fenómeno, muchos votantes tratan de hacer útil su voto apoyando a uno de los dos grandes partidos que a su juicio es menos malo.

Lo cierto es que cualquier vía de solución de estos dos problemas va a afectar de forma importante a la gobernabilidad. Esto es, aumentar los escaños en el Congreso de los Diputados, o lo que es lo mismo dar mayor representación a los partidos que se encuentren en las dos situaciones antes descritas, supone una disminución del peso de los grandes partidos y, en especial del partido mayoritario. Esto afecta de forma importante a la gobernabilidad. Por ello, cualquier medida que se proponga para paliar los dos problemas antes descritos –descompensación y falta de representación– debe de acompañarse de alguna medida que proteja la gobernabilidad.

La propuesta que se hace en lugar de una ruptura con el sistema vigente, consiste en una reforma del sistema electoral al Congreso<sup>30</sup> con tres medidas que no son acumulables:

- Un mecanismo para compensar la escasa representación de los partidos políticos en el Congreso en relación con el volumen de votos que obtienen. En las elecciones de marzo del 2008 ha obtenido el 3,55% de los votos válidos, pero su representación en el Congreso es de solo el 0,57% (2 diputados de 350). Esto supone una desproporción de  $3,55\% / 0,57\% = 6,22$ . IU recibe seis veces más votos que su representación en el Congreso. Nuestra propuesta supone que cuando los resultados electorales porcentuales sean superiores al doble de la representación parlamentaria, debería atribuirse un escaño de compensación –redondeando a la baja–; si cuadruplican, dos escaños más y; así sucesivamente. La fórmula consistiría en dividir la descompensación –que hemos calculado dividiendo el porcentaje de apoyo a nivel nacional entre el porcentaje de representación en el Congreso– entre 2.
- El establecimiento de una barrera electoral positiva del 1% de los votos a nivel nacional. Según esta barrera aquellas fuerzas políticas que habiéndose presentado en 32 circunscripciones no obtuvieran representación en el Congreso de los Diputados,

---

<sup>30</sup> Estas propuestas suponen que el número de diputados no sea fijo como en la actualidad sino que podría variar en función de las circunstancias, pero siempre con un máximo de 400 diputados.

pero sí que alcanzasen el 1% de los sufragios válidos (excluyendo los votos nulos, pero incluyendo los votos en blanco) se les otorgaría 1 escaño en el Congreso por representación mínima. En las elecciones del año 2008 ese 1% estaría fijado en 257.349 votos. Ninguna fuerza política se encontró en estas circunstancias en el año 2008. Si UPyD no hubiera obtenido un escaño por Madrid, sí que se le habría aplicado esta propuesta, pues obtuvo el 1,19% de los votos válidos. Incluso es posible establecer un redondeo a la baja del 1%. En noviembre del 2011 los votos válidos fueron 24.348.886 el 1% serían 243.489 votos. Si la Coalición Compromis-Equo no hubiera obtenido un escaño por Valencia y hubiese concurrido conjuntamente con Equo, el total de votos, 342.054, se les habría otorgado un escaño de representación en el Congreso de los Diputados.

- Indudablemente el incremento de escaños en el Congreso de los Diputados supondría un factor de inestabilidad y, por tanto, de dificultad para que los grandes partidos puedan gobernar. Por ello se proponen unos escaños de gobernabilidad que siempre serán número impar –con objeto de favorecer al partido más votado. Por cada escaño de representación mínima o de compensación se atribuirá uno de gobernabilidad. Si en el cómputo total fuere un número par, se incrementará en uno más los escaños de gobernabilidad. El reparto de estos escaños se realizará entre todas las fuerzas políticas por el sistema de D´Hondt, pero en la primera columna cada partido elevará al cuadrado sus votos.

El máximo de escaños que se podrían atribuir por compensación y por representación mínima sería de 25, teniendo preferencia los de compensación sobre los de representación mínima y los de los partidos con más votos sobre los de menos.

## 2.2. Escaños de compensación

### 2.2.1. Situación injusta

En las últimas contiendas electorales hemos podido observar una situación injusta que afecta a varios partidos según la convocatoria electoral, que pese a lograr un importante apoyo del electorado, conseguían una exigua representación parlamentaria.

En las elecciones de noviembre de 2011, la descompensación afectaría a la Coalición Compromis-Equo que con el 1,4% de los votos a nivel nacional sólo obtiene 1 diputado, el 0,29%, el apoyo que recibe porcentualmente es casi cinco veces mayor (4,90 para ser exactos) que su representación en el Congreso. UPyD con el 4,7% de los votos obtiene 5 diputados (el 1,43%) con lo que su descompensación es de 3,29. IU con el 6,92% de los votos, obtiene 11 diputados, el 3,14% de los diputados. Su descompensación es de 2,202.

En las elecciones del año 2008, Izquierda Unida fue votada por 969.946 electores, lo que supone 3,77% de los votos, pero sólo obtuvo dos diputados, esto es el 0,57% del Congreso de los Diputados. Si dividimos el porcentaje de representación en el total nacional entre el porcentaje de representación que obtiene ( $3,77 / 0,57$ ) podemos afirmar que su resultado electoral fue 6,60 veces superior a su representación en el Congreso –o a la inversa que su representación en el Congreso de los Diputados es 6,60 veces inferior al apoyo popular obtenido en las elecciones. También UDiP se encuentra en una situación similar, pues obtuvo 306.079 votos, que representan el 1,19% de los votos válidos emitidos, y sólo un diputado– el 0,29% de la Cámara. En este caso ( $1,19 / 0,29$ ) su apoyo electoral fue 4,17 veces superior a su representación en el Congreso de los Diputados. En las elecciones del 2008 esto supondría 3 escaños más para IU y 2 más para UPyD.

En la convocatoria del año 2004, Izquierda Unida obtuvo 1.284.081 votos, el 4,96% de los votantes, con cinco diputados que representan el 1,43% de la Cámara, por tanto ( $4,96/1,43$ ) es 3,47 veces mayor el apoyo electoral que la representación parlamentaria.

Se trata de formaciones políticas que han concurrido a nivel nacional. Ciertamente que Izquierda Unida en coalición con otras fuerzas y con variaciones en el nombre y que Compromís-Quo ha obtenido un escaño en Valencia en la coalición Bloc-Iniciativa-Verds-Equo-Coalició Compromís.

### **2.2.2. Propuesta**

Nuestra propuesta es compensar a aquellas fuerzas políticas que tienen una gran diferencia entre el apoyo a nivel nacional y su representación política en el Congreso de los Diputados. Entendemos que concurren a nivel nacional cuando presentan candidaturas en al menos 32 circunscripciones, lo cual favorecerá a aquellas opciones políticas que realizan el esfuerzo de presentarse a nivel nacional y excluirá a las puramente localistas. No se impedirán sin embargo, las coaliciones de fuerzas nacionalistas. Es más, seguramente pequeñas fuerzas nacionalistas concurrirían coaligadas, lo que les exige un esfuerzo de coordinación, de programa común y en definitiva, de pensar por un proyecto global de España.

### **2.2.3. Fórmula**

La fórmula a aplicar comienza cuando los resultados electorales porcentuales sean superiores al doble de la representación parlamentaria o, lo que es lo mismo, el Índice de Descompensación (I.D.) es igual o superior a 2. El I.D. se calcula dividiendo el porcentaje de apoyo a nivel nacional entre el porcentaje de representación en el Congreso. Cuando el I.D. es 2 que es una importante descompensación, para paliarla se atribuye un diputado –redondeando a la baja–. Si el apoyo a nivel nacional cuadruplica la representación en el Congreso, dos diputados y, así sucesivamente. La fórmula consistiría en dividir por 2 la descompensación (el I.D.) que hemos calculado dividiendo el porcentaje de apoyo a nivel nacional entre el porcentaje de representación en el Congreso. En las elecciones del 2011 la coalición Compromís-Equo con un I.D.= 4,90 se compensaría con  $4,90/2=2,45$ , lo que supone 2 diputados más. UPyD con un I.D.=3,29

se compensaría con 1 diputado más. Igual ocurriría con IU que tiene un I.D.=2,202.

En las elecciones del 2008, Izquierda Unida habría sido compensada con  $6,60/2 = 3,3$ , esto es 3 diputados más. UDiP lo habría sido con  $4,17/2 = 2,08$ , esto es 2 diputados más.

En el año 2004 Izquierda Unida sólo habría obtenido 1 diputado de compensación ( $3,47/2 = 1,23$ ). La fórmula puede resumirse así: La división entre el porcentaje de votos a nivel nacional entre el porcentaje de diputados nos permite determinar el Índice de Descompensación (I.D.). Este índice dividido entre 2 y redondeado al número entero inferior nos indica los escaños de compensación.

## **2.3. Escaño de representación mínima o barrera electoral positiva**

### **2.3.1. Concepto**

Cuando una fuerza política obtiene un significativo apoyo a nivel nacional es lógico que obtenga algún tipo de representación política en el Congreso de los Diputados. Se trata de retribuir con representación política a aquellos partidos o agrupaciones que consiguen superar una barrera electoral a nivel de todo el Estado en función del número de votos válidos en unas elecciones. Evidentemente esto ocurre cuando en un primer reparto de escaños no consigue representación en el Congreso de los Diputados.

### **2.3.2. Circunstancias**

Aquellas fuerzas políticas que no hubieran obtenido representación en el Congreso de los Diputados, con candidaturas en al menos 32 circunscripciones y hubieran superado una barrera electoral determinada –por ejemplo del 1% a nivel nacional–, se les otorgaría un representante en el Congreso de los Diputados

### **2.3.3. La exigencia de 32 circunscripciones**

Quizás lo más llamativo sea esa exigencia de que se presente al menos a 32 circunscripciones. Trataremos de aclarar esta circunstancia en estas líneas. La primera idea es que se trata de una fuerza política con proyección nacional, fundamentalmente porque estamos refiriéndonos al Congreso de los Diputados que es la cámara legislativa que tiene una preeminencia sobre la otra cámara, el Senado. En ambas cámaras se encuentra representada la soberanía popular, pero es el Congreso de los Diputados el órgano encargado de investir al Presidente del Gobierno, y de ejercitar el control de responsabilidad sobre el mismo –esencialmente mediante la moción de censura, pero también por medio de la cuestión de confianza y de la acusación a los miembros del Gobierno de traición. Por tanto, no sería lógico atribuir este beneficio a fuerzas locales, autonómicas o nacionalistas. Se trata de abrir el Congreso de los Diputados a pequeñas fuerzas que representen a todos los españoles. Mediante la metáfora abrir se trata de permitir el acceso a este escaño de representación mínima.

La pregunta es ¿por qué 32 y no 16? ¿Por qué 32 y no 52?

Recordemos que las circunscripciones al Congreso de los Diputados son Ceuta y Melilla y las 50 provincias peninsulares e insulares.

En la actualidad la distribución territorial de los partidos políticos, además de la implantación de partidos nacionalistas ha hecho que las Comunidades Autónomas sean la referencia política más inmediata. Cada Comunidad Autónoma tiene tantas circunscripciones como provincias, de forma que la distribución de las circunscripciones es la siguiente:



Andalucía	8
Aragón	3
Asturias	1
Baleares	1
Canarias	2
Cantabria	1
Castilla La Mancha	6
Castilla León	8
Cataluña	4
Extremadura	2
Galicia	4
La Rioja	1
Madrid	1
Murcia	1
Navarra	1
País Vasco	3
Valencia	3
Ceuta	1
Melilla	1

A la hora de determinar un número mínimo de circunscripciones en las que ha de presentarse una fuerza política para ser considerada de carácter nacional, deberíamos buscar una cifra que no permita la preeminencia de unas Comunidades Autónomas con características comunes sobre las otras.

#### 2.3.4. Criterio del nacionalismo

En primer lugar podemos diferenciar entre Comunidades Autónomas en las que existe una tendencia centrífuga –por la

existencia de importantes fuerzas nacionalistas– de otras que podemos etiquetar como centrípetas. Se trata de buscar una situación en la que no exista imposición de un grupo sobre el otro, esto es que sea necesario obtener representación en ambas categorías.

Según esta clasificación en la primera tabla aparecen las Comunidades Autónomas con fuerzas “nacionalistas”

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Aragón	3	3
Navarra	1	4
Andalucía	8	12
Cataluña	4	16
Valencia	3	19
Canarias	2	21
Baleares	1	22
Galicia	4	26
País Vasco	3	29
Cantabria	1	30

La suma de todas ellas es de 30 circunscripciones con tendencia centrífuga.

En la segunda tabla podemos colocar aquellas comunidades autónomas en una tendencia centrípeta que sumarían 22.

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Castilla León	8	8
Castilla La Mancha	6	14
Extremadura	2	16
Madrid	1	17

Murcia	1	18
Ceuta	1	19
Melilla	1	20
Asturias	1	21
La Rioja	1	22

Por tanto debería establecerse más de 30 circunscripciones para determinar el que una fuerza o coalición política tuviera carácter nacional.

### 2.3.5. Criterio geográfico

Otro criterio sería el geográfico, distinguiendo entre Comunidades Autónomas del Norte, del Interior; y Mediterráneas-Atlánticas.

Entre las del Norte incluiremos a La Rioja aunque posiblemente podría también incluirse en las del Interior. Las categorías serían:

#### Norteñas (diez o nueve si no se incluye a La Rioja)

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Galicia	4	4
País Vasco	3	7
Asturias	1	8
Cantabria	1	9
La Rioja	1	10

#### Interiores (veintiuna o veintidós si se incluye a La Rioja)

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Aragón	3	3
Navarra	1	4
Castilla León	8	12

Propuesta de modificación...

Castilla La Mancha	6	18
Extremadura	2	20
Madrid	1	21

**Arco Mediterráneo-Atlántico (veintiuna circunscripciones)**

Comunidad Autónoma	Provincias	Suma
Andalucía	8	8
Cataluña	4	12
Valencia	3	15
Canarias	2	17
Baleares	1	18
Murcia	1	19
Ceuta	1	20
Melilla	1	21

Con estas categorías, sólo la unión entre “interior” y “arco mediterráneo” superarían los 42. Pero de la otra forma la unión entre “norte” con cualquiera otra de las categorías no superaría los 31. Fijar en 42 el número de provincias como límite para considerar que se presenta a nivel nacional, puede parecer excesivo, por lo que de nuevo nos encontramos con el número próximo de 30-31.

### **2.3.6. Criterio del económico**

La tercera perspectiva tiene que ver con la aportación de las Comunidades Autónomas al PIB español. Las Comunidades Autónomas que más aportan al PIB español –aquellas que lo hacen por encima del 5% (prácticamente por encima de la media)– agrupan a 31 circunscripciones.

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

Comunidad Autónoma	% aportación	Provincias	Suma
Cataluña	18,6%	4	4
Madrid	17,7%	1	5
Andalucía	13,7%	8	13
Valencia	9,7%	3	16
País Vasco	6,3%	3	19
Castilla León	5,3%	8	27
Galicia	5,2%	4	31
Canarias	4,0%	2	2
Castilla La Mancha	3,4%	6	8
Aragón	3,1%	3	11
Murcia	2,6%	1	12
Baleares	2,5%	1	13
Asturias	2,2%	1	14
Navarra	1,7%	1	15
Extremadura	1,7%	2	17
Cantabria	1,3%	1	18
La Rioja	0,7%	1	19
Ceuta	0,1%	1	20
Melilla	0,1%	1	21

Los tres criterios expuestos nos abocan a que el número mínimo de circunscripciones en los que deba presentarse un partido para tener opción a la representación mínima cuando llegue al 1% de los votos válidos a nivel nacional es de 32 provincias, con objeto de que exista un equilibrio e impedir que se ignoren por parte de las candidaturas a las comunidades autónomas más desfavorecidas (centrípetas, del interior o con menor creación de riqueza).

### **2.3.7. La barrera electoral positiva del 1%**

En este caso la barrera no es excluyente –como ocurre con el 3% en las circunscripciones– sino que opera como una barrera positiva. Si se alcanza en el total nacional un número importante de votos, se consigue un representante. La barrera se puede establecer de muchas formas: en relación con un número fijo de votos, con independencia de la participación y de los votos nulos; un porcentaje de la población; de la población con derecho a voto; un porcentaje de los votos emitidos; los votos válidos (incluidos los votos en blanco), de los votos a candidaturas presentadas, sin considerar el voto de los residentes ausentes en el extranjero o teniéndolos en cuenta; o incluso estableciendo un redondeo al alza o a la baja –por ejemplo redondeando a la baja a décimas de millar...

A la hora de establecer la barrera positiva a partir de la cual se obtendría un escaño de representación mínima entendemos que no debería esperarse al recuento de los votos emitidos en el extranjero por los españoles residentes ausente –censo CERA– y que debería hacerse sobre el 1% de los votos válidos –los emitidos excluyendo los nulos pero incluyendo los emitidos en blanco– aplicando un redondeo a la baja a decenas de millar.

En las elecciones del 9 de marzo de 2008, se emitieron 25.900.442 votos en España de los cuales 165.576 fueron votos nulos, lo que supone que los votos válidos fueron 25.734.866. El 1% de dichos votos es 257.349 que redondeado a la baja a decenas de millar supone una barrera de 250.000 votos, una cantidad importante de votos que justificaría que una fuerza política obtuviera al menos 1 diputado.

En noviembre de 2011, la participación fue menor (solo 68,94%) por lo que los votos válidos fueron 24.666.441. El 1% redondeado a la baja a decenas de millar supone una barrera positiva de 240.000 votos.

### 2.3.8. Efectos

Esta propuesta permitiría la entrada en el Congreso de Diputados de fuerzas políticas emergentes de carácter nacional. Por otro lado, permitiría la pervivencia de fuerzas políticas de carácter nacional en declive. Todo ello con la idea de que la presencia en el Congreso de los Diputados supone una exposición mayor ante la opinión pública, además de obtener la correspondiente compensación económica a cargo de los fondos públicos.

## 2.4. Escaños de gobernabilidad

### 2.4.1. Argumentación

Indudablemente el hecho de aumentar el número de Diputados a favor de fuerzas políticas que no son las mayoritarias complica la gobernabilidad y estabilidad del Gobierno, por ello se propone que cuando existan escaños de compensación y de representación mínima se atribuirán –para facilitar la gobernabilidad– el mismo número de escaños que la suma de ambos, si fuera número impar, y uno más si la suma de los escaños de compensación y de representación mínima fuera par.

### 2.4.2. Fórmula

Para repartir esos escaños, se construirá una tabla D´Hondt con los resultados de cada partido a nivel nacional, después de haber elevado dicha cantidad de votos al cuadrado<sup>31</sup>. Se repartirán los escaños entre los partidos políticos aplicando la regla D´Hondt. Al establecerse en todo caso, que el número de escaños de gobernabilidad es impar, se está otorgando al partido más votado un plus de gobernabilidad, pues lo normal es que obtenga al menos un escaño más que la segunda fuerza política.

---

<sup>31</sup> Esta idea se recoge del GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN MÉTODOS ELECTORALES-Universidad de Granada "Un sistema electoral ecuánime (Informe GIME 08) Octubre, 2009. Página 3. <http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/R&G.html>

### **2.4.3. ¿Por qué un número impar?**

Se trata de favorecer, aunque sea de forma muy limitada, al partido que más votos ha obtenido en todo el territorio nacional. Lo normal es que sean los dos partidos más votados quienes obtengan los escaños de gobernabilidad, si fuera un número par de escaños a repartir entre ellos, muy posiblemente los dos partidos obtendrían el mismo número de escaños y, por tanto, complicaría la gobernabilidad.

### **2.4.4. Atribución de los escaños de compensación, de representación mínima y de gobernabilidad a las provincias**

Todos los nuevos escaños se atribuirán a las listas de las circunscripciones provinciales. Se excluye a Ceuta y Melilla de este reparto pues la Constitución fija taxativamente la representación en 1 diputado para cada una de estas ciudades, lo cual nos obligaría a modificar la Carta Magna. El reparto de los nuevos escaños a las provincias supone que no habrá una lista a nivel nacional, por lo que tampoco es necesario una reforma constitucional para crear otro tipo de circunscripción. El problema es ¿a qué circunscripción le corresponden esos escaños de compensación, representación mínima o gobernabilidad?

En este punto existen dos posibles formas de atribuir los escaños. Lo más sencillo sería atribuirlos a la lista de la circunscripción en donde hubiera obtenido el mayor número de votos, si le correspondiera más de un escaño por compensación o gobernabilidad, el segundo escaño le correspondería a la circunscripción provincial donde obtuvo el segundo mejor resultado electoral y, así sucesivamente. Cuando la lista provincial ya hubiera obtenido representación, el escaño corresponderá al primer no electo de la lista.

La otra variante tendría en cuenta más que el total de votos, el porcentaje de votos de cada circunscripción. Por ejemplo, según la primera variante –número de votos– si a UCD le hubiera correspondido un escaño de gobernabilidad en el año 1979, si tenemos en cuenta el total de votos, este le correspondería al siguiente de la lista por Madrid en donde obtuvo 764.830 (el 33,14%). Según la segunda variante el escaño



le correspondería a la lista en donde se obtuvo el mayor porcentaje de los votos de toda España. En concreto en Ávila donde el 65,81% de los votantes apoyaron a UCD –aunque solo fueran 67.001 votos. Lo cierto es que en esas elecciones en Ávila, UCD consiguió los tres escaños, por lo que el escaño de gobernabilidad se atribuiría a un suplente.

Hay argumentos a favor de una u otra posibilidad:

- A favor de que sea el número de votos, se puede argumentar que de esta forma se compensa la infrarrepresentación de las provincias con mayor número de habitantes –fundamentalmente Madrid y Barcelona–, pues es ahí donde se producirá presumiblemente el mayor apoyo. Además, los cabezas de lista por Madrid son los líderes de las diferentes fuerzas políticas y candidatos a la Presidencia del Gobierno, según una regla no escrita. En el caso de coaliciones de partidos políticos, se les exigiría un acuerdo sobre quién va a encabezar su coalición presentándose como número uno por Madrid. Incluso puede pensarse que la simplificación de la realidad electoral llevaría a considerar la “batalla electoral” en Madrid entre los líderes de las diferentes opciones políticas.
- A favor de que sea el mayor porcentaje obtenido el criterio de atribución pueden utilizarse los dos últimos argumentos desde otra perspectiva: se dificultan las coaliciones al exigirse por vía de facto que concurren con un líder en común y, es negativo, que se centralice la batalla política en una circunscripción como es Madrid. Es cierto, que puede favorecerse un cierto localismo si se utiliza este criterio –incluso con la creación de “feudos” por parte de algún partido político–, pero también que obliga a las fuerzas políticas a volcarse en circunscripciones menores que por este sistema pueden obtener un plus de representación. De alguna forma las “provincias seguras”<sup>32</sup> y, por tanto en donde menos

---

<sup>32</sup> Aquellas en que el reparto de escaños se conoce ya de antemano. Por ejemplo en las que tienen 3 escaños, lo normal es que el partido más votado obtenga 2 escaños y el segundo sólo 1. En las elecciones del 2011, las ocho provincias con 3 escaños (Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Teruel y Zamora) el reparto fue igual 2 escaños para el PP y 1 para el PSOE.

campaña se realiza, volverían a ser objeto del interés de los estrategas electorales. Por ello, está sería la opción que propondríamos. Claro que si un partido al que correspondiera alguno de los escaños de representación mínima, compensación y gobernabilidad tuviera porcentualmente los mismos resultados en dos provincias, el desempate se realizaría por el número de votos.

#### **2.4.5. Aplicación a los resultados de las elecciones del 2011**

En las elecciones de noviembre de 2011, si consideramos que la Coalición Compromis-Equo y Equo forman parte de la misma candidatura, habría 3 fuerzas políticas que se presentaron a más de 32 circunscripciones y cuyo Índice de Descompensación es superior a 2. Estas fuerzas políticas obtendrían escaños de compensación: 2 para Equo, 1 para UPyD y 1 para IU.

Equo-Compromis tendría el apoyo del 1,4% del electorado y sólo el 0,29% de la representación en el Congreso de los Diputados. Su Índice de Descompensación sería 4,9, por lo que redondeado a la baja  $4,9/2$  le corresponderían 2 diputados.

En el caso de UPyD apoyado por el 4,7% del electorado (1.143.225 votos) a nivel nacional y solo el 1,43% del Congreso (5 diputados), su I.D. sería 3,29. Se compensaría con 1 diputado más.

Por parte de IU que obtuvo el 6,92% de los votos a nivel nacional (1.686.040 votos) y 11 diputados (el 3,14%), su I.D. sería 2,202, por lo que la compensación sería de 1 diputado.

A la vista de los resultados de noviembre de 2011, consideramos que no es posible que se hubiese formado una coalición de partidos de la izquierda radical o autonomistas y localistas que alcanzase el 1% de los votos válidos redondeado a decenas de millar, en este caso 240.000 votos, por lo que no habría escaños de representación mínima.

Los escaños de gobernabilidad serían 5, ya que los escaños

de compensación son 4. Estos escaños se atribuirían según la regla D'Hondt pero a partir de los votos obtenidos a nivel nacional y elevados al cuadrado, según la tabla siguiente:

	PP	PSOE
	10.866.566 <sup>2</sup>	7.003.511 <sup>2</sup>
1	118.082.256.632.356,00	49.049.166.327.121,00
2	59.041.128.316.178,00	24.524.583.163.560,50
3	39.360.752.210.785,30	16.349.722.109.040,30
4	29.520.564.158.089,00	12.262.291.581.780,20
5	23.616.451.326.471,20	9.809.833.265.424,20

El Partido Popular obtendría 4 escaños de gobernabilidad y el PSOE solo 1.

La comparativa de la composición del Congreso de los Diputados y la propuesta que se realiza sería la siguiente:

Candidaturas	Composición Actual		Propuesta	
	Escaños	(%)	Nuevo CD	% N C.D.
PP (+UPN)	186	53,14%	190	52,925%
PSOE- PSC	110	31,43%	111	30,919%
IU	11	3,14%	12	3,343%
UPyD	5	1,43%	6	1,671%
CIU	16	4,57%	16	4,457%
AMAIUR	7	2,00%	7	1,950%
EAJ-PNV	5	1,43%	5	1,393%
ERC	3	0,86%	3	0,836%
BNG	2	0,57%	2	0,557%
CC-PNC	2	0,57%	2	0,557%

Propuesta de modificación...

COMPROMÍS-QUO*	1	0,29%	3	0,836%
FAC	1	0,29%	1	0,279%
GEROA BAI	1	0,29%	1	0,279%
	350		359	

El Congreso de los Diputados con nuestra propuesta se incrementaría en la X legislatura en 9 diputados. Como puede comprobarse salvo los tres partidos políticos que obtienen escaños de compensación todos los demás, incluidos los que reciben escaños de gobernabilidad, disminuyen su peso en el Congreso, pero solo unas décimas.

Los escaños de compensación y de gobernabilidad corresponderían a las circunscripciones en las que porcentualmente tienen mayor implantación –excluyendo a Ceuta y Melilla– que por mandato constitucional sólo tienen 1 diputado cada una.

Los dos escaños de compensación de Equo-Compromis corresponderían a Baleares en donde obtuvo el 7,30% y a Valencia donde obtuvo el 6,09%. El único diputado que contaba la Coalición Compromis-Equo correspondía a Valencia, por lo que el acta de diputado será para el número 2 de la lista por Valencia.

El escaño de compensación de UPyD será por Madrid, en donde obtuvo el 10,40% de los votos. Como en esta circunscripción ya obtuvo 4 diputados, le correspondería al número 5 de la lista por esta provincia.

IU obtendría su escaño de compensación por el Principado de Asturias en donde obtuvo el 13,42% de los votos. También en este caso le correspondería al número 2 de la lista, dado que el número 1 ya consiguió su acta de diputado.

En el caso de los escaños de gobernabilidad, una vez excluida la posibilidad para el PP de Melilla (67,97%) y Ceuta (66,9%) pues la previsión constitucional es clara y precisa: 1 solo diputado para cada ciudad del norte de África, le correspondería a Murcia (64,81), Ávila (62,63), Salamanca (60,96) y Zamora (58,78). El PSOE obtendría su escaño de gobernabilidad por la provincia en donde obtuvo mayor apoyo en términos porcentuales, en Sevilla con el 42,26%. Esto posibilitaría que el número 7 de la lista por esa provincia lograra el acta de diputado.

#### 2.4.6. Aplicación a los resultados de marzo del 2008

Según los resultados de las elecciones de marzo de 2008, dos partidos habrían obtenido escaños de compensación. Izquierda Unida que obtuvo el 3,77% de los votos en el ámbito nacional y sólo el 0,57% de los escaños del Congreso de los Diputados. La descompensación podemos cifrarla en  $3,77 / 0,57 = 6,6$  y por la propuesta que realizamos le corresponderían  $(6,6/2 = 3,3)$  tres escaños de compensación.

El caso del partido liderado por Rosa Díez (UDyP) consiguió el 1,19% de los votos válidos emitidos, y sólo 1 diputado –el 0,29% de la Cámara–. En este caso  $(1,19 / 0,29)$  su apoyo electoral fue 4,17 veces superior a su representación en el Congreso de los Diputados, por lo que, según nuestra propuesta le corresponderían  $(4,17/2=2,085)$  dos escaños de compensación.

Esos cinco escaños de compensación serían en el caso de los tres de IU para las circunscripciones en donde obtuvo un mayor porcentaje de votos que corresponden a Asturias (7,177%), Córdoba (7,042%) y Barcelona (5,561%). Los dos de UdyP serían para las listas de Madrid (3,74%) y Burgos (2,114%).

Para “compensar la compensación” se proponen los escaños de gobernabilidad que se reparten utilizando la regla de D’Hondt pero en la columna primera se pondría la cantidad resultante de elevar al cuadrado el número de votos de cada partido. En el caso que nos ocupa el PSOE habría obtenido 3 nuevos diputado (en total 172) y el PP sólo 2 (en total 156).

Los escaños de gobernabilidad le corresponderían tres al PSOE que se atribuirían a las listas que tuvieron mejores resultados: Sevilla (58,093%), Huelva (55,671%) y Jaén (55,481%). Al PP le corresponderían dos escaños que se atribuirían a los primeros no electos de las listas por Murcia (61,236%) y Ávila (58,583%)

Con esta distribución la composición del Congreso de los Diputados sería de 360 diputados una vez que se han incorporados a los 350 iniciales, 5 de compensación y 5 de gobernabilidad.

En esta primera extrapolación no existen escaños de representación mínima, solamente escaños de compensación –tres para IU y dos para UPyD–, así como cinco escaños de gobernabilidad –tres para el PSOE y dos para el PP. Observemos que la representación en términos porcentuales es prácticamente la misma que en la composición real del año 2008.

	Composición real 2008		Propuesta	
PS.O.E.	169	48,286%	172	47,778%
PP.	154	44,000%	156	43,333%
CIU	10	2,857%	10	2,778%
EAJ-PNV	6	1,714%	6	1,667%
ER	3	0,857%	3	0,833%
I.U.	2	0,571%	5	1,389%
B.N.G.	2	0,571%	2	0,556%
CC-PNC	2	0,571%	2	0,556%
UPYD	1	0,286%	3	0,833%
NA-BAI	1	0,286%	1	0,278%
	350		360	

En la actualidad el PSOE precisa en todo caso del apoyo de alguna o de varias fuerzas nacionalista para alcanzar los 176 diputados

de la mayoría absoluta. En la propuesta, podemos observar que el PSOE con los dos partidos de ámbito nacional que pueden realizar una función de bisagra (IU y UPyD) alcanzan los 180 diputados, esto es les falta sólo 1 para tener mayoría absoluta que ahora se fija en 181 diputados, esto abre las posibilidades de pactos y funciona, en definitiva, como una fórmula que garantiza una mayor estabilidad del Gobierno.

Además observamos que IU obtiene 5 diputados lo que le permitiría tener un Grupo Parlamentario propio, de esa forma Izquierda Republicana de Cataluña seguramente se tendría que integrar en el Grupo Mixto.

#### **2.4.7. Una reflexión y una hipótesis para escaños de representación mínima en marzo de 2008**

En cuanto a los escaños de representación mínima en las elecciones de marzo de 2008 ningún partido sin escaño supera los 250.000 votos del total nacional. En el caso que UPyD no hubiera obtenido su escaño por Madrid, sí que podría haber obtenido un escaño de representación mínima, pues obtuvo en toda España 306.078 votos.

La hipótesis es que existieran este tipo de “escaño de representación mínima” quizás se habría producido una coalición entre Coalición Andalucista, Partido Aragonés, Nueva Canarias..., entre partidos verdes o, incluso entre pequeños partidos de dimensión nacional (Ciudadanos, Alternativa, CDS...).

Supongamos que se consigue integrar a varios partidos en una coalición que se presenta en 32 circunscripciones, no consigue ningún diputado, pero supera los 250.000 votos a nivel nacional. En ese caso le correspondería 1 diputado por “representación mínima” a la coalición. Esta hipotética coalición obtendría su escaño en aquella provincia en donde su porcentaje de votos fuera mayor.

Así pues en esta hipótesis habría 5 escaños de compensación y 1 de representación mínima. Para facilitar la gobernabilidad de un

Congreso de los Diputados que ya tiene 356 diputados, se establecen 6 diputados de gobernabilidad más uno más, por ser éste un número par, esto es 7 escaños de gobernabilidad.

De igual forma como se atribuyeron antes los escaños de gobernabilidad, se eleva al cuadrado los votos de cada partido y se reparte según la regla de D´Hondt. En el caso que nos ocupa el PSOE habría obtenido 4 nuevos diputados (en total 173) y el PP sólo 3 (en total 157). El Congreso de los Diputados estaría constituido en esa legislatura con 363 escaños (un incremento de 13 escaños, esto es un incremento del 3,58%).

A la hora de determinar a qué circunscripciones les corresponden esos escaños de gobernabilidad utilizaríamos el mismo criterio de antes, a aquellas en las que el PSOE y el PP hubieran obtenido un porcentaje mayor de votos. El PSOE en Sevilla (58,093%), Huelva (55,671%), Jaén (55,481%) y Badajoz (52,337%). El PP en Murcia (61,236%), Ávila (58,583%) y Ceuta (55,109%). Aquí se nos plantea el problema de si Ceuta puede tener este segundo diputado para el PP (sería el suplente, pues allí sólo se elige uno por un sistema de mayoría simple). A tenor del artículo 68. 2: “Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado”, debemos entender que ello no es posible y, por tanto, atribuir el tercer escaño de gobernabilidad que le corresponde al PP a Salamanca (53,779%) que es la cuarta circunscripción, la tercera provincia, en donde el PP obtuvo su mejor resultado porcentual.

En este supuesto hipotético la composición del Congreso de los Diputados sería el que figura en la siguiente tabla:

	Composición real 2008		Propuesta con hipótesis		I.R
PS.O.E.	169	48,286%	173	47,658%	0,92
PP.	154	44,000%	157	43,251%	0,92
CIU	10	2,857%	10	2,755%	1,10



EAJ-PNV	6	1,714%	6	1,653%	0,72
ESQUERRA	3	0,857%	3	0,826%	1,40
I.U.	2	0,571%	5	1,377%	2,74
B.N.G.	2	0,571%	2	0,551%	1,51
CC-PNC	2	0,571%	2	0,551%	1,23
UPYD	1	0,286%	3	0,826%	1,44
NA-BAI	1	0,286%	1	0,275%	0,87
Nueva Coalición de partidos	0	0	1	0,275%	
	350		363		

#### 2.4.8. Inconvenientes

Los aspectos negativos de la propuesta:

Se trata de un “parche” que trata de solucionar problemas sin cambiar radicalmente el sistema electoral y, pese a su sencillez habría que explicarlo a la ciudadanía.

No soluciona los problemas de sobrerrepresentación o infrarrepresentación, aunque como hemos visto es normal que se obtengan escaños extras en las grandes provincias. Quizás podría estudiarse la reducción de la representación mínima de cada provincia a solo 1 escaño. Pero esa propuesta merece una reflexión aparte.

No se amplía la libertad de elección de los votantes, pues las listas seguirían siendo cerradas y controladas por el partido. También ello nos llevaría a una explicación a parte aunque quizás la solución pasaría por establecer un Senado en donde existieran representantes más personales de los votantes, pero hasta el momento en nuestro país los senadores los designan los partidos políticos y pocas veces el veto o apoyo de los votantes rompe el resultado de 3 senadores del partido más votado y 1 del segundo más votado.

La atribución de los escaños de representación mínima, compensación y gobernabilidad se reparten después del reparto general y una vez que son oficiales los resultados –habría que esperar al cómputo de los votos emitidos en el extranjero, a las impugnaciones, etc., aunque al establecerse un redondeo a decenas de millar esta objeción podría solucionarse.

#### **2.4.9. Ventajas**

Los efectos positivos de esta propuesta podemos resumirlos en:

- \* No es necesario una reforma en profundidad y, por tanto, no se exige una reforma constitucional.
- \* Se abre la posibilidad de que aparezcan nuevas fuerzas políticas de alcance nacional en el Congreso de los Diputados.
- \* Se introduce un elemento de justicia en la representación –en la actualidad se mejoraría la representación de los partidos políticos más “castigados” por el sistema vigente como es el caso de IU y UpyD.
- \* Permite mejorar la representatividad de los electores que votarían en función de su afinidad política y social más que por miedo o utilidad.
- \* Es muy sencillo y fácilmente explicable ante los votantes. Se trata de otorgar una representación mínima y de compensar a los partidos mal representados en el Congreso de los Diputados.
- \* Por último, la propuesta no atenta contra la estabilidad política, sino que la refuerza a través de los escaños de gobernabilidad.

#### **2.5. Otras posibles modificaciones**

Existen otros factores sobre los que una reforma electoral puede actuar: aumentar el número de diputados a 400, reducir la cuota provincial a sólo un diputado por provincia, configurar las listas abiertas o establecer una barrera electoral del 5% a nivel nacional.

### 2.5.1. Un Congreso con 400 diputados

La idea de aumentar el número de diputados para lograr una mayor proporcionalidad se ha propuesto desde diferentes ámbitos. Sin embargo, es incompatible con la propuesta que hacemos pues cuando se dan las circunstancias previstas para los escaños de representación mínima o compensación el número de diputados se incrementa. Y como 400 es el tope máximo de la Constitución, para superarlo se hace precisa una reforma constitucional.

En segundo lugar, hoy en día la crisis de la representatividad y la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes hacen difícilmente vendible la idea de incrementar el número de diputados. Madrid y Barcelona tendrían más diputados pero todos seguirían apretando “el botón que corresponda, según que el portavoz levante uno, dos o tres dedos”<sup>33</sup>.

### 2.5.2. Reducción de la cuota provincial

El artículo 68 de la Constitución en su párrafo 2º se refiere a una representación mínima inicial de cada provincia en las elecciones al Congreso de los Diputados. Ahora ofrecemos dos tablas, correspondientes a los años 2008 y 2011, en las que se puede comparar el número de escaños por circunscripción si la cuota provincial se rebaja a 1 escaño.

Provincia	Población	Cuota provincial de 2			Cuota provincial de 1			Dif. A2-A1
		A2	B2	CR2	A1	B1	CR1	
Melilla	69.440	1	69.440	1,860	1	69.440	1,860	0
Ceuta	76.603	1	76.603	1,686	1	76.603	1,686	0
Soria	93.593	2	46.797	2,760	2	46.797	2,760	0
Teruel	144.046	3	48.015	2,690	2	72.023	1,793	-1
Segovia	159.322	3	53.107	2,432	2	79.661	1,621	-1

<sup>33</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar en Teoría y Realidad Constitucional nº 22, 2º semestre, 2008. Página 14.

Propuesta de modificación...

Ávila	168.638	3	56.213	2,297	2	84.319	1,532	-1
Palencia	173.281	3	57.760	2,236	2	86.641	1,491	-1
Zamora	197.237	3	65.746	1,964	2	98.619	1,310	-1
Cuenca	211.375	3	70.458	1,833	2	105.688	1,222	-1
Huesca	220.107	3	73.369	1,760	3	73.369	1,760	0
Guadalajara	224.076	3	74.692	1,729	3	74.692	1,729	0
Álava	305.459	4	76.365	1,691	3	101.820	1,268	-1
Logroño	308.968	4	77.242	1,672	3	102.989	1,254	-1
Orense	336.926	4	84.232	1,533	3	112.309	1,150	-1
Salamanca	351.326	4	87.832	1,470	3	117.109	1,103	-1
Lugo	355.176	4	88.794	1,454	3	118.392	1,091	-1
Burgos	365.972	4	91.493	1,412	3	121.991	1,059	-1
Albacete	392.110	4	98.028	1,317	4	98.028	1,317	0
Cáceres	411.531	4	102.883	1,255	4	102.883	1,255	0
Lérida	414.015	4	103.504	1,248	4	103.504	1,248	0
León	497.387	5	99.477	1,298	4	124.347	1,039	-1
Huelva	497.671	5	99.534	1,297	4	124.418	1,038	-1
Ciudad Real	510.122	5	102.024	1,266	4	127.531	1,013	-1
Valladolid	521.661	5	104.332	1,238	5	104.332	1,238	0
Santander	572.824	5	114.565	1,127	5	114.565	1,127	0
Castellón	573.282	5	114.656	1,126	5	114.656	1,126	0
Navarra	605.876	5	121.175	1,066	5	121.175	1,066	0
Toledo	639.621	6	106.604	1,211	5	127.924	1,010	-1
Almería	646.633	6	107.772	1,198	5	129.327	0,999	-1
Jaén	664.742	6	110.790	1,166	5	132.948	0,971	-1
Badajoz	678.459	6	113.077	1,142	6	113.077	1,142	0
Guipúzcoa	694.944	6	115.824	1,115	6	115.824	1,115	0

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

Gerona	706.185	6	117.698	1,097	6	117.698	1,097	0
Tarragona	757.795	6	126.299	1,023	6	126.299	1,023	0
Córdoba	792.182	6	132.030	0,978	6	132.030	0,978	0
Granada	884.099	7	126.300	1,023	7	126.300	1,023	0
Zaragoza	932.502	7	133.215	0,969	7	133.215	0,969	0
Pontevedra	947.639	7	135.377	0,954	7	135.377	0,954	0
S.C. Tenerife	983.820	7	140.546	0,919	8	122.978	1,050	1
Baleares	1.030.650	8	128.831	1,002	8	128.831	1,002	0
Las Palmas	1.042.131	8	130.266	0,991	8	130.266	0,991	0
Asturias	1.074.862	8	134.358	0,961	8	134.358	0,961	0
Coruña, La	1.132.792	8	141.599	0,912	9	125.866	1,026	1
Vizcaya	1.141.457	8	142.682	0,905	9	126.829	1,018	1
Cádiz	1.207.343	9	134.149	0,963	9	134.149	0,963	0
Murcia	1.392.117	10	139.212	0,928	10	139.212	0,928	0
Málaga	1.517.523	10	151.752	0,851	11	137.957	0,936	1
Alicante	1.825.264	12	152.105	0,849	13	140.405	0,920	1
Sevilla	1.849.268	12	154.106	0,838	13	142.251	0,908	1
Valencia	2.486.483	16	155.405	0,831	17	146.264	0,883	1
Barcelona	5.332.513	31	172.017	0,751	36	148.125	0,872	5
Madrid	6.081.689	35	173.763	0,743	41	148.334	0,871	6

**Leyenda**

**A2=**número de escaños con cuota provincial de 2 escaños (la que se aplica actualmente según la Ley Orgánica del Régimen Electoral).

**B2=**habitantes por cada escaño con cuota provincial de 2 escaños.

**CR2=**Coefficiente de Representación con cuota provincial de 2 escaños. Resulta de dividir el porcentaje de población entre el tanto por ciento de escaños que esa provincia tiene sobre los 350 escaños del Congreso de los Diputados.

**A1=**número de escaños con cuota provincial de 1 escaño.

**B1=**habitantes por cada escaño con cuota provincial de 1 escaño.

**CR1=**Coefficiente de Representación con cuota provincial de 1 escaño.

En la tabla se puede comprobar que las pequeñas provincias perderían escaños. Si en las elecciones del 2008 Soria fue la provincia que por primera vez sólo eligió a 2 diputados, con esta propuesta serían 6 provincias más que sólo tendrían 2 escaños. Indudablemente Madrid ganaría 6 (con los resultados del año 2008, tres le corresponderían al PP, dos al PSOE y uno a IU), y Barcelona 5 escaños (tres le corresponderían al PSOE, uno a CIU y otro a ICV-EUIA), pero prácticamente todos los escaños que se pierden en las provincias que ven reducidos sus escaños de 3 a 2 corresponden al partido más votado, lo que significa una dificultad añadida en la gobernabilidad.

Con la población correspondiente al año 2011, en el caso que la cuota mínima provincial fuera de 1 escaño el reparto habría sido el siguiente (la tabla está ordenada por el número de escaños que le corresponde a cada circunscripción si se aplicase un mínimo provincial de 1 escaño, A1):

<i>Circunscr.</i>	Población	Cuota provincial de 2			Cuota provincial de 1			Dif.
		A2	B2	CR2	A1	B1	CR1	
Melilla	76.034	1	76.034	1,767	1	76.034	1,767	0
Ceuta	80.579	1	80.579	1,667	1	80.579	1,667	0
Soria	95.258	2	47.629	2,821	2	47.629	2,821	0
Teruel	145.277	3	48.426	2,774	2	72.639	1,850	-1
Segovia	164.268	3	54.756	2,454	2	82.134	1,636	-1
Ávila	171.896	3	57.299	2,345	2	85.948	1,563	-1
Palencia	172.510	3	57.503	2,336	2	86.255	1,558	-1
Zamora	194.214	3	64.738	2,075	2	97.107	1,383	-1
Cuenca	217.716	3	72.572	1,851	2	108.858	1,234	-1
Huesca	228.566	3	76.189	1,763	3	76.189	1,763	0
Guadalaja.	251.563	3	83.854	1,602	3	83.854	1,602	0

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

Araba - Álava	317.352	4	79.338	1,693	3	105.784	1,270	-1
La Rioja	322.415	4	80.604	1,667	3	107.472	1,250	-1
Ourense	335.219	4	83.805	1,603	3	111.740	1,202	-1
Lugo	353.504	4	88.376	1,520	3	117.835	1,140	-1
Salamanca	353.619	4	88.405	1,520	3	117.873	1,140	-1
Burgos	374.826	4	93.707	1,434	3	124.942	1,075	-1
Albacete	401.682	4	100.421	1,338	4	100.421	1,338	0
Cáceres	415.083	4	103.771	1,295	4	103.771	1,295	0
Lleida	439.768	4	109.942	1,222	4	109.942	1,222	0
León	499.284	5	99.857	1,345	4	124.821	1,076	-1
Huelva	518.081	5	103.616	1,297	4	129.520	1,037	-1
Ciudad Real	529.453	5	105.891	1,269	4	132.363	1,015	-1
Valladolid	533.640	5	106.728	1,259	4	133.410	1,007	-1
Cantabria	592.250	5	118.450	1,134	5	118.450	1,134	0
Castellón	604.274	5	120.855	1,112	5	120.855	1,112	0
Navarra	636.924	5	127.385	1,055	5	127.385	1,055	0
Jaén	670.761	6	111.794	1,202	5	134.152	1,001	-1
Badajoz	692.137	6	115.356	1,165	5	138.427	0,971	-1
Almería	695.560	6	115.927	1,159	6	115.927	1,159	0
Toledo	697.959	6	116.327	1,155	6	116.327	1,155	0
Gipuzkoa	707.263	6	117.877	1,140	6	117.877	1,140	0
Girona	753.046	6	125.508	1,070	6	125.508	1,070	0
Córdoba	805.108	6	134.185	1,001	6	134.185	1,001	0
Tarragona	808.420	6	134.737	0,997	6	134.737	0,997	0
Granada	918.072	7	131.153	1,024	7	131.153	1,024	0

Propuesta de modificación...

Pontevedra	962.472	7	137.496	0,977	7	137.496	0,977	0
Zaragoza	973.252	7	139.036	0,966	7	139.036	0,966	0
S.C. Tenerife	1.027.914	7	146.845	0,915	8	128.489	1,046	1
Asturias	1.084.341	8	135.543	0,991	8	135.543	0,991	0
Las Palmas	1.090.605	8	136.326	0,985	8	136.326	0,985	0
Illes Balears	1.106.049	8	138.256	0,972	8	138.256	0,972	0
A Coruña	1.146.458	8	143.307	0,937	8	143.307	0,937	0
Bizkaia	1.153.724	8	144.216	0,932	8	144.216	0,932	0
Cádiz	1.236.739	8	154.592	0,869	9	137.415	0,978	1
Murcia	1.461.979	10	146.198	0,919	10	146.198	0,919	0
Málaga	1.609.557	10	160.956	0,835	11	146.323	0,918	1
Sevilla	1.917.097	12	159.758	0,841	13	147.469	0,911	1
Alicante	1.926.285	12	160.524	0,837	13	148.176	0,907	1
Valencia	2.581.147	16	161.322	0,833	18	143.397	0,937	2
Barcelona	5.511.147	31	177.779	0,756	36	153.087	0,878	5
Madrid	6.458.684	36	179.408	0,749	42	153.778	0,874	6

Como puede comprobarse el número de provincias que tendrían solo 2 diputados se incrementa de forma notable hasta 7. En esas provincias el resultado será 1 diputado para el partido más votado y 1 diputado para el segundo, salvo que el partido más votado duplique en votos al segundo.

Un total de 18 provincias perderían 1 diputado, por el contrario 8 provincias ganarían escaños: Madrid (6), Barcelona (5), Valencia (2), Alicante, Sevilla, Málaga, Cádiz y S. Cruz de Tenerife (1 cada una).

Reduciendo la cuota provincial mínima a 1 diputado se conseguiría una mayor proporcionalidad, pero a costa de una mayor



diferencia entre las provincias y, lo que es más importante, dificultando la gobernabilidad. En la siguiente tabla se puede ver la distribución actual de escaños y la previsible si se redujese a sólo 1 diputado la cuota provincial:

Escaños por provincias	Escaños en las elecciones de 2011	Escaños con reducción cuota provincial a 1 diputado
1	2	2
2	1	7
3	8	8
4	9	7
5	7	5
6	8	6
7	4	3
8	6	6
9		1
10	2	1
11		1
12	2	
13		2
16	1	
18		1
31	1	
36	1	1
42		1

A la vista de este cuadro la pregunta que podemos hacernos es si es posible un sistema en el que 24 circunscripciones tengan menos de 4 escaños y que 7 tengan 2 escaños. Todo ello para que Madrid y Barcelona incrementen significativamente sus escaños.

Por nuestra parte defendemos que por el principio de integración territorial exista una cuota mínima de 2 escaños por provincia para así incorporar de manera eficaz a la política a las zonas más desfavorecidas.

### **2.5.3. Listas abiertas**

Ya hemos afrontado la cuestión de las listas abiertas. Quizá la modificación del sistema de listas fuese la que más dificultades presentase y reticencias por parte de los partidos políticos. En la actualidad la confección de las listas electorales garantiza el control del partido por parte de sus dirigentes, tanto a nivel nacional como provincial, y no creemos que estén dispuestos a perder ese control, pese a las demandas del 15M que piden “elegir a los representantes directamente”. Pero también es cierto que los votantes son fieles a las siglas políticas más que a nombres concretos, por lo que los partidos no deberían tener reticencias ante las listas abiertas. Ya existen listas abiertas en la elección de senadores, pero como se puede comprobar en la mayoría de los casos, el elector vota a unas siglas y no a unos nombres.

Sin embargo en la reforma que proponemos no incluimos las listas abiertas frente a las listas cerradas y bloqueadas que existen en la actualidad.

Las razones para no proponer las listas abiertas se puede resumir en que supone una alteración profunda del sistema electoral, plantean grandes objeciones por parte los partidos políticos con la consiguiente dificultad para conseguir el consenso en la reforma, dificultan el recuento de los votos y, en las grandes circunscripciones en donde se eligen 8 o más diputados –que son las auténticamente proporcionales– el votante seguiría votando por siglas dada la dificultad de conocer más allá de dos o tres nombres de la lista. Todo ello unido a la experiencia del clientelismo político que se dio en Italia antes de 1994.

#### **2.5.4. Barrera electoral del 5% a nivel nacional**

La propuesta de establecer una barrera electoral del 5% a nivel nacional tiene su origen todos aquellos que consideran que los partidos nacionalistas tienen excesiva influencia en el Congreso de los Diputados. Mediante esta medida se trataría de erradicarlos de la Cámara baja y, por tanto simplificar, la composición del Congreso. Como ya he explicado en otro lugar<sup>34</sup>, no estoy de acuerdo con excluir a los nacionalistas del Congreso Diputados, pues considero que el principio de integración territorial exige que todos aquellos que tengan algo que decir en relación con sus territorios deban estar representados en el Congreso Diputados. Además esta barrera es fácilmente salvable mediante la coalición de partidos nacionalistas. En las elecciones al Parlamento Europeo del año 2009, la Coalición por Europa obtuvo el 5,1 % de los votos. En el año 2004, la denominada Galeusca-Pueblos de Europa consiguió el 5,15%.

### **3. A modo de conclusión**

Poco se puede concluir sobre una reforma del sistema electoral, porque en todo caso los actores de la política siempre contemplarán cualquier reforma en clave de conveniencia o inconveniencia. Por ello siempre hay una tendencia a preservar unas reglas del juego político que aunque injustas, funcionan. Ya hemos dicho que si “las armas las carga el diablo”, las reformas electorales también. Una reforma que en un momento dado puede parecer justa, oportuna e incluso que reforzará la representación política puede, sin embargo al poco de su implementación resultar catastrófica para una sociedad.

Por ello abogamos por retoques en el sistema electoral al Congreso de los Diputados mediante los escaños de compensación, representación mínima y gobernabilidad que no precisan nuevas papeletas, ni más urnas y no exigen una modificación constitucional. Estos tres tipos de nuevos escaños permitirán que nuevos partidos

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: *Las Reglas de la Confrontación Política* en Revista Profesiones número 87. 2004

entren en el Congreso de los Diputados, compensará a aquellos partidos nacionales que tienen una escasa representación pese al apoyo electoral que tienen en toda España, obligará a coaliciones que piensen en un proyecto común para nuestro país y, todo ello sin menoscabo de la gobernabilidad. Además este tipo de reforma creemos que es asumible por los grandes partidos políticos y por aquellos medianos que se encuentran perjudicados. Todas estas razones ya se manifestaron de forma esquemática en el apartado “ventajas”.

Otras reformas electorales son posibles, porque el único límite se encuentra en la imaginación.

#### 4. Bibliografía

- ALVAREZ CONDE, Enrique: “Curso de Derecho Constitucional”. Madrid, 2003.
- AULA POLÍTICA del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo CEU: “La España necesaria”. Madrid, 2008.
- CAIRO CAROU, Heriberto (edición de): “Democracia digital. Límites y oportunidades”. Madrid, 2002.
- CONSEJO DE ESTADO: “Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. 24 de febrero de 2009.
- ECONOMIST, The: The perils of parochialism (Los peligros del provincianismo) [http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story\\_id=12501079](http://www.economist.com/specialreports/displaystory.cfm?story_id=12501079)
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento”. Madrid, 2003.
- GARROTE DE MARCOS, María: Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto en Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, 2008.
- GRACIÁN: *Por qué reformar la Ley Electoral* en diario La Razón, 24 de febrero de 2010. Página 25.
- GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN MÉTODOS ELECTORALES -Universidad de Granada “Un sistema electoral ecuánime” (Informe GIME 09) Octubre, 2009. <http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/documentos/InformeGIME09.pdf>
- GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN MÉTODOS ELECTORALES -Universidad de Granada “Un sistema electoral ecuánime” (Informe GIME 08) Septiembre, 2008. <http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/R&G.html>
- JAUREGUI, Gurutz: “La democracia planetaria” Oviedo, 2000.
- LIJPHART, Arend: “Sistemas electorales y sistemas de partidos”. Madrid, 1995.

MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel: Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: Examen jurídicos constitucional en Revista de Estudios Políticos Número 34. Julio - Agosto. 1983.

ORRIOLS, Lluís: “¿Demasiados nacionalistas en el Congreso?” [http://www.adn.es/blog/si\\_ministro/politica/20081117/POS-0006-demasiados-diputados-nacionalistas-congreso.html](http://www.adn.es/blog/si_ministro/politica/20081117/POS-0006-demasiados-diputados-nacionalistas-congreso.html) 17 de noviembre de 2008.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: “Ajustes para la elección de Diputados” 3ª edición. Madrid, 2011.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: Propuesta para una reforma electoral (III) en Revista “Cuenta y Razón”, número 11, octubre 2009.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: Claves para una reforma electoral (II) en Revista “Cuenta y Razón”, número 10, verano 2009.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: Principios para una reforma electoral (I) en Revista “Cuenta y Razón”, número 9, mayo 2009.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel: Las Reglas de la Confrontación Política en Revista Profesiones número 87. 2004.

SANTOLAYA MACHETI, Pablo: “Manual de Procedimiento Electoral” Madrid, 1991.

SINOVA, Justino y TUSELL, Javier: “La crisis de la Democracia en España”. Madrid, 1997.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA: Revista “Teoría y Realidad Constitucional” nº 22, 2º semestre, 2008.

URDÁNOZ GANUZA, Jorge: “El maquiavélico sistema electoral español” en Diario El País, 9/7/2009.

VALLÈS, Josep M. y BOSCH, Agustí: “Sistemas electorales y gobierno representativo” Barcelona, 1997.



## **Parte Tercera**

---

# **España como realidad económica**





# Las disfunciones económicas de la actual organización territorial autonómica de España<sup>35</sup>

**DR. D. FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS**

**Consultor del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Profesor de Economía de IE Business School. Ex Rector de Universidad Antonio de Nebrija y la Universidad Europea de Madrid**

En primer lugar quiero agradecer al Aula Política y a su Presidente, José Manuel Otero Novas, su amable invitación a participar en el ciclo de conferencias que ha organizado aquélla. Tengo estrechos vínculos familiares con el CEU, ya que mi suegro residió en este Colegio Mayor San Pablo durante varios años, y pertenece a la Asociación Católica de Propagandistas. También celebro la presencia en este acto del Rector de la Universidad CEU San Pablo, el profesor Juan Carlos Domínguez Nafría, con quien he departido antes del comienzo de este acto acerca de la problemática –sobre todo en el aspecto económico– de las Universidades privadas, pues, en efecto, como se ha recordado por José Manuel Otero en su amable presentación, he sido Rector de la Universidad “Antonio de Nebrija” (2005-2009) y antes lo fui de la “Universidad Europea de Madrid” (2002-2004).

---

<sup>35</sup> Conferencia impartida por D. FERNANDO FERNÁNDEZ MÉNDEZ DE ANDÉS el 13 de diciembre de 2011, en el Aula “Isidoro Martín” del Colegio Mayor San Pablo, en Madrid, dentro del ciclo organizado por el Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU San Pablo sobre “EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS”. La transcripción de la conferencia, que fue grabada, así como la inserción de pasajes complementarios, extraídos de publicaciones del Prof. Fernández Méndez de Andés han sido realizadas por D. José María Ruiz Sánchez, miembro del Aula Política.

## **1. Dos hipótesis previas de economista: a) la relevancia del marco jurídico-institucional como factor de competitividad de las economías, y b) la inexistencia de una correlación empírica entre descentralización territorial y desarrollo económico**

Efectivamente, voy a hablar del Estado de las Autonomías, partiendo de una hipótesis previa, y es que yo soy economista, y no experto en Derecho Administrativo ni en Derecho en general, aunque sí he estudiado la organización territorial del Estado en sus implicaciones económicas. La conclusión fundamental es que el Estado de las autonomías se encuentra en la misma situación que el Estado del Bienestar: hemos de reformarlo si no queremos que explote. Es un gran invento constitucional, yo no lo discuto, pero que tiene serios problemas, y a alguno de ellos me voy a referir a lo largo de la exposición. Tales problemas derivan de dos hipotecas de partida, de dos “prejuicios de economista” que es importante que tengamos en cuenta.

En primer lugar, que los países compiten hoy día fundamentalmente por la calidad de sus instituciones; ya no se compete solo, por ejemplo, con bajos salarios (un país como España no puede competir con esto), sino con lo que hemos venido en llamar el “marco regulador institucional” de una economía, los “costes de transacción” que impone el Estado y su funcionamiento al devenir de las empresas. Por lo tanto, tener un marco institucional y legal regulatorio adecuado que sea eficiente es muy importante para que las economías puedan funcionar. Así se explican muchas paradojas en economía; por ejemplo, por qué el ahorro de los chinos se marcha a Estados Unidos y no se queda en China, buscando nuevas oportunidades de inversión. La respuesta que todos los economistas damos es que en Estados Unidos existe un marco jurídico e institucional que ofrece mayores garantías y seguridad jurídica que en China al tráfico económico y financiero. Por ejemplo, para comentar una noticia reciente, el marco jurídico-institucional de la economía financiera que ha conseguido Londres

en doscientos años no se improvisa. Yo siempre les digo a mis alumnos que exportar bienes y servicios se puede hacer, pero que exportar instituciones, todavía no conozco a alguien capaz de hacerlo.

Estas consideraciones previas me parecen muy importantes para valorar el papel que puede desempeñar el Estado de las Autonomías en la economía española del futuro.

El segundo “a priori”, que es una constatación empírica que yo creo que se olvida totalmente en el debate del Estado de las autonomías en España, es que no hay ninguna evidencia empírica de la correlación entre crecimiento económico y descentralización; hay casos de Estados centralizados con tasas de crecimiento económico sostenidas en el tiempo (por ejemplo, Francia), y hay Estados descentralizados con grandes tasas de crecimiento económico y de éxito económico. Por lo tanto, no se puede establecer una correlación científica, directa, empírica, objetiva entre Estado de las autonomías y éxito económico (de la España autonómica, en nuestro caso). Cosa que cuando uno la dice en la calle parece que está negando la premisa mayor, porque es una “*vox populi*”, un hecho establecido en el imaginario colectivo de la sociedad española, que el desarrollo económico español de los últimos veinticinco o treinta años se debe en gran parte al Estado de las autonomías. No es verdad, no se puede afirmar empíricamente esto. Tampoco lo contrario. Son dos hechos que económicamente no están relacionados. Y esto es importante, porque creo que hay una especie de prejuicio en la sociedad española, derivado de otras razones, no económicas, por el que se asocia éxito económico a Estado autonómico. Éste tiene en España otros fundamentos (históricos, políticos, culturales y sociales) igualmente respetables –o más– que la eficiencia económica, pero desde luego no hay ninguna correlación empírica en ningún país del mundo a lo largo del tiempo entre una cosa y otra. Y de hecho yo muchas veces hablo de la falacia de una frase que se cita y oímos frecuentemente de “acercar la Administración al administrado”, como un ejemplo de eficiencia económica. Yo puedo pensar al instante en un montón de cosas en que, cuanto más lejos se encuentre la Administración del

ciudadano, mejor; entre otras cosas, porque la Administración, el regulador, cuanto más lejos esté del administrado, es más difícil de capturar. Pensemos en el sector urbanístico e inmobiliario con respecto a los Ayuntamientos, donde resulta evidente. Pero hay otros muchos que luego citaré a lo largo de mi presentación de hoy.

Por lo tanto, el desarrollo autonómico en España se ha hecho –justificadamente– a golpe de conveniencia política, por ciertas razones históricas, políticas, culturales, etc., que a mí no me corresponde analizar aquí, pero no por razones económicas. Pero yo daría un paso más allá y, en concreto, cuando uno mira el desarrollo del Estado de las autonomías en España, observa que se ha hecho sin ninguna consideración económica, sin ninguna atención a la eficiencia económica, a la solvencia económica o a la calidad del crecimiento económico, y en gran medida lesionando la eficiencia económica de este país, por razones que no me compete aquí analizar, aunque yo tengo mi opinión. Fundamentalmente creo que el proceso de descentralización se ha producido a golpe de conveniencias políticas, partiendo de unas correlaciones de fuerzas parlamentarias concretas en cada momento. El problema es muy sencillo: hay una parte que considera que existen unos “hechos diferenciales”, sobre todo el catalán y el vasco, y estos hechos diferenciales cayeron con el referéndum andaluz celebrado el 28-02-1980. Ese referéndum demostró que Andalucía también se afirmaba como un hecho diferencial, aunque cultural antes que político. El desarrollo del Estado autonómico ha tenido lugar en España por razones de conveniencia política: Cataluña consigue una determinada competencia (por ejemplo, en materia de sanidad, de educación, etc.), y en un momento más o menos previsible de tres o cinco años la transferencia de la competencia del Estado se ha generalizado a todas las Comunidades Autónomas. El “café para todos” nos gustará o no, pero es un hecho político indiscutible en España. Sé que ahora estamos en discusión, hay mucha gente que piensa que hay que plantearse una refundación del Estado de las autonomías, del “café para todos”; yo creo que este es un discurso político que no tiene futuro y que además económicamente nos llevaría a una situación problemática de “federalismo asimétrico”; no conozco ningún país que

funciona con esto que queremos inventar en España del “federalismo asimétrico”.

## **2. Tres razones para la reforma del estado de las autonomías: solvencia, eficiencia y equidad**

Mi conclusión es que hay que reformar el Estado de las autonomías para hacerlo sostenible por tres razones: solvencia económica, eficiencia y también por razones de equidad –de la que nos olvidamos muchas veces– o, si lo excluimos, hemos de concluir que el principio constitucional según el cual los españoles somos iguales ante la ley ha de ceder al derecho a la autonomía, y sobre este tema volveré al final de mi intervención para suscitar el debate.

### **2.1. Reforma del estado de las autonomías por razón de solvencia**

#### **2.1.1. Efectos derivados de la distribución de competencias financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

Tenemos un sistema autonómico que conduce inexorablemente al déficit público, al crecimiento ilimitado del gasto público y al enfrentamiento entre instituciones; en algunos casos entre las instituciones autonómicas y las instituciones centrales, en otros casos directamente entre instituciones autonómicas; tenemos muy reciente el caso de las “vacaciones fiscales” en el País Vasco, un ejemplo claro de conflicto entre instituciones autonómicas; o la falta de voluntad de la Comunidad Autónoma de La Rioja para prestar asistencia sanitaria a los vecindados en el País Vasco; y, en general, la gran litigiosidad constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El hecho de que se estimula el déficit con la estructura autonómica obedece a que unas administraciones públicas ingresan y otras gastan: ingresa el gobierno central, gastan las Comunidades

Autónomas; es así como funciona el sistema, por mucho que se nos llene la boca de corresponsabilidad fiscal. El hecho es que la gente paga impuestos al gobierno central (IRPF, Impuesto de Sociedades e IVA). Las Comunidades Autónomas son reacias a utilizar el tramo autonómico del IRPF. La percepción social es que el Estado central es quien recauda y las Comunidades Autónomas son las que gastan y las que prestan los servicios básicos del Estado del Bienestar: sanidad, educación y servicios sociales (entre otros, los derivados de la legislación sobre personas dependientes), etc. Dichas Comunidades tienen, por un lado, la necesidad política de ampliar esos servicios, ya que responden más directamente ante los ciudadanos; por otro, un coste político muy pequeño al aumentar las prestaciones y los servicios públicos, mientras que el incremento de los tributos para financiar dichas ampliaciones o mejoras compete al gobierno central. Por lo tanto, hay un “incentivo perverso” del sistema: es un juego que conduce necesariamente al incremento del gasto público y al enfrentamiento institucional.

### **2.1.2. Distintos mecanismos de rescate financiero o “*bail-out*” permanente de las Comunidades Autónomas por el Estado**

Pero es que, además del incentivo perverso de incremento del gasto público y del déficit a que nos acabamos de referir, las entidades que gastan son siempre rescatadas financieramente (proceso de *bail-out*) por el Estado central, si observamos cómo ha sido el proceso de *rescate implícito* de los gobiernos autonómicos.

Hay múltiples ejemplos. No hay que acudir solo al “*bail-out*” que está tan de moda en el gobierno europeo. Estamos asistiendo a un constante recálculo del coste de las transferencias, lo cual quiere decir que en un momento determinado una Comunidad Autónoma asume competencias, por ejemplo, de educación o sanidad, y cinco años después, teniendo plena competencia normativa sobre la materia, decide gastar más en educación y en sanidad, y pretende un recálculo del coste de las transferencias, alegando que se está gastando mucho más en los servicios públicos transferidos; no es

que la transferencia estuviese mal calculada, es que la Comunidad Autónoma está haciendo una cosa distinta a la que le fue transferida. Este es un mecanismo implícito de rescate por el gobierno central de las Comunidades Autónomas, completando aquél con su Presupuesto el de éstas.

Segundo mecanismo de rescate implícito: cuando no basta con suplir el desfase entre las transferencias y los gastos de las Comunidades Autónomas por el incremento de éstos, se acude a la redefinición del propio modelo de financiación, siempre en la misma dirección, transfiriendo el Estado mayores ingresos del IRPF y del IVA en mayor proporción a las Comunidades Autónomas.

Yo recuerdo que cuando se transfirió el 15 por 100 del IRPF, aquello fue un *"casus belli"* político y, además, provocó una intensa discusión teórica en el campo de los hacendistas: si tenía sentido o no en un Estado "federal" transferir unos impuestos tan poco "federales" como el IRPF o el Impuesto de Sociedades. Luego hemos llegado a transferir prácticamente el 50 por 100, y si el proceso continúa, puede que se acabe transfiriendo el 60 o el 70 por 100.

Este es el segundo mecanismo de rescate: un sistema de financiación que se redefine siempre en función de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas.

Si todavía eso no basta, tenemos un tercer mecanismo de rescate que es una cosa esotérica, que no tiene parangón en ningún país del mundo, que es el reconocimiento de "deudas históricas" (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia, etc.). Lo de las deudas históricas es una aportación teórica que hemos hecho los españoles a la literatura sobre federalismo fiscal autonómico, porque, claro, cuando uno empieza a reconocer deudas históricas no acaba nunca, porque se podría perfectamente reclamar la deuda histórica a favor de Asturias por haber soportado la emigración española a Argentina en tiempos pretéritos, y el hecho de que el Banco de Santander esté presente con fuerza en Iberoamérica se debe, en parte al menos, a



los emigrantes asturianos que hicimos patria. Esto sería una estupidez, pero todos los años surge alguna reclamación autonómica de la misma jaez. Estamos hablando de quince mil millones de euros la última vez, y cuando esto no basta, se recurre a la garantía del Estado de las emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas –emisiones que no tienen ninguna credibilidad–, y esto lo hemos visto este año en relación con Cataluña, Andalucía y Valencia.

Ha habido Comunidades Autónomas que han arruinado a las Cajas de Ahorro que estaban bajo su control político; las han arruinado, sí, y cuando eso se ha acabado, han ido a los mercados internacionales para emitir deuda con la garantía del Estado, y cuando llegaba a su límite, porque se corría el riesgo de un descenso de la calificación crediticia del Reino de España por el riesgo creciente de impago (la deuda de las Comunidades Autónomas ha crecido hasta el 15 por 100 de la deuda pública total) en menos de diez años, en que era entonces del 1 por 100. Aval que por cierto legalmente no es automático, aunque en la práctica sí lo es.

### **2.1.3. El Estado central carece de competencias “preventivas” para implementar una política económica de estabilización**

Legalmente el Reino de España puede imponer a las Comunidades Autónomas un “Plan de Convergencia” o de estabilidad, como hace la Unión Europea con respecto a los Estados miembros, pero sin embargo nunca ha tenido el coraje político de aplicarlo. El Plan de Convergencia se presenta a bombo y platillo en un papel, que cumple los requisitos formales, y finalmente se avala la deuda de las Comunidades Autónomas sin metas trimestrales; cuando eso ya no da más de sí, las Comunidades Autónomas están acudiendo a la emisión de “bonos patrióticos”, que es un fenómeno realmente curioso desde el punto de vista financiero, puesto que las Comunidades Autónomas están pagando unos tipos de interés superiores, es decir, tipos parecidos a los griegos; pero a la vez es una deuda que formalmente no tiene ninguna garantía, pero que todo el mundo sabe que se va a pagar, y si no va a cubrir el Reino de España, es decir, lleva un “*bail-out*” de

mayor calidad crediticia, tal y como reconocen los mercados financieros, de la que tiene la deuda griega, de la que nadie está seguro de si la va a cobrar o no: si Grecia no la paga, vendrá el contribuyente europeo, y si no la pagan Cataluña o Valencia, finalmente la pagará el Reino de España; y esto es lo que está detrás de este fenómeno, que yo llamo explosivo, que conduce inexorablemente al crecimiento del gasto público y del déficit, y que hay que cortar de raíz.

Siguiendo con el ejemplo de la Unión Europea es interesante el debate, la comparación, entre lo que está pasando en la Unión Europea, en la unión monetaria, con la deuda soberana de los Estados, y la situación española, porque tiene muchas similitudes, y muchos efectos y muchas paradojas. La paradoja más importante es que en Cataluña, Convergencia i Unió se presenta como un partido europeísta, y realmente lo es, pero serían los últimos que aplicarían en España los principios que pretenden que se apliquen en Europa; es decir, cuando están diciendo, en declaraciones del portavoz económico de Convergencia i Unió durante la última campaña electoral, que no hay que poner límite al gasto de algunas Comunidades Autónomas, ni límite a la garantía implícita de ese gasto, de esa deuda, por parte del Banco de España, añaden a renglón seguido que en ningún caso la Unión Europea debe rescatar a Grecia. Es una paradoja o contradicción, ya que el problema es el mismo, entre entes que tienen capacidad de endeudamiento, ya que existe una garantía *implícita* de una entidad mayor: España o, en otro contexto, Europa. El problema es el mismo, con la diferencia de que en nuestro marco normativo, constitucional, no tenemos mecanismos de disciplina *preventiva* para evitar los déficits de las Comunidades Autónomas.

El único mecanismo real que existe, pero, insisto, no utilizado, sería la negativa por el Estado central a conceder su aval a las emisiones de deuda de las Comunidades Autónomas que gastan más de lo que ingresan. Esta competencia existe formalmente, pero no se ha aplicado nunca. Además no deja de ser una competencia “ex post” y no preventiva, “ergo” el Ministerio de Hacienda en España no tiene capacidad legal para limitar el crecimiento del gasto de las Comunidades

Autónomas y, de hecho, lo que estamos haciendo ahora con la reforma constitucional, lo que se pretende hacer (Rajoy ha anunciado que su primera gran medida será el desarrollo de esta reforma constitucional del artículo 135): la Ley de Estabilidad Presupuestaria que sirva como disciplina de gasto de las Comunidades Autónomas y entidades locales o, dicho de otro modo, más claramente, recuperar la competencia del Estado de política económica, de estabilización, que le corresponde a todo gobierno central en los Estados territorialmente compuestos.

Pero es que las paradojas son inmensas. Tan consciente es el Gobierno central de sus limitaciones, que en alguna de sus normas, como la transposición de la Directiva de la Unión Europea de Servicios (una transposición bastante sesgada e imperfecta), consciente de que no tenía mecanismos para asegurar el cumplimiento de esa Directiva en las distintas Comunidades Autónomas, dado que el comercio es competencia transferida, de lo único que se ha asegurado es que las multas que indudablemente va a imponer la Unión Europea al Reino de España, las tenga que pagar la Comunidad Autónoma respectiva.

El Gobierno central es tan consciente de su falta de capacidad para hacer política económica, ni siquiera para cumplir los compromisos que el Estado español suscribe con la Unión Europea, que de lo único que se ha asegurado es que las multas que vendrán sean a cargo de la Comunidad Autónoma respectiva.

Obviamente este es un sistema que no puede funcionar y que tenemos de alguna manera que reformar porque, repito, carecemos de mecanismos preventivos. Si algo hemos aprendido estudiando la crisis europea y la crisis fiscal del Estado de las Autonomías en España es que cuando la crisis produce suspensiones de pagos porque el crecimiento de la deuda ha sido explosivo, ya hemos llegado demasiado tarde, y el coste en términos de crecimiento económico, el “coste de oportunidad” a que en términos económicos hemos renunciado es demasiado grande. Lo adecuado para garantizar una buena política económica y la sostenibilidad del crecimiento son las medidas

preventivas que no se dicen, y el vigente marco jurídico-competencial de la política económica en España no lo permite.

#### **2.1.4. Incremento sostenido de la presión fiscal por las Comunidades Autónomas**

Anteriormente me he referido al motivo de la solvencia para reformar el Estado autonómico, ya que la situación actual incentiva un incremento del gasto público y del déficit, por esta separación entre quien gasta (las Comunidades Autónomas) y quien ingresa (el Estado central). Las Comunidades Autónomas no bajan los impuestos; solo hay un claro ejemplo de ello. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera se quiso establecer, a propuesta de Cataluña, la prohibición de que ninguna Comunidad Autónoma pudiera bajar sus impuestos; afortunadamente no prosperó, pero hubo la petición formal de una Comunidad Autónoma a otra para prohibirle que bajase sus impuestos, porque se entendía que eso era competencia fiscal desleal; y según parece no es competencia fiscal desleal subir los impuestos o establecer impuestos nuevos sobre hechos jurídicos insospechados como, por ejemplo, el famoso tributo en Andalucía sobre los cajeros de los bancos, o sobre los depósitos, que claramente van en contra de la unidad de mercado; pero incluso se llega a proponer que sea ilegal bajar los impuestos. Estos ejemplos demuestran cómo el sistema ha devenido ingobernable, que conduce inexorablemente al incremento del gasto público y a la insolvencia del Reino de España.

#### **2.1.5. Perspectivas de cambio: la reforma del artículo 135 de la Constitución. El programa del nuevo Gobierno en materia de reducción del déficit, estabilidad presupuestaria y deuda de las Administraciones públicas**

Todo lo anterior no significa que haya que acabar con el Estado de las Autonomías, sino que hay que limitar, acotar, definir, recuperar las competencias del gobierno central para hacer política de estabilización, que es para lo que en teoría sirve en los estados federales o descentralizados en general, mientras que en España ahora tenemos

una política de estabilización que solamente permite expandir el gasto público, pero no contraerlo. Este problema subsiste incluso cuando un mismo partido político gobierna el Estado central y una o varias autonomías: así, uno de los problemas a que tendrá que hacer frente el futuro gobierno de Mariano Rajoy será disciplinar presupuestariamente a las propias Comunidades Autónomas donde gobierna el Partido Popular, porque no es lo mismo ser el Ministro de Hacienda y elaborar unos Presupuestos Generales del Estado que le permitan decir “Éste va a ser el resultado final”, que negociar a diecisiete bandas. En el Plan de Convergencia que el Gobierno español ha presentado en Bruselas se habla de reducir el déficit en tres puntos, exactamente en dos y medio, que será más porque habrá una desviación. Estamos hablando de 30.000.000.000 (treinta mil millones de euros). De éstos, casi veinte mil millones competen a las Comunidades Autónomas; esto significa reducir el gasto en educación, sanidad y servicios sociales como los de dependencia, porque el ochenta por ciento del gasto de las Comunidades Autónomas son estos tres conceptos, incluyendo el respectivo personal. ¿Qué incentivo tiene una Comunidad Autónoma para reducir el gasto en líneas duras o sensibles del Estado del Bienestar, en problemas de fondo que tienen un coste político indudable, si hasta ahora hemos tenido un mecanismo permanente de “*bail-out*”, de que alguien va a cubrir el coste? Hasta ahora esto ha venido funcionando, ahora parece que no, vamos a ver cómo se desarrollan los acontecimientos. Yo tengo mis dudas de que sin una voluntad implícita de las Comunidades Autónomas, de sus gobiernos respectivos, legalmente el nuevo Ministro de Hacienda, sea el que sea, no tiene competencias; lo único que puede decir es que Europa nos va a sancionar. Es un tema de suficiente magnitud para que lo resolvamos en este acto.

## **2.2. Reforma del estado autonómico por razón de eficiencia**

### **2.2.1. La deficiente calidad del marco jurídico-institucional regulatorio**

#### *2.2.1.1. El modelo de “copia y diferenciación”*

Otro problema de la eficiencia es el desarrollo del marco regulatorio descentralizado, de una calidad perfectamente describable. Hay un *Libro Marrón* del Círculo de Empresarios, sobre el “*Marco económico del Estado de las Autonomías*”, con lecturas muy interesantes de textos elaborados por varios especialistas, donde se dice explícitamente que el modelo de “copia y diferenciación” que hemos seguido en España para el marco regulatorio de las Comunidades Autónomas, es un modelo no sólo de pésima calidad jurídica, sino que produce serios problemas a la hora de competir internacionalmente. En este informe se dice que si la Comunidad Autónoma “A” regula el servicio “a” (v. gr. el tamaño de los ascensores), la Comunidad Autónoma “B”, limítrofe de la anterior, se ve más pronto o más tarde impelida políticamente a regular, y a regular de manera diferente, el tamaño de los ascensores; y si además se da la circunstancia de que una determinada Comunidad Autónoma hay una fábrica de ascensores, uno se suele encontrar con la paradoja de que las especificaciones de esa Comunidad Autónoma corresponden exactamente con las especificaciones técnicas de esa fábrica, es decir, es un ejemplo de libro de “captura del regulador”.

#### *2.2.1.2. La “captura del regulador”*

La “captura del regulador” es una patología que por lo demás es inevitable porque, cuando uno observa el tamaño del mercado de muchas de estas Comunidades Autónomas, comprende que es muy difícil evitar la presión política sobre los responsables de un sitio muy pequeño. Si en este país hemos definido el fútbol como un bien estratégico, todo lo que la Comunidad Autónoma haga va a ser definido como un bien estratégico, sobre la industria que tiene. Así, cuando

por ejemplo, uno mira a Asturias, se pregunta: “¿lo estratégico, qué es?” Pues lo que hay. “¿Y qué hay?” Aparte de la ganadería –sector que, por suerte o por desgracia, está intervenido por la política de la Unión Europea– pues el carbón. ¿Y hay quien se atreve a decir que se van a tocar las minas de carbón en Asturias?. Por lo tanto, yo entiendo fácilmente el proceso de captura del regulador por el regulado, lógico, derivado en parte del tamaño del territorio del regulador.

### *2.2.1.3. El proteccionismo económico de las Comunidades Autónomas*

Pero hemos de reconocer que hay que darle una solución económica y jurídica a este problema para tener un Estado que funcione, para conseguir una economía eficiente; pues así como la mayor parte de los gobiernos españoles no considerarían adecuada una política económica de “campeones nacionales”, sin embargo todas las Comunidades Autónomas consideran parte obligatoria de su mandato utilizar políticas económicas de protección de sus “campeones regionales”; y los excesos que hemos visto de financiación de las Cajas de Ahorros tiene mucho que ver con la política de campeones regionales más allá de los límites razonables de la economía, hasta llegar a la quiebra no sólo de la empresa, que evidentemente no tenía sentido, sino también a la Caja que la iba a financiar.

Por ejemplo, Spanair, una línea aérea. Mientras que Iberia se fusiona con British Airways, siendo por lo tanto una línea no sólo española, sino internacional, la Generalidad de Cataluña se empeña en conseguir una línea regional de bandera catalana, en los que nos hemos gastado mucho dinero durante el último año en plena crisis, cuando Cataluña estaba en quiebra y emitiendo bonos patrióticos: acaban de inyectarla cinco millones de euros, y ha emitido veinticinco millones de euros en pagarés a la espera de que venga un inversor de Qatar o de Omán a rescatar a Spanair, que no va a venir. Hay un pasivo contingente de treinta millones de euros, con el objetivo obvio de que hay que salvar el aeropuerto del Prat frente a la invasión de Barajas; y esto lo permite la legislación y lo incentiva la realidad política española. Tenemos que dar una respuesta porque si no tendremos

múltiples y repetidos episodios de aeropuertos de Castellón: es el sistema quien nos lleva a eso, como no lo corriamos de raíz.

Además de reflexionar sobre la calidad del marco regulatorio y el fenómeno de la captura del regulador por el regulado.

Ejemplos de proteccionismo económico tenemos los que queráis: Cajas de Ahorro, campeones regionales, actividad comercial con la Directiva de Servicios. Convergencia i Unió no va aprobar nunca la apertura de establecimientos de grandes superficies o la liberalización de horarios, y cuando hay que transponer la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Diario Oficial L 376 de 27.12.2006), que intenta crear un mercado único de servicios, la transposición en España ha sido tan “curiosa” (por no emplear otra palabra más gruesa) que lo único que se ha querido asegurar el Gobierno central es que él no pagará la multa. Esta Directiva permite establecer restricciones a la libertad comercial (horarios, etc.) basadas en circunstancias ambientales o urbanísticas, con lo que se han sustituido restricciones claramente intervencionistas de antes, como el tamaño del mercado sin cambiar un ápice, por consideraciones medioambientales o urbanísticas; cosa que se sabía que iba a suceder si el gobierno central carece de la voluntad política y de la capacidad de imponer la Directiva.

Por lo tanto, segundo punto que quería decir brevemente, por razones de eficiencia hemos de reformar el sistema del Estado de las Autonomías de una forma tal que hagamos o bien rescatar la unidad de mercado, o mejor dicho, además de rescatar la unidad de mercado (y hay varias maneras de hacerlo, insisto), otro procedimiento que se ha puesto encima de la mesa y que a mí no me parece el mejor, pero quizá sea políticamente el más viable, y vuelvo al ejemplo europeo, es el de la “doble licencia”: hagámoslo de tal manera que por lo menos una empresa que se instale en la Comunidad Autónoma de Madrid, que tenga todos los permisos administrativos, ambientales, urbanísticos y laborales correspondientes, con ese permiso pueda operar en cualquier



parte del territorio nacional, que es el mecanismo que se utilizaba en la Unión Europea; pues hagamos eso en España, no es lo mejor, no es lo más elegante jurídicamente, no es lo más eficiente económicamente, pero significaría una reducción sustancial de costes de funcionamiento para la empresa española. Si sabe que cumple los requisitos para la obtención de una licencia o autorización en una Comunidad Autónoma, los tiene para las demás sin otros papeles o requisitos distintos. Y tiene un efecto colateral positivo que algunos economistas subrayan, cual es que va a incentivar que las Comunidades Autónomas disminuyan de manera importante su extensión regulatoria para atraer inversiones (la Ford, etc.). Tener un marco regulatorio más eficiente supone un menor coste para las empresas, en la medida en que dentro de ese marco puede actuar en cualquier parte del territorio nacional; eso sirve de atractivo para que una empresa se instale inicialmente, por ejemplo, en Extremadura, y desde esta región vaya creciendo en la medida en que lo necesite sin mayores costes adicionales.

*2.2.1.4. Efectos de un marco regulatorio inflado, prolijo y dispar: inseguridad e indefensión jurídicas en el tráfico económico y empresarial*

Por acabar, por no extenderme mucho, yo creo que hemos ido demasiado lejos en el Estado de las Autonomías, que hemos confundido *gestión* de los servicios públicos con *capacidad normativa* y de decisión, que tenemos un marco regulatorio excesivamente prolijo, con una voracidad e inflación regulatorias tremendas, y eso permite y lleva a que la mayor parte de los empresarios se queje de que hemos ido hacia un régimen de inseguridad e indefensión jurídicas, en el que nunca se cumple todos los requisitos –siempre falta algún papel– y surgen funcionarios “a la italiana”: nunca pasa nada hasta el día que pase; y ese día tendremos un problema serio. Se les dice a los empresarios por los funcionarios de los entes reguladores: “*No se preocupe, no pasa nada, siga adelante, ya nos traerán los papeles después, ya sabemos que el procedimiento es muy complicado*”; hasta que un día ocurre algo, y entonces tiramos de requisitos y decimos que el empresario no cumplía a la norma A, la norma B, la norma C, etc.

Este es un sistema que se presta a todo tipo de corruptelas, y luego nos escandalizamos de todas las cosas que leemos en los periódicos, y no voy a seguir por esta línea porque creo que ya he dicho demás. En fin, creo que tenemos, por lo tanto, varios temas que resolver.

## **2.2.2. La necesaria recuperación de la unidad del mercado interior**

### *2.2.2.1. Protección constitucional: hacia la prevalencia del principio de unidad de mercado sobre el derecho a la autonomía territorial*

Si en un país en el que tiene que dimitir un ministro de justicia porque, cazando, se pasa diez kilómetros del territorio de una Comunidad Autónoma a otra no teniendo la licencia de caza de esta última, hemos de concluir que ese país funciona mal, que tiene un problema serio en su desarrollo competencial (al margen de la opinión que tengamos de ese ministro y de las comunidades autónomas). Resulta inadmisibles que se exija cuatro licencias distintas para que se pueda cazar en el territorio de otras tantas comunidades autónomas; es una anécdota, pero un buen ejemplo de la situación en que se pone a cualquier empresa internacional cuando se plantea establecer una actividad en España, y que te dice: *“Mira, yo no sé si cumplo la legislación”*, legislación que además es contradictoria entre Comunidades autónomas, lo que se tiene que cumplir en Castilla-La Mancha es diferente en Castilla y León, en cuestiones tan importantes como la protección medioambiental (que cada vez será más importante en actividades industriales) o en la normativa laboral.

La primera medida que se ha de adoptar para devolver la eficiencia al Estado es conseguir la unidad de mercado; la idea de unidad de mercado requiere, en mi opinión, protección constitucional adecuada; he oído a algunos juristas –yo no lo soy– que en nuestra Constitución la unidad de mercado está supeditada al derecho a la autonomía y no a la inversa, como sí ocurre con la famosa cláusula de unidad de mercado en la Constitución de USA (caso Al

Capone): cualquier competencia de los Estados federados está sujeta a la cláusula de unidad de mercado en el territorio de toda la Unión.

*2.2.2.2. Los costes de las restricciones a la unidad de mercado. El informe Cecchini de marzo de 1988 sobre "Los costes de la no-Europa"*

Para dar una cifra de lo que significa la subordinación de la unidad de mercado a la autonomía en términos de coste de eficiencia, no olvidemos las conclusiones del Informe Cecchini con respecto a Europa, pero cuyas conclusiones se pueden extrapolar a nuestro Estado de las autonomías. La falta de realización del mercado común entrañaba un coste considerable que fue objeto de un estudio que la Comisión encargó a un grupo de expertos, dirigidos por Paolo Cecchini. El Informe se presentó en marzo del año 1988, con el título *Los costes de la no-Europa*. En la primera parte de este informe se investigaron los costes debidos a las distintas barreras no arancelarias para los principales sectores de la economía europea, mientras que en su segunda parte se estiman los beneficios derivados del establecimiento del mercado único entre los países miembros. Según las conclusiones del informe, la realización del mercado interior tendría, a medio plazo, los efectos siguientes: a) Originaría un importante crecimiento de la actividad económica que añadiría, en promedio, entre un 4 y un 5% al PIB comunitario; b) contendría la inflación, disminuyendo los precios al consumidor en torno al 6,1%; c) reduciría los déficits presupuestarios de los Estados miembros en torno al 2,2% del PIB; d) tendría un impacto favorable sobre el comercio exterior evaluable en el 1% del PIB; e) aumentaría el empleo, con la creación de 1,8 millones de puestos de trabajo.

Algunos estudiosos consideran, en el caso del Estado autonómico, que el coste de la erosión del mercado interior puede estar entre el 4 por 100 y el 7 por 100 del PIB, que no es un coste despreciable; para que nos hagamos una idea de lo que esto significa España gasta en pensiones al año del orden del 8 por 100 del PIB, gasta en Sanidad del orden del 6 por 100 del PIB, gasta en educación del orden del 4

por 100 del PIB; es decir, prácticamente todo el gasto en educación es similar a lo que uno pudiera pensar (no son datos estrictamente de España) que es el coste de la erosión de la unidad de mercado.

Un reciente ejemplo de esta erosión constante de la unidad de mercado interior es la pretensión de algunas Comunidades Autónomas de disponer de un “espacio jurídico propio”, de forma que el Tribunal Superior de Justicia sea la cúspide de la organización jurisdiccional en su respectivo territorio, con la reducción al máximo de las competencias del Tribunal Supremo; pretensión que tiene serias implicaciones para la actividad económica.

### *2.2.2.3. Salarios y condiciones laborales*

En materia de salarios y condiciones laborales, existen grandes diferencias provinciales y entre Comunidades Autónomas en cuanto a remuneración y mayores todavía en las tasas de actividad y paro no representan necesariamente escaseces relativas de oferta y demanda de cualificaciones, sino la creación de marcos autonómicos de relaciones laborales que rompen todo esquema razonable de vertebración y articulación de la negociación colectiva. Ahora, además, muchos de los nuevos Estatutos se proponen asumir competencias exclusivas sobre los Colegios profesionales (Cataluña, Andalucía, Canarias y Aragón) y se constituyen así en una seria amenaza para la libre movilidad de profesionales.

Un paso más en esta erosión constante de la unidad de mercado interior lo hemos visto en la negociación de la última reforma laboral: el coste de la aceptación de esta reforma propuesta por el Gobierno fue el reconocimiento de un marco laboral propio de negociación en las Comunidades Autónomas. La convalidación del Real Decreto-Ley 7/2011, de la reforma de la negociación colectiva, fue posible gracias a la abstención de los grupos nacionalistas. El acuerdo al que llegó el Gobierno con el PNV fue que los convenios colectivos autonómicos tengan preferencia sobre los de ámbito nacional, lo cual, de paso beneficia a los sindicatos nacionalistas. Estos convenios autonómicos

pueden modificar lo establecido en el correspondiente convenio estatal que le sea de aplicación, salvo en una serie de materias que son las mismas que las excepciones consideradas en la reforma de 1994.

Por cierto, este es un tema que en un informe del Consejo Económico y Social (con la participación de CEOE, CC. OO. y UGT) del año 2000 ya se decía que le preocupaba mucho la ruptura de la unidad del marco de relaciones laborales. Desde aquel año 2000 al 2011 las cosas han ido a peor en este deterioro de la unidad de mercado; este es un hecho objetivo, no un juicio de valor (hemos ido hacia un mayor autonomismo).

Por lo tanto, tenemos un problema serio con la fragmentación de la unidad de mercado, donde hay muchas maneras de afrontarlo, es un tema más jurídico que económico, no me atrevo a decir qué habría que hacer con ello, pero me parece obvio que este es un tema que tenemos que resolver si queremos hacer eficiente el Estado de las autonomías; no significa esto que tengamos que renunciar al mismo Estado de las Autonomías; creo que lo más razonable es dotar de esa debida protección constitucional al comercio entre las Comunidades Autónomas, unidad de mercado y, por lo menos, equiparar este derecho al de autonomía territorial.

#### *2.2.2.4. Políticas de cohesión social: suplementos de mínimos, ley de personas dependientes, etc.*

En materia de cohesión social, de protección a la familia, de pensiones, de atención a las situaciones de pobreza y necesidad, hay que añadir poco a lo que ya manifestó el Consejo Económico y Social en el año 2000. Sencillamente, no se cumplen en este ámbito las exigencias constitucionales de igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio nacional.

Las disfunciones económicas de la actual organización territorial...

*2.2.2.5. La política de aguas y de recursos naturales. La paradoja de los “cementeros nucleares”*

En política de aguas, la situación actual recuerda demasiado una pelea de patio de colegio por quedarse con la pelota, con el riesgo de pinchar la pelota y acabar con las amistades de años.

*2.2.2.6. La fragmentación de la Administración tributaria*

Hemos fragmentado la administración tributaria, lo cual sólo puede hacer más fácil la evasión fiscal; no se cruzan los datos entre las Comunidades; y los que antes se cruzaban, con el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con la implantación de una Agencia Tributaria única, se cruzan ahora menos que hace dos años, y esto obviamente no puede ser bueno para nadie, salvo para los defraudadores.

*2.2.2.7. La postergación de las entidades locales: el olvido de la “segunda descentralización”*

Hemos asistido a un vaciamiento de competencias municipales. Cuando uno mira los estados federales, y quitamos la seguridad social, la estructura del gasto es aproximadamente de tres tercios respectivos: estado central, estados federados (o regiones) y entidades locales.

En España –insisto, sin contar con la seguridad social– la distribución es la siguiente: las Comunidades Autónomas, el 50% del gasto público total; el Estado central, entre el 35% y el 40%; y las entidades locales, entre el 10% y el 15%.

Por tanto, ha habido un vaciamiento en términos relativos de las competencias de los Ayuntamientos; la famosa “segunda descentralización”, que estaba prevista en el año 1996, y luego en 2000 y en 2004, nunca más se ha vuelto a hablar. Ahora parece que el tema de la Administración local vuelve a surgir a propósito de las fusiones municipales; es verdad que tenemos en España más de 8.000 municipios, alguno de los cuales sin viabilidad económica, pero también

es verdad que parece que la prestación de algunos servicios, no digo la competencia normativa, será mejor a nivel municipal. Igual que hay materias en las que es mejor alejar la decisión de los administrados, parece obvio que la prestación de la asistencia sanitaria, educativa, de dependencia y de otros servicios sociales, cuanto más descentralizada esté, parece que será mejor. No me estoy refiriendo a la capacidad normativa, insisto, sino a la gestión. Y, sin embargo, está todo centralizado a nivel autonómico, y curiosamente en muchas Comunidades Autónomas, el desarrollo autonómico, la descentralización autonómica, ha producido una concentración de la actividad política y económica en la capital respectiva, a costa de las localidades de las demás provincias integrantes de las mismas. (En las Comunidades Autónomas uniprovinciales este fenómeno no puede ocurrir, obviamente).

*2.2.2.8. La proliferación injustificada de organismos reguladores autonómicos, dando lugar a duplicidades y solapamientos con los del Estado*

En materia institucional creo sinceramente que hemos ido demasiado lejos. Deberíamos replantearnos y necesitamos 17 entes de televisión autonómica, y 17 tribunales de defensa de la competencia (que son realmente 14). ¿Hay materia para 17 consejos económicos y sociales? Además hemos de tener en cuenta que “el órgano crea la función”: si tenemos un Consejo económico y social en la Comunidad Autónoma “X”, vamos a tener un marco de relaciones laborales propio porque, más pronto o más tarde, sus 30 vocales tendrán que justificar que ellos son el consejo económico y social de la comunidad autónoma “X” y, por lo tanto, algo tendrán que hacer que distinga el marco regulatorio de su comunidad autónoma del de otras. Parece de cajón. Tenemos múltiples ejemplos de reproducción de la organización estatal en reducida escala en las Comunidades autónomas, siempre con el mismo procedimiento: lo reproduce Cataluña, lo copia más pronto o más tarde Andalucía, lo generaliza Valencia y a partir de ahí se abre la espita de las Comunidades autónomas gobernadas por el Partido Popular y la copia o duplicidad se generaliza.

Además, desde el punto de vista de la operatividad y la independencia de los organismos reguladores, la deriva iniciada con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña hacia una relación bilateral con el Estado marca un camino muy peligroso. Lo que ha pasado con el Consejo de Radiotelevisión Española, en el que la Generalidad se ha reservado por derecho un número de plazas, ¿pasará en el Banco de España, en la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones o en la Comisión Nacional de la Energía? El sistema de regulación económica no soportaría unas instituciones confederadas que actuarían como una Cámara de representación territorial y donde los criterios de independencia y competencia serían pronto, si no lo han sido ya, sustituidos por los de representación y obediencia.

*2.2.2.9. Política comercial: La “curiosa” transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*

En materia de política comercial, el desarrollo autonómico se ha convertido en el principal obstáculo a su liberalización. Las Comunidades Autónomas nunca alcanzan los topes permitidos a la libertad de establecimiento y de horarios comerciales; se extiende la tendencia de imponer barreras al libre movimiento de mercancías mediante las políticas de etiquetaje, rotulación y publicidad, y se exige presencia física y jurídica en la Comunidad para concurrir por ejemplo a contratos públicos, en directa y flagrante contradicción con las Directivas europeas.

Arriba ya hemos criticado cómo se ha hecho en el Reino de España la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

*2.2.2.10. Urbanismo y política del suelo*

En urbanismo y política de suelo y vivienda, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas han frenado la



liberalización del suelo, de nuevo por sentencia constitucional, enca-recido el acceso a la vivienda y fomentado la aparición de buscadores de rentas.

También hemos aprendido que no es verdad que todo se arregla acercando la Administración al administrado. Hemos descubierto con los excesos urbanísticos que hay bienes y servicios públicos que requieren distancia para ganar objetividad y evitar la captura del regulador.

*2.2.2.11. Pérdidas de economías de escala por la fragmentación del servicio público de sanidad*

En sanidad tenemos abundantes paradojas. Ha costado diez años de descentralización sanitaria recuperar la compra centralizada de medicamentos con la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. Durante diez años los laboratorios han hecho su “agosto”, porque han podido negociar con cada comunidad autónoma por separado, resultando obvio que si se compran mil unidades de un determinado producto sale más barato que si se adquieren cien unidades. Además hay determinadas prácticas sanitarias –y esto lo digo con dolor– que por su excepcionalidad no se pueden hacer en 17 comunidades autónomas, porque el éxito sanitario depende, como todo, de la práctica. Hay intervenciones quirúrgicas muy complicadas, en las que los médicos solo aprenden y se perfeccionan si practican muchas. Si nos empeñamos en mantener centros, en las 17 comunidades autónomas, de todas y cada una de las especialidades sanitarias, que sean capaces de atender a todas las patologías, lo que va a pasar, como de hecho ha pasado, es que la tasa de mortalidad en algún tipo de intervenciones complicadas va a aumentar, porque antes se practicaban en centros especializados Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Oviedo, etc. mil operaciones, por ejemplo, y ahora se hacen menos, aunque en más hospitales. Es muy difícil, por muy formado que esté el médico y haya permanecido especializándose en los Estados Unidos durante diez años, si no atiende a un número elevado de pacientes de su especialidad, que lo haga bien. Pero no

ha ninguna comunidad autónoma que diga que va a derivar a un enfermo con alguna dolencia importante para ser operado en otra comunidad, porque políticamente no sería sostenible. De verdad que no me estoy metiendo más allá de lo necesario con los políticos de las comunidades autónoma; es la dinámica del propio sistema la que nos conduce a estas situaciones; no hay nada más demoledor para un candidato durante una campaña electoral que le digan que se han tenido que llevar a un enfermo a operar a otra comunidad autónoma, porque la de la procedencia del enfermo no gasta el suficiente dinero (y encima exhiben al enfermo tras la intervención quirúrgica en su comunidad de origen y se hace un poco de demagogia a través de la televisión autonómica. Esta es la realidad. El hecho cierto es que la descentralización ha deteriorado en buena medida la calidad del servicio sanitario.

#### *2.2.2.12. Desaparición de la movilidad territorial de alumnos y profesores entre las Universidades españolas*

De las universidades, para qué hablar, es una realidad que todos los aquí presentes conocen. El tema está en que tenemos un sistema de financiación de las universidades muy curioso, por el cual los estudiantes reciben una beca siempre que vayan a estudiar cerca de su casa; porque lo que es más elevado es el coste de alojamiento de los estudiantes desplazados a otra Comunidad Autónoma (irse a estudiar de un pueblo pequeño a Madrid, Zaragoza o Burgos, por ejemplo). Lo que es muy barato es el coste de la educación para la familia del estudiante. El efecto es que muy pocos estudiantes van a estudiar a otra Comunidad autónoma distinta de la de su residencia. Curiosamente, en el Estado de las autonomías, ha disminuido de manera notable el número de estudiantes que estudian fuera de su Comunidad Autónoma, hasta tal punto de que el propio Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, puso en marcha un programa como si fuera una especie de *Erasmus* o *Sócrates* interno, entre Comunidades Autónomas, para que un estudiante de Zaragoza pueda ir a estudiar a Sevilla, y reciba estímulos en forma de subvención, porque de otra manera no sale nadie a estudiar fuera: Hemos roto totalmente la unidad

del mercado educativo español, y no sólo hablo de Comunidades autónomas con lengua cooficial al castellano. El mercado universitario catalán está totalmente aislado del resto de España: nadie que no sea del ámbito idiomático del catalán va a Cataluña a estudiar o sale de Cataluña para estudiar, lo que no ocurría hace quince años. Pero es que incluso en comunidades autónomas como Andalucía no sale nadie a estudiar en otras regiones. Las universidades privadas, y se vanaglorian de ello, tienen una cuota de estudiantes de fuera de su comunidad autónoma de procedencia que no llega al 20%, y probablemente no llegará a 10%, cuando era del 40 % al 50% hace quince años. Y esto tiene efectos muy importantes luego, los “intangibles”, que decimos los economistas. Y por no hablar de la ruptura de la unidad de mercado en cuanto a los profesores.

### 3. Conclusión

En resumen, llegados a este punto caben solamente dos alternativas: o nos planteamos en serio que necesitamos repensar de manera fundamental el Estado de las Autonomías, y probablemente ello nos va a obligar a un cambio constitucional para recuperar la unidad de mercado y la capacidad de estabilización económica del Gobierno central, es decir, la capacidad para hacer política económica, o por el contrario decidimos que caminamos hacia un sistema autonómico sin esta competencia del Gobierno central en materia de política económica, y en el que cada Comunidad Autónoma tendrá –como cualquier Estado que forma parte de la Unión Europea– un nivel de autonomía política y económica que no va a permitir ni garantizar la igualdad de todos los españoles ante la ley. En esta situación es en la que la que nos encontramos, y estas son las dos alternativas entre las que tendremos que elegir, en mi opinión, en los próximos dos, ocho o diez años. Pero el sistema que tenemos actualmente montado ya no da más de sí.

O nos paramos un momento, y exponemos elementos básicos de recentralización, o decidimos que no, que políticamente la sociedad española es profundamente autonomista o federalista, y que nos

Las disfunciones económicas de la actual organización territorial...

encaminamos hacia un estado federal, en el entendimiento de que seríamos como una Unión Europea en reducida escala, con sus ventajas e inconvenientes, con su capacidad de decisión y con sus problemas para tomar decisiones, pero que no podríamos garantizar la igualdad de todos los españoles ante la ley.



## **Parte Cuarta**

---

# **España como realidad sociológica: El problema de la lengua y la educación**



# El problema de la lengua en España<sup>36</sup>

**DRA. AINHOA URIBE OTALORA**

Profesora Adjunta en Ciencia Política. Universidad CEU San Pablo. Secretaria Académica del Instituto de Estudios de la Democracia. Miembro del Aula Política

## 1. El artículo 3 de la constitución: antecedentes y significado

La Constitución española (CE) reconoce por primera vez en nuestra historia constitucional la pluralidad lingüística de España, en el artículo 3 CE. Concretamente, el artículo 3 dispone, en el apartado primero, que “*el castellano es la lengua española oficial del Estado*”, por lo que “*todos los españoles tienen el deber de conocerla y el de derecho a usarla*”; pero junto al castellano, el apartado segundo afirma que “*las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*”. Por consiguiente, el apartado tercero exige el respeto y protección de las “*distintas modalidades lingüísticas de España*”, en tanto en cuanto son parte de su patrimonio cultural.

La redacción actual del artículo 3 encuentra su precedente en el artículo 4 de la Constitución de 1931, en la que se define el castellano como el idioma oficial de la República y se subraya el deber de todo español de conocerlo y su derecho a usarlo. Del mismo modo,

---

<sup>36</sup> El presente trabajo es fruto de la conferencia impartida en el Aula Política, el 9 de diciembre de 2012, en el marco del debate interno sobre el Estado de las Autonomías, desarrollado entre los cursos 2011-2012 y 2012-2013 por los miembros del Aula. Se reproduce aquí el texto íntegro de la conferencia.



en la Constitución de la República aparece un reconocimiento de las lenguas regionales, pero la Constitución de 1978 ha ido más allá en el mismo, al afirmar en el apartado tercero que todas las modalidades lingüísticas existentes en España son “*un patrimonio cultural que debe ser objeto de especial respeto y protección*”. Dicha especial protección que se confiere a las minorías lingüísticas aparece también en buena parte del ordenamiento jurídico internacional, como el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce a las minorías lingüísticas el derecho a tener su propia vida cultural y a emplear su propio idioma, o en la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992, también ratificada por España (BOE núm. 222, 15 septiembre 2001).

En esta línea, en España se ha prestado tradicionalmente más importancia al apartado segundo que al primero y al tercero; si bien, en el tercero encontramos la declaración más amplia sobre los efectos del artículo 3 CE. A saber, el artículo 3.3 CE afirma, como se ha visto que, “*la riqueza de las modalidades lingüísticas de España es patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección*”. De ello se deduce que España es un país con una realidad lingüística plural, pero además de ello, la palabra “riqueza” se refiere al conjunto de las modalidades lingüísticas del país, es decir, tanto al castellano, como al catalán, al vasco, al gallego, al valenciano, al aranés, al bable, al fragatino o al panocho. Hablar de riqueza, en este sentido, significa entender la realidad lingüística española, en primer lugar, desde una perspectiva positiva y, en segundo lugar, como un todo solidario en tanto que se trata de un patrimonio cultural común. Ello implica además, un corte radical con el pasado, con una España monolingüe (desde el punto de vista jurídico, pese a que la realidad lingüística fuera sumamente variada).

Por consiguiente, el bilingüismo debe ser expresión de convivencia, no de enfrentamiento, fruto del calificativo “común” con que se refiere la Constitución a dicho patrimonio. En suma, como ha señalado el Tribunal Constitucional, en su sentencia STC 337/1994, de 23 de diciembre, “*el régimen de cooficialidad lingüística establecido por*

*la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas oficiales, para preservar el bilingüismo existente en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua propia y que constituye por sí misma una parte del patrimonio cultural al que se refiere el artículo 3.3 CE”.*

En definitiva, del apartado 3 del artículo 3 CE se deducen dos consecuencias jurídicas:

- 1) La primera se refiere a la obligación de proteger de forma activa el conjunto de las lenguas de España, esto es, tanto el castellano como las demás lenguas españolas, a cuyo servicio se consagran los apartados 1 y 2 del artículo 3 CE.
- 2) La segunda implica que también hay que proteger las demás modalidades lingüísticas, aunque no alcancen la denominación de lenguas oficiales, puesto que la suma de todas ellas forma parte del patrimonio cultural común.

A partir de las consecuencias que se traducen del artículo 3 CE queda claro que no cabe un monolingüismo en España ni en ninguna de las partes del territorio español. Prueba de ello es que en nuestro país se ha velado por proteger y garantizar las demás lenguas cooficiales y/o minoritarias, hasta el punto de que, en algunos territorios se ha producido la paradoja de que la lengua cooficial ha desplazado, por muy diversos motivos en los que no se entrará aquí, al castellano, es decir, a la lengua que reconoce el artículo 3.1 CE como la única lengua oficial para el conjunto de los españoles. Por consiguiente, la situación en que se encuentra la lengua común de todos los españoles aconseja la rápida adopción de medidas que garanticen su protección en el conjunto del territorio nacional y, de forma muy especial, en aquellas zonas donde su uso y enseñanza se está viendo amenazado.

En esta línea, la protección y promoción de una lengua afecta a muchos derechos básicos relacionados directamente con la personalidad y el desarrollo del ser humano. Prueba de ello es que no son las lenguas o los territorios quienes tienen el derecho de elegir su lengua vehicular, sino que son las personas quienes tienen el derecho a

elegir en qué lengua desean expresarse o relacionarse con los demás, ya sean entes públicos o privados. Más aún, las lenguas no son sólo un vehículo de expresión y comunicación, sino que son también un medio de creación de la cultura. De ahí que el objeto del reconocimiento del bilingüismo en la Constitución no sea otro que reconocer sus derechos a los hablantes del castellano, lengua oficial de todos los españoles, sin restringir por ello la libertad de los que prefieren utilizar otras modalidades lingüísticas, sean éstas lenguas cooficiales o no. En otras palabras la consideración de la riqueza lingüística española como un patrimonio histórico y cultural común implica la necesaria convivencia armoniosa entre las mismas, sin poder verse coartados por ello, los principios constitucionales relacionados con el bilingüismo, como son la libertad, la igualdad o el principio de integración, como se analiza en el siguiente apartado.

## 2. Los principios constitucionales del bilingüismo

Uno de los principios básicos que se ven afectados por el artículo 3 CE es la libertad de lengua. A este respecto, cabe decir que toda intromisión y coerción externa en la libertad del ser humano para escoger la lengua en la que quiere expresarse es un atentado a la libertad humana. Por consiguiente, la libertad de lengua está directamente relacionada con el *libre desarrollo de la personalidad*. Así pues, la Constitución propugna como valor superior el *principio de la libertad* (art. 1 CE), al tiempo que todas las personas tienen reconocido su derecho a la libertad de expresión (art. 20.1 CE). En este sentido, que la Administración declare como oficial una lengua no coarta la libertad de las personas siempre y cuando sean las lenguas naturales de la población las lenguas elegidas como oficiales. De modo que declarar el *status* público de una lengua minoritaria puede ser compatible con la libertad de la lengua, siempre que no contradiga las exigencias básicas de la igualdad (art. 14 CE) y resulte razonable y proporcional, como ha admitido la jurisprudencia en diversas sentencias (STC 82, 83 y 84/1986, de 26 de julio).

Un segundo principio afectado por lo referido en el artículo 3 CE es el *principio de igualdad*, que aparece en los artículos 1.1, 14, 9.2 y 149.1.1 CE. El artículo 1.1 CE se refiere a la igualdad como valor constitucional, como “*valor superior del ordenamiento jurídico*”, que impregna todo el ordenamiento. El artículo 14 CE proclama el derecho público subjetivo a la igualdad y la no discriminación. Mientras, el artículo 9.2 consagra las obligaciones de los poderes públicos con la finalidad de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sea real y efectiva. Al tiempo que el artículo 149.1.1 establece la competencia exclusiva del Estado en materias que supongan 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. La visión general del principio de igualdad ante la ley y no discriminación se encuentra también en las grandes declaraciones internacionales de derechos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (artículos 1, 2 y 7); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (artículos 2.1º y 2º, 20.2, 26 y 27); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 (artículos 2.2º y 3º); la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1959 (artículos 1 y 10); el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas de 4 de octubre de 1950 (artículo 17), y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea proclamada solemnemente en Niza el 7 de diciembre de 2000 (artículos 20, 21 y 23). En suma, en el caso de la lengua, los poderes públicos deben garantizar, por un lado, la igualdad entre las lenguas, es decir, entre el castellano y las demás lenguas españolas, pero también la igualdad de derechos entre los ciudadanos, para que no sean discriminados por razón de su lengua vehicular.

Un tercer principio afectado por la lengua, sería el *principio de integración*. Prueba de ello es que la Constitución española reconoce la pluralidad de modalidades lingüísticas como patrimonio histórico común, así como garantiza, en su artículo 2 CE, “*el derecho a la*

*autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*". Otro ejemplo de integración es la referencia en el apartado 2, del artículo 3 a las demás lenguas existentes bajo el calificativo de "españolas", es decir, el castellano sería la lengua española, y junto a éste existen otras lenguas también españolas, reforzando por ello la idea de convivencia, de bilingüismo y no de confrontación. Otro ejemplo de dicha integración estaría en la exigencia del artículo 20.3 CE de que en el acceso a los medios de comunicación social del Estado o de cualquier otro ente público se respetará el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Del mismo modo, la disposición final de la Constitución ordenaba la publicación de la misma en todas las lenguas de España (como se hizo en el BOE de 29 de diciembre de 1978, en versión balear, catalana, gallega, valenciana y vasca).

De los tres principios anteriores se deduce que se puede exigir un determinado comportamiento a los poderes públicos, en aras a garantizar dicha realidad multilingüe. Así lo ha advertido el Tribunal Constitucional, en su sentencia 337/1994, de 23 de diciembre, al disponer que el artículo 3.3 CE conlleva "*el mandato de todos los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y asegurar la protección de ambas lenguas en el territorio de la Comunidad*". Esto es, todos los entes públicos (el Estado, las CCAA, las corporaciones locales y otros) tienen que respetar la riqueza cultural y lingüística española, lo que implica velar por la garantía de la oficialidad del castellano y de las demás lenguas cooficiales. De modo que la protección del castellano no es competencia exclusiva del Estado y la de las lenguas autonómicas de sus respectivas Comunidades Autónomas, sino que todos los entes públicos son responsables de proteger y promover el bilingüismo, como dejan patente también los Estatutos de Autonomía de las CCAA vasca, catalana, valenciana o gallega. Con todo, en el caso del castellano, la Constitución proclama el deber que tienen todos los españoles de conocerlo y su derecho a usarlo (art. 3.1 CE), mientras que el desarrollo que tengas las demás lenguas oficiales dependerá de sus respectivas Comunidades Autónomas.

### 3. Las materias afectadas por el bilingüismo

El artículo 3 CE entronca con numerosas materias por lo que plantear una reforma como la que se pretende aquí en el Aula Política es sumamente complejo. No en vano, el propio Tribunal Constitucional es consciente de ello, como quedó reflejado en su sentencia STC 205/1990, de 13 de diciembre, en la que afirmaba que *“la ordenación del pluralismo lingüístico presenta una notable complejidad, no sólo por las dificultades para precisar el alcance de los mandatos constitucionales y legales que versan sobre esta cuestión (...), sino también por incidir sobre materias de considerable importancia simbólica y afectiva en la estructuración autonómica del Estado”*. De ahí que se aborde la cuestión con prudencia y tan sólo queriendo esbozar algunas pinceladas sobre la necesaria reforma jurídica que se debe acometer para garantizar la protección del castellano.

En efecto, el citado artículo 3 CE debe ser relacionado, entre otros, con los artículos 1, 2, 10.1, 14, 23.2, 27, 46, 139, 147, 148.1.17, 149 y la disposición final de nuestra Constitución. Así pues, ya se ha señalado cómo la defensa de la lengua castellana está directamente vinculada al reconocimiento de la libertad y la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1 CE), de la unidad nacional y el reconocimiento del derecho a la autonomía como un poder limitado (art. 2 CE), el reconocimiento a la dignidad de la persona y los derechos que le son inviolables (art. 10.1 CE), el reconocimiento del principio de igualdad entre todos los españoles (art. 14 CE), el derecho a participar en la vida pública tanto de forma pasiva como activa (art. 23 CE), el derecho a la educación (art. 27 CE), la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE), la igualdad de derechos entre todos los españoles de cualquier parte del territorio y la libre circulación dentro del mismo (art. 139), la consideración del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147 CE), el fomento de la cultura y la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.17), las diversas competencias del Estado (art. 149 CE) y la disposición final que establece que la Constitución se publicaría también en las demás lenguas oficiales.

De las materias anteriormente citadas hay algunas que son especialmente sensibles, como es el caso de la educación. A este respecto la Constitución presenta un silencio sobre cómo se debe articular el bilingüismo en el ámbito de la enseñanza, a excepción de que existe una pequeña alusión en el artículo 148.1.17 CE que señala que será competencia de las CCAA el fomento de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. Así, el Tribunal Constitucional ha aceptado dos tipos de soluciones: la separación lingüística y la conjunción lingüística. La separación se refiere a la existencia de una doble red de enseñanza, en cada una de las cuales se emplea como lengua vehicular una de las dos lenguas oficiales, siendo la otra lengua la lengua enseñada. Esta fórmula es la empleada en el caso vasco, por ejemplo, en el que la libertad de elección de la lengua abarca tres opciones: una línea de enseñanza en castellano, otra en *euskera* y una tercera mixta). Así el “modelo A” implica toda la enseñanza en castellano como lengua vehicular, excepto en lo referente a las asignaturas lengua y literatura vascas; el “modelo B” es una fórmula mixta con asignaturas troncales en castellano (como lengua, literatura o matemáticas) y otras en *euskera* (experimentales, plástica, gimnasia, etc.) y el “modelo D” emplea el *euskera* como lengua vehicular, aunque se imparte también lengua y literatura castellanas. Además existe un modelo X, para los alumnos que residen de forma temporal en el País Vasco y, por tanto, sólo estudian en castellano. En el bachillerato y la formación profesional, sin embargo, sólo se puede estudiar en el modelo A o el D, pero no en la fórmula mixta. Este panorama deja una realidad lingüística en la que cada vez son menos los estudiantes que se forman en castellano, pasando de ser casi el 70 por ciento en los años ochenta a rondar el 10 por ciento en el pasado curso académico 2011-2012<sup>37</sup>.

Así pues, a continuación de muestra un desglose del volumen de alumnos según el modelo escogido, para el curso 2011-2012, en el que se puede apreciar cómo la mayoría de los alumnos estudia en el “modelo D”, si bien en el bachillerato el “modelo A” sigue teniendo

---

<sup>37</sup> Fuente: Eustat

fuerza<sup>38</sup>; al tiempo que, por territorios, tanto en Vizcaya como en Guipúzcoa se impone el euskera como lengua vehicular de enseñanza, mientras que en Álava prima la opción mixta.

Tabla 1. Modelos Educativos País Vasco. Curso 2011-2012

Curso académico 2011/2012 <sup>u</sup>				
	Modelo A	Modelo B	Modelo D	Modelo X
Educación infantil	3,9%	22,1%	73,6%	0,5%
Educación primaria	7%	27%	65,3%	0,7%
Educación secundaria	14%	27,6%	57,7%	0,7%
Bachillerato	44%	1,6%	53,7%	0,7%
<b>Total</b>	<b>11,1%</b>	<b>23,3%</b>	<b>65%</b>	<b>0,6%</b>

Fuente: Eustat

Tabla 2. Modelos educativos por territorios históricos. Curso 2011-2012

Curso académico 2011/2012 <sup>u</sup>				
	Modelo A	Modelo B	Modelo D	Modelo X
Álava	17,2%	36%	46,9%	-
Vizcaya	13,4%	24,8%	60,6%	1,3%
Guipúzcoa	5%	15,6%	79,4%	-
<b>Total</b>	<b>11,1%</b>	<b>23,3%</b>	<b>65%</b>	<b>0,6%</b>

Fuente: Eustat

<sup>38</sup> A la vista de los datos se pueden extraer varias conclusiones. La primera, que el modelo A, es decir, estudiar en castellano, se está convirtiendo en una opción minoritaria (los datos muestran la preferencia por matricular a los hijos/as en euskera en la educación infantil). La segunda, que parte de los alumnos que estudian en *euskera* (modelos B y D) cambian de modelo al llegar a bachiller fruto de las dificultades que entraña estudiar en una lengua que no es la materna, a medida que avanza la complejidad de los estudios que se cursan. En este sentido, el trasvase de alumnos es sustancialmente mayor del modelo B al A, que del modelo D al A. De los datos anteriores cabe deducir que los alumnos que estudiaban en la modalidad mixta no cuentan con una suficiencia lingüística en *euskera* para estudiar el bachiller en dicha lengua o bien prefieren estudiar en castellano, con independencia de su mayor/menor conocimiento del vasco.



Mientras, en el modelo de la conjunción lingüística, como en el caso catalán, se aboga por un sacrificio de la elección de la lengua, ya que no existe la opción de escoger, puesto que hay una línea escolar única, en la que se emplearían las dos lenguas cooficiales, y que para el Tribunal Constitucional resulta igualmente válido que el otro modelo, puesto que pretendería la integración y cohesión social (STC 337/1994, de 23 de diciembre). A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, en la sentencia de 23 de julio de 1967, en el asunto sobre ciertos aspectos lingüísticos de la enseñanza en Bélgica, señaló que no se puede impedir a los niños el acceso a las clases en su lengua materna (en ese caso el francés) por razón de residencia (Flandes), por lo que dichos niños tenían derecho a acceder a las escuelas que impartían educación en francés en las zonas próximas a Bruselas capital; pese a lo cual, no se cuestionó el sistema educativo belga, al considerarse que pretende realizar la unidad lingüística en el interior de las dos grandes regiones de Bélgica, en las que una amplia mayoría de la población no habla sino una de las dos lenguas nacionales, por consiguiente, para el Alto Tribunal, “*este fin de interés público no comporta en sí mismo ningún elemento discriminatorio*”. Bajo este mismo prisma, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha avalado el modelo de inmersión lingüística catalana en numerosas ocasiones, entre las que cabe destacar su reciente auto de 8 de marzo de 2012 que, aunque da la razón a la Generalitat catalana, le obliga a adoptar “*cuantas medidas sean precisas*” para que el castellano también sea lengua vehicular en la escuela, y matiza que compete a la Generalitat fijar la proporción de ambas lenguas y la forma de aplicarlo en las aulas. El auto se limita a los tres casos planteados, pero abre la puerta para que, a partir de ahora, las familias que lo reclamen puedan acogerse a su derecho de recibir una atención personalizada y escolarizar a sus hijos en castellano, tal como precisa el Supremo.

Por consiguiente, como señala la doctrina del TC, el castellano es lengua vehicular en la misma medida que el catalán, razón por la cual el Tribunal Supremo, mediante su sentencia de 12 de junio de 2012, anuló también varios artículos del Decreto 181/2008 sobre

educación infantil de la Generalitat, que pretendía que el catalán fuera lengua vehicular exclusiva para los niños entre 3 y 6 años <sup>(39)</sup>. En esta línea, la sentencia recuerda la “*doctrina constitucional que emana del Tribunal Constitucional plasmada en la sentencia 31/2.010 que impide a la norma desconocer el valor de lengua normal y vehicular en Cataluña al castellano. En este supuesto aceptando que el centro de gravedad del sistema lo constituye el catalán, es claro que el alumno debe recibir esa dedicación preferente en la lengua catalana, pero sin que se olvide que también debe iniciársele en esa edad temprana en el conocimiento del castellano como lengua cooficial en la Comunidad Autónoma y vehicular y docente también en la enseñanza en Cataluña*”.

En suma, el referido silencio en la materia en la Constitución, la abundante jurisprudencia aceptando soluciones distintas para garantizar un mismo fin (el bilingüismo) y la ambigüedad con la que se legisla sobre el tema en las normas autonómicas existentes al respecto son un síntoma de la complejidad del multilingüismo español que, requiere, por consiguiente, de una clarificación normativa por parte del Estado.

A saber, el desarrollo posterior del artículo 3 CE y de aquéllos con él relacionados, así como del conjunto del Título VIII de nuestra Constitución ha llevado a la aprobación de 17 Estatutos de Autonomía a los que se suman los de las dos Ciudades Autónomas. De todos ellos, sólo tres Comunidades Autónomas (Murcia, Castilla La Mancha y la Comunidad de Madrid) junto con la Ciudad Autónoma de Ceuta no cuentan con una legislación específica de protección de su patrimonio lingüístico y/o cultural, por lo que la legislación en materia lingüística y cultural es muy amplia y variada.

Por ejemplo, el artículo 6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco protege y regula el uso del *euskera*, como patrimonio del País Vasco y de otros territorios y comunidades, así como desarrolla el precepto mediante la Ley Vasca 10/1982, de 24 de noviembre, básica de

---

<sup>39</sup> [http://www.ara.cat/societat/Sentencia-del-Tribunal-Suprem\\_ARAFIL20120626\\_0003.pdf](http://www.ara.cat/societat/Sentencia-del-Tribunal-Suprem_ARAFIL20120626_0003.pdf)

normalización del uso del euskera. En el caso navarro, hay que destacar la existencia de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, que recoge en el artículo 9 el reconocimiento del castellano como la lengua oficial de Navarra y del vascuence como lengua oficial en las zonas vascoparlantes, cuya regulación se recoge en la Ley Foral 18/1996, de 15 de diciembre, del vascuence. Por su parte, el artículo 6 del Estatuto de Cataluña<sup>40</sup> regula el catalán como lengua oficial del territorio, junto con el castellano, y desarrolla su protección en la Ley catalana 17/1998, de 7 de enero, de política lingüística, al tiempo que se protege el aranés en la Ley catalana 16/1990, de 13 de julio del Régimen especial del valle de Arán. En las Islas Baleares, el artículo 3 del Estatuto de Autonomía reconoce la lengua catalana junto con la castellana como idiomas oficiales, por lo que la Ley Balear 3/1986, de 19 de abril, de normalización lingüística pretende desarrollar el artículo 3 del Estatuto para garantizar el uso del catalán y del castellano en dicha Comunidad Autónoma. En Galicia, por su parte el artículo 5 del Estatuto de Autonomía garantiza y protege el uso del gallego, para lo cual se aprobó la Ley gallega 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística. En el caso de Asturias, el Estatuto de Autonomía protege el bable en su artículo 4, así como se ha aprobado la Ley asturiana 1/1998, de 23 de marzo, de uso y protección del bable/asturiano. En la Comunidad Valenciana, el Estatuto protege la lengua en el artículo 7, precepto que se desarrolla mediante la Ley valenciana 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano. En Aragón, el Estatuto protege las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón, en el artículo 7, que se ha desarrollado en la Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo del patrimonio cultural aragonés, así como en Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón. Mientras, en Extremadura, el artículo 11 del Estatuto de Autonomía se protegen las peculiaridades lingüísticas

---

<sup>40</sup> Artículo 6.2 Estatuto de Cataluña: “El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español. Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas. Los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32, no puede haber discriminación por el uso de una u otra lengua”.

y culturales, al tiempo que el artículo 60 de la Ley extremeña 4/1999, de 29 de marzo, de patrimonio histórico y cultural de Extremadura protege como bienes intangibles la tradición oral, el habla y las peculiaridades lingüísticas de Extremadura. Así como el Decreto 45/2001, de 20 de marzo, declara bien de interés cultural la “A Fala” (habla viva del valle de Xálama). En Andalucía, el Estatuto se refiere en su artículo 10.3 al “*afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico*”. Asimismo, en el marco de la defensa del patrimonio artístico, cultural y natural, Castilla y León protege la lengua castellana como parte de su patrimonio en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía, así como cuenta con la Ley castellano leonesa 12/2002, de 11 de julio, de patrimonio cultural de Castilla y León.

Por último, desde una perspectiva amplia en materia cultural, en Cantabria se aprobó la Ley 11/1998, de 13 de octubre, del patrimonio cultural de Cantabria, así como La Rioja aprobó la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre, de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja. Mientras, en Canarias cabe destacar la Ley canaria 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias, donde el artículo 73 reconoce las formas de expresión y transmisión de la cultura tradicional del pueblo canario. Para finalizar este repaso por la legislación autonómica, cabe citar el caso de la Ciudad Autónoma de Melilla, cuyo Estatuto de Autonomía señala, en el artículo 5, como objetivo básico de Melilla la “*promoción y estímulo de los calores de comprensión, respeto y aprecio de la pluralidad cultural y lingüística de la población melillense*”.

La legislación anterior ha dado lugar a una abundante jurisprudencia, tanto por parte del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo. Por este motivo, aquí sólo se pretende resumir una parte de la doctrina para enmarcar el objeto de la presente propuesta. En esta línea, el Tribunal Constitución ha afirmado que “*sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él la presunción de que todos los españoles lo*

*conocen*” (SSTC 82/86 y 84/86). Más aún, el Alto Tribunal ha señalado que “*no existe un deber constitucional de conocimiento de una lengua cooficial*” (STC 84/1986). Si bien, “*la instauración por el art. 3.2 de la Constitución de la cooficialidad de las respectivas lenguas españolas en determinadas Comunidades Autónomas tiene consecuencias para todos los poderes públicos en dichas Comunidades, y en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica*” (STC 82/1986). En otras palabras, como señala el Tribunal Constitucional, “*en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística el uso de los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía*” (SSTC 82/1986 y 123/1988).

Por consiguiente, “*la exigencia del bilingüismo ha de llevarse a cabo con un criterio de racionalidad y proporcionalidad, desde la perspectiva de lo dispuesto en los artículos 23.1, 139.1 y 149.1.1º de la Constitución*” (STC 82/86). De modo que “*el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas cooficiales (...). Los poderes públicos deben garantizar, en sus respectivos ámbitos de competencia el derecho de todos a no ser discriminados por el uso de una de lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma*” (STC 337/1994). Así por ejemplo, “*corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que debe recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades*” (STC 337/1994).

## 4. Propuestas de reforma para debatir en el aula política

El deber de los españoles de conocer el castellano hace suponer que ese conocimiento existe en la realidad, sin embargo, tal presunción puede quedar desvirtuada en algunos territorios. En suma, dada la variedad de legislaciones autonómicas en la materia, por un lado; la extensa jurisprudencia, por otro; la necesidad de garantizar la libertad y la igualdad de derechos entre todos los españoles, en virtud de los artículos 1 y 14 CE; así como el hecho de que la cultura se trata de una materia concurrente, se procede a realizar a los miembros del Aula Política la siguiente propuesta:

1. Reforma del Título VIII de la Constitución
2. Propuesta de Ley Orgánica de defensa y protección de la lengua española
3. Propuesta de Ley de armonización en relación al uso del español en el conjunto del territorio nacional.

Para ello, procede realizar, a modo de introducción, una breve aclaración sobre el nombre de la lengua en torno a la cual versará la propuesta de Ley orgánica y de armonización respectivamente. A saber, se trata de valorar en qué medida es preferible hablar de “español” o de “castellano”.

### 4.1. Aclaración previa: La denominación de la lengua: “castellano” o “español”

La denominación de “lengua castellana”<sup>41</sup> ha sido objeto de duras críticas, pese a lo cual será el término empleado en esta propuesta por varios motivos. El primero, porque el artículo 3 CE se refiere así a la lengua vehicular que deben conocer y tienen el derecho

---

<sup>41</sup> Véanse las observaciones que realiza sobre el artículo 3º y la denominación de la lengua castellana Jesús Prieto de Pedro, en ALZAGA, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999, pp. 266-267.

a usar todos los españoles. En segundo lugar porque existen numerosos precedentes en España que hablan del castellano, como la Ley Moyano de Instrucción Pública de 1857 (art.68), la Ley de enjuiciamiento Civil de 1881 (art. 601), el Código Civil de 1889 ( art. 684), la Constitución de 1931 (art. 4), la Ley de Enseñanza Primaria de 1945, la Ley de Registro Civil de 1957 (art. 54), el Decreto 1433/1975 sobre incorporación de las lenguas nativas en los programas de enseñanza y el Decreto 2929/1975 sobre uso de las lenguas regionales. Por el contrario, es menos habitual la referencia a la lengua española en nuestra legislación, como se recoge en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1882 (art. 440) y la Ley de Educación de 1970 (art. 24). En tercer lugar, porque, desde un punto de vista comparado, no existe un referente claro sobre cuál debe ser la denominación de la lengua de uso en Iberoamérica. Así pues, son más las Constituciones hispanoamericanas que no se pronuncian sobre el nombre de la lengua (Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, Guatemala, Méjico, República Dominicana, Uruguay), que las que prefieren el castellano (Colombia, El Salvador, Perú y Venezuela) o las que hablan del español (Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay).

Por consiguiente, al hablar de español, debe atenderse la sugerencia de la Real Academia de la Lengua de la sinonimia entre “español” y “castellano”, de modo que no cabría suponer que el castellano es patrimonio de una única región, Castilla, sino que todas las regiones y nacionalidades habidas en España colaboran en la conservación y enriquecimiento de la lengua castellana o española.

## 4.2. La reforma de la Constitución

Al abordar la reforma de la Constitución, conviene señalar, en primer lugar, que en la presente propuesta se ha optado por una revisión del Título VIII de la misma, y no del artículo 3 CE, para evitar la reforma agravada. De este modo, se propone una nueva redacción del artículo 149.1, introduciendo un apartado adicional, como sigue:

Nuevo artículo 149.1.33<sup>a</sup>:

*Todos los órganos de la Administración General del Estado habrán de usar la lengua castellana en cualquier parte del territorio nacional o en el exterior.*

*El Estado tiene competencia exclusiva para regular y garantizar el derecho al uso del castellano, activa y pasivamente, en las Comunidades con lengua cooficial, sin perjuicio del derecho de la Comunidad Autónoma a regular el uso de su lengua singular en sus servicios propios.*

*Dentro de la anterior facultad, el Estado regulará y garantizará que, sin perjuicio de la enseñanza obligatoria de la lengua castellana y cooficial donde la haya, todos los españoles puedan optar en la enseñanza pública por la lengua vehicular que elijan entre las cooficiales, y que las ayudas del sector público a la enseñanza, no discriminen por razón de lengua.*

*Los Poderes Públicos se abstendrán de regular las lenguas de comunicación de los ciudadanos entre sí.*

#### **4.3. Propuesta de Ley Orgánica de defensa y protección del castellano**

Partiendo de la consideración de que el artículo 149.1.1 de la CE asigna al Estado la regulación básica en materia de igualdad, porque afecta a los derechos fundamentales de los y las españolas, parece necesaria la regulación mediante una ley orgánica de los usos del castellano como lengua vehicular. Por este motivo, se presenta aquí la siguiente propuesta de Ley Orgánica de Defensa, Promoción y Protección de la lengua castellana que, si bien no pretende ser exhaustiva, al menos aspira a recoger algunas de las cuestiones fundamentales que urgiría regular. A este respecto, para facilitar la exposición de la misma (y puesto que se han comentado ya muchas cuestiones sobre la justificación de la citada Ley en la introducción, no se ha incluido una exposición de motivos de la Ley en la propuesta).



*Ley Orgánica X/XXX de defensa, promoción y protección del castellano*

**Propuesta**

**Artículo 1.- Objeto**

*El objeto de la presente Ley es reconocer la pluralidad lingüística de España y garantizar a todos los españoles el uso de sus lenguas y modalidades lingüísticas propias como un legado cultural e histórico que debe ser conservado.*

*Es, asimismo, objeto de esta ley propiciar la conservación, promoción, enseñanza y difusión del castellano y del patrimonio histórico y cultural común que se deriva del mismo.*

**Artículo 2.- Las lenguas españolas**

- 1. El castellano es lengua oficial en todo el territorio español*
- 2. Las demás lenguas españolas podrán ser también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas si así lo disponen sus respectivos Estatutos de Autonomía*

**Artículo 3.- Derechos y deberes lingüísticos**

- 1. Se reconocen a los ciudadanos españoles los siguientes derechos y deberes lingüísticos:*
  - a. El deber constitucional de todos los ciudadanos españoles de conocer la lengua castellana.*
  - b. El derecho fundamental de los ciudadanos españoles de usar, de manera activa y pasiva, el castellano, en cualquier circunstancia, ya sea en las relaciones entre particulares o con los poderes públicos.*
  - c. El derecho de todos los ciudadanos españoles expresarse en castellano en todas sus relaciones con las Administraciones Públicas y la Administración de Justicia.*
  - d. El derecho a recibir la educación en castellano. Este derecho será extensivo a cualquier tipo y nivel de enseñanza, desde la etapa infantil hasta la universitaria*

*e. El derecho de los padres a elegir la lengua vehicular de enseñanza en la que desean escolarizar a sus hijos.*

*f. El derecho que tiene todo ciudadano español a circular libremente por el territorio español y a establecerse en cualquier parte del mismo, sin que exista ningún tipo de obstáculo o barrera lingüística que menoscabe el ejercicio de este derecho, de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales ratificados por España.*

- 1. Nadie podrá ser discriminado por razón lingüística.*
- 2. Los poderes públicos garantizarán el ejercicio de estos derechos, a fin de que sean efectivos y reales*

*Artículo 4.- Promoción del castellano como patrimonio cultural común*

- 1. Se reconoce el castellano como patrimonio cultural común de todos los españoles, junto con las demás lenguas españolas.*
- 2. El patrimonio lingüístico castellano está constituido por todos los bienes materiales e inmateriales de relevancia lingüística relacionados con la historia y la cultura de la lengua castellana.*
- 3. Con el fin de conservar, promocionar y difundir el castellano, los poderes públicos llevarán a cabo todas las actuaciones necesarias en el ámbito de la enseñanza y la cultura.*

*Artículo 5.- Dignificación de la lengua castellana*

*Los poderes públicos arbitrarán las medidas necesarias de información, dignificación y difusión del castellano, a fin de promover el correcto conocimiento de la realidad lingüística española.*

*Artículo 6.- Enseñanza de la lengua castellana*

- 1. Se garantiza el derecho a la enseñanza en castellano. La enseñanza en las demás lenguas cooficiales será voluntaria. Todas las Administraciones públicas garantizarán este derecho mediante una oferta adecuada en los centros educativos y en todos los niveles y etapas educativas.*
- 2. Sin perjuicio de lo anteriormente dispuesto, la Administración General del Estado tomará las medidas necesarias para asegurar en todo el territorio español la enseñanza de la historia y la cultura de las que es expresión el castellano, como patrimonio común de todos los españoles.*

**Artículo 7.- Relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas y la Administración de Justicia**

1. Todos los ciudadanos tienen derecho a expresarse de forma oral y escrita en castellano y en las demás lenguas cooficiales en sus relaciones con las Administraciones Públicas y la Administración de Justicia, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley y en los Estatutos de Autonomía.
2. A los efectos previstos en el anterior apartado, las respectivas Administraciones pondrán a disposición de los ciudadanos formularios y textos administrativo en castellano, así como en las demás lenguas cooficiales, de acuerdo con la presente Ley y los Estatutos de Autonomía.

**Artículo 8.- De los requisitos lingüísticos exigibles a los empleados públicos**

1. Para el acceso al empleo público podrá exigirse el conocimiento de una lengua cooficial con el castellano, exclusivamente cuando la naturaleza del puesto de trabajo así lo requiera. En ningún caso, el conocimiento de la lengua cooficial será requisito ineludible para el acceso al empleo público en cualquier Administración, excepto en aquellos casos en los que el puesto de trabajo esté directamente relacionado con la enseñanza de una lengua cooficial. El grado de conocimiento de la lengua cooficial exigible será adaptado a las características del puesto de trabajo que se vaya a desempeñar.
2. Las pruebas de acceso a cualquier empleo público, que no sean pruebas específicas de conocimiento de una determinada lengua, podrán realizarse por parte del aspirante en cualquiera de las lenguas cooficiales, salvo que se trate de puestos de trabajo de habilitación nacional, en cuyo caso habrán de realizarse en castellano.
3. Al personal perteneciente a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado no podrá exigirse el conocimiento de ninguna lengua diferente del castellano.

**Artículo 9.- Tutela administrativa y judicial**

1. Los poderes públicos adoptarán cuantas medidas sean precisas para impedir la discriminación de los ciudadanos por el hecho de emplear el castellano como lengua vehicular.
2. Los ciudadanos podrán dirigirse a los jueces y tribunales, de acuerdo con la legislación vigente, para ser amparados en el ejercicio de sus

*derechos lingüísticos reconocidos en esta Ley.*

**Artículo 10.- La autoridad lingüística**

*La Real Academia de la Lengua Española será la autoridad lingüística para establecer el uso correcto del castellano.*

**Artículo 11.- Toponimia**

*En los territorios en los que existan dos o más lenguas oficiales serán oficiales todas las respectivas formas toponímicas en dichas lenguas.*

**Artículo 12.- Medios de comunicación de titularidad pública**

*En el marco de las distintas regulaciones de los medios de comunicación de titularidad pública, las Administraciones Públicas Autonómicas adoptarán las medidas necesarias a fin de alcanzar los siguientes objetivos:*

- a. promover la emisión en las radios y televisiones públicas de programas en castellano de manera regular para garantizar el bilingüismo en aquellos territorios donde coexistan lenguas oficiales.*
- b. Fomentar la producción y difusión de obras audiovisuales en castellano.*
- c. Fomentar las publicaciones en castellano.*

**Disposición adicional primera**

*Se habilita al Gobierno para dictar las normas reglamentarias que desarrollen esta Ley.*

**Disposición final primera**

*La presente Ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª de la Constitución española.*

**Disposición final segunda**

*La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.*

#### 4.4. La necesidad de una Ley de armonización

Por último, junto a la reforma del artículo 149 CE y la aprobación de una Ley Orgánica para proteger y promocionar el castellano, se sostiene que parece oportuno completar dicha propuesta con la aprobación de una ley de armonización del uso del castellano y las demás lenguas cooficiales.

A este respecto, cabe recordar que, pese al precedente fracasado de la LOAPA, el artículo 150.3 CE dispone que *“el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara la apreciación de esta necesidad”*. En este sentido, la protección de la lengua y la cultura estaría dentro de las materias en las que el interés general exigiría establecer una armonización de las disposiciones normativas.

Más aún, el artículo 46 CE establece que todos los poderes públicos están obligados a intervenir en la conservación y la promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España. Parte de ese patrimonio es, sin duda alguna, la lengua castellana. Para ello, el artículo 149.1.28 atribuye al Estado la competencia exclusiva para la *“defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español”*, al tiempo que el artículo 148 CE, en sus apartados 15, 16 y 17, recoge distintas materias relacionadas con la cultura como asumibles por las Comunidades Autónomas. En consecuencia, fruto de esta complejidad competencial, el Tribunal Constitucional ha afirmado, en sus sentencias STC 84/1983 y STC 49/1984, que existe una concurrencia de competencias entre Estado y CCAA en materia de cultura. Esta imprecisión y concurrencia competencial impregnaría, por tanto, desde la protección hasta el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico.

Así pues, partiendo de dicha concurrencia y de la necesidad de armonizar la compleja legislación al respecto, se plantea aquí la pertinencia de debatir sobre la oportunidad de aprobar la citada ley de armonización, en lugar de una ley ordinaria, sin pretender por ello entrar en el articulado para no excederme en la exposición y poder abrir el debate a los compañeros del Aula.

## 5. Bibliografía

- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 12 tomos, 1996-1999.
- ALCARAZ RAMOS, Manuel, *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 1999.
- ARIZTONDO AKARREGI, Josune, “La política lingüística en la Comunidad Autónoma”, SAUCA, José María (ed.), *Lenguas, política, derechos*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, pp.105-114.
- GURRERA ROIG, Matilde, “El pluralismo lingüístico en la Constitución”, en BALADO, Manuel y José A. García Regueiro (dir.), *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*, Bosch, Barcelona, 2003, pp. 979-984.
- HERRERO DE MIÑON, Miguel, *Estudios jurídicos sobre la Ley de política lingüística*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- LODARES, Juan Ramón, *Lengua y patria: sobre el nacionalismo lingüístico en España*, Taurus, Madrid, 2001
- TEJERINA MONTAÑA, Benjamín, *Nacionalismo y lengua : los procesos de cambio lingüístico en el País Vasco*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.
- VERNET I LLOBET, Jaume, “Cultura, derecho lingüístico y derecho constitucional”, en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, *Derecho constitucional y cultura : estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 217-235.

# Educación, nación y estado de (las) autonomías<sup>42</sup>

DR. D. TEÓFILO GONZÁLEZ VILA

Inspector Numerario de Enseñanza Media del Estado. Catedrático de Filosofía de Escuelas Universitarias de Formación de Profesorado. Miembro del Aula Política

## 1. La necesidad ampliamente sentida de una revisión radical del Estado de Autonomías. Especialmente en Educación: Necesidad de una formación común nacional española

Una mayoría cada vez más amplia parece considerar conveniente, cuando no urgentemente necesaria, una revisión profunda del llamado Estado de (las) Autonomías tal como se ha desarrollado y aún está en desarrollo, en una deriva de carácter confederal, mucho más allá, pues, de las previsiones constitucionales de 1978. Esa revisión del actual modelo fáctico de distribución territorial del poder en España supondría volver a dotar al Estado de modo efectivo de competencias con las que poder asegurar la unidad de España, en todos los órdenes, sin perjuicio del cultivo de compatibles peculiaridades regionales. Y entre las competencias que habrían de ser reasumidas por el Estado y reservadas a éste en términos que le permitan (y obliguen a) asegurar eficazmente la unidad pocos dejan de incluir en lugar preferente las referidas a la Educación. No sin razón puede decirse que es en el ámbito de la Educación donde se percibe o puede

---

<sup>42</sup> El presente escrito se ha elaborado a partir de unas notas utilizadas como base para una exposición oral en el Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU San Pablo (Madrid).



constatarse con más claridad cómo la implantación del modelo autonómico ha rebasado los límites de una profunda descentralización y producido grietas profundas que no sólo ponen seriamente en cuestión la unidad básica substancial del sistema (subsistema) educativo sino que agravan de modo alarmante la amenaza general de fragmentación del entero sistema estatal.

Existe la espontánea generalizada firme convicción de que una educación básica común de todos los integrantes de una nación (la que se considere) es sencillamente imprescindible para fundamentar, robustecer, mantener su cohesión, su unidad. Se trata de una obviedad. Una formación básica común nacional española es sin duda condición imprescindible como fundamento y garantía de la pervivencia de España misma como nación. No se trata de la mera *instrucción* común, entendida como transmisión de conocimientos que pueden y deben compartir los administrativamente integrados en unidades políticas de la más amplia extensión, ni se trata de la correspondiente a saberes teóricos, instrumentales, científicos y técnicos cuyos contenidos son de valor universal. Hablamos de la *formación*<sup>43</sup> que va entrañada en la misma *crianza* bio-cultural que, desde el mismo seno materno, proporcionan la familia y la nación, formación que determina una primera identidad de suyo abierta a otras ulteriores compatibles en un proceso de integración de la persona en áreas comunitarias cada vez más amplias hasta la universal humana.

---

<sup>43</sup> Dentro de la *educación* se puede ciertamente (y se suele) distinguir entre lo *instructivo* y lo *formativo*. Con el término *educación* se hace también frecuentemente referencia directa solo a lo *formativo*. Esa distinción *conceptual* entre lo instructivo y lo formativo o educativo o, sencillamente, entre instrucción y educación es válida, epistemológicamente útil y, como en este caso, necesaria. De modo correspondiente podemos y debemos distinguir entre, por una parte, fines y contenidos propia y preferentemente instructivos y, por otra, fines y contenidos propia y preferentemente educativos-formativos. Pero es preciso advertir que esas distinciones conceptuales no suponen una *separación real* en cuanto no es posible educar-formar sin instruir y no hay instrucción que no sea a la vez educativa-formativa, con independencia de que el peso relativo de lo instructivo y lo formativo sea distinto en distintos momentos y niveles del proceso educativo general. Es a la formación o educación (no tanto, o no en absoluto, a la instrucción) a la que estarán inmediatamente referidas las diferentes y, con frecuencia, encontradas pretensiones de diversas instancias y poderes (familia, nación, estado...).

## 2. Educación y nación

Hay una relación *natural* bio-cultural entre persona y nación y, por lo mismo, entre educación y nación. Al grupo étnico-cultural al que cada uno pertenece se le puede llamar *nación* (de *nacer*), puesto que en él *nacemos*. La persona ni existe ni puede existir sino en un concretísimo modo de serlo, determinado por una serie de factores incontables, desde los físicos y bioquímicos a los espirituales, proporcionados desde el mismo útero maternal por el útero cultural que suponen la familia, la tribu, la nación...

Ninguna persona lo es en abstracto, desencarnada. Y, ciertamente, las notas de mi concreción existencial y entre ellas las que debo a *mi nación* no son un simple revestimiento sin importancia sino *lugar de encarnación de la esencia humana en mí*. Por eso mismo, –quede ya dicho– no puedo sin contravenir una exigencia moral radical ni sin contradicción, defender mis propias diferencias (la nacional entre ellas) en términos contrarios a la dignidad de la persona ni en la mía ni en ninguna otra (dicho sea en términos de kantianos ecos). Por eso se ha dicho: “Si... se debe exigir una sana *primacía de la familia* en el conjunto de la acción *educativa* del hombre para una verdadera humanidad, debe situarse también en la misma línea *el derecho de la nación*; se le debe situar también *en la base de la cultura y de la educación*. La nación es, en efecto, la gran comunidad de los hombres que están unidos por diversos vínculos, pero sobre todo, precisamente, por la cultura. La nación existe “*por*” y “*para*” la cultura, y así es ella la gran educadora de los hombres para que puedan “ser más” en la comunidad”<sup>44</sup>.

La formación biocultural, familiar, nacional, identitaria es, pues, un hecho ineludible para cada persona, así como una necesidad natural insoslayable y condición de pervivencia de ese mismo útero

---

<sup>44</sup> Juan Pablo II, *Discurso a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, 2 de junio de 1980, n. 14. Y en la misma ocasión advertía: “Lo que digo aquí respecto al derecho de la nación a fundamentar su cultura y su porvenir, no es el eco de ningún “nacionalismo”, sino que se trata de un *elemento estable de la experiencia humana* y de las *perspectivas humanistas del desarrollo del hombre*” (Juan Pablo II, *ibídem*).

nato-cultural-nacional en el que recibimos las originarias concreciones de nuestra encarnación personal. El establecimiento histórico de los sistemas educativos formales institucionales obedece a la sentida necesidad y al propósito de consolidar, hacer progresar, engrandecer la *nación* correspondiente. Se trataba de instituir sistemas educativos *nacionales* destinados a generalizar una común formación *nacional* de quienes integran una *nación*. Se da por supuesta una fundamental correspondencia entre una nación, un estado, una formación común de todos los que la y lo integran<sup>45</sup>.

### 3. Nuestra tesis y su primer supuesto

En nuestro caso sostenemos la necesidad de una formación básica común nacional en todo el territorio del actual estado español, correspondiente a una única nación, la española. Afirmar la exigencia de tal formación básica común es, obviamente, afirmar como supuesto real fundamental la efectiva existencia misma de esa nación española como única en el estado español, a la que pertenecerán todos los que son ciudadanos de ese estado y cuentan, como tales, también con la nacionalidad española “administrativa”<sup>46</sup>. Pero,

<sup>45</sup> En la institución de la Unión Europea, sus estados-miembros se han cuidado de no atribuirle a ésta competencias propiamente educativas pues no pueden desprenderse del medio y garantía de la respectiva identidad nacional. No habrá inconveniente en unificar programas de *instrucción* de las más diversas ramas de conocimientos y habilidades técnicas. Y se avanza desde la tradicional *homologación* de títulos profesionales hacia una *homologación antecedente* de programas “instructivos” de contenidos técnicos... Pero no habrá posibilidad de una verdadera formación identitaria europea hasta que no haya  *europeos de nación* o lo que es lo mismo hasta que no haya una *nación europea* en el sentido más propio del término nación. (Lo cual obviamente supondrá, según algunos, un proceso incierto y larguísimo...).

<sup>46</sup> Si dijéramos que los integrantes de la nación *española* son los *españoles*, se nos podrían acusar con razón de formular una vacía tautología e incurrir con ella en un manifiesto círculo vicioso. Para evitar semejante reparo afirmamos aquí la identidad *material* entre *españoles* y *ciudadanos del estado español* (o dotados de nacionalidad [administrativa] española). Se nos dirá que en este caso incluiríamos entre los *nacionales* españoles a quienes no lo son “*de nación*” sino, digámoslo así, “*de administración*”. A esto cabe responder que también es real la nacionalidad sobrevenida por circunstancia distinta del nacimiento tal como se reconoce en el dicho español de que “*no se es de donde se nace sino de donde se paca*”. En todo caso, los *nacionales por administración* lo son en un número “matemáticamente irrelevante”. La objeción que, en todo caso, se formule contra nuestra decisión de considerar españoles a todos los administrativamente tales será asimismo irrelevante frente a la circular tautología en que incurriríamos de otro modo. Por otra parte, el mismo problema se planteará a quien haya de definir quiénes son los gallegos o los andaluces etc. salvo que se quiera optar por un criterio rigurosamente étnico (racista) cuya aplicación, aparte consideraciones morales, daría lugar a otros muchos problemas.

siendo esto así, no podremos ignorar que hay quienes niegan radicalmente tal supuesto. Con lo cual no podremos dejar de llegar a la discusión sobre la existencia misma de una única nación, la española, en la unidad del actual estado español, territorial e institucionalmente considerado. Vayamos por partes.

### **3.1. En este momento no se existe una formación básica común española. Qué es lo básico substancialmente común**

En el presente momento español (2013) no puede decirse que esté asegurada ni aun realmente establecida y exigida una verdadera *formación común nacional de todos los integrantes de la nación española* entendida ésta como única existente en el estado español y con la que éste se corresponde plenamente. Empecemos por fijar el concepto mismo de lo básico común como contenido y soporte de la igualdad substancial de todos los integrantes del conjunto que se considera. Lo básico común, como garantía de esa igualdad sustantiva, ha de ser “por definición” de mayor peso que los elementos diferenciales en cuya virtud los substancialmente iguales presentan entre sí determinadas variantes que habrán de ser consideradas, en la terminología adoptada, “accidentales”. En el caso que consideramos, se podrá decir que se da una formación básica común de todos los españoles como tales si los elementos idénticos o comunes presentes en la que efectivamente reciben todos y cada uno de ellos son de mayor peso que los elementos diferenciales que pueda incluir la formación que de hecho reciba cada uno en distintos lugares del territorio español. De lo contrario, la formación que todos reciban, aunque en todos los casos presente algunos rasgos comunes, no podría considerarse básica o substancialmente la misma o común. De una serie de sujetos cuyos rasgos diferenciales son de más peso que los comunes no diremos que son iguales sino que son, en suma, diferentes. No es lo mismo, ciertamente, decir de unos sujetos que son iguales con algunas características accidentales diferenciales que decir que son diferentes con alguna accidental lejana semejanza. No es lo mismo *un* sistema educativo con variantes muy significativas que –como

se ha dicho con amargo humor– diecisiete sistemas educativos que guardan todavía entre sí cierto “parecido”...

### **3.2. Las llamadas “enseñanzas mínimas” no aseguran una formación común española**

Desde los primeros pasos legislativos de desarrollo y aplicación de las previsiones educativas de la Constitución 1978, se ha empleado la expresión “enseñanzas mínimas” para hacer referencia a las que corresponde al Estado establecer, dentro del sistema educativo, precisamente como garantía de una formación básica común de todos los “escolares” en todo el territorio español. Y desde el primer momento los nacionalistas (que, en negociaciones políticas desarrolladas en sede parlamentaria, indujeron el uso de esa expresión) pretendieron entender las “enseñanzas mínimas” como un mínimo de enseñanzas (que en cuanto tal no podía asegurar una formación realmente común). Ahora bien: con independencia de que la expresión “enseñanzas mínimas” pueda considerarse no especialmente afortunada, las así denominadas eran en el contexto de la ley que por primera vez las prevé<sup>47</sup> y son, sin lugar a ambigüedad alguna, *las mínimas comunes necesarias para garantizar, precisamente, una formación común de todos en todo el territorio español*. Y es evidente, como se ha dicho, que unas enseñanzas mínimas comunes con la indicada finalidad han de tener mayor peso curricular que las posibles adicionales “diferenciales” impartidas en diversas zonas dentro de ese territorio.

### **3.3. El Tribunal Constitucional y las enseñanzas mínimas (sentido, finalidad y alcance)**

Que así han de entenderse el sentido y finalidad de tales “enseñanzas mínimas” quedó además claramente establecido por el

---

<sup>47</sup> La Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE de 27 de junio), Disposición Adicional [única], 2, b, establece: “En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado: ...b) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español”.

Tribunal Constitucional en varias tempranas sentencias en las que de modo expreso examina el contenido y alcance de ese concepto: SSTC 87/1983 y 88/1983, ambas de 27 de octubre<sup>48</sup>. Tal como en éstas declara el TC, “la finalidad de la competencia estatal relativa a las enseñanzas mínimas [...] es con toda evidencia la de conseguir *una formación común* en un determinado nivel *de todos los escolares...*, sea cual sea la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan, lo que deriva de los artículos 27 y 149.1.30 de la Constitución”<sup>49</sup>. Y esta competencia estatal para “fijar las enseñanzas mínimas, –sentencia asimismo el TC– lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la concreción de su contenido,... y la fijación de horarios mínimos”<sup>50</sup>.

#### 4. **Excursus: Formación común, lengua, derechos lingüísticos**

La formación común que propugnamos no necesariamente ha de serlo también en razón de la lengua en que se imparte o, dicho de otro modo, no exige que sea asimismo común, única, la misma, la lengua *vehicular*, es decir, aquella que se usa como “vehículo” para impartir las enseñanzas correspondientes, aquella *en que* se enseña-aprende.

En los conflictos que dieron lugar a las sentencias del Tribunal Constitucional antes referidas, sobre el alcance del concepto de enseñanzas mínimas y de la competencia estatal para fijarla, la comunidad autónoma recurrente consideraba que en todo caso el Estado se

---

<sup>48</sup> Y ambas en BOE de 2 de diciembre de 1983.

<sup>49</sup> Así en la STC 88/1983, FJ 3 (que recoge las mismas consideraciones vertidas en STC 87/1983, FJ 4).

<sup>50</sup> Y añade: “aunque ello no se recoja explícitamente en el nivel de regulación de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, que no tenía por qué concretar el contenido del concepto” (Ibidem). Por otra parte, el hecho de que los horarios asignados por el Estado a las enseñanzas mínimas en el caso al que se refiere la STC 88/1983 sumen diecisiete horas y media de las veinticinco horas semanales lectivas que en total se establecen para las enseñanzas en el nivel considerado, de tal modo que quedan sólo siete horas y media a disposición de la Comunidad Autónoma recurrente, no supone, según el TC, que la regulación estatal invada en modo alguno el margen que debe quedar abierto al ejercicio de las facultades autonómicas correspondientes (STC 88/1983, FJ 5). Es decir: para el TC menos de un tercio del espacio regulable era margen suficiente para el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas.

excedía en el ejercicio de su competencia al establecer los horarios correspondientes en un porcentaje que no dejaba el debido margen para el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas ni, en concreto, para dar cabida a la enseñanza del euskera. Esto le permite al Tribunal Constitucional: -a) reconocer que, dadas las previsiones constitucionales y estatutarias aplicables al caso, el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto *del* castellano como *de* la lengua de la Comunidad, que tenga carácter de lengua oficial; -b) señalar que en la norma estatal controvertida, el Gobierno (del Estado) fija los horarios mínimos para todo el territorio nacional, y en cuanto hace a la lengua, sólo en relación con el castellano, “única lengua que es oficial en todo su territorio y que, por tanto, debe enseñarse en todo él con arreglo a unos mismos criterios concernientes tanto a los contenidos como a los horarios mínimos”; -c) dejar sentado que esos horarios mínimos (en cuanto correspondientes a las enseñanzas mínimas) establecidos para la enseñanza del castellano, dejan margen suficiente para la enseñanza de la lengua cooficial en el territorio de la Comunidad y el ejercicio de las competencias que a ésta le correspondan<sup>51</sup>.

Está claro que la formación común no se ve impedida de serlo, de ser común, por el hecho de que, además de la enseñanza *del* castellano, se imparta en el territorio de determinadas comunidades la enseñanza *de* la lengua peculiar a la que, en virtud del correspondiente Estatuto, le corresponde allí la condición de oficial (cooficial junto con la española, oficial en todo el territorio del Estado español). Y esto, obviamente, siempre que esa enseñanza de la lengua peculiar autonómica se incluya en el bloque de aquellos contenidos diferenciales cuyo conjunto, como ya quedó claro, deberá tener menor peso curricular que el conjunto de los comunes, ya que, si así no fuera, no podría hablarse de una formación española común.

---

<sup>51</sup> V. SSTC 87/1983, FJ 5 y 88/1983, FJ 4.

Salvada la condición inmediatamente antes formulada, ninguna dificultad para la formación común representa la enseñanza *de* esas peculiares lenguas autonómicas. Al incluir la enseñanza de esa lengua en el currículo (con los límites señalados), las autoridades autonómicas correspondientes ejercen la misma competencias, digamos, *académica* en uso de la cual pueden incluir legítimamente otros contenidos (como, p.e., sobre la industria más importante en su territorio). Por lo demás adviértase el sentido últimamente *condicional* de la imposición académica de las materias incluidas en un currículo: si quieres obtener tal acreditación deberás cursar y superar mediante tales pruebas estas asignaturas o materias.

El problema realmente grave que se plantea en relación con la lengua en el ámbito de la Educación en determinadas CCAA proviene de *la imposición de la lengua peculiar como única lengua vehicular*, no como lengua *que* se enseña (esto, acabamos de decir, no ofrece ningún fundado reparo), sino como lengua *en que* se ha de enseñar. Esto no es ya un problema meramente escolar, educativo, sino que nos pone ante un caso de violación de derechos fundamentales de las personas sobre las que cae esa imposición. Y el propósito al que obedece esa imposición se hace más claro si se tiene en cuenta que la exigencia del uso obligatorio de solo la lengua peculiar se extiende a todas las relaciones entre los miembros de la comunidad educativa. Si al incluir la enseñanza *de* la lengua peculiar en el currículo, la autoridad autonómica establece una exigencia académica (en último término, decíamos, condicional) para la que se le puede considerar competente, al imponer, en cambio, el uso de esa misma lengua como única vehicular impone un *deber lingüístico* sin competencia alguna para hacerlo (Es el mismo tipo de *deber lingüístico* que indebidamente impone la autoridad autonómica cuando exige el uso de la lengua peculiar en las relaciones comerciales entre particulares, con la singularidad de que en el espacio escolar los alumnos son “blanco”, destinatarios “infalibles”, de semejante exigencia y esto con consecuencias más graves que las de una multa).



Ante las sentencias que obligan a atender a unos determinados alumnos en la otra lengua oficial, la que lo es en todo el territorio del Estado, se ha recurrido a unos procedimientos de atención presuntamente personalizada que refuerzan la marginación de los afectados. Sin duda esas previsiones impositivas del uso de la lengua peculiar en todas las relaciones dentro del espacio escolar suponen una total *inmersión* en dicha lengua y sin duda la “*inmersión*” es una técnica de aprendizaje de un idioma a la que recurren, en cursos a veces muy costosos, quienes quieren aprenderlo bien y en un tiempo proporcionalmente corto. Pero la *inmersión* lingüística escolar a la que nos referimos, impuesta por la fuerza a quienes la reciben / padecen constituye una grave violación de derechos fundamentales de la persona y, entre ellos, el derecho a la educación cuyo ejercicio se ve gravemente obstaculizado, cuando no impedido, en cuanto esa *inmersión* dificulta, hasta el extremo, quizá en no pocos casos, de hacerla imposible, la adquisición de conocimientos de otras materias.

Como hemos dicho y conviene recalcar, el problema de la lengua *en que* se enseña no es un problema escolar. Y no puede admitirse como “fin” que justifique el “medio” de imposición lingüística alguna el propósito expresamente invocado por determinadas autoridades autonómicas de no separar a los alumnos ni a la población en general en guetos lingüísticos o el de favorecer la expansión de una lengua en compensación por la represión de que antaño fuera objeto su uso o, menos aún, según manifestaciones más graves y por eso quizá menos frecuentes, por un proyecto político de construcción “nacional”. Quienes utilizan su poder político para imponer su lengua (en los casos aquí considerados la peculiar de su Comunidad Autónoma) lo hacen sobre el supuesto, al que explícitamente apelan, de que esa lengua es la propia de la tierra.

Por todo lo cual, parece conveniente afirmar enérgicamente algunas obviedades. Y permítanme hacerlo con términos empleados en otras ocasiones: “Las tierras no tienen lengua. Las lenguas no tienen derechos. Son las personas las que tienen derechos, deberes y necesidades. Con respecto a la lengua, ante todo, derechos y necesidades. No se trata de que las imposiciones lingüísticas de

determinados gobernantes autonómicos ataquen al español (constitucionalmente... llamado castellano). Se trata de que esas disposiciones violan derechos fundamentales de las personas”<sup>52</sup>.

Cuanto acabamos de decir contra la imposición de la lengua peculiar autonómica como única vehicular en el espacio escolar, habríamos de decirlo también en el caso de que, en una de esas CCAA (en cuyo territorio son dos las lenguas cooficiales) la lengua que se impusiera como única vehicular fuera la española. En tales CCAA los ciudadanos tienen reconocido el derecho a usar cualquiera de esas lenguas, según su elección, en todas las actividades y relaciones de su vida, tanto activa como pasivamente. En las relaciones entre particulares, las circunstancias de cada caso y, entre ellas, la cortesía, el buen sentido y los propios legítimos intereses, determinarán cuál sea la lengua que usen los interlocutores. En las relaciones con la Administración pública, con las autoridades, la lengua que ha de usarse es aquella que decida en cada caso la persona que toma la iniciativa o responde a la de la instancia “oficial” de que se trate. El problema de la lengua *en que* se enseña no –conviene recalcarlo– es un problema escolar.

---

<sup>52</sup> Como también he subrayado otras veces, forzar a alguien a hablar una determinada lengua constituye uno de los actos de violencia más graves y repugnantes que se pueden cometer contra la persona, contra la dignidad de la persona” [...]. Los derechos de las personas no pueden sacrificarse en el altar de ningún ídolo nacionalista o ideológico o de cualquier otra índole. Pero es aún más grave e inquietante el que muchos parezcan no advertir esa gravedad y que el carácter totalitario de esas imposiciones lingüísticas pueda pasar inadvertido incluso a sus víctimas” [...] El día en el que una de esas Comunidades Autónomas donde los que mandan quieren imponer “su” lengua como única a todos, se constituyera en estado independiente y la lengua española dejara de ser, para los nacionalistas que hoy las dominan, la oficial de un Estado al que no quieren ahora y entonces habrían dejado de pertenecer, tal vez superarán el complejo que les hace ver en ella un signo y un medio de rechazable sumisión y empezaran a entender que en este contencioso lo que está en juego es el respeto a los derechos de las personas. Porque en ese nuevo estado en el que se transmutara por desgraciada secesión esa Comunidad Autónoma los ciudadanos, los miles y miles de ciudadanos que quieren utilizar la lengua española, activa y pasivamente, en todas sus relaciones, *conservarían su derecho a hacerlo* y habrían de seguir luchando en su defensa contra las imposiciones del nacionalismo totalitario” (González Vila, Teófilo, *¿No es la lengua española!; Son las personas!*, *Análisis Digital*, 2 de julio de 2012: <http://www.analisisdigital.com/>).

## 5. La desvirtuación de las enseñanzas mínimas a partir de la LOGSE<sup>53</sup>

Es un hecho que las *enseñanzas mínimas* tal como fueron reguladas ya en la LOGSE, y lo están en este momento, no responden a las exigencias de la formación nacional básica común de todos los españoles tal como aquí la propugnamos. Lamentablemente, aun después de las referidas SSTC y sin atenderlas en absoluto (quizá porque incluso sencillamente algunos máximos responsables políticos en aquel momento las ignoraban) los *negociadores estales* de la citada ley orgánica aceptaron una concepción de las enseñanzas mínimas según la cual éstas podrían ser reguladas –y de hecho así lo fueron ya en aquella ley– mediante enunciados genéricos y suficientemente imprecisos o “abiertos” cuyo contenido las propias CCAA concretarían. Este modo de entender las llamadas *enseñanzas mínimas* entraba en abierta contradicción con la finalidad misma que justificaba la existencia de éstas. Se ignoraba que al concepto mismo y a la finalidad de las enseñanzas mínimas pertenece precisamente la exigencia de que no sean susceptibles de desarrollo por parte de las CCAA. En contra de esa esencial exigencia y de la doctrina antes referida del TC, las llamadas *enseñanzas mínimas* que habían de ser estrictamente las mismas en todo el territorio español quedan reguladas en términos que las dejan no sólo expuestas, sino necesitadas de ulteriores desarrollos autonómicos mediante los cuales descenderían a concreciones muy diferentes en las diversas zonas territoriales correspondientes. Lo que se hizo no fue, pues, precisamente “fijar”<sup>54</sup> estas enseñanzas mínimas, sino llevarlas desdibujadas al limbo de elásticos enunciados “flotantes” a la espera de que cada Comunidad

<sup>53</sup> Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE de 4 de octubre de 1990) promovida por los socialistas. Desde la aplicación de esta LOGSE, a ella fundamentalmente responde desde entonces la estructura, contenidos y funcionamiento del sistema educativo en España. Aunque es un lugar común el lamento por los que se dicen frecuentes cambios del sistema educativo, tales cambios no han pasado realmente de la fase de intentos, ya que los avatares políticos han frustrado los proyectos de cambio efectivo y le han asegurado a los postulados de la LOGSE la larga vida de que gozan.

<sup>54</sup> Éste es precisamente el término con que la competencia del Estado en relación con las enseñanzas mínima aparece expresada en la Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE de 27 de junio), Disposición Adicional [única], 2, b.

Autónoma los hiciera bajar a su propio “terreno” (nunca mejor dicho) y los vistiera con el relleno de las diferenciadoras concreciones de su respectivo “traje regional”. Quedaba así frustrada e impedida la finalidad misma que constituye la razón de ser de las enseñanzas mínimas. Quedaba abierta la vía, de inevitable recorrido, hacia una efectiva pluralidad de sistemas curriculares substancialmente diferentes cada vez más distantes. Lo importante, o decisivo, para asegurar la formación básica común se sitúa obviamente en el orden de lo curricular. En Educación el verdadero poder no se sitúa en las competencias *administrativas* (que llevan consigo el manejo de elevadísimos presupuestos) sino en las competencias *curriculares* (aunque no ligadas al manejo de fondos) mediante las cuales se determinan los objetivos, contenidos, criterios de evaluación, métodos de las mismas enseñanzas y de este modo se condiciona, se dirige la formación profunda de los escolares, mediante la transmisión de valores, metas, ideales, etc.<sup>55</sup>. En la situación ¿irreversible? a la que se ha llegado se hace ciertamente muy difícil ¿realmente imposible? garantizar una formación básica común nacional en todo el territorio estatal español.

## 6. Pretensiones confluyentes contra una formación básica común nacional española

El que se adoptara en su momento la débil y errónea concepción de las enseñanzas mínimas que ha conducido a la presente situación no parece que pueda atribuirse –conviene decirlo– a mera ligereza y a ignorancia de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en las antes referidas sentencias, sino a la confluencia de dos corrientes de intereses y pretensiones fácilmente identificables. Por una parte los responsables ministeriales del momento, devotos representantes de determinada pedagogía, querían hacer realidad un *currículo abierto* destinado a una serie de ulteriores concreciones

---

<sup>55</sup> Cuestión distinta, por cierto, aunque importante en otro ámbito de consideraciones, por lo que respecta al *poder educativo*, es el hecho de la influencia de los *maestros mediáticos* extraescolares que compiten muchas veces con manifiesta ventaja frente al *maestro escolar*. No deja de ser significativo que hoy no se apela ya a la autoridad del maestro (*magister dixit*) sino a la de otro agente educativo en casi permanente aparición doméstica: *teledictum est*: “lo han dicho en televisión”, autoridad impersonal: no está en quien en ese medio dice algo sino en el medio mismo donde se dice).

en cascada hasta la terminal del aula (motivo pedagógico); por otra, los representantes autonómicos “nacionalistas” (que eran los interlocutores preferentes) hacían valer sus pretensiones competenciales autonomistas expansivas<sup>56</sup>. En suma: la inexistencia de una verdadera formación nacional común en España no se debe a una casual dejadez normativa, sino que responde sin duda al proyecto objetivo, con independencia del grado de conciencia con que actuaran los aludidos protagonistas, de evitar que semejante formación común se impusiera en su pleno sentido. Cabe pensar que los nacionalistas dan por irreversiblemente consolidada a este respecto la situación, aquí descrita, derivada de la LOGSE. Aceptar una revisión de la normativa básica actual para establecer y hacer realidad una común básica formación nacional española supondría obviamente para ellos un impensable anacrónico retroceso en el camino ya bien avanzado, con aires secesionistas, hacia las propias nuevas fronteras nacionales.

### **6.1. Prueba negativa de la necesidad de una formación básica común española**

La necesidad de una formación nacional común española como condición ineludible para la unidad y pervivencia misma de la nación española se ve negativamente justificada por el hecho de que, en ausencia de la exigencia y efectiva realidad de tal formación, la que se imparte de hecho en los diversos territorios autonómicos está exclusivamente orientada a la afirmación de las identidades particulares peculiares y en los dominados por gobiernos nacionalistas, lo común nacional español llega a verse sistemáticamente atacado, rechazado, negado, ignorado en aras de identidades nacionales que serían inconciliables con la española común. No parece que incurramos en dramática infundada hipérbole si advertimos que de la educación escolar se hace en determinadas zonas un decisivo expreso instrumento para inculcar en la población la pretensión de alcanzar, por la vía de la secesión, la constitución de un estado nuevo independiente en el correspondiente

---

<sup>56</sup> Cf. González Vila, Teófilo, “Competencias estatales y autonómicas en la determinación del currículo o sobre las enseñanzas mínimas comunes”, en AA.VV, *Análisis y situación de las Comunidades Autónomas* (Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2004) pp. 163-195, especialmente pp. 185s.

territorio. En los casos a que se alude, el cultivo educativo sistemático de esas pretensiones identitarias genera inevitablemente una actitud negativa, hostil, hacia la lengua, la cultura, la identidad común del conjunto de aquellos con quienes se comparte la pertenencia política a un mismo Estado, Estado que termina por ser percibido, como asfixiante obstáculo para el despliegue de la cultura propia y en último término como una instancia innecesaria, castrante, opresiva, de la que hay que librarse para realizarse plenamente como nación.

## **6.2. Las razones contra la implantación de una formación básica común española**

Con igual convicción y fuerza con que defendemos la necesidad de una formación común de todos los españoles para asegurar la pervivencia de la nación española y con el mismo tipo de razones se opondrán otros a que reciban tal formación común nacional española quienes, según ellos sostienen, son de *otra* nación por más que se encuentren integrados (*por ahora, todavía, pensarán*) en el estado español.

A los miembros de las, según ellos, diversas naciones cubiertas por la misma estructura política del estado español, y en razón de esta circunstancia, aceptarían que, al igual que a todos los demás pertenecientes a este estado, se les ofreciera e incluso que pudiera legítimamente exigírseles, imponérseles, una *instrucción básica común*. Mediante esa instrucción se les enseñarían los conocimientos y comportamientos necesarios para conducirse, para *funcionar*, correctamente de acuerdo con las normas y usos que regulan y deben orientar las relaciones digamos *externas* de los ciudadanos de ese estado entre sí y con las diversas instituciones y poderes. No considerarían, en cambio, legítimo en absoluto, ni humanamente admisible, que se impusiera una misma *formación* básica común nacional española a quienes, según pretenden, no pertenecen a la nación española. De ningún modo –habrán de sostener– se les puede exigir ni imponer una *educación* propiamente tal que pueda menoscabar su peculiar identidad diferenciada como miembros de una nación que no sería la española.

Las mismas razones, pues, por las que –según nuestra tesis– a los integrantes de la nación española se les ha de proporcionar y exigir una *formación* nacional común española acorde con su identidad nato-cultural (y condición, a la vez, para la pervivencia misma de tal nación) valdrán –según nuestros opositores– para exigir que se respete la necesidad y el derecho que tienen a recibir su propia formación común nacional, distinta de la española, quienes, por más que integrados políticamente-administrativamente en el estado español, pertenezcan a otra nación.

Como advertimos desde el primer momento, planteada la cuestión sobre la necesidad de una formación básica común nacional española sobre el supuesto de la existencia misma de la nación española, nos vemos llevados, por quienes niegan sin más tal supuesto, a la cuestión radical de la existencia misma de la nación española como única en el estado español. No cabe incluir aquí un debate en el que no estaría presente del modo debido una de las partes contendientes. Pero en todo caso, no podemos dejar de reafirmar nuestra posición frente a consideraciones que suelen hacerse en su contra.

## 7. Alcance y sentido de nuestra afirmación de la nación española

Afirmamos que en España no estamos sólo ante un único estado, sino ante *una única verdadera nación española cuyos componentes consideramos materialmente coincidentes con quienes tienen la condición de ciudadanos españoles*<sup>57</sup>. Pero no afirmamos con esto en modo alguno la absoluta uniformidad cultural de esa nación<sup>58</sup>. O dicho en otros términos: afirmamos la existencia de una nación española en cuya génesis sin duda se han fundido “naciones” preexistentes cuyas aportaciones son más o menos identificables y dignas de especial consideración, pero no ponen en cuestión la existencia

---

<sup>57</sup> Cf. supra nota 4.

<sup>58</sup> Por otra parte, defender la unidad de la nación española no significa tampoco en modo alguno defender un concreto sistema o modelo político estructural mediante el cual se articule esa unidad en un momento dado.

de la actual gran nación que han contribuido a fraguar y que es la nación española. La verdadera nación española que afirmamos es en su *génesis* el resultado histórico de la confluencia de *diversas aportaciones nato-culturales que han fraguado y se han fundido en ella*<sup>59</sup>.

Los nutrientes aportados por esos diversos flujos pueden haber quedado diluidos en la corriente de la gran nación resultante en la que todos perviven, o pueden resultar aún reconocibles en sus originarias características. Pero esto no altera el hecho de que aun con esos persistentes rasgos iniciales tales elementos circulan en y por la misma única corriente con la que junto a otros discurren y avanzan en la historia por un mismo cauce. No parece que elementos identitarios *enriquecedores de una nación* (que no existirían, ni ella ni ellos, separados) puedan ser invocados, como ocurre en determinados nacionalismos, como los constitutivos fundamentales de *otra* nación. Que podamos identificar en la única corriente de una nación peces de diversos colores no nos autoriza ni a negar que la corriente por la que circulan es la misma ni menos aún a defender el derecho de esos diversos peces a salirse de esa común, única, corriente en la que viven y se desarrollan “libremente” para desviarse a un pobre regato que además muy probablemente conduce a un letal estanque.

Y esto no deja de ser así por el hecho de que la confluencia de los diversos flujos que da históricamente origen a una nación haya sido resultado de la violencia. Hay en efecto casos en que podría decirse que *el Estado genera nación*, en cuanto ha forzado a convivir a quienes de otro modo hubieran permanecido aislados en distintos y distantes grupos y ha hecho que entre ellas se generaran, se hayan consolidado, enriquecido y mantenido por siglos vínculos familiares, afectivos, culturales, gracias a los cuales han terminado en efecto

---

<sup>59</sup> El efectivo proceso histórico que explica la génesis de una nación permite considerarla, sin contradicción, como *nación de naciones* si entendemos el “de” como “*a partir de*”, esto es, como, según diríamos en latín, *natio ex nationibus* (no en modo alguno como *natio nationum*). Cf. González Vila, Teófilo, “Nación, cultura, y derechos nacionales de la persona”, en El blog de Teófilo González Vila: <http://www.analisisdigital.com/>



por estar y sentirse positivamente fundidos en una verdadera única nación<sup>60</sup>.

### 7.1. La formación común en relación con compatibles diversas pertenencias identitarias en diversos planos

Ciertamente no cabe esperar que asuman nuestra posición tal como queda formulada quienes niegan esa fusión nacional histórica española y pretenden identificar determinados rasgos presentes en ésta no como componentes enriquecedoramente fusionados con otros ella sino como bastiones independientes que identifican, alimentan y sostienen una diversa nación propiamente tal y en cuanto tal provista con la posibilidad y el derecho de constituirse también como entidad política diferenciada del estado en el que actualmente se integran y en el que se mantienen resistentes en la negación de la por nosotros afirmada general fusión nacional española.

Pero, en todo caso, aun cuando se admitiera la existencia de diversas naciones en el estado español, sería posible y necesaria una formación –no una mera instrucción– común en relación con esa *común integración estatal* de todas. Y no sólo porque esa integración sea de hecho, dadas las circunstancias de un determinado momento histórico, la más beneficiosa para esas diversas naciones<sup>61</sup>, sino porque aunque se constituyeran, cada una de ellas, como estados independientes no por eso desaparecería la comunidad que las acoge en un plano supra-estatal. Si estas consideraciones justifican

---

<sup>60</sup> “No se puede desconocer el hecho de que también la pertenencia a un mismo Estado origina formas de aproximación humana y cultural entre todos los individuos y grupos sociales que lo integran. No ha de excluirse tampoco el nacimiento de una conciencia nacional que tienda a coincidir con el ámbito del Estado” (Setién Alberro, J.M., *Obras Completas*. I. Dios: política-paz, idatz, Donosita 1998, p. 880, cl. 2ª).

<sup>61</sup> La *soberanía cultural* que corresponde a toda nación no en todos los casos entraña necesariamente la exigencia de verse coronada por la soberanía política estatal. Y es un hecho que en determinadas circunstancias históricas la agregación de diversas naciones bajo un mismo estado puede ser la fórmula más favorable al desarrollo de esas diversas naciones (Sobre este particular cf. Juan Pablo II, *Discurso a la Quincuagésima Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 5 de octubre de 1995*. n.8).

que hablemos de la necesidad de una *formación común europea*, con más razón deberá hablarse de la necesidad de *una formación común española* por más que hubiéramos de hacerlo por referencia a una comunidad no ya estatal sino histórico-cultural.

## 7.2. Nación: concepción cerrada, concepción abierta

Ahora bien: que se acepte o no la necesidad y legitimidad de esa formación común dependerá en último término del modo como se entiende y vive el concepto mismo y la realidad de la nación a la que uno se considera perteneciente por razones aun de mera crianza. Dos son los modos fundamentales de entender y vivir la nación: los que podemos sencillamente identificar como *cerrado o abierto* y que permiten hablar también de *nación cerrada o nación abierta* cuando la mayoría de quienes la integran la conciben de uno u otro modo. De acuerdo con las consideraciones ya expuestas sobre la exigencia natural, biológica, bio-cultural, de nuestra vinculación nutricia al útero nacional, hemos de decir que *somos lo que somos por nuestra nación. Pero hemos de añadir que no somos, no seremos lo que debemos, lo que estamos llamados a ser*, lo que “exigítivamente” somos, *si no transcendemos la nación*.

Quien se encierra en su identidad nacional y en ella pretende cobijarse por siempre sin asomarse al “peligro exterior”, en obstinada negativa a que le den a luz, a la luz de ulteriores espacios y al revestimiento de ulteriores pertenencias, detiene su crecimiento hacia la plena realización personal y se queda enquistado, necrosado, en una fase fetal, desde la que cualquier más allá aparece como un enemigo contra el que debe defenderse (dicho sea con trazos pedagógicamente extremados). En este modo de entenderla y vivirla, la pertenencia nacional se solidifica como exclusiva y constituye un caparazón excluyente que no permite comunicación de/con el exterior. En esta situación todo lo extraño es *a priori* necesariamente una amenaza. Para quien tiene esa vivencia cerrada, la nación y solo la nación lo es todo y a ella podría dirigirse cuasi idolátricamente para decirle: *todo solo contigo*.

En una concepción y vivencia *abierta* de la nación, la originaria pertenencia nacional, aunque cálido regazo, no nos acapara y cierra frente a lo inhóspito posible del exterior sino que nos fortalece para abrirnos e impulsarnos hacia la apropiación de ulteriores pertenencias perfectamente compatibles con la nacional originaria. Esa vivencia abierta de la pertenencia nacional me impulsa a trascenderla en ámbitos comunitarios de creciente amplitud, altura y profundidad hasta llegar a la integración en el “nosotros” universal de la entera familia humana en el que no me diluyo, sino que alcanzo el grado más alto de auto-poseción en el movimiento más generoso de entrega dilectiva a los demás, a los otros y, para quien goce del sentido de lo trascendente ultramundano, al Otro absoluto. Quienes viven así su pertenencia nacional pueden vivir otras muchas pertenencias sin contradicción, sin pérdida alguna, sin agobio, en perfecta perfecta armonía. En nuestro caso, ese modo de vivencia abierta de la nación le haría decir a quien haya nacido, p.e., en Sevilla que él es a la vez sevillano, andaluz, español, europeo, occidental, terrícola, humano. Quien vive una concepción abierta de la nación podrá decirle a ésta: *ni sin ti ni solo contigo*.

No cabe duda de que en relación con esas diversas pertenencias y en los diversos planos (diversos por su altura, extensión, etc.) a los que pueden considerarse referidas es posible *una correspondiente formación común* de quienes las y los comparten. Negarse a una formación común española aun en la abierta, metanacional, concepción expuesta supondría estar atrapado en una pretensión identitaria ultra-nacionalista hostilmente excluyente, alimentada por una gravemente empobrecedora concepción ultra-cerrada de lo nacional.

Quienes sostenemos por un lado que estamos determinados por nuestra nación y por otra que esta identidad nacional, sin la que no seríamos, no nos cierra sino que nos abre e impulsa a la integración en ámbitos más amplios y a revestir otras identidades compatibles armonizadas y mutuamente enriquecidas, podemos sostener la necesidad imperiosa de asegurar mediante la educación la identidad nacional española común puesto que ésta no impide ni aun menoscaba el cultivo de previas identidades culturales (y, aun para quien

así lo quiera entender, nacionales) ni impide la asunción de otras correspondientes a más amplias y complejas comunidades hasta la constituida por la entera humanidad. Mi identidad nacional española –quede dicho– no impide sino que posibilita mi enriquecedora integración en la identidad europea, occidental, terráquea, humana. Y no olvidemos que la concepción cristiana de la Historia da por supuesta la pervivencia de la pluralidad de etnias, naciones, pueblos, lenguas aun en la fase escatológica de implantación de la Jerusalén celestial (Ap 7, 9-10).

### 7.3. La evolución natural de las especies sociopolíticas

Junto a esta vivencia integradora de plurales pertenencias identitarias, aun *lato sensu* nacionales, la concepción abierta de la nación, de lo nacional, nos sitúa asimismo en el reconocimiento de la que llamo *evolución natural de las especies sociopolíticas*, entre las que se incluirían las nacionales. Para el nacionalista esencialista, tal evolución resulta impensable. “Advirtamos –como he señalado en otro lugar– el carácter *antihistórico* de los petrificados *presuntos derechos históricos*: La pretensiones nacionalistas secesionistas se remiten a derechos históricos desde una concepción verdaderamente *antihistórica*. De acuerdo con esas pretensiones, en efecto, en su decurso *la historia* (constante devenir, *constante-dejar-de-ser* para *siempre-ir-siendo*) *generaría productos sustraídos a toda evolución histórica*, unos a modo de *fragmentos históricos antihistóricamente petrificados* que albergarían la reclamación *inmutable* de que se les reconozca un estatuto estatal, a partir del cual ¿tal vez adquirirían vida y podría evolucionar quizá hasta volver a dejar de ser estados y diluirse en unidades políticas superiores?

No deja de ser sorprendente el que “cuando ya parece fuera de duda el hecho la evolución de las especies ‘naturales’, incluidas las geológicas, haya quienes se empeñan en sostener que permanecen inmutables, al margen de todo proceso evolutivo, precisamente las que podemos llamar ‘especies históricas sociopolíticas’, siendo así que, por el contrario, éstas habrían de ser concebidas, por su propia

mayor liquidez y fluidez, como las evolucionistamente más dinámicas, ligeras y cambiantes”<sup>62</sup>.

Por nuestra parte, cuando consideramos necesaria aquí y ahora una formación común española, no por eso elevamos “la unidad de España a *sempiterna esencia inmutable* ni negamos la posibilidad de otras posibles futuras formas de existencia de lo que hoy España es” Como hubo un tiempo en el que no existía la nación española, no puede, obviamente, negarse que llegue otro, siglos mediantes, en que haya dejado de existir por una u otra razón y muy probablemente por su fusión en una unidad nacional más amplia situada en este momento en el mundo de lo razonablemente pensable. Dicho lo cual, cabe añadir que hay razones para augurar una larga actualidad futura al *aquí y ahora* del momento histórico en el que existe una verdadera nación española tal como aquí la concebimos<sup>63</sup>.

## 8. Apéndice

### PREVISIONES CONSTITUCIONALES SOBRE COMPETENCIAS DEL ESTADO NECESARIAS PARA ASEGURAR LA UNIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO Y CON ELLA UNA FORMACIÓN BÁSICA COMÚN DE TODOS LOS ESCOLARES EN ESPAÑA

#### Propuesta

Hemos partido de la necesidad, cada vez más ampliamente sentida en la sociedad española, de una profunda revisión del Estado de (las) Autonomías, mediante la cual se dote al Estado de competencias exclusivas eficaces para asegurar la unidad de España y, entre éstas suelen mencionarse en lugar preferente las educativas. La revisión que se propugna supone sin duda alguna la de la Constitución misma. Se ofrecen a continuación unas propuestas sobre cuáles habrían de ser las previsiones constitucionales necesarias para una distribución

---

<sup>62</sup> Cf. González Vila, T., “La unidad de España: razones morales para defenderla (segunda, última, parte)”, 15 de febrero de 2013, en Análisis Digital, El blog de Teófilo González Vila: <http://www.analisisdigital.com/>

<sup>63</sup> *Ibidem.*

de competencias educativas, establecidas mediante un cuadro claro definitivamente cerrado, en que quedaran rigurosamente garantizadas aquellas con que el Estado debe estar dotado para asegurar la unidad del sistema educativo y con ella una formación básica común en toda España, fundamento y condición, en último término, de la misma unidad de ésta. En la siguiente propuesta se prevé también la atribución de determinadas facultades o funciones en el ámbito educativo a órganos político-administrativos infra-estatales (a los que aquí se les llama todavía Comunidades Autónomas).

#### A.- Competencias educativas del estado

Es al Estado al que corresponde en exclusiva la competencia para:

- Establecer las normas que, sin perjuicio de la autonomía que corresponde a la Universidad<sup>64</sup>, garanticen las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el acceso a las enseñanzas universitarias, así como los criterios y requisitos básicos a los que han de atenerse los contenidos de éstas y la superación de las mismas por parte de los alumnos.
- Establecer para todo el territorio español los contenidos de *todas las demás enseñanzas integradas en el sistema educativo* y la dedicación horaria mínima que ha de prestarse a cada una de ellas, sin perjuicio, en su caso, de la competencia que pueda la norma estatal correspondiente reconocer a las Comunidades Autónomas en relación con la enseñanza de la lengua peculiar<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> En contra de lo que es usual en textos (normativos, o no) en los que se considera la totalidad de las enseñanzas incluidas en el sistema educativo, se hace aquí referencia en primer lugar a las *enseñanzas universitarias*, para poder hacerla luego a “todas las demás” y evitar identificar a éstas, según es también inveterada práctica, con la denominación meramente negativa de “*no-universitarias*”.

<sup>65</sup> La lengua distinta de la española que en determinadas CCAA tiene estatutariamente reconocida la condición de oficial, cooficial, junto con la española, en el respectivo territorio debe considerarse y decirse, según nuestra propuesta, *peculiar* y no *propia* (como si la lengua española no fuera asimismo *propia* en los correspondientes territorios). Que se denomine como *propia* exclusivamente a la lengua *peculiar* incluso en textos estatutarios y jurisprudenciales se debe a una eficaz presión nacionalista y responde a una implícita indebida regla que debe abandonarse por cuanto no puede considerarse precisamente asistida de la verdad.

que tenga reconocida estatutariamente la condición de cooficial en el respectivo territorio.

- Establecer la parte del horario y las condiciones en que las Comunidades Autónomas podrán, en su caso, incluir en determinadas materias contenidos complementarios y, en su caso, regular la enseñanza de la lengua peculiar que tenga la condición estatutaria de cooficial en el correspondiente territorio.
- Establecer los criterios básicos de admisión de alumnos en los centros escolares<sup>66</sup>.
- Regular el sistema general de becas de acuerdo con criterios que en la obtención de éstas aseguren las condiciones de igualdad en todo el territorio español<sup>67</sup>.
- Establecer las condiciones para la obtención y expedición de los títulos académicos y profesionales de todos los niveles<sup>68</sup>.
- Llevar a cabo la evaluación general del sistema educativo de acuerdo con criterios comunes en todo el territorio estatal<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> No es éste asunto de mera organización escolar. Se trata de criterios *básicos* en cuya fijación y aplicación va envuelto el respeto a derechos fundamentales.

<sup>67</sup> Contra las viejas e insistentes pretensiones de determinadas CCAA, las becas en el sistema general no pueden estar referidas a territorios sino singularmente a personas con independencia del territorio en que cada una de éstas resida.

<sup>68</sup> Recuérdesse que, según el tenor mismo del precepto legal orgánico en el que se atribuye al Estado la "fijación de las enseñanzas mínimas", éstas se conciben pertenecientes al "capítulo" de las condiciones para la obtención y expedición de los títulos académicos y profesionales: "En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:... b) *La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español*" (Disposición Adicional [única], 2, b, de Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE de 27 de junio).

<sup>69</sup> La efectiva impotencia del Estado en Educación tiene una de sus manifestaciones y pruebas más claras y penosas (a la vez que más inadvertida por la opinión pública) en la imposibilidad de llevar a cabo verdaderas evaluaciones rigurosas, con instrumentos adecuados y bajo una dirección general, de la educación en toda España. No puede considerarse al Estado desprovisto de competencia para realizar ese tipo de evaluaciones generales estatales que le permitirán el mejor conocimiento de una realidad sobre la que asimismo le compete legislar. Pero el que se lleven efectivamente a cabo evaluaciones de amplitud estatal diseñadas por el órgano ministerial correspondiente depende de que las CCAA accedan o no a participar en ellas y con harta frecuencia han negado su participación.

- Establecer en desarrollo y aplicación del artículo 27 de la Constitución normas básicas de obligado cumplimiento en todo el territorio español<sup>70</sup>.
- Velar por el cumplimiento de las normas educativas estatales mediante la correspondiente alta inspección y adoptar, en su caso, las medidas correctoras que procedan<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Entre las materias sobre las que el Estado tiene *competencia exclusiva*, la Constitución-1978 incluye, en su artículo 149.1.30ª, la siguiente: “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, *a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*”. Este último inciso explicativo-finalista (inmediatamente antes transcrito en cursiva) podría inspirar una interpretación restrictiva de la amplitud de la competencia así reconocida al Estado. En nuestra propuesta, salvo mejor criterio a favor de mantenerlo, ese inciso final no figura. En lo que hace a las normas básicas no sería necesario indicar que son de obligado cumplimiento en todo el territorio español si se tiene en cuenta la jurisprudencia al respecto. En todo caso, propuestas de reforma constitucional elaboradas en el Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU San Pablo obvian el uso de una imprecisa terminología (que hace difícil establecer con el debido rigor diferenciador los conceptos correspondientes a *normas básicas*, *bases*, *legislación básica*, etc.). Asimismo esas propuestas encierran un cuadro de distribución de competencias Estado-CCAA, en el que el alcance de cada una de ellas resulta claro sin necesidad de recurrir a calificarlas en cada caso como *exclusiva*, *plena*, *compartida*, *concurrente*, etc. con una terminología afectada de imprecisiones que han exigido frecuentes recursos al Tribunal Constitucional.

<sup>71</sup> La alta inspección educativa del Estado prevista por primera vez en el artículo 16 del *Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre*. BOE de 22 de diciembre de 1979) y recogida luego, de uno u otro modo, en todos, fue regulada mediante el *R.D. 480/1081, de 6 de marzo de 1981, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña, de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria* (BOE de 21 de marzo de 1981) cuyas previsiones se hacen luego extensivas a las demás CCAA mediante el *RD 1982/1983, de 23 de mayo* (BOE de 23 de julio de 1983). La STC 6/1982, de 22 de febrero (BOE de 22 de marzo de 1982) confirma que corresponden en efecto al Estado las competencias y funciones de alta inspección especificadas en el referido RD 480/1981 puestas en cuestión en los conflictos positivos de competencia, acumulados, números 211 y 214/1981, interpuestos respectivamente, por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra la indicada norma. A lo largo de los años transcurridos desde los citados reales decretos ha quedado de manifiesto que los desvíos autonómicos respecto de la normativa educativa estatal superan la capacidad de control de los servicios de la alta inspección educativa. Alguien llegaría a afirmar que *la alta inspección educativa del Estado donde habría de actuar no puede hacerlo y donde puede hacerlo no es necesario que lo haga*. En efecto, los problemas que hubieran requerido la intervención de la alta inspección en determinadas CCAA rebasaban el plano de lo meramente educativo y constituían de hecho graves conflictos de orden político-institucional ante los cuales, habida cuenta del nivel en que se situaban y sus muchas implicaciones, les correspondía actuar a las más altas instituciones del Estado y no a los específicos servicios funcionariales de la llamada Alta Inspección. En los casos, en cambio, de ámbitos territoriales en los que esos conflictos no se planteaban tampoco se presentaban los que podía suponer el incumplimiento de la normativa educativa básica estatal pues en esas otras zonas tal normativa no era objeto de incumplimiento que hubiera de ser siquiera denunciado.



## B.- Competencias educativas de las comunidades autónomas<sup>72</sup>

Las competencias educativas que en este apartado de la presente propuesta se consideran atribuibles en materia de Educación a las CCAA son fundamentalmente de gestión y ejecución, así como aquellas de desarrollo normativo que en cada caso le confiera la norma estatal correspondiente. Así:

*A las Comunidades Autónomas pueden atribuirse en Educación competencias en o para:*

- La gestión y administración del sistema escolar así como, sin perjuicio de la autonomía universitaria, del sistema universitario.
- El desarrollo normativo y la ejecución de las disposiciones estatales que expresamente así lo prevean.
- El establecimiento de contenidos curriculares complementarios dentro de las materias y con la amplitud y en las condiciones que la norma estatal establezca.
- La regulación, en su caso, de la enseñanza de la lengua peculiar que tenga la condición estatutaria de cooficial en el correspondiente territorio, con la amplitud horaria y en las condiciones que la norma estatal determine.
- La ejecución de la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales en los casos y en los términos que determinen las correspondientes disposiciones estatales.

---

<sup>72</sup> Aunque se mantiene la denominación *Comunidades Autónomas* las entidades político-administrativas correspondientes se conciben aquí tal como quedan configuradas en las propuestas de reforma constitucional elaboradas en el Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia, de la Universidad CEU San Pablo, y en virtud de las cuales vendrían a constituir unas a modo de *Diputaciones Generales*.



CEU

Instituto de Estudios  
de la Democracia  

---

Universidad San Pablo

“Papeles del Aula Política”

## España como realidad: pasado, presente y futuro

La colección Papeles del Aula Política nace, en el año 2007, con la finalidad de editar los resultados de las ponencias del Aula Política. El Aula Política es un *think tank*, adscrito del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU San Pablo, y presidido por D. José Manuel Otero Novas (Abogado del Estado. Ex Ministro de Educación y Presidencia con UCD).

El presente número de la Colección aborda la temática “El Estado y las Comunidades Autónomas” en varios bloques. Uno primero introductorio, donde se examina la verdadera historia de la nación española y la organización de sus territorios periféricos, la posición de la opinión pública respecto del problema y el análisis sobre si es el ciudadano o los territorios quienes deben centrar el enfoque del tema. El segundo bloque trata de analizar el estado de la cuestión, estudiando la distribución de poder a la que hemos llegado desde el punto de vista jurídico, las disfunciones del modelo, pero también la visión del tema de quienes consideran positivo el proceso y las razones de aquellos que buscan soluciones soberanistas. Igualmente, en el seno del Aula Política se ha realizado una tercera parte, sobre las previsibles soluciones al problema de España, analizando, entre otras, cuestiones como los mínimos que ha de tener el Poder común de la nación, los problemas lingüísticos, la articulación de la justicia, educación, sanidad, la Administración Local, etc.

Por consiguiente, en el presente número de la Colección se recoge una selección de algunas de las conferencias impartidas por los expertos invitados al Aula Política, a lo largo de este ciclo, así como por los propios miembros del Aula.



CEU | Ediciones

ISBN: 978-84-15949-02-2



9 788415 949022