

LOS LÍMITES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En un proceso de reestructuración del Poder entre territorios

José Manuel Otero Novas

Límites del Derecho Positivo

Existe previamente un tema de filosofía jurídica, y de filosofía en general, que quizá convenga anotar, aun cuando no pretendamos aplicar aquí.

Ontológicamente, el Estado, que produce o sostiene el Derecho, no lo puede todo. Ni el Estado dirigido por un poder autocrático, ni aquel otro gobernado por un sistema democrático, lo puede todo.

Para comenzar, el Estado ha de actuar sólo para sus fines. En nuestra doctrina clásica, “en su Orden”.

Pero, aun dentro de sus fines y orden, creer que el Derecho Positivo puede disponer cualquier cosa, por mucho que desde la segunda mitad del XIX arrastremos una corriente de naturaleza positivista, supone, en definitiva, volver a concepciones arcaicas de la humanidad que confunden –como el Islamismo- Moral y Derecho.

Quienes en Occidente (casi todos) consideramos que los mundos de la Moral y del Derecho son esferas diferentes, por lo mismo, sabemos que el Derecho no puede llegar a vulnerar algunos principios morales. En la doctrina clásica fueron las leyes divinas o naturales. No entremos ahora en la cuestión de si ello existe o no, si es conocible o no. Al menos en teoría creo que nadie discute que no cualquier cosa que establezca el Derecho es legítima, aunque sea legal.

El positivismo condujo a los horrores de la 2ª Guerra Mundial, tanto los de un bando como los de otro. Y todos los hombres fueron conscientes de poner límites a la acción de los Estados. Surgieron las Declaraciones de Derechos Humanos, con una gran carga iusnaturalista. Incluso autores positivistas, como Radbruch, hablaron de la necesidad de un Derecho Supralegal, y del No-Derecho legal. Como el problema de la admisibilidad del Derecho Natural deriva de su carácter trascendente, como modo de unión de unos y otros, podría hablarse del Derecho Natural como Inmanente, lo que la Civilización en un momento dado considera que son exigencias de la naturaleza.

Conviene tener en mente ese criterio, aun cuando no pretendamos ahora su aplicación o desarrollo.

Los límites generales de una modificación constitucional

Sabemos que las Constituciones pueden ser rígidas o flexibles. Las primeras que se consideran inmodificables o difícilmente modificables. Las segundas que contemplan procedimientos normalizados de reforma.

Pero también sabemos –y es una doctrina que se nos ha expuesto por primeras autoridades en la materia en el Aula Política en Primavera 2005- que, diga lo que diga una Constitución, hay aspectos que deben ser inalterables.

Nuestra Constitución Española de 1978, contiene dos mecanismos de reforma, y la suma de los dos no contemplan excepciones, de modo que su aplicabilidad no excluye parte alguna. Hay reformas que pueden hacerse mediante procedimientos suaves, con decisiones puramente parlamentarias. Otras que necesitan métodos agravados, con mayorías reforzadas, repetidas, con disolución intermedia de las Cámaras...

No se dice que haya algo que queda excluido de la posible reforma, por una u otra vía.

Aunque tampoco dice que cualquier contenido de la Constitución pueda ser alterado o suprimido.

Sin embargo, nuestra Constitución contiene dos tipos de derechos o pronunciamientos.

Hay derechos, por ejemplo los de la Corona, los del Gobierno..., que son establecidos u otorgados por la Constitución.

Pero hay otros, por ejemplo la libertad de empresa, la propiedad, la libertad de educación, la libertad de reunión o expresión..., que no se “otorgan”, sino que “se reconocen”.

Los derechos que se reconocen, implican un pronunciamiento constitucional de que son preconstitucionales, metaconstitucionales. No corresponden al Poder Ordinario, ni al Poder Constituido reformados; porque tampoco fueron nunca del Poder constituyente. Nemo dat quod non habet.

Lo cual significa –hablando en términos de Derecho Positivo, puramente jurídico-constitucionales- que la propia Constitución no permite eliminar o ignorar esos derechos mediante la reforma de artículos de su texto, pues esos derechos existen antes y al margen de la Constitución. Una reforma de la Constitución que suprimiera la libertad de enseñanza, aunque se aprobara con todos los sacramentos previstos y con todas las mayorías y refrendos establecidos, sería inconstitucional.

Hasta aquí, las anteriores consideraciones están discurriendo sobre los límites ínsitos en el propio Derecho Positivo. Pero aun podemos ir más allá. Si nuestra Constitución no hubiera tenido el acierto de distinguir entre derechos otorgados y reconocidos, aun podríamos declarar, como lo hicieron algunos de los destacados tratadistas que nos han hablado la pasada Primavera, que existen contenidos constitucionales que tienen aspectos inmodificables por su propia naturaleza.

Advierto que para nuestro razonamiento sería igual que las cosas no hubieran ocurrido como a continuación expreso.

Hitler llegó al Poder ganando unas elecciones democráticas y constitucionales. Y si bien no consiguió inicialmente la mayoría, fue la minoría mayoritaria, consiguiendo coaliciones parlamentarias –y de gobierno- que le permitieron dirigir el País conforme a las Leyes. Y desde esa posición “constitucional”, propuso al Parlamento una Ley habilitante de facultades especiales; ley que fue votada y aprobada por las

mayorías constitucionalmente precisas. Con esas facultades especiales, correctamente obtenidas, cometió mil desafueros que la Humanidad lamenta. Y la pregunta que hemos de formularnos, por mucho que repugne a los kelsenianos o positivistas es la siguiente ¿es legítimo ese Poder legal?, lo cual implica que no todo lo legalmente obtenible es legítimo. Sin que este sea un caso único.

Vamos a entrar en una hipótesis más nuestra:

Según nuestra Constitución actual, el Título Preliminar de ella puede ser modificado con varias votaciones cualificadas en el Parlamento y con el refrendo de la mayoría de los ciudadanos que acudieran a votar en un Referéndum. De modo que una reforma constitucional según la cual se privara de la propiedad y de sus derechos básicos a los ciudadanos que sobrepasen 1,90 de altura, o que se sitúen en elevados niveles de riqueza, podría “interesar” a un número suficiente de españoles para, con sus votos, aprobar legalmente la reforma necesaria; si alguien con legitimación lo impugnara al TC, en el TC nos encontraríamos con los mismos intereses de sus miembros, amen de las cuotas políticas. Esa reforma sin duda sería legal. Pero, ¿sería legítima y admisible?

Pongamos otro ejemplo: ¿sería legítima una reforma constitucional que, aprobada con todos los requisitos legales, eliminara el sistema democrático, los derechos fundamentales de la persona, y estableciera un régimen de dictadura totalitaria?

Estamos acostumbrados a hablar de la Revolución como suceso violento. Cuando no es necesariamente así. Conocemos bastantes casos de Revoluciones pacíficas: La caída de la Monarquía en España en 1931, la Revolución de Terciopelo de Checoslovaquia, la Caída del Muro de Berlín...

Entonces, en cuanto a los resultados obtenidos, cualquier modificación constitucional que alterara lo que debe reputarse inalterable, aunque fuera pacífica y siguiera los mecanismos de reforma constitucional, sería realmente un Golpe de Estado o una Revolución.

Puntos intangibles de nuestra organización territorial, según la Constitución de 1978

El esquema del reparto de poderes entre territorios que contiene nuestra Constitución, que se desarrolla en el Título VIII, puede ser bueno o malo, pero en cualquier caso es contingente y modificable.

Pero en el artículo 2, la Constitución contiene unos principios de diferente orden y naturaleza.

En cuanto al conjunto de España dice:

“La constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles...”, precepto que ha de complementarse con lo dicho antes, en el artículo 1, 2: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los Poderes del Estado”

Aquí se reflejan las siguientes realidades metaconstitucionales:

- Que no es la Constitución la que soporta a la nación española, sino que es la nación española la que soporta a la Constitución.
- Que esa nación española que da su fundamento a la Constitución tiene las siguientes notas:
 - Es indisoluble. No puede desaparecer.
 - Es indivisible. No puede partirse en naciones.
 - Es patria común de todos los habitantes de España, que no pueden decir que su patria es otra, salvo que hablen de “patria chica”.
- Que todos los Poderes del Estado, por tanto también los de modificación de la Constitución o de Estatutos o Leyes, derivan de la soberanía del pueblo español, y no de cualquier otra.

Aplicación e interpretación de la Constitución

Es muy útil tomar en consideración los discursos y artículos de Azaña sobre la autonomía de Cataluña, porque, habiendo sido su gran promotor y defensor, pronto hubo de poner límites a las demandas catalanistas, y más tarde, acabó promoviendo recuperación de Poderes y denunciando manifiestas deslealtades.

En 1930, estando en la Oposición, acudió a dar una conferencia a Barcelona, cantó las excelencias del seny catalán, la integrabilidad perfecta de las aspiraciones catalanistas dentro de España. Y concluyó diciendo que si quisieran separarse, en su espíritu liberal, procuraría establecer buenas relaciones de vecindad entre España y Cataluña.

En 1937, cuando Cataluña creó su propio Ejército, invadió Aragón y lo intentó en Baleares...., Azaña, Presidente de la República, encargó a Negrín recuperar Cataluña para la legalidad estatutaria y constitucional. Habló muy crudamente de la deslealtad catalana.

En medio, en 1932, Azaña era Jefe del Gobierno cuando el Estatuto Catalán llegó al Parlamento nacional. Pasó la Comisión sin tocar una coma, porque los catalanes lo exigían así. Y después de ello se levantó Azaña haciendo un discurso, muy comprensivo y amable con Cataluña y las aspiraciones manifestadas en el Estatuto, pero estableciendo la doctrina de que la constitucionalidad del Estatuto no podía medirse solo por referencia a los preceptos constitucionales sobre el asunto regional. Sino que era preciso hacer una consideración sistemática, de conjunto, de la Constitución, y tomar en consideración, asimismo, sus “conceptos implícitos” (“los límites conceptuales, implícitos en los dogmas que presiden la organización del Estado en la República”)¹.

Aunque entonces no existiera, como hoy existe, un criterio sobre la Constitución como norma directamente aplicable, ni un precepto como el art. 5º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual “La Constitución es la norma suprema del Ordenamiento jurídico y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes

¹ Discurso en las Cortes de 27 Mayo 1932.

interpretarán las leyes y los Reglamentos según los **preceptos y principios** constitucionales”.

La interpretación sistemática de la Constitución ha de llevar, asimismo, a interpretar como excepción la posible delegación de facultades ex art. 150.

Una convención semántica

En el espacio académico siempre son discutibles las clasificaciones y denominaciones de los modelos de organización territorial de los Estados; porque se pueden formular desde el punto de vista del Derecho Internacional, del Derecho Político Interno, desde los orígenes, desde las formas, desde los contenidos y proporciones de Poderes...

Aunque creo que es pacífico decir que los Estados Unidos de América o Alemania, cualesquiera que hayan sido sus realidades anteriores, son hoy Estados “Federales”, con una nación común “americana” y “alemana” respectivamente, con un Estado que desarrolla competencias –derivadas de la Constitución, y no de abajo hacia arriba- directamente respecto de todos los habitantes de la Nación –compatibles con otras propias de los Poderes territoriales periféricos-, con facultades de “supremacía” respecto de los Poderes autónomos inferiores.

Mientras que un Estado “Confederal” es aquel donde las naciones y los Poderes originarios son los de las naciones integradas, que voluntariamente atribuyen funciones instrumentales y medios a la unidad superior que figura como “Estado”; no existe nación común a todas las integradas. Caso típico de Estado Confederal lo fue el suizo en la primera mitad del siglo XIX, o la Unión Europea -al menos en sus comienzos-, o quizá el conjunto España-Portugal bajo el Estatuto Filipino.

Más claro puede resultar el discurso si consideramos el ejemplo de las Agrupaciones de Interés Económico en el Derecho Mercantil. En ellas, las empresas “agrupadas” son las realidades sustanciales, son lo que en nuestro caso llamaríamos “naciones”, que son las que deciden crear y mantener la estructura de la Agrupación, como instrumento a su servicio. Mientras que la Agrupación no es una realidad sustancial, no es una nación usando los términos de nuestro problema, es una mera plataforma de servicios, no tiene poderes propios, sino solo concedidos desde abajo y es esencialmente extingible por voluntad de los agrupados. La Agrupación de Interés Económico es en lo mercantil el equivalente de la Confederación en la política. Mientras que el Grupo de Empresas, con una sociedad holding que encarna el poder superior de dirección, se parece más a un Estado Federal.

Consecuencias ineludibles del artículo 2 de la Constitución de 1978

La Constitución española de 1978, deliberadamente huyó de definir su modelo organizativo territorial según los conceptos académicos conocidos; aunque es tan generosa con la autonomía de sus territorios, como las de los Estados más típicamente federales. Pero en ningún caso consiente un Estado Confederal.

No lo consiente su propio texto

- Porque, como vimos antes, existe una nación española, que es indisoluble, dentro de la cual se encuentran integradas las regiones o nacionalidades (artículo 2). España no es una superestructura que viva por un pacto entre naciones, sino que es una nación, de la cual sus componentes, son partes integrantes, de modo que aunque supongamos que la expresión nacionalidades de la Constitución hace referencia a naciones –culturales-, se trataría necesariamente de “sub-naciones”, dicho ello sin ningún sentido peyorativo.
- Porque la soberanía nacional reside en el pueblo español (artículo 1, 2), y no en sus partes.
- Porque, por lo mismo, y como consecuencia esencial derivada de la realidad previa de esa nación española, en la Constitución existe un “interés” español, una “cultura” española, una “sociedad” española (artículos 57,3; 155,1; 149,1,28; 149,2; 16,3; 20,3), sin perjuicio de que, además, existan intereses y culturas parciales y singulares; pero lo español tiene vida propia, no es una mera suma o yuxtaposición de las singularidades internas.
- Precisamente porque existe una nación, interés y cultura españolas, el Estado español tiene competencias propias, incluso exclusivas, que no le son otorgadas por consensos entre Comunidades Autónomas, sino que derivan de la propia Constitución (art. 149), es decir, del pueblo español que mantiene la soberanía nacional.
- Por lo mismo, las funciones del Estado no consisten simplemente en montar instrumentos de servicio, apoyo y coordinación entre Comunidades Autónomas, como ocurre en las Confederaciones. Sino que tiene también amplias competencias y funciones que se han de ejercer directamente en todo el territorio nacional y afectantes directamente a los ciudadanos de todas las Comunidades Autónomas, mediante su propia Administración (artículos 137; 138; 139; 149; 154)

Mientras que, las competencias de las Comunidades Autónomas, se mueven dentro de una lista preestablecida en la Constitución, que marca sus máximos, más allá de los cuales las funciones son estatales (artículos 147; 148 1 y 2; 149, 1 y 3; 150; 155,1 y 2)

Por lo cual, la interpretación sistemática del art. 150,2 que permite delegación de competencias exclusivas, sólo puede comprender casos muy singulares, pues de otro modo el 150,2 dejaría sin sentido al 148 y al 149.

Por ello, si hubiera margen para ello, cabría una modificación que, afectando al Título VIII, o por la vía indirecta de la reforma del Senado, trasladara más funciones del Estado a las Comunidades Autónomas. Una reforma constitucional puede mover competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas, o de las Comunidades Autónomas hacia el Estado.

Pero en rigor, cabe sostener que no cabe ninguna decisión, ni siquiera por reforma constitucional, que promueva o consolide la confederalización del Estado español.

Y, en todo caso, nunca podría sostenerse que es posible tal decisión sin al menos la aprobación expresa del pueblo español como titular de la soberanía.

Por lo mismo que la Reforma Constitucional no puede privar a las regiones o nacionalidades de su derecho a alguna Autonomía, tampoco puede establecer medidas que supongan un esquema confederal para el Estado español, ya que ello supondría que no existe una nación española dentro de la cual se encuentran tanto los andaluces y canarios como los catalanes o vascos. La reforma constitucional –aunque afectara al artículo 2 mediante el procedimiento especial de reforma del art. 168-, no puede ignorar o dinamitar los fundamentos de sí misma; y esos fundamentos, declarados como previos en el artículo 2, son, tanto las autonomías periféricas, como la existencia de una nación española indisoluble en la cual se integran todas las regiones y nacionalidades; y, por supuesto, el de que la soberanía nacional reside en el pueblo español –y no en ninguna de sus partes por muy querida y cualificada que ésta sea-.

Y si eso no lo puede hacer la Reforma Constitucional, menos aun podrá hacerse mediante aprobación de Estatutos periféricos, por mucho consenso que pueda haber entre grupos políticos.

Concreción de las consecuencias derivadas del artículo 2

Naturalmente que, tras lo dicho, si es posible sostener que no cabe plantear ninguna reforma constitucional que suprima o reduzca el principio de la nación española definido en el artículo 2; y si es evidente que en ningún caso ello podría ser procedente sin aprobación expresa del pueblo español como titular del poder soberano,

por lo mismo, tampoco será legítimo alterar o modificar cualquier otro precepto constitucional, o Estatuto, o Ley Orgánica, que, sin afectar “formalmente” al artículo 2, suponga la supresión o menoscabo significativo de la nación española con las características consagradas en el artículo 2, sin contar con la aprobación expresa del pueblo español.

Y afectarían al art.2, siendo por tanto ilegítimas sin, al menos, la aprobación del pueblo español, las siguientes reformas:

-- La que privara al Estado de algún poder o facultad que es esencial para el mantenimiento de lo que es, al menos, una Federación.

Como lo es la existencia de un Tribunal Supremo, de jurisdicción nacional, al que puedan acudir los ciudadanos cuando consideren que las decisiones de Tribunales inferiores no respetan la legislación estatal (el recurso clásico de casación).

Los Tribunales además de aplicar el Derecho, son asimismo Fuente del Derecho; amen de administrar justicia, hacen “nación” o “región” según sus ámbitos y modos de concebirse. Al día de hoy, los Tribunales son parcialmente “dependientes”, y concretamente los

Tribunales Superiores de las Comunidades, están muy mediatizados por las autoridades autonómicas.

Y, no se respeta ese poder estatal esencial, cuando simplemente se dejara al Tribunal Supremo el llamado recurso de casación para unificación de doctrina, pues en dicho recurso el acceso solo cabe cuando hay dos sentencias contradictorias de Tribunales periféricos, no cuando el ciudadano discrepe con la sentencia; realmente es un recurso para dirimir discordias entre los poderes judiciales locales; es pues típicamente “confederal”; y de hecho ese recurso representa un porcentaje insignificante, incluso despreciable, en relación con las actuales funciones casacionales del Tribunal Supremo.

-- La que estableciera que las competencias propias del Estado hubieran de ejercerse mediante consenso o acuerdo con las Comunidades Autónomas. Existiría entonces una inconstitucionalidad ordinaria, como sentenció el TC en su Resolución sobre la LOAPA, pues ni siquiera la Ley Orgánica pueda alterar el reparto competencial de la Constitución.

Pero, además de ello existiría una ilegitimidad más acentuada.

Ya que entonces esas competencias no serían propias del Estado, sino de los Poderes inferiores. En línea confederal. (Lo cual viene practicándose en España desde hace más de una década)

Importa destacar aquí que esa violación de la esencia de la nación española, por tanto ilegítima, podría venir por la vía de alguna de las reformas constitucionales del Senado que se barajan.

Hoy el Senado subordina sus decisiones a las del Congreso. Y sólo en cuanto a la facultad de intervenir en una Comunidad Autónoma (art. 155 C.E.) tiene poderes propios y exclusivos, no modificables por acuerdo del Congreso. Y, de otro lado, solo cuenta con una mínima proporción, políticamente irrelevante, de representantes de las Comunidades Autónomas.

Pero,

- si como algunos pretenden, la representación de las Comunidades Autónomas se eleva, pasando a ser realmente significativa, en forma tal que se precise del consenso con las Comunidades,
- más aun, si se alterara el significado de esas representaciones, de modo que, como indican algunas autoridades, fueran una especie de “embajadores” de las Comunidades,

entonces, la facultad estatal de intervenir o suspender una Comunidad (art. 155 C.E.) -que es esencial para un Estado no confederal ya que representa un resorte último de la “supremacía” del Estado-, se habría “confederalizado”

y si al Senado se le atribuyeran otras competencias exclusivas o decisorias que no pudieran ser corregidas por el Congreso, como también se postula hoy, también esas funciones estarían confederalizadas.

-- La que estableciera que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades derivara de negociaciones entre ellos.

Porque ello implicaría que el Estado recibe sus poderes o funciones de esas Comunidades inferiores, no de la Norma o de la Constitución, y ello es confederal.

-- La que dispusiera que son las Comunidades las que han de determinar los medios económicos de los que debe dotarse al Estado.

Pues también ello es manifiestamente confederal.

-- La que privara al Estado de una Administración propia para desarrollar cara a los ciudadanos, directamente, las competencias que retiene de carácter ejecutivo. Interponiendo como órgano ejecutivo necesario para la relación con la ciudadanía a las Comunidades Autónomas.

El sistema de la llamada Administración Unica, situado en las Autonomías, supone también ignorar la existencia de una nación española al impedir que el Estado correspondiente a esa nación actúe respecto de sus nacionales.

-- Las que desconocieran o supusieran la inexistencia de un interés nacional español, de una cultura española.

Porque no hay nación española sin interés español y cultura española.

--La que privara al Estado español de su capacidad para ser sujeto efectivo de Derecho Internacional.

-- Aquellas que, aun siendo en si mismas correctas, unidas a otras circunstancias concurrentes, impidieran que el Estado tenga el peso o poder mínimo para ejercer funciones de supremacía.

Las Constituciones de los Estados Federales, también la española, atribuyen al Poder Central no solo las funciones esenciales para ser tales, sino también otras que, siendo por su propia naturaleza de posible transferencia a la periferia o Comunidades inferiores, sirven para dotar al Estado de ese Peso mínimo para ejercer la supremacía.

El esquema constitucional español, que ya por si mismo habilita un reparto de competencias de sustancia federal, ha sido desbordado, mediante transferencias violadoras de la Constitución, y por vías oblicuas como la de las relecturas del Texto, o del uso injustificado de mecanismos singulares como las del 150 de la Constitución, lo cual ha reducido mucho las funciones remanentes del Estado.

Pero, además de ello, casi al mismo tiempo se han producido otros procesos de adelgazamiento.

Uno el de la integración en la Unión Europea, por el cual, muchas de las pocas funciones remanentes del Estado después del proceso autonómico, y entre ellas las más importantes, han sido pasadas o están en trance de ser pasadas, a la UE.

Otro, el de la desregulación y privatización.

Hoy los verdaderos Poderes del Estado español, aunque se mantenga una costosa y bastante hueca parafernalia ministerial, son ya muy pequeños. Y manifiestamente insuficientes para ejercer la supremacía respecto de las Comunidades. Y ello es lo que explica la impotencia del Gobierno para hacer cumplir sus leyes o decisiones del Tribunal Supremo en las Comunidades que se niegan. Como asimismo otros comportamientos seguidistas y complacientes.

Es muy posible que las únicas reformas constitucionales y reales que quepa hoy realizar, dado el reparto de poder existente, sean de sentido contrario, de recuperación de potestades por parte del Poder central. Pues cualquier otra transferencia que se efectúe, en nuestro actual nivel, suponga profundizar y consolidar el esquema confederal, contrario a los principios del artículo 2 de la Constitución.

Ilegitimidad de la anulación o menoscabo de esos puntos básicos

Cualquier Reforma constitucional que produzca esos resultados, salvo que, como mínimo, contara con la aprobación expresa del pueblo español, sería ilegítima, equivaldría a una Revolución o Golpe de Estado, y dejaría abierta la vía subversiva de oposición que recibiría su apoyo, nada menos, del mismo acuerdo del pueblo español cuando aprobó la Constitución de 1978 y declaró indisoluble e indivisible la nación española.

Ilegitimidad que resultaría más flagrante si esa reforma constitucional, habilidosa y fraudulentamente dejara de tocar al artículo 2 de la Constitución, con lo cual evitara el procedimiento agravado de reforma del artículo 168 y se consiguiera por el procedimiento más suave del art. 167 de la Constitución, por simple decisión de los representantes parlamentarios del pueblo en una legislatura constituida con carácter normal.

Y esa ilegitimidad aun sería más profunda y seria, si ni siquiera se produjera por el sistema previsto para la reforma constitucional del artículo 167, sino que se operara de forma encubierta, mediante reforma de Estatutos de Autonomía, que atacaran realmente a la Constitución, pero que se aprobarían mediante mayorías parlamentarias nacionales sensiblemente más reducidas.