

GRACIÁN

Aula Política

LA ESPAÑA NECESARIA

Edición preparada por el
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA DEMOCRACIA

Biblioteca
Sociedad y Democracia



EDITORIAL
UNIVERSITAS, S.A.



INDICE

INTRODUCCION.....	3
EL PROBLEMA NACIONAL ESPAÑOL.....	6
LA REFORMA NECESARIA DE LA CONSTITUCION.....	24
conclusiones del aula política.....	42
EL PROBLEMA. NECESIDAD DE SOLUCIONARLO	42
El nacionalismo como problema	42
Patriotismo sí, nacionalismo no.....	45
¿Es soberano el pueblo?	47
¿Hacia dónde va España?	49
¿Es buena la desintegración de España?	51
La regeneración de España.....	53
El Espíritu del Consenso	55
Unidad de mercado.....	57
FUNDAMENTOS DE LA AUTONOMÍA PERIFÉRICA. SU ALCANCE.....	60
Los derechos históricos (I)	60
Los derechos históricos (II)	62
Los derechos históricos (III).....	64
Los derechos históricos (y IV)	66
Sobre el argumento de la “cercanía” del poder	68
¿Es aplicable dentro de España el principio de autodeterminación?.....	70
REFORMAS INADMISIBLES DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO	72
Fraude constitucional y libertad	72
Principios constitucionalmente inmodificables.....	74
Alcance de los principios constitucionales inmodificables sobre organización territorial.....	77
Reformas ilegítimas de la organización territorial del estado	79
Unidad de España, cuestión moral	82
LA UNICA VIA ACTUAL PARA LA SOLUCION DEL PROBLEMA	84
Necesidad de una reforma constitucional positiva	84
Reforma constitucional. Criterios para el reparto de competencias	86
Reforma constitucional. La justicia.....	88
Reforma constitucional. Garantías de cumplimiento	90
Reforma constitucional. Intervención del Estado en las Comunidades.....	92
Reforma constitucional. La lengua.....	94
Reforma constitucional. El sistema educativo.....	96
SUGERENCIAS A LA CLASE POLITICA	98
Reflexiones de fin de legislatura I.....	98
Reflexiones de fin de legislatura II.....	101
El pacto imprescindible	101

INTRODUCCION¹

El Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo-CEU, considera que las operaciones de reforma del Estado que se han iniciado en los últimos años, son seguramente lo más delicado y trascendente que nos ocurre tras la muerte de Franco.

Este proceso de des-integración que vivimos, pretende destruir la nación y va extirpando su conciencia en partes notables de España; ha situado ya al Poder Central español en algo mínimo, con tendencia a lo residual, que puede ser ignorado y fácilmente sorteado por nuestros competidores dentro y fuera de la Unión Europea; pone en riesgo la paz, por mucha retórica tranquilizante que utilicemos, según nos enseñan todos los precedentes que hemos vivido, nosotros y otros países, a lo largo de la historia; y resulta moralmente inaceptable, no sólo por la quiebra de convivencia que supondrá, sin existir ninguna opresión previa, sino también por el deseo de algunos territorios, de disfrutar ahora separadamente el bienestar que alcanzaron gracias al esfuerzo proteccionista arancelario del resto de España, durante siglos.

Reconocemos y apreciamos la importante labor que corresponde a los políticos, que nos representan en la gestión de los asuntos comunes.

Pero afirmamos que, todo lo que afecta a la existencia, vitalidad, a los cimientos o a las paredes maestras de esa nación española, exige primeramente un amplio y reposado estudio por parte de los ciudadanos, de todos; de modo que, solo cuando la sociedad se forme y exprese su opinión, o sus opiniones, pueden los políticos entrar a hacer su labor representativa. Cualquier otro comportamiento, por muy legal que pudiera ser, nos parece incompatible con la democracia, y con ese principio de la soberanía popular del que tanto hablamos.

Por ello, con visión universitaria y no partidista, nos propusimos desde 2004 tener un criterio compartido, para expresarlo después. Aunque por considerarlo uno de los asuntos más delicados del momento histórico que vivimos, en el que todos los españoles, de todas las regiones, nos jugamos mucho, quizá demasiado, el Aula Política no ha querido limitarse al análisis interno, entre sus miembros, de los puntos a considerar, sino que ha solicitado aportaciones externas, recibidas en sesiones de puertas abiertas, para que puedan aprovechar a un más amplio grupo de gentes interesadas.

En Primavera 2005, seis de los más eminentes expertos en Derecho Público (Manuel Jiménez de Parga, Tomás Ramón Fernández, Pedro de Vega, Pedro González Trevijano, José Ramón Parada, Dalmacio Negro Pavón) vinieron sucesivamente a ofrecernos sus reflexiones, en un enfoque jurídico-político.

Pero el Instituto de Estudios de la Democracia, dándole a lo jurídico, a lo estrictamente político, a lo estructural, toda la gran trascendencia que tiene, entiende que no cabe quedarse en esa dimensión de los problemas y quiere conectarlo con la realidad del

¹ Luis Núñez Ladeveze, Catedrático de la Universidad San Pablo CEU y Director de su Instituto de Estudios de la Democracia.

hombre, de su espíritu y de sus ideas; porque sólo así se pueden afrontar las grandes cuestiones.

Razón por la cual organizamos otros ciclos públicos de conferencias, uno de ellos de pensadores, de grandes figuras de la intelectualidad (Eugenio Romero Pose, Gustavo Bueno, Luis Gómez Llorente, Dalmacio Negro Pavón, Carlos Díaz, Pío Moa), con distintas procedencias filosóficas que, sabiendo que el objeto de nuestra preocupación en estos momentos es España y su mantenimiento o anulación, pero con total libertad de enfoque, nos dijeron lo que a ellos les parece más conveniente, aceptando dialogar con nosotros. Otro, de gentes del mundo de la empresa, cuyo criterio respecto del futuro de España sería imperdonable no escuchar con atención, a cuyos efectos líderes de dicho ámbito (Manuel Pizarro Moreno, Juan Pujol Segarra, Juan Pedro Hernández Moltó, Francisco Rodríguez García) también vinieron a explicarnos sus puntos de vista y someterse a las preguntas de los asistentes.

Naturalmente, también nos preocupamos de pedirles a dirigentes políticos, de distintas tendencias (Francés Homs y Molins, de CiU; Francés de Carreras, independiente catalán; Alfonso Perales, dirigente del PSOE; y Soraya Saez de Santamaría, dirigente del PP), que nos expusieran y explicaran las posiciones de sus respectivos grupos, escuchándonos asimismo a nosotros.

Con estas ayudas externas, el Aula procedió a efectuar sus propios estudios y a obtener sus conclusiones. Para lo cual, tras unas primeras Ponencias que trataron de marcar el campo de nuestra tarea y sus líneas esenciales, distribuimos la materia en numerosas Ponencias que fueron asumidas por miembros del Aula singularmente cualificados para cada aspecto de la cuestión.

Dichas Ponencias fueron elaboradas, distribuidas y debatidas en sucesivas sesiones del Aula, llegando a generar conclusiones, no necesariamente unánimes, pero consensuadas por una muy amplia mayoría.

Todas las Ponencias, tanto las defendidas por personalidades externas como las presentadas por miembros del Aula, pueden ser consultadas en nuestra Página Web (www.uspceu.es- Facultades e Institutos- Instituto de Estudios de la Democracia- Centros adscritos- Aula Política- La reorganización del Estado- Ciclos, Conferencias, Gracián...)

Pero, asimismo, las conclusiones de cada Ponencia, fueron objeto de resumen y de publicación en medios de comunicación social bajo la firma-pseudónimo de “Gracián”. Sin perjuicio de que también obren colgadas en la misma página Web, se publican ahora en este librito del que estas líneas son introductorias.

Pero antes de recoger esas Conclusiones del Aula, recogemos dos trabajos iniciales. Uno de situación del problema nacional español, y otro que es la Ponencia que dio pie a los numerosos y sucesivos debates parciales sobre la fórmula de Reforma de la Constitución que el Aula acaba proponiendo a la sociedad española.

En cuanto a las Conclusiones del Aula, su primer bloque trata de centrar el problema y razonar la necesidad de solucionarlo, reflejando criterios acerca del Nacionalismo, la distinción entre Patriotismo y nacionalismo, el planteamiento sobre la soberanía del pueblo, el análisis de hacia donde se dirige España en estos años, el examen de las consecuencias de la desintegración de España, la razonada afirmación de la necesaria

regeneración de la nación española, la apelación a la recuperación del espíritu de consenso constitucional, más la llamada a favor de la unidad de mercado en nuestro País.

El segundo, Fundamentos de la autonomía periférica y su alcance, estudia en cuatro distintos aspectos el valor de los llamados derechos históricos, también el argumento de la cercanía del poder a los ciudadanos, así como las posibles o inadecuadas aplicaciones del principio de autodeterminación.

Sigue uno tercero que pasa revista a las reformas inadmisibles de la organización territorial del Estado español, estudiando los conceptos y aplicaciones de fraude constitucional y libertad, continuando con la observación y razonamiento de la existencia de principios constitucionalmente inmodificables, siguiendo con el alcance y consecuencias de la existencia de tales principios inmodificables, para llegar más tarde a determinar un catálogo de reformas ilegítimas de la organización territorial del Estado y a reflexionar sobre el valor moral de la unidad de España.

El cuarto bloque se genera cuando el proceso estatutario seguido en estos años ha sobrepasado ya los límites que el Aula entiende admisibles. Se parte entonces de considerar que la única vía existente para arreglar la situación, es la de una reforma constitucional positiva. Y se estudia primero la necesidad de dicha reforma constitucional, luego los criterios que deben consignarse en ella para el reparto de competencias, siguiendo con aplicaciones de tal doctrina en capítulos tales como la justicia, la lengua, el sistema educativo, los métodos de intervención del Estado en las Comunidades, la modificación del sistema electoral y las garantías de cumplimiento de los criterios que se establezcan en la Constitución reformada.

Concluye el trabajo con dos Gracianes elaborados en el período inmediato anterior a las elecciones de 2008, invitando en uno a evitar la crispación y buscar un camino de futuro mínimamente compartido, y concretando en otro la convicción del Aula de necesitarse un Gobierno de coalición temporal –o algo equivalente- para que los dos partidos mayoritarios acometan las reformas constitucionales y políticas que se precisan para restablecer la nación española y su Estado.

Aunque los contenidos firmados por Gracián son propios del colectivo que integra el Aula Política (del orden de unos 60 miembros de calificaciones diversas, profesores, abogados, ingenieros, empresarios, filósofos...), salvo en aquellos casos en que sus responsables nos han pedido permanecer en el anonimato, hacemos figurar a pié de página el nombre de quien presentó al conjunto, para su debate y corrección, la Ponencia base correspondiente.

EL PROBLEMA NACIONAL ESPAÑOL²

El grave problema

Si con fines meramente dialécticos nos imagináramos a nuestro Estado como una Fortaleza o Ciudadela de la Edad Moderna, podríamos hablar de varias fuerzas invasoras que están concentradamente lanzando ataques directos sobre los grandes portones de entrada; pero también podríamos apercibirnos de que, simultáneamente, hay Ejércitos diversos que, cada uno con sus mandos y planes, están desde hace tiempo entrando por brechas o túneles que se han abierto por sus muros posteriores, aparentemente inexpugnables.

Los ataques frontales son muy visibles.

Son las ya antiguas acciones de Eta a las que se han sumado últimamente los Planes soberanistas impulsados por fuerzas políticas que actúan dentro del Sistema. Estos ataques sobre los puntos cruciales del Estado son tan graves y tan aparentes, que ya han motivado una cierta movilización de fuerzas en defensa de la ciudadela estatal. La batalla es preocupante pero, al menos, hay quienes están dispuestos a darla.

Más problemáticos son los ataques que vienen produciendo por los muros posteriores; porque son varios al mismo tiempo; porque son graduales y hasta ahora eran silenciosos; porque se vienen aceptando pacíficamente las ocupaciones foráneas de zonas de la ciudadela; porque llevan al mismo fin del desmantelamiento del Estado; y, sobre todo, porque no suscitan reacciones defensivas; y, si algún día las suscitan, nos encontraremos descolocados defendiendo las entradas principales de la fortaleza.

Recordemos que cuando Don Rodrigo es avisado del desembarco islámico en el Estrecho, estaba entretenido guerreando en el Norte, y ya llegó tarde y mal para dar la batalla del Guadalete. Lo cual nos costó ochocientos años de dominio musulmán.

Vamos a fijarnos en estos ataques posteriores.

Las vías de entrada

La primera brecha

Yo contribuí decisivamente a abrir para primera vía de acceso a la ciudadela. Quienes teníamos el Poder muerto el General Franco, valoramos la existencia de razones de principios y argumentos históricos para proceder a una descentralización del Estado a favor, principalmente, de las Regiones.

Junto a las razones filosóficas y motivaciones tradicionales, había otras utilitarias para justificar esa entrada de las regiones a compartir espacios del Estado. Y es que en 1975 la Administración Central estaba hipertrofiada por los arrastres del centralismo (del

² Este trabajo ha sido redactado por José Manuel Otero Novas, Presidente del Instituto de Estudios de la Democracia.

XIX) a los que se habían superpuesto los del intervencionismo (del XX) y del Autoritarismo (del Régimen de Franco).

El Estado entonces, no sólo estaba en condiciones de ceder funciones a otros niveles de Administración sin peligrar su subsistencia, sino que esa cesión le era imprescindible para realizar bien su misión esencial. Por ello, y por las razones de principio antes señaladas, lo progresivo era transferir competencias a las Comunidades Autónomas.

Establecimos el Estado de las Autonomías. Y acuñamos las expresiones de la profundización en el desarrollo autonómico o del avance en el autogobierno de las Comunidades, que hoy se siguen utilizando, como si desde entonces hasta ahora no hubieran ocurrido muchas cosas.

Yo aconsejo en mis publicaciones no distraernos discutiendo académicamente el concepto de Estado Federal pero, en cambio, razono en ellas que el nivel de competencias que la CE permite reclamar a las Comunidades Autónomas –y que todas han reclamado y conseguido- es globalmente el mismo, de la misma intensidad, que el de los típicos Estados Federales.

El segundo tunel

Junto a esta brecha, pronto se abrió, solapadamente, un túnel ilegítimo. Por un quiebro político que, con falta de visión histórica, se produjo desde comienzos de los 80, a lo que se suman los efectos perversos de un sistema electoral proporcional que permite la representación sobredimensionada en el Congreso de Partidos nacionalistas periféricos, más la conducta de los Partidos mayoritarios –ambos-, negándose a pedir o aceptar el apoyo de sus rivales, entregándose a las exigencias de las minorías.

El esquema sustantivamente federal de la Constitución se fue desbordando.

Tengo publicadas detalladamente³ las numerosas argucias y fraudes que hemos venido utilizando para saltarnos la normal interpretación de la Constitución y como llevamos más de una década recorriendo el camino a un Estado Confederal, por el reparto de competencias y además porque: el verdadero Poder se sitúa en las Comunidades; se concibe al Estado como superestructura de servicio y coordinación a favor de las Autonomías; el Poder Central no sólo respeta, lógicamente, las competencias propias de los Poderes regionales, sino que además llama a esos Poderes regionales para adoptar las decisiones en materias exclusivas del Estado; se deja al Gobierno de la nación sin funciones directas para con los ciudadanos; las funciones del Poder Central y de las Comunidades Autónomas ya no derivan de la Ley, sino de negociaciones con las Comunidades; va siendo objetivo expreso en las leyes estatales, no ya el respeto, sino la promoción y fomento de los diversos intereses y culturas existentes en España, sin decir nada, ni de fomento ni de respeto, al interés y a la cultura española.

Yo denuncié ya públicamente la tendencia confederal en 1993; pero muchas personas utilizando el sentido puramente formal de los conceptos políticos, quizá interesadamente, dicen que estamos lejos del Estado Federal. Y en cuanto al reparto de competencias es verdad: estamos lejos, pero no porque no hayamos llegado, sino porque hace más de diez años que lo hemos sobrepasado.

³ Por ejemplo en mi libro “Asalto al Estado. España debe subsistir”, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, donde trato de temas conexos respecto de estas notas.

Tercer factor de adelgazamiento

A partir de los 90, como consecuencia del final de la Guerra Fría y del triunfo del neoliberalismo, se ha puesto de moda la desregulación y la privatización, contra lo cual yo no tengo en principio nada que objetar.

Pero lo cierto es que, aparte de las desregulaciones, el Estado ha ido desposeyéndose por goteo de empresas como Telefónica, Banca Oficial, Banco Exterior, Endesa, Ensidesa (luego Aceralia), Repsol, Enagás, Campsa, Redesa, Seat, Trasatlántica, Tabacalera, Elcano, Inespal, Enatcar, Aldeasa, Indra Sistemas, Iberia, Santa Bárbara, Trasmediterránea, Tafisa..., lo cual rebaja la cantidad y grado de las preocupaciones, competencias y funciones de nuestros gobernantes estatales.

Por ese portillo o boquete han ido entrando nuevos ocupantes y el Estado fue perdiendo un piso y otro piso, hasta haber abandonado ya un Barrio entero; mientras que, paradójicamente, el sector público de la economía abandonado por el Estado, ha sido sustituido por otro autonómico.

Cuarto factor de adelgazamiento

Desde 1986, con la entrada en la UE, está abierta una cuarta brecha de entrada en los Poderes del Estado que es el que facilita el acceso de las naciones europeas a nuestro fondo de poder.

Yo se que, excepto los Estados de las naciones hegemónicas (Alemania y Francia), todos los demás Estados europeos pierden poder al integrarse en la U.E. Pero esa reducción de facultades es asumible porque no se superpone, como en nuestro caso, a otros tres procesos de debilitamiento.

De las menguadas competencias que le quedan al Estado como consecuencia primero de la aplicación de la CE y después de su violación, muchas, las de mayor relevancia, han sido trasladadas, o están en vías de serlo, a la Unión Europea. Lo tengo analizado con detalle.

No nos autoengañemos pensando en las múltiples normas, especialmente las de política económica, que publicamos en el BOE con la firma del Rey y del Presidente del Gobierno o de los Ministros. Porque muchas de ellas, el 80% de las económicas, según algunas estimaciones publicadas, son simple trasposición al ordenamiento interno de mandatos de Bruselas.

Una característica tradicional de los vascos es su sinceridad. A diferencia de otros que cultivan lo implícito o indirecto, ellos dicen lo que quieren. Y por ello en el proyecto de Estatuto Vasco que trajeron al Parlamento en Enero 2005, reducen a 7 las 32 competencias exclusivas del Estado según la Constitución. Y de esas 7, 5 ya pertenecen a la U.E.; y en las otras dos, la competencia habría de ser parcialmente compartida con Euskadi.

Un caso en el que podemos comprobar lo que aquí afirmo, es el del medio ambiente. La Normativa europea -Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE-, contemplan las llamadas ZEPAs, ZEC,s o LIC,s,... que son zonas de protección especial por varios motivos. En estos momentos, existen varios órganos de la Administración del Estado, que tienen que

acometer obras y actuaciones en territorios de Comunidades Autónomas más o menos relacionados con esas “zonas” protegidas. Y nuestros funcionarios estatales, tienen que dedicarse a la labor de artesanía de combinar las voluntades de las Autoridades Autonómicas y las de Bruselas, porque ambas son las que mandan sobre la materia; el Estado español se encuentra en medio, prácticamente como si fuera una sociedad privada.

Consideración conjunta

Las brechas o vías de adelgazamiento descritas, unas son legítimas, otros lo son en parte; algunas son en todo caso rechazables.

Pero aun en la hipótesis de cada uno de los cuatro procesos de adelgazamiento fuera en si mismo, legítimo e incluso conveniente, sin embargo, la aplicación conjunta de los cuatro debe ser condenada, porque llevan a la anemia o a la destrucción.

El Estado está perdiendo su capacidad operativa, emparedado por otros Poderes notablemente superiores. Yo creo que el último Ministerio que yo gestioné, el de Educación, debe conservar hoy quizá un 5% de las competencias que tenía en 1980; y ello le ocurre a otros; algunos se han vaciado tanto que han desaparecido de los organigramas durante años; y si bien hay otros con más fondo de poder, fácilmente las funciones del Gobierno español 2008, se sitúen en una décima parte de las que tenía a comienzos de los 80 del pasado siglo. Con una secuencia de debilitamiento ininterrumpida y continuando en la cuesta abajo.

En declaraciones que hace concluyendo el año 2004⁴, el Presidente del Gobierno dice que “España tiene grandes posibilidades todavía...para permitir más autogobierno a las Comunidades Autónomas” y, en consecuencia, se manifiesta favorable a negociar nuevas cesiones de competencias estatales en diversos puntos (centros de salud, aeropuertos, casación, inmigración, nuevas tecnologías, investigación, U.E....) mientras el Estado mantenga “el núcleo duro”. Considera como núcleo duro “ordenar la sociedad...hacer las leyes, legislar”, afirmando que “en este país la ordenación de la vida social y ciudadana está en un 90% en manos del Estado”. A cuya declaración procede hacerle las siguientes apostillas:

“Ordenar” la sociedad, dar órdenes o normas, es una de las funciones del Estado. Pero en los Estados Federales, y concretamente en el esquema de nuestra Constitución, el Estado Central no sólo tiene facultades de legislación u ordenación, sino de ejecución, con frecuencia exclusivas; y de Jurisdicción. El núcleo duro del Estado Federal está en los tres Poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y no sólo en uno de ellos, como parece indicar el Sr. Presidente. Si conservamos sólo el núcleo duro de la “ordenación”, no estaríamos manteniendo el núcleo duro del Estado.

Pero además, quienes le dieron el dato al Sr. Presidente del Gobierno, le han confundido. Seguramente es imposible determinar la proporción exacta que representa

⁴ Ver El Mundo del 29.12.2004, en el cuadernillo Balance 2004.

el Poder normativo del Estado en relación con la suma del suyo más el de las Comunidades Autónomas. Pero, sin ser posible precisar porcentajes, me parece manifiestamente equivocado creer que la facultad normativa española está en un 90% en manos del Estado. Y, aunque comparar las páginas de letra escrita en las respectivas normas, sólo nos permite ponderar lo cuantitativo, pero no lo cualitativo, de los respectivos poderes normativos, facilita una visión, grosso modo, de sus magnitudes. Por ello, cuando leí lo declarado por el Sr. Presidente, yo me fui al Congreso de los Diputados y le pedí a la Bibliotecaria que seleccionara aleatoriamente un día cualquiera de los últimos meses, facilitándome los Diarios Oficiales de todas las Comunidades Autónomas de esa fecha, y también el Boletín del Estado del mismo día. Comprobé que en tamaños y tipo de letras, hay equivalencia global entre el estatal y los autonómicos. Me preocupé de que los contenidos de los Instrumentos observados fueran homogéneos. Luego sumé los de las 15 Comunidades (excluyendo Ceuta y Melilla), que me dieron un total de 1.661 páginas, y las del BOE del mismo día, que eran 138. El total de páginas normativas de Comunidades Autónomas más Estado es de 1.769. De modo que, en este tipo de juicio imperfecto que valora el poder normativo en función del volumen de páginas que ocupan las normas, el Estado representa un 7,66% de la potestad normativa conjunta, mientras que las Comunidades tienen el restante 92,34%⁵. Los porcentajes son prácticamente los mismos que dio el Sr. Presidente. Solo que al revés.

Sin que podamos marginar el dato de que muchas de las normas estatales del BOE son trasposiciones o desarrollos de otras europeas. Y que las competencias normativas del Estado se están ejerciendo, confederalmente, mediante negociaciones con las Comunidades Autónomas. Cada vez más.

Realmente con la evolución que seguimos, el Estado español se está acercando a ser un Organo de Intendencia de las autoridades de Bruselas, y una plataforma de coordinación de Comunidades Autónomas y prestación de servicios concertados a dichas Comunidades; es decir, se dedicará tan solo a administrar medios puestos al servicio de políticas ajenas; será un Secretariado Ejecutivo de las Comunidades Autónomas y, quizá, de la Unión Europea; y así se ha manifestado ya alguna vez desde las instancias del Poder Central. Y lo que parece claro es que hoy caminamos con ese sentido de la marcha. Ya no será, o ya no es, un Poder.

Yo invito a repasar lo ocurrido en las dos primeras Conferencias de Presidentes de Comunidades Autónomas, cuando los Presidentes tenían programada una visita y almuerzo con S.M. el Rey. En ambas los Presidentes se demoraron en sus contactos con la prensa y, en vez de llegar como marca el protocolo media hora antes del almuerzo a la Residencia Real, llegaron tarde. El Rey superó la enojosa cuestión con su buen hacer

⁵ Mi pequeña investigación la hice en la Biblioteca del Congreso. Solicité a los servicios que me eligieran un día cualquiera de los dos meses anteriores. Y me trajeron los Diarios Oficiales del 21 de Diciembre 2004. No tenían los de Navarra y Aragón de ese día, y computé los de esas Comunidades del día siguiente, 22. Tampoco tenían los de Valencia y Extremadura, porque les llega por microfichas, y entonces para cada una de estas dos Comunidades imputé la media de páginas de las restantes 13. No hice cálculos separados de normas y anuncios oficiales, porque en alguna Comunidad aparecen mezclados; pero no parece que tengan pesos relativos muy diferentes. En cuanto al BOE, sumé el cuaderno principal más el Fascículo separado de anuncios oficiales del 21.12; pero no computé un fascículo que salió ese día como Suplemento, con sentencias del TC de Plenos del anterior mes de Noviembre, porque no es regular y, además, sería heterogéneo, ya que en las Comunidades no hay suplementos equivalentes para sentencias de sus Tribunales. Tampoco cambiaría sustancialmente el juicio si a las páginas del Boletín Estatal le incrementamos las que contienen sentencias; el Suplemento del T.C. en el BOE del día 21.12, tenía 117 páginas; y aunque sumáramos ese Suplemento al BOE del 21.12, las páginas totales del Estado serían 255, representando entonces el Estado un 13,30% del Poder normativo total; seguiríamos moviéndonos en proporciones similares, 86,7% para las Comunidades y 13,3% para el Estado.

característico. Pero el dato demuestra que el Poder ya no está en el Estado, ni por tanto en su Jefatura, sino en los dirigentes autonómicos. Y que el Rey en estos actos es como el Presidente de una Agrupación de Interés Económico que preside mesas donde quienes mandan son quienes le rodean. Siendo sabido que la Agrupación de Interés Económico (o las UTES) son en lo empresarial el trasunto de las Confederaciones en lo político.

Y se vuelve a confirmar con lo acaecido durante la campaña electoral de 2008, cuando en un Mitin el Presidente del Gobierno dice solemnemente que para solucionar el problema de la violencia de género se compromete públicamente a que, lo primero que habrá de hacer al iniciar su nuevo mandato, será...convocar una Conferencia con los Presidentes de las Autonomías para solucionar el problema.

En este momento, lo cuantitativo puede ser tan esencial como lo cualitativo

No sólo lo cualitativo, sino también lo cuantitativo, son esenciales en el Poder del Estado

Al día de hoy, las CCAA reclaman las pocas competencias que le quedan al Estado. Algunas, por su propia naturaleza son intransferibles en un Estado Federal, como es la del Tribunal Supremo para conocer del recurso de casación por infracción del Ley. Pero otras, en una consideración aislada, no son esenciales para el Estado, como es el caso de los aeropuertos.

Pero no debemos caer en la trampa dialéctica de ir valorando una a una las cesiones competenciales que se propongan. El art. 149 de la Constitución, igual que preceptos paralelos de otras Constituciones Federales, no sólo tratan de reservar al Estado Central competencias que por su naturaleza deben ser necesariamente propias de un Estado Central, sino también otras, importantes en la vida nacional aunque no sean esenciales para el Estado Central, que componen un conjunto de funciones y competencias que confieren un Peso y un Poder Mínimo, que necesita el Estado Central para ejercer bien su función hacia adentro y hacia afuera de la Federación. No sólo lo cualitativo, sino también lo cuantitativo, es esencial en el Poder del Estado. En una Federación, el Estado precisa contar con un elenco de competencias y medios financieros suficientes para sostener una posición de supremacía efectiva sobre los Estados federados o Comunidades Autónomas.

Y nuestro Estado español ya carece de ese Peso. Por eso: Hay Comunidades Autónomas que de modo reiterado desacatan las leyes del Estado que les disgustan. Hay Entes, públicos y privados, que incumplen manifiestamente Sentencias del Tribunal Supremo. El Sr. Más, líder del primer Partido de Cataluña, viene al Parlamento español en Noviembre 2005 y proclama muy serio que España no es su Patria, aunque la Constitución diga lo contrario. Sin que los Gobiernos adopten decisión alguna, salvo a veces la de modificar las normas para acomodarlas a las posturas de los rebeldes.

La resistencia de los pueblos a admitir la realidad de los cambios en curso

Aparentemente las cosas no son así. Es notable la resistencia de los pueblos para admitir los grandes cambios que les afectan, mientras están inmersos en ellos. Pocos fenómenos históricos son vistos con mayor nitidez que la traumática invasión de los bárbaros, que hizo retroceder la civilización europea más de mil años. Invasión que no fue concentradamente efectuada en un momento o período, sino que se desarrolló en un proceso largo.

Seguramente por ello, no fue percibido como invasión por la generalidad de los romanos, hasta tiempos posteriores a su consumación, cuando ya era irremediable. Incluso después de que Alarico, ejemplo de inmigrante regularizado e integrado, con sus godos conquista y saquea Roma en 410, episodio más impactante en Occidente que el ataque en el 11 S a las Torres Gemelas de Nueva York, cuando Agustín y Jerónimo piensan que es la señal bíblica del fin del mundo, cuando francos, suevos, vándalos y alanos llevan 10 años avanzando por Europa, traspasando las líneas del Rin en 406 y los Pirineos en 409, habiendo sembrado el terror y la destrucción en la Península Ibérica, cuando los propietarios galorromanos e hispanorromanos pasan a ser siervos de los nuevos amos o se unen a las hordas desesperadas de los bagaudas que se lanzan a campos y montes, con todo y con eso, las gentes instaladas se aferran a las apariencias de que Roma subsistía, porque se mantenían los símbolos y subsistían bastantes magistrados del Imperio, porque Gala Placidia vuelve a la Urbe, porque se escuchaba con frecuencia a los godos repetir mensajes del siglo anterior proclamándose aliados de Roma, porque a veces se lograban gestos de resurgimiento como el de los Campos Cataláunicos en 451...

Sólo cuando en 476 se depone al títere Rómulo Augústulo y ya no hay nadie que luzca las insignias del Imperio, se asume que los bárbaros han invadido y conquistado el Occidente, lo que ya era realidad, al menos, desde 60 años antes.

Algo de la misma naturaleza puede estar ocurriéndonos a nosotros con el asalto que sufre el Estado al socaire del proceso autonómico. Porque es un proceso que lleva ya veinticinco años de duración, es gradual, no genera ningún cambio que haga que en un mes, ni en un año la situación sea sustancialmente diferente al anterior, se mantienen formalmente todas las Instituciones del Estado como si nada hubiera ocurrido, se escuchan de cuando en cuando a nacionalistas que, sobre todo en Madrid, hacen declaraciones amables sobre su respeto a España...

Si pasamos por la calle Alcalá de Madrid, seguimos observando que el muy aparente edificio que ocupa el Ministerio de Educación, es el mismo que inauguró Primo de Rivera, parece que todo sigue igual. Tenemos que pararnos y mirar para comprobar que prácticamente solo entran allí los propios funcionarios. Tenemos que estudiar el Organigrama para saber que apenas le quedan funciones. Y tenemos que pasear por la acera para comprobar la existencia de otro edificio mucho más sencillo, unos metros más arriba, que alberga la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y que es el que tiene movimiento.

Es muy fácil que hasta que algún señor Carod cometa la torpeza política de reivindicar el Palacio de la Moncloa, invocando –en aquel momento- la innecesidad de su uso por un Presidente del Gobierno español convertido en simple Chairman de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, no nos apercebamos de que del Estado español queda una cáscara que estuvo vaciándose progresivamente durante años.

¿Cuál es hoy la dirección de lo progresivo?

Irracionalidad de los lugares comunes

Asombra comprobar cómo, en el debate abierto en estos tiempos presentes, se parte acríticamente de afirmaciones que se consideran axiomas. Se nos reclama espíritu de diálogo con los nacionalistas. Pero, al parecer, por “diálogo” se entiende la disponibilidad de quienes defienden al Poder estatal para ceder más competencias a las Comunidades Autónomas que las ya transferidas; pero sin que se plantee en la agenda de las conversaciones, o en las alternativas posibles del resultado dialogante, ni el dejar las cosas como están, ni retroceder funciones desde las Comunidades Autónomas hacia el Estado. Al parecer, el diálogo posible sólo es para que una parte de y otra reciba.

Hoy ya no vivimos la misma realidad que en 1975

Se sigue repitiendo que es preciso “profundizar” en el desarrollo de las Autonomías y avanzar en el autogobierno de las regiones. Que era lo progresivo hace veinticinco años. Pero hoy, cuando ya ha transcurrido un cuarto de siglo, cuando los pasos que debíamos dar entonces están ya dados e incluso nos han llevado mucho más lejos de lo que diseñamos, cuando la única lengua acosada es la española común, cuando quienes sufren discriminación y en algunas zonas riesgo físico, son los partidarios de España y de su Constitución, es improcedente por anacrónico que sigamos aferrados a aquellos mismos criterios.

Habiendo sido bueno en principio “profundizar y desarrollar” el proceso autonómico, ¿quién y por qué dice que sigue siendo bueno eso mismo, como si nada hubiera cambiado desde entonces? ¿Para quién es bueno, para los ciudadanos o para sus líderes? ¿y si lo bueno al día de hoy fuera detener el proceso o profundizar y desarrollar más el Estado y su Poder Central? ¿Por qué no podemos plantearnos estas preguntas en un Estado democrático?

Hoy, por el contrario, probablemente ya no se puede atender ninguna demanda más de transferencias, y lo progresivo vuelve a ser reconstruir o, al menos parar, el proceso de agotamiento del Estado.

De otro lado, creer que el acercamiento del poder al ciudadano es algo bueno por sí mismo, es fruto de la ignorancia. En todas las civilizaciones, en la china, en la egipcia, en la griega, y, por supuesto, en la nuestra, las ansias ciudadanas son cíclicamente de acercamiento y de alejamiento del poder. Claro que a la muerte de Franco el pueblo deseaba un acercamiento del poder en general. Por natural reacción a los fenómenos de centralismo e intervencionismo de los siglos XIX y XX. Pero en España, muchos nombres de pueblos, villas y ciudades, Ciudad Real, Alcalá la Real, Baiona la Real, las Villafrancas..., recuerdan las largas luchas de los pueblos para ir pasando del feudalismo a la modernidad, para conseguir estar sometidos a un Poder más lejano, más objetivo, menos contaminado en los conflictos e intereses locales. Ni debemos olvidar

los casos de territorios vascos que al integrarse voluntariamente en la Corona de Castilla, demandaron del Rey que les aboliera los Fueros a los que estaban sometidos.

Poco antes, el 6 de Diciembre 2004 se publica el resultado de una encuesta según la cual, el 67,9% de los españoles cree que no deben potenciarse más las Comunidades Autónomas, mientras que, en cambio, la mayoría opina que es el momento de reforzar las competencias de Ayuntamientos y Estado Central; y clasificando los encuestados en cuatro bloques electorales, PSOE, PP, IU y un conjunto de “otros partidos”-incluidos los nacionalistas-, son igualmente mayoría los votantes de esos cuatro bloques que opinan lo que sale en conjunto⁶.

El apaciguamiento no es la solución

Una de las motivaciones que animaron a muchos a aceptar el Estado de las Autonomías, fue la de privar de razones aparentemente legitimadoras a quienes sostenían, con violencia o sin ella, tesis separatistas. Los estudios sociológicos nos muestran que nos hemos equivocado. Abramos los ojos a la realidad.

Nada hay que despierte más el hambre autonómica como los Gobiernos complacientes, inseguros o sin claridad sobre su propia configuración, flojos por unas u otras razones. Fue el caso de Enrique IV de Castilla. La debilidad es provocadora, en todos los órdenes de la vida. Los dirigentes nacionalistas son personas con nuestra misma inteligencia y capacidad de análisis y observación. Llevan veinte años comprobando que: a) ante sus demandas sucesivas e ininterrumpidas de mayor autogobierno (eufemismo que encubre la pretensión de que el Estado reduzca más sus competencias y se las ceda), nunca se dice frontalmente que no, nunca hasta ahora el Gobierno Central suscitó el debate de si es procedente un mayor grado de autonomía, o si conviene dejarlo como está, o si, por el contrario, debe reducirse incrementando las facultades actuales del Estado; b) que, cuando plantean exigencias que no encajan en la legalidad, el Gobierno Central busca relecturas e interpretaciones “extraordinarias” de la ley para complacerles; c) que, cuando algunos de ellos desacatan las leyes del Estado o las sentencias del TS –lo cual viene ocurriendo desde los años 80-, Madrid habla del Estado de Derecho, pero el Gobierno ni toma medidas, ni se atreve a mencionar la posible intervención a que le faculta el artículo 155 de la Constitución, ni tampoco la de las Fuerzas Armadas que establece el artículo 8 de la misma⁷.

Cuando alguien reclama lo que otro tiene, y advierte que se hará con lo pedido aunque no se le de voluntariamente, si ese otro se muestra contemporizador pero, además, no exhibe ni menciona los instrumentos por los que puede defenderse de la imposición ajena, el reclamante siempre se crece, porque deduce que enfrente no hay voluntad de resistencia.

⁶ Tanto las declaraciones citadas del Sr. Maragall como la encuesta referida, se leen en El Mundo. Las de Maragall el 19 de Diciembre.

⁷ En el estado que se van poniendo las cosas al comenzar 2005, ya escuchamos declaraciones sobre el posible uso del artículo 155 de la Constitución en el País Vasco; pero de dos Presidentes de Comunidades Autónomas, no del Gobierno (Fraga e Ibarra); y, de otro lado, el Ministro de Defensa, aunque en términos abstractos, ha comenzado a recordar el papel de las Fuerzas Armadas para la preservación de la unidad de España.

La Historia nos muestra muchos casos en que ese análisis de quien quiere aumentar su poder era inicialmente acertado, porque los gobernantes que sufren las demandas son débiles o temerosos; y que, sin embargo, a veces se equivocaron, porque los pueblos afectados reaccionaron e impusieron a sus líderes otros comportamientos; generando finalmente un desastre, que podría haberse evitado, no sólo si los reclamantes hubieran moderado sus ambiciones, sino también si los gobernantes requeridos hubiesen demostrado desde el principio la voluntad de defensa que finalmente tuvieron que exhibir y aplicar.

Está muy estudiado que, si en 1913 Gran Bretaña hubiera demostrado estar dispuesta a utilizar la fuerza con Francia, Alemania no habría provocado el inicio de la Gran Guerra. Pero ello exigía que el Gobierno británico movilizara y pusiera el uniforme a 300.000 jóvenes, lo cual resultaba molesto a su electorado, y no se hizo. Poco después mandó a la muerte a esos mismos 300.000 y algún millón más.

El punto en el que estamos y sus riesgos

Peligro de desaparición del Estado, algo muy útil

Nos estamos acercando a la desaparición práctica del Estado español. Y el Estado es nuestro instrumento de integración y de fuerza, la gran palanca de progreso de todos los españoles, de todas las regiones, lo que nos da respetabilidad en el mundo, lo que nos ha permitido superar primero lo feudal y luego lo caciquil, lo que ha permitido establecer la libertad y la igualdad. Escribió en su día Hegel que todo retroceso desde el Estado es un paso hacia la barbarie.⁸ ¿Recordamos que la desintegración del Poder visigótico es lo que permitió que el Islam nos conquistara con sólo 32.000 soldados y luego nos tuviera sometidos 800 años?

Es inadmisibile que los residentes en un territorio se crean con derecho a decidir sobre su permanencia en la nación común.

Ha de rechazarse con la máxima energía el argumento, que escuchamos demasiado, de que, en definitiva, son los residentes en cada territorio quienes deben decidir su situación. Porque yo –y usted que me lee-, tenemos “intereses” en toda España. No es admisible que un murciano, o catalán, o andaluz, o vasco..., nos digan que sus regiones respectivas son cosa suya; porque toda España, todas sus zonas, son de todos los españoles.

Aun prescindiendo ahora de los juegos presupuestarios de recaudaciones e inversiones, y de otros muchos factores extraeconómicos de solidaridad, no cabe olvidar que la gran prosperidad obtenida por catalanes y vascos en los dos últimos siglos se debe, en no pequeña medida, al sacrificio que las gentes del resto de España hemos hecho, comprando más caros los tejidos, aceros, carbones..., consecuencia de unos muy altos aranceles que ellos nos pidieron para proteger su industria, calificada entonces como industria española.

⁸ La cita la hace Fraga en un Libro en el que sostiene su doctrina autonomista, casi toda aceptada por mi, pero no en todos sus puntos, como diré. Concretamente en “Da acción ó pensamento” Ir Indo edicions, Vigo 1993

Con o sin Corona común, con o sin reforma constitucional, no es aceptable que ahora, cuando el globalismo hace desaparecer las aduanas -supongo que ellos creen que es para siempre-, cuando la Península no puede ser su mercado cautivo, nos digan que quieren vivir su vida. Porque “su” bienestar no es solo “suyo”, es también “nuestro”. Y por tanto, cualquier separación real, aunque se mantengan símbolos unitarios, supone privarnos a todos de algo que nos pertenece.

Aspectos intocables de la CE

En el grado de descentralización al que ha llegado el Estado español, prácticamente el 100% de las reivindicaciones de mayor autogobierno para las Comunidades Autónomas, o de coparticipación en las decisiones del Estado, han de traducirse en más pasos de “confederalización” del Estado.

Y la Confederación es una fórmula política que parte de la inexistencia de una nación común, concibiendo al Estado tan sólo como instrumento montado por los miembros confederados para prestarles servicios comunes, con funciones que se le atribuyen negocialmente, sin servicios directos del Poder Central a la ciudadanía. Y por ello, por mucho que desde las más altas instancias del Estado se le quite hierro a la discusión, los Poderes autonómicos insisten machaconamente en su afirmación como naciones.

Pero los artículos 1 y 2 de la Constitución, no sólo consagran la indisoluble unidad de la nación, sino que establecen que la Constitución se fundamenta en esa unidad nacional. No es la Nación la que deriva de la Constitución. Sino que es la Constitución la que se fundamenta en la Nación.

Por ello, cualquier pretensión de cambio de esos preceptos de la Constitución, cualquier medida que, sin cambiar la Constitución, menoscabe la existencia y unidad de la nación española, cualquier Estatuto que, aun sin proclamaciones nacionales parciales, vaya en línea confederal en cuanto al reparto de competencias, ponen en cuestión nuestro Sistema al atacar sus fundamentos, sus cimientos y paredes maestras.

No sería jurídicamente válido ni aun reformando la Constitución, sería realmente revolucionario. Y, por supuesto, afectaría al consenso constituyente de 1978, rehabilitando las vías subversivas de oposición, con el apoyo de nuestra Constitución de 1978. Nos resituaría en la situación del 20 de Noviembre 1975, cuando muere el General Franco, haciendo aparecer de nuevo, las dos Españas de 1939.

El Gobierno republicano de 1931 consideró que podía y debía usar la mayoría parlamentaria para imponer su modelo de Constitución a todos los españoles; lo manifiesta Azaña en sus Diarios -28 de Agosto 1931- y en su discurso al Parlamento -de 13 de Octubre de aquel año-. Ni siquiera consideraban necesario contar con el 50,01% de los votos, sino que les bastaba una mayoría relativa; el asunto estrella de la Constitución de 1931, el más polémico, el que más jornadas de trabajo parlamentario costó, con más suspensiones, reuniones, improperios y gestos hostiles, fue el del

artículo 26, sobre la Iglesia Católica; y fue aprobado por 176 votos favorables y 59 negativos en unas Cortes de 470 Diputados (menos del 40% de votos favorables)⁹.

Y cuando algunos Diputados protestaron y advirtieron de los peligros de una Constitución aprobada por la mayoría del momento, hiriente para los sentimientos de media España, Alvaro de Albornoz, Ministro de la República, próximo primer Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, Líder con Marcelino Domingo del importante Partido radical-socialista, expuso con más brillantez y fundamentos que Azaña la tesis de que quienes tienen el Poder deben imponer, e imponen, las Constituciones. Y, tras criticar tanto la finalización de la primera guerra Carlista con el acuerdo de Vergara, como al llamado Pacto del Pardo que sentó las bases de la Restauración canovista, sentenció: “no más abrazos de Vergara; no más Pactos del Pardo; no más transacciones con los enemigos irreconciliables de nuestros sentimientos y de nuestras ideas (Voces en el hemiciclo diciendo Muy bien, muy bien). Si estos hombres creen que pueden hacer la guerra civil, que la hagan: eso es lo moral, eso es lo fecundo (Aplausos en el hemiciclo)”¹⁰ Naturalmente hubo la Guerra Civil

Quienes gobernábamos en 1977 y 1978, aunque con la Alianza Popular de Fraga teníamos una amplia mayoría absoluta en las Cortes (sin necesidad de pedir votos a otros grupos de derecha como PNV, CiU, Fuerza Nueva) no quisimos hacer lo mismo; nos esforzamos por evitar que la salida del franquismo abriera las puertas a otra guerra civil; nos propusimos, y logramos, unos muy delicados puntos de consenso, en lo institucional, lo social, lo territorial..., en los que, naturalmente, confluyeron quienes entonces eran minorías; todos cedimos algo entrañable, todos logramos algo positivo, y todos aceptamos el resultado; incluso el PNV, que pidió la abstención en el Referendum constitucional por disconformidad con una Disposición Adicional que, ellos mismos, el Sr. Arzallus incluido, había votado favorablemente en el Congreso.

Si ahora viene alguien diciendo que en 1978 demandó 100 y sólo obtuvo 50, y pide más de lo obtenido, aunque su táctica consista en partir la diferencia y quedarse a medio camino entre 50 y 100, está impugnando el consenso de 1978; y, por consiguiente, ha de renunciar a lo conseguido entonces, para partir otra vez de cero, confrontándose entonces los maximalismos del cero con el cien; es decir, volveríamos a abrir el riesgo de un espíritu guerracivilista que ya teníamos cerrado.

⁹ La falta de votos no fue producida por ausencia, ya que según las crónicas, por ejemplo Azaña (Diario del 13.10) o Fernández Flórez (Anotaciones de un oyente, II, pág. 107), la Cámara estaba abarrotada al hacerse la votación. Tampoco fue debida al cansancio o desinterés, pues, aunque dicha votación concluyera casi a las 8 de la mañana del 14 de Octubre, tras una jornada muy densa, el ambiente estuvo permanentemente crispado; las páginas 1674 a 1721 del Diario de Sesiones del 13 de Octubre que recogen las ocho horas transcurridas en votaciones a partir de las 12,10 de la noche, están plagadas de paréntesis marcando expresiones como *Rumores*, *Fuertes y prolongados rumores*, *Rumores cada vez más acentuados*, *Rumores que impiden oír al orador*, *Protestas*, *Grandes Protestas*, *Continúan las protestas*, *Muestras de Impaciencia*; y al final se lee también: “*Vivas a la República. Vivas a la Libertad. Un grupo numeroso de Diputados se dirige hacia los escaños de la minoría vasconavarra y el Sr. Leizaola es objeto de una agresión personal. El Presidente reclama insistentemente orden, sin poder dominar durante largo tiempo el tumulto*”

¹⁰ Los párrafos entrecomillados de Albornoz figuran en el Diario de Sesiones del Congreso, 9 de Octubre 1931, páginas 1561 y 1562. La última parte la leí citada por Pabón en su “Cambó”, V. III, pág. 205; también por M^a Dolores Gómez Molleda en “La masonería española en la crisis del siglo XX”, pág. 333; pero inexplicablemente, la Sra. Molleda, que cita la frase como ejemplo de inmoderación, omite la última parte ~~frase~~ relativa a la guerra civil, que es la más “inmoderada”.

Las unidades políticas se desintegran con sangre

Llegados a este punto, ustedes deben permitirme que diga algunas cosas desagradables. Como se lo toleramos al médico, cuando nos advierte de las nefastas consecuencias que pueden tener ciertos hábitos.

La Historia nos enseña que las unidades políticas se forman con sangre y se deshacen con sangre.

Aunque en sus momentos iniciales solo generaron entusiasmos y fiestas, todavía a finales del siglo XX se seguía derramando sangre como consecuencia de las fragmentaciones de los Imperios turco y austrohúngaro que vino a imponernos a Europa, en 1918, el visionario Presidente Wilson. Y ya entrados en el siglo XXI, no ha concluido la violencia, desorden y mortandad que ha seguido a la desintegración del Imperio Soviético.

Lo sabemos muy bien en España. Porque nuestra Guerra Civil del siglo XX tuvo varias causas o factores desencadenantes. El social, el religioso, pero también el territorial

Porque la última vez que hemos aceptado el principio de autodeterminación de nuestros territorios, ese que ahora estamos próximos a conceder o aceptar, fue, con gran regocijo popular, en la Primera República. La lógica del principio se fue desarrollando, hasta llegar al disparate. Es pintoresco releer la declaración del Cantón de Jumilla, saludando a todas las naciones hermanas de la Península, y singularmente a su vecina Murcia, con quien quiere llevarse bien; pero advirtiendo que si Murcia no lo acepta, no dejarán piedra sobre piedra, y lucharán con el heroísmo con que se combatió a Napoleón el 2 de Mayo. Es un esperpento trágico. Y la situación no fue cortada por Franco, ni por los monárquicos, ni por la derecha. Fueron los mismos republicanos los que utilizaron al Ejército para cerrar y volver hacia atrás el proceso, cargándose la Constitución y haciendo desaparecer a la misma República.

Ya antes, en la década de 1640, cuando comenzó la protesta catalana del Corpus de Sangre, tuvimos otro “sarampión” secesionista, con ocho movimientos de esa naturaleza; sólo Portugal consiguió la independencia; los demás fueron inútiles; incluso el catalán, que tanta sangre de su pueblo vertió, para conseguir el resultado de pasar 12 años sometidos al Cristianísimo Rey de Francia, que les sirvieron para nunca más querer nada con el País vecino.

Y si seguimos hacia atrás en el tiempo, podemos seguir comprobando cómo todos nuestros procesos de división y desintegración supusieron conflictos bélicos y muertes.

En definitiva, los españoles hemos perdido mucha sangre propia cuando sufrimos la desunión.

Pero también nos hemos pasado cientos de años derramando sangre ajena para aprovecharnos de la desunión italiana, o alemana, o de los Países Bajos.

Las causas por las que se llega a estos conflictos bélicos en caso de desintegraciones nacionales son unas de origen externo, internacional, y otras internas, de los propios territorios que se secesionan y de la antigua patria que sufre el desgarramiento. Yo tengo analizadas cinco o seis, que ahora no voy a detallar. Y esas causas suelen acumularse cuando surge una de ellas

Si la UE se consolida, puede servirnos de colchón contra los riesgos bélicos de la desintegración interna, de origen internacional

Se dice que el conflicto bélico es imposible, porque hoy “ya estamos en Europa”. Es asombrosa la ingenua confianza que depositamos en las virtudes taumatúrgicas de lo europeo. Cerrando los ojos al examen de la realidad.

Yo comparto la idea de que, si la Unión Europea se consolida, aunque el Estado español llegara a desaparecer, la propia estructura política europea protegería a nuestros territorios de las apetencias de otros países. Aunque no tengo ninguna seguridad de que la UE protegiera por ejemplo nuestras Islas Canarias de las apetencias de los Estados Unidos de América. Pero supongamos que sí, que lo hace.

Entonces la UE nos serviría para reducir uno de los riesgos de conflictos violentos o luchas armadas. Pero subsistirían los otros.

Y, además, para que se opere esa reducción, sería preciso que efectivamente la UE llegue a consolidarse. Y, es posible que la UE permanezca durante 50, o 100, o 200 años. O que permanezca para siempre. Pero pensando en el medio plazo, es temerario afirmarlo. Son muchas las razones por las que podemos y debemos poner ello en duda su subsistencia. Yo las tengo estudiadas; entre ellas, la enseñanza de la experiencia es una, pues han sido muchas las veces en que el proyecto europeo se ha hecho y deshecho, destruyéndose siempre con el mismo entusiasmo con el que antes se montó. No voy aquí a exponerlas todas porque nos distraería del objeto de mis reflexiones. Tenemos que pensar en la posibilidad de que dentro de veinte años, la organización unitaria europea no exista o sea muy poco operante.

Tampoco voy a detenerme ahora en otros muchos factores de riesgo ante la desintegración fáctica de un Estado, como son las competiciones de las antes llamadas “Potencias” para adquirir territorios o influencias en los territorios afectados, como lo es la dinámica de la política exterior de los nuevos territorios autónomos, como lo son otras causas internas de conflicto, las reacciones unitarias de la vieja nación desmembrada, la real vejación o menosprecio en los territorios autonomizados para los derechos y señas de identidad de los grupos afines a la antigua nación madre, el mesianismo que siempre surge en los líderes de las nuevas y flamantes unidades políticas, que quieren expansionarse y redimir otras tierras más o menos próximas, el “contagio” que multiplica los movimientos problemáticos.

Todo ello lo hemos visto surgir en procesos desintegrados en zonas próximas del mundo; también en la Historia de España; y no poco de ello ya va comenzando a apuntarse dentro de España en este momento.

Soy consciente de lo muy desagradable que es apuntar la existencia de peligros de guerra. Pero no podemos dejar de considerarlos, precisamente si queremos evitarlo. No

hacerlo, sería una equivocación igual a la de quienes, por ser molesto el tema de la muerte, hablan de Medicina, o de Religión, o hacen Planes familiares a largo plazo, sin computar que la vida tiene un final; o a la de los Ingenieros que proyectaran una Presa sin tomar las medidas necesarias para evitar los efectos traumáticos de avenidas extraordinarias. Los factores de riesgo de guerra han de estar presentes en los análisis políticos de los dirigentes, precisamente para evitarlos o reducirlos al mínimo.

Yo ahora y en este tema, no voy a hacer adivinanzas. Pero computando la estadística histórica, si el Estado español, aun sin desaparecer, aligera tanto sus facultades que los Poderes reales estén situados en las 17 Comunidades que lo forman, y más aun si ello concurriera con un fracaso o deterioro de la Unión Europea, entraríamos en una situación con serios riesgos de traumas bélicos, especialmente en los territorios de las Regiones más caracterizadas, quizá por luchas entre españoles, pero también entre españoles divididos y extranjeros con ansias de intervención ¹¹. Y normalmente la sangre que se derrama tras la desintegración es mucha más que la que costaría evitar la desunión.

El espíritu pacifista actual no nos inmuniza

También se nos dice que no cabe el conflicto bélico porque los españoles de hoy somos un pueblo pacífico, apegado a la comodidad, con muchas ansias de vivir, que ha dejado atrás sus demonios familiares...

Yo estoy en este mundo y participo del ambiente; se muy bien que en la fase de la cultura de Occidente que hoy todavía estamos viviendo predomina lo pragmático, sereno, antiheroico, hedonista, y sobre ello espero publicar pronto un ensayo. Pero eso es muy poco relevante. Si leemos libros o simplemente consultamos las hemerotecas, podremos comprobar que en la Europa de los años veinte del pasado siglo, eran constantes las declaraciones y convenios de todos los dirigentes de todos los países rechazando la guerra para siempre, también Francia y Alemania, mientras las poblaciones europeas vivían con frenesí (Pierre Miquel), era el tiempo del jazz, la falda corta, los automóviles, los cruceros, los Casinos, los hijos únicos.... Y ello ocurría también en España, donde tuvimos una Dictadura que, lejos de fusilar a sus enemigos, les sancionaba con multas de 5.000 pesetas o confinamientos temporales, donde a fines de 1930 tuvimos un Alzamiento militar, con muertos, y el Tribunal Supremo condenó a sus máximos dirigentes a seis meses de cárcel, solo en parte cumplida y con un magnífico trato, donde el 14 de Abril de 1931 cayó la Monarquía, sin que se disparase ni un tiro, como resultado de unas simples elecciones municipales que ni siquiera en su conjunto dieron la victoria a los republicanos. Y sin embargo, en las dos décadas siguientes comenzamos a matarnos unos a otros, acumulando muchísimos millones de víctimas, una parte en los escenarios de batalla, pero otra igual de importante sin la cobertura bélica; ¿hará falta reseñar que ello no sólo ocurrió en Africa o Asia, sino en Francia o Italia o Alemania o Rusia o la Europa del Este, y también en España?.

Por mucho que nos moleste, somos una especie del reino animal y, ya desde antiguo sabemos que, por ejemplo, las abejas que en las colmenas viven en trabajo permanente,

¹¹ Los españoles tenemos bastantes experiencias al respecto. Por ejemplo, los Taifas musulmanes y las guerras cantonales de la Primera República. Y margino la importancia que el asunto pueda haber tenido en el desencadenamiento de la Guerra Civil; que también la tuvo.

disciplinado, solidario, un día y otro, y de repente, por un cambio brusco de temperatura ambiente, o por la entrada de olores extraños en sus circuitos, se revuelven contra nosotros y a veces se matan entre sí.

Los conflictos bélicos no llegan porque las sociedades los anhelan y preparen largamente, sino porque concurren ciertas causas que los provocan y que generan en poco tiempo espectaculares cambios en las mentalidades de las poblaciones.

Y debería ayudarnos a reflexionar algo de lo que hoy comienza a ocurrir. Cuando estas Navidades se presenta al Parlamento de Madrid el Plan soberanista vasco, un Director de periódico nacional, muy integrado en el pensamiento correcto, por tanto muy pacifista, tres domingos seguidos publicó páginas en su Diario reclamando que los Ejércitos de España engrasen sus máquinas para defender la unidad de la nación. Y, desde entonces a hoy, cada vez son más los pronunciamientos duros que se van instalando contra los movimientos de autodeterminación periféricos.

Otras defensas que no son tales

Y no faltan personas influyentes que creen desaparecidos los riesgos bélicos de la desintegración nacional porque – dicen ellos- que hoy nuestros Ejércitos han sustituido a la antigua Cruz Roja, carecen de moral de combate, no tienen líderes carismáticos, sus jefes viven inteligentemente sometidos y están internamente divididos

No es el momento de discutir si ese diagnóstico de situación es o no acertado. Pero si lo fuera, el resultado sería el inverso. Está muy estudiado (recordemos las teorías de Ortega sobre las Legiones Romanas) que, en la medida en que las Fuerzas Armadas de un País estén divididas, sean inoperantes, o venales, ello favorece las revoluciones internas y guerras civiles y fomenta las apetencias de invasiones foráneas

Otros inconvenientes

Habrá que seguir defendiendo los intereses españoles

Los inconvenientes de la desintegración de España, no son sólo los riesgos bélicos. U otros espirituales de los que podríamos hablar. También afectan a nuestro “bienestar”.

Aunque la UE se mantenga, la estructura europea defiende al conjunto de Europa ante terceros. Pero no a una nación singular y mucho menos a una nación europea de otras.

Por muy equilibrada que sea Europa, que no lo es; por muy democrática que lo fuere, que tampoco lo es, Europa es una biocnesis, y siempre unas naciones querrán progresar a costa de otras.

Todas las Europas reales que existieron fueron Europas establecidas en beneficio de sus naciones promotoras: la Europa bizantina, la francesa de Carlomagno, la alemana de los Otones o de los Staufen, la española de Carlos y Felipe, la francesa de Napoleón, la germana nazifascista...

Y lo mismo puede decirse de otras meramente proyectadas, como la soñada por el idealista Saint Simon, que se concibió a favor de Francia y Alemania, o la Alemana del II Reich en 1914, o la de la República de Weimar. Kurt Riezler, Secretario del Canciller germano Benthmann Hollweg, en su Diario¹², confiesa que la unión económica europea proyectada en 1914 era “el disfraz europeo de nuestra voluntad de poder”.

Eso mismo ocurre hoy. No hace falta especular. Ni es necesario pasar revista a las políticas de déficit, o de tipos de interés, o agrícola y pesquera, para comprender que predominan los intereses franco alemanes. No hace falta especular ni analizar, porque los franceses y alemanes hacen ostentación de su hegemonía.

El General De Gaulle dijo con reiteración que Francia y Alemania deben dominar Europa. A veces habló de condominio. Jean Daniel, Premio Príncipe de Asturias 2004, en su reciente libro sobre el tema de la nación, nos recordó que posiciones similares las expresó Mitterrand y luego Chirac. En la campaña de la Constitución europea, hemos leído como Raffarin, el Primer Ministro, insiste en la misma idea. Y Nicolas Baverez en su libro de 2005 Francia en declive, afirma que Francia y Alemania pueden conseguir las políticas europeas que les convengan. Y que Francia debe jugar simultáneamente al europeísmo y al nacionalismo.

Efectos de la desintegración

Y no nos engañemos: por supuesto si España se desintegra; pero también si se “confederaliza” aunque no llegara a desintegrarse, éso significará que los Poderes reales y efectivos están en las Comunidades Autónomas; y cuando ello acontezca, la representación unitaria de España en los centros de decisión europeos –si se mantendrá protocolaria o litúrgica¹³; el Poder lo ejerce siempre quien de verdad lo tiene, por mucho que otras personas o instituciones lo aparenten¹⁴;

Los otros países o grupos que tengan intereses en litigio con nosotros, podrán “ningunear” a los españoles o, en el mejor de los casos, negociarán con las autoridades autonómicas españolas que mejor les parezcan, a cambio de contraprestaciones para esas Comunidades. Y obviamente la contraprestación que ofrecerán a esas autoridades que consideren decisivas, siempre será menor que la que habrían de ofrecer a una España con poderes de decisión realmente unitarios¹⁵.

¹² Citado por Fritzstern en The failure of Illiberalism, Londres 1972; y por Paul Johnson en Tiempos Modernos, pág. 141

¹³ España nos interesa ante Europa, no tanto por su voto en las Instituciones de la Unión, voto estatal que de día en día es menos operante; sino por lo que represente su poder unido - si es que de verdad existe con poder unido- ante aquellos que realmente mandan sobre Bruselas.

¹⁴ De hecho, como ya había dicho el Gobierno Aznar en respuesta parlamentaria publicada en la Prensa del 28.12.97, nuestras Comunidades Autónomas ya participan en Comités europeos que toman decisiones importantes. Pero al concluir 2004, el Gobierno Zapatero ha llevado físicamente dirigentes de nuestras autonomías a los Consejos de Ministros de la UE.

¹⁵ No existe contradicción entre la afirmación de ser positiva para todas las Comunidades españolas la unidad nacional, y la duda que en otro lado suscito sobre la utilidad que para los españoles pueda tener la unidad europea. Porque: 1- la unidad española tiene 2.200 años de existencia; 2- ha existido y aun sobrevive un profundo interés común entre los españoles, que no lo hay entre los europeos ; 3- nuestra integración en Europa se produce en condiciones reales de inferioridad para España; 4- en otro Libro en

Conclusión

Los catalanes, los gallegos, los vascos, los andaluces... todos los españoles, haríamos bien en asegurarnos un Estado español potente y unido, si queremos tener posibilidades de evitar que, con carácter general, nuestros hijos hayan de irse a trabajar a Centroeuropa, o tengan como horizonte máximo el permanecer en España en funciones subalternas, al servicio de personas y empresas instaladas en París, o en Frankfurt...

Coda

Yo propongo fórmulas de solución del problema, que parten de respetar las autonomías de las regiones de España. Sigo creyendo en ello. Pero que conduzcan a cerrar definitivamente al proceso indebidamente abierto de reorganización del Poder territorial. Con fórmulas que mantengan para el Estado el mínimo fondo de Poder, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, que le permita ejercer la Supremacía, propio de los Estados típicamente Federales. El Poder relativo que tiene el Estado de la Nación americana.

Aunque en el actual momento del proceso, dado que ya hemos ido muy lejos, creo que todo ello exige una reforma constitucional que reconduzca las aguas ya desbordadas.

Este asunto que hoy se nos pone sobre la mesa, habremos de afrontarlo con toda seriedad y rigor, si no queremos que algún día, más o menos próximo, se nos exijan responsabilidades.

No es posible que los grandes Partidos nacionales, que representan aproximadamente un 80% de los españoles que claramente quieren mantener España, vayan desintegrándola por no querer colaborar entre si y recibir apoyos de pequeños grupos nacionalistas.

No sigamos practicando el “avestrucismo”. Asumamos el desgaste de adelantarnos a afrontar el problema cuando el coste puede ser alto o muy alto, pero menor, en vez de seguir cerrando los ojos a la realidad en espera de que lleguen desastre y/o trauma mucho mayores.

La nación es algo que los españoles actuales hemos recibido de nuestros antepasados, fruto de muchos sacrificios y esfuerzos acumulados a lo largo de los siglos, que debemos dejar a nuestros descendientes.

No me cabe duda que las generaciones futuras, maldecirían la Memoria de quienes, habiendo recibido la herencia de una nación como la nuestra, la hubieran dilapidado.

que traté el asunto, planteo que posiblemente la integración no es equitativa; y 5- yo no afirmo que la integración europea sea mala; sólo pido que la analicemos, y no dejo de recomendar que la apoyemos si, una vez analizada, resultara interesante.

LA REFORMA NECESARIA DE LA CONSTITUCION¹⁶

I

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

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

Una Constitución basada en la idea de pacto y de compromiso político, probablemente la única Constitución auténticamente paccionada de nuestra historia política, que rompía con el maleficio de nuestro constitucionalismo, caracterizado por una sucesión de textos que las fuerzas políticas dominantes iban imponiendo. Se quería una Constitución perdurable y con el máximo asentimiento social y político. Y una Constitución que sirviese a la reconciliación nacional y a la definitiva superación de las luchas fratricidas entre las dos España.

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

El auge de los nacionalismos exacerbados, el cuestionamiento de la existencia y unidad de la nación española, la puesta en marcha de una reforma constitucional que reviste caracteres de auténtico proceso constituyente, una actitud de confrontación que viene a violentar el espíritu de concordia nacional trabajosamente labrada en la Transición, y la promoción de políticas públicas inspiradas en un laicismo

¹⁶ El texto que incorporamos aquí es de Alfredo Dagnino Guerra, Letrado del Consejo de Estado, Presidente de la Fundación Universitaria San Pablo CEU. Fue la Ponencia que sirvió al Aula Política, tras su debate general, para abrir sucesivas Ponencias parciales sobre aspectos concretos de la Reforma constitucional cuyas conclusiones resumidas y firmadas por “Gracián” se ofrecen más adelante en estas páginas.

impropio de una sociedad democrática y mas aun de un Estado aconfesional, son todos ellos factores y circunstancias que amenazan con truncar la normalidad social y política de nuestra nación y con producir una fractura en la convivencia de los españoles, y que nos llevan a destacar la gravedad del momento presente.

II

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

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

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

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

el Gobierno catalán debía convertirse en la única autoridad en todos los asuntos relacionados con las competencias del Estado.

Simultáneamente, el Gobierno del Partido Nacionalista Vasco, ni siquiera se planteó una reforma constitucional, sino que puso en marcha una iniciativa política, el Estatuto para la Comunidad Política de Euskadi (vulgarmente conocido en la opinión pública como "*Plan Ibarreche*"), aprobado en su día por su Asamblea Legislativa, en el que se proclamaba la soberanía del pueblo vasco, se afirma su identidad pero no dentro de España sino del conjunto de los pueblos de Europa, y en el que, por supuesto, se reconocía a sí mismo el derecho de autodeterminación. En virtud de esa propuesta de Estatuto no se separaban de España, sino que decidían "*asociarse libremente*" al Estado español, pero además en las condiciones que ellos mismos señalaban, a cuyo efecto subvertían unilateralmente el orden constitucional, autoatribuyéndose facultades y prerrogativas de las que carecían, suprimiendo los poderes de intervención en la Comunidad Autónoma que hoy permite el artículo 155 de nuestra Carta Magna y reduciendo a siete las treinta y dos competencias que la Constitución configura como exclusivas del Estado según el artículo 149 de la misma, competencias que además debían ajustarse por el Estado con la necesaria participación de los poderes actuantes de Euskadi.

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

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

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

III

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

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

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

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

La primera cuestión que debe plantearse como objetivo de una reforma constitucional como la que ahora se plantea debe ser la de superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecida por el constituyente. Esta apertura, que fue consecuencia del llamado "*principio dispositivo*", dejó en manos de los sujetos territorialmente legitimados la determinación del número de Comunidades Autónomas y sus competencias. Ello dio lugar a un largo proceso en tres etapas: la

primera, desde la celebración de las elecciones generales en 1979 hasta 1983, fecha de aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía y en la que se dictó la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto relativa a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (comúnmente conocida como LOAPA); la segunda, desde estos últimos hitos y hasta los pactos autonómicos de 1992, plasmados en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre; y la última de ellas, que se inicia con esos pactos autonómicos y en la que tienen lugar las reformas estatutarias destinadas a incorporar las competencias transferidas por la citada Ley Orgánica, y que, en cierto sentido, se prolonga hasta el momento presente.

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

Esta actitud de huída hacia delante, agravada por una actitud de permanentes concesiones al nacionalismo por parte de los sucesivos gobiernos para garantizar su propia estabilidad política, y hasta como política de apaciguamiento frente al nacionalismo, ha llevado a la transferencia de competencias que van más allá de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía, y a la abdicación por parte del Estado de competencias que la Constitución le atribuye con carácter exclusivo bien por que afectan a la soberanía del Estado o al interés general de España, en favor de las Comunidades Autónomas (así, por ejemplo, las competencias en materia de seguridad pública, inmigración y extranjería, hacienda pública, medios personales y materiales de la administración de justicia, legislación civil, puertos, aeropuertos, etc.), pero también dejando de cumplir con las medidas de garantía frente a las competencias transferidas o delegadas, como es el caso de la "alta inspección" que no ejerce, o dejando de impugnar o de plantear los correspondientes conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, o desistiendo de forma masiva de las impugnaciones ya deducidas y de los conflictos ya planteados.

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

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

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

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

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

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

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

Tales premisas serían, entre otras, las siguientes:

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

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

c) Que, por consiguiente, España no es una superestructura que derive del pacto constitucional entre realidades políticas preexistentes, ni es tampoco una

confederación de estados o pseudo-estados, ni un espacio de cooperación, sino una nación, sobre la que se erige el Estado (más concretamente, el Estado-nación), que está integrada por regiones, y ello aunque el artículo 2 de la Constitución emplee el término "*nacionalidades*" junto al de regiones, con toda probabilidad el más polémica de cuantos figuran en la Constitución, por ser ambiguo, confuso, discriminatorio y, sin duda, peligroso, y porque si bien la expresión "*nacionalidad*" significa solamente la condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación, para el Derecho público adquiere una concreta significación a partir de 1851 cuando, en la Universidad de Turín, Mancini expuso el principio de las nacionalidades, de acuerdo con el cual toda nación tiene derecho a organizarse en un Estado soberano e independiente.

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

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

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

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

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

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

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

4.1 Principio de solidaridad

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

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

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

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

Por ello, lo que debería formular la Constitución es que el Estado, entendido en sentido estricto (esto es, como Estado-aparato, no como Estado-comunidad, por utilizar la terminología empleada por la doctrina iuspublicista italiana), lo que ha de garantizar no es la solidaridad, sino su "*realización efectiva*", de lo que se derivan, al propio tiempo, títulos competenciales en favor del Estado para fomentar y garantizar la

solidaridad interterritorial de las Comunidades Autónomas y combatir los comportamientos o actitudes que no se compadezcan con dicho principio. Y como quiera que tales planteamiento no están expresamente formulados, ni cabe fácilmente extraerlos mediante una interpretación de los preceptos constitucionales hoy vigentes, parece aconsejable que la Constitución se modificase en orden a establecer con claridad el deber de solidaridad de las Comunidades Autónomas en cuanto tales y los mecanismos a través de los cuales el Estado aseguraría su realización efectiva.

4.2 Principio de igualdad

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

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

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

Dentro de la línea de actuación consistente en superar la apertura e indeterminación inicial del sistema de organización territorial (particularmente, en lo que se refiere al reparto constitucional de competencias), evitando con ella la situación de permanente reivindicación, resulta prioritario redefinir y racionalizar el esquema de reparto de competencias en el que se conjuguen sabiamente las medidas de reforzamiento y rearme competencial del Estado, la asunción limitada de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente determinación de las competencias que no sean susceptibles de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas y las facultad de avocación de competencias propias del Estado que fueron cedidas en el pasado y de armonización de competencias propias de las Comunidades Autónomas, y los

términos en que debiera producirse una auténtica descentralización local, profundizando en una cultura de la subsidiariedad que favorezca la difusión del poder y la participación, pero sin que el Estado se diluya en un camino hacia ninguna parte.

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

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

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

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

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

5.2 Modificación o derogación del artículo 150.2 de la Constitución

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

Conforme al artículo 150.2 de la Constitución, *"el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. (...)"*. Tal previsión constitucional incorpora un mecanismo de transferencia extra-estatutaria de competencias del Estado en favor de las Comunidades Autónomas que mantiene permanentemente la posibilidad de ir más allá de los límites establecidos en el artículo 149 de la Constitución (que es el artículo que enuncia las competencias exclusivas del Estado), lo que, hoy, puede afirmarse que constituye un auténtico riesgo para la unidad política y para la cohesión económica y social de España, pues su patente indeterminación, unido a la flexible interpretación que del se ha hecho, produce el efecto de propiciar una auténtica desconstitucionalización del modelo de organización territorial y de estimular una dinámica de reivindicaciones permanentes desde las Comunidades Autónomas sobre las competencias formalmente reservadas al Estado.

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

5.3 Medidas de reforzamiento de la unidad jurisdiccional, fiscal y de mercado

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

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

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

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

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

- Que, por otra parte, deberá reforzarse el principio que ya acoge la Constitución de que el Tribunal Supremo es "*el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes*" (artículo 123), de lo que se deriva: por una parte, que los Tribunales Superiores de Justicia en las Comunidades, contemplados en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no son más que órganos del Estado radicados o enclavados en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y cuya competencia procesal se

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

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

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

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

5.4 Reforzamiento del castellano como lengua oficial de España

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

A diferencia de lo que acontece al castellano, la Constitución no reconoce de forma expresa el derecho ni impone el deber de conocer las restantes lenguas

españolas para quienes residan en los territorios en que tengan carácter oficial. Pero, inversamente, tampoco prohíbe tales reconocimientos o imposición por vía estatutaria.

Sin dejar de reconocer, como no podía ser de otra forma, que las distas modalidades lingüísticas representa una riqueza, que forma parte del patrimonio cultural, y que debe ser objeto de respeto y de protección, como por lo demás establece la Constitución (artículo 3.3), y a la vista de la deriva tomada por los procesos de normalización lingüística impulsados desde algunas Comunidades Autónomas, parece aconsejable que la Constitución incorpore una previsión parecida a la que ya se contempló, por cierto, en la Constitución de 1931, según la cual, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional. Dicho de otro modo, parece deseable que la Constitución fije expresamente el margen que le quedan a los Estatutos de Autonomía y a las leyes autonómicas respectivas para regular el uso de las lenguas cooficiales, sobre la base de la interdicción de la obligatoriedad del conocimiento de tales lenguas, lo que además se compadece por coherencia con los términos del artículo 2 de la Constitución, en el cual, al mismo tiempo que se reconoce la realidad de las nacionalidades y regiones, se reconoce la existencia de una patria común que está ligada a la Nación (española).

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

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

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

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

En el momento actual, el quórum exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía y, por consiguiente, para su modificación o derogación, es, de conformidad con lo prevenido en el artículo 81.2 de la Constitución, "*la mayoría absoluta*

del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto", en cuanto que su aprobación reviste forma jurídica de "*ley orgánica*". Pero, dada su particular trascendencia como normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas y su elevada posición en la jerarquía ordinamental, no cabe duda de que el quórum constitucionalmente exigido resulta insuficiente.

Es evidente, en efecto, que los riesgos de que una opción política, bien individualmente, bien en colaboración con otras opciones minoritarias, pueda aprobar Estatutos de Autonomía o, en su caso, modificarlos, en términos que no se compadezcan con la Constitución o que puedan comportar "*de facto*" una mutación del orden constitucional, constituye un riesgo cierto y real que aconseja un reforzamiento del quórum actualmente exigido para la aprobación de los Estatutos de Autonomía y de sus reformas, elevándolo a una mayoría cualificada por encima de la mayoría absoluta que requieren las leyes orgánicas (por ejemplo, dos tercios de ambas cámaras), todo ello con el fin de imprimir una mayor rigidez al procedimiento de aprobación de los Estatutos de Autonomía o de sus reformas, de tal manera que su aprobación o reforma concite un amplio asentimiento entre las principales fuerzas políticas.

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

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

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

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

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

A esa urgencia trataría de responder la presente propuesta, que implicaría una modificación de la Constitución para establecer el control previo de inconstitucionalidad sobre los Estatutos de Autonomía y sus reformas. Concretamente, la reforma afectaría fundamentalmente al artículo 161, pues habría de modificarse el apartado primero del mencionado precepto constitucional, a efectos de incluir entre las funciones del Tribunal Constitucional el control previo de inconstitucionalidad de los Estatutos de Autonomía y de sus reformas, haciendo referencia en ese mismo precepto o en el que se considerase oportuno desde un punto de vista estrictamente técnico, de una parte, que el recurso tendrá por objeto la impugnación del texto definitivo del proyecto de Estatuto o de la propuesta de reforma del Estatuto tras su tramitación en ambas cámaras de las Cortes Generales, de otra, que la interposición del recurso producirá efectos suspensivos de la tramitación del proyecto y que la sentencia estimatoria de la impugnación tendrá como consecuencia la imposibilidad de seguir el procedimiento en tanto los preceptos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales y, en fin, habría de preverse una disposición transitoria que determinase la aplicabilidad del recurso a las reformas estatutarias que puedan encontrarse en tramitación a su entrada en vigor. Por lo demás, una reforma de la Constitución en tal sentido exigiría una modificación concordante de la Ley Orgánica del Tribunal Constitución, a fin de adecuar sus previsiones a la nueva redacción de la Constitución y, en todo caso, contemplar aquellas previsiones de desarrollo (fundamentalmente, de índole procesal) que resultaren pertinentes.

7. Modificación del sistema electoral

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

No en vano, a medida que se implantaba la universalidad del sufragio, se fueron paralelamente configurando sistemas electorales merced a los cuales

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

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

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

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

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

IV

Expuesto lo que antecede, debe concluirse la presente ponencia afirmando que si bien la necesidad de una reforma de la Constitución en el sentido

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

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

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

Un sentimiento de amor y de pertenencia que no se debe concebirse como un sentimiento excluyente, ni como un sentimiento incompatible con la vinculación hacia otras comunidades locales o regionales. El amor a la propia nación debe ser además, al margen de retóricas huecas vacías de contenido, un sentimiento abierto y patrimonio de todos, abstracción hecha de ideologías y opciones políticas, que, inserto en la entraña de nuestra naturaleza social, nos haga sentirnos arraigados en una comunidad natural de la que hemos recibido nuestra herencia humana, que de esta manera asumimos de manera activa.

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

No sabemos muy porque todos los factores parecen estar confluyendo en una conjura de circunstancias adversas para favorecer los peores designios y situar a España de nuevo ante una encrucijada histórica que lleva a preguntarnos qué somos, de dónde venimos y hacia donde vamos. Y de nuevo frente a su determinación, nuestra duda; frente a su unidad, nuestra división; frente a su audacia, nuestra debilidad.

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

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

CONCLUSIONES DEL AULA POLITICA¹⁷

EL PROBLEMA. NECESIDAD DE SOLUCIONARLO

El nacionalismo como problema¹⁸

El lector tendrá que perdonar este comienzo con definiciones, pero en el tema que nos ocupa y preocupa la claridad es absolutamente necesaria.

Nacionalista es la persona que hace del nacionalismo una parte importante de su vida. Nacionalismo es la actitud que lleva a exaltar los valores nacionales, que son aquellos elementos sociales que configuran una nación. Nacionalismo es también todo movimiento social fruto de esa actitud. Es claro que estas definiciones nos remiten necesariamente a la definición de nación. La sociología y la politología han debatido y siguen debatiendo la definición. Si nos conformamos con una idea general, sin grandes precisiones, pero suficientemente exacta y seria para que nuestro razonamiento sea sólido, podemos decir que la nación es una forma de sociedad con rasgos culturales que la identifican, entre los cuales el principal es la lengua, y con una dimensión que la hace capaz de llevar adelante una vida civilizada a la altura de los tiempos. Por esto último, no llamamos nación a una tribu, ni a un clan.

¿Dónde está el problema del nacionalismo? ¿No es acaso bueno para la persona sentirse integrada en la sociedad en la que vive? Más aun, ¿no es acaso bueno sentirse afectivamente integrada y, en consecuencia, preocuparse por que los valores de su sociedad tengan vigencia y desarrollo? Exageraciones aparte, que son fáciles de señalar, el compromiso de la persona con los valores de su sociedad es bueno para la persona y necesario para la sociedad. ¿Dónde está el problema?

El problema surge desde el momento en que el nacionalista cree que sus valores justifican la coacción para imponerse a quienes no los comparten o a quienes los comparten pero no en el grado necesario. Es un gravísimo problema, porque degenera hasta en el crimen terrorista que supone una previa actitud de odio del nacionalista. De esto, por desgracia, tenemos mucha experiencia en España. Pero, aunque un determinado nacionalismo tome la forma de movimiento ajeno a la violencia física, es también gravísimo problema cuando acepta sin escrúpulos la violencia moral contra quienes, viviendo dentro de la nación, no comparten la actitud nacionalista. De esto, también por desgracia, tenemos mucha experiencia en España. Esta actitud suele tomar formas diferentes. Dos son las más frecuentes: mirar para otro lado o rebajar la importancia de la violencia, incluso cuando es física, dejándola en lamentable incidente.

¹⁷ Se contienen a partir de aquí las Conclusiones que el Aula Política ha ido elaborando sobre las numerosas Ponencias que estudió y debatió sobre el problema.

¹⁸ El Ponente ha sido Fernando Prieto Martínez, fallecido Profesor Titular de historia de las Ideas Políticas en la Universidad Complutense; ha sido el primer Director del Centro de Estudios Constitucionales; autor de gran número de importantes obras de su especialidad.

Por ejemplo, lo hecho por autoridades académicas que en Barcelona no se dieron por enteradas cuando dentro de su Universidad jóvenes nacionalistas atacaron a un profesor. Por ejemplo, la calificación como incidente para el disparo en la pierna a un periodista que se deseaba silenciar o hacer salir de Cataluña. Por ejemplo, las declaraciones de puro lamento y exhortación que líderes gubernativos vascos emiten ante la violencia, en vez de expresar la amenaza de uso de la Ertzantza, es decir, de la legítima violencia.

Bastantes nacionalistas pacíficos, para quienes la coacción sin más, la violencia directa, no parece razonable, recurren a la única coacción aceptable en una sociedad civilizada: la coacción política. El nacionalismo, que en principio es un hecho cultural, se hace problema cuando ingresa en el ámbito político y se arma, o busca armarse, con la coacción revestida de legitimidad, es decir, con el poder político. Incluso el terrorista justifica su violencia porque espera que algún día su proyecto nacionalista esté sustentado por la coacción política legítima, que, a manera de bautismo cívico, perdonaría todos sus anteriores pecados.

Una vez con las armas del mandato legal en sus manos, la dinámica política nacionalista, sedicente pacífica, desvela su entraña agresiva y acude sin tapujos a la coacción, imponiendo conductas y cercenando libertades. El nacionalismo que aquí criticamos, quiere imponer el reinado de la uniformidad nacional en su sociedad y, en consecuencia, se transforma en problema para quienes no participan de esa misma actitud. Respecto de quienes no comparten la fe nacionalista, el nacionalismo busca asimilarlos o empujarlos hacia las zonas marginales de la sociedad. En un juicio desapasionado, parece evidente que el nacionalismo catalán (¿solo el catalán?) intenta que el castellano quede reducido a una lengua marginal, empleando para ello la coactividad del poder político.

Quienes creemos en la democracia como régimen de libertad en la pluralidad tenemos que denunciar la carga de agresividad, donde fácilmente se incuba el odio, que todo nacionalismo político lleva en su interior. En otros tiempos, en el siglo XIX, cuando las sociedades eran uniformes, el nacionalismo podía presentarse como movimiento de progreso, porque luchaba contra regímenes absolutistas para conseguir un gobierno democrático, aglutinaba la población para luchar por la libertad. Hoy, cuando las sociedades son democráticas y multiculturales, el nacionalismo político es un grave problema, porque amenaza precisamente la convivencia democrática en igualdad y libertad.

Lo malo es que este nacionalismo coactivo anda por ahí, en la opinión pública, disfrazado bajo una piel democrática. Estos nacionalistas presumen de demócratas, pero en el fondo no lo son, si entendemos por democracia la que nace del movimiento liberal, la que se basa sobre las libertades. No son demócratas, porque tal nacionalismo no tiene alma liberal, sino totalitaria; no quiere una sociedad plural, sino uniforme.

Esta denuncia puede sentar muy mal al nacionalista que la lea. Pero tiene un fácil procedimiento para comprobar su verdad. Que los nacionalistas se pregunten si están dispuestos a renunciar a la coacción para imponer sus valores, es decir, si están dispuestos a dejar a la sociedad en libertad para que cada cual elija su particular modo de vivir en paz dentro de esa sociedad. Que se pregunten si realmente respetan la libertad de quienes no piensan o no sienten como ellos. ¡Ojalá la generalidad de los nacionalistas respondieran afirmativamente y se contentaran con la legítima promoción del nacionalismo cultural, que podría muy bien vivir y crecer al amparo de acciones de fomento no coactivas! Entonces el nacionalismo habría dejado de ser problema.

*Gracián es el nombre del Aula Política del Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad San Pablo-CEU

Uno de los problemas que más desasosiego causa a la convivencia de la sociedad española es la presencia activa, importante, decisiva y agresiva de los nacionalismos periféricos. Llama la atención comprobar que no existe un activo, importante, decisivo y agresivo nacionalismo español que haga frente a estos nacionalismos. Cuando hace pocos años un ministro de Defensa puso por obra la idea de colocar una gran bandera española en una plaza central de Madrid para rendir homenaje al símbolo nacional, a imitación de lo que se hace en otros Estados, sufrió críticas en abundancia de los nacionalistas no españoles, a las que se sumaban muchas procedentes de la izquierda. Supongo que hubo españoles alegres de ver al símbolo nacional tratado con consciente dignidad, pero su aplauso fue tímido, casi pidiendo perdón. Parece que tales sentimientos están fuera de la moda política impuesta por quienes ahora gobiernan. Es el caso que el nacionalismo español, por razones diversas, algunas muy ligadas con el anterior régimen, no tiene buen cartel en la opinión pública y desde luego no goza de fuerza expansiva. ¿Es eso malo? ¿Es grave esta evidente situación asimétrica de los nacionalismos en España, los particulares sacando pecho y el español acurrucado? Quiénes se sienten españoles ¿no tendrían que responder con afirmación nacionalista española a las afirmaciones nacionalistas periféricas? No, en la medida en que el patriotismo siga existiendo como cualidad esencial del ciudadano español.

Patriotismo no es nacionalismo. Patriotismo es el sentimiento razonado de lealtad a la patria, sentimiento que da fuerza para hacer efectivos los compromisos que el individuo adquiere en relación con su patria, es decir, con la comunidad en la que se halla vitalmente integrado, en la mayoría de los casos por y desde su nacimiento. El compromiso puede ser tan fuerte que llegue a exigir la vida del individuo. Es el caso de una guerra, cuando las exigencias del patriotismo pueden llegar hasta el heroísmo. Ejemplo de patriotas son los madrileños que se alzaron contra los franceses el Dos de Mayo, ejemplo de patriota es la barcelonesa Agustina de Aragón defendiendo Zaragoza. Nadie, haciendo uso respetuoso de las palabras, llamaría nacionalistas a aquellos españoles. Eran patriotas, no nacionalistas. Además de estos compromisos extremos, que solamente son exigibles en situaciones excepcionales, el patriotismo está cargado con otros compromisos más suaves, pero no menos necesarios, que dirigen la vida cotidiana del ciudadano: es el compromiso general de la observancia de las leyes. Tema antiguo, que mereció la reflexión de Aristóteles cuando estudiaba las características del buen ciudadano. Tema actual, que hoy los teóricos de la política presentan bajo la etiqueta de lo que han llamado «patriotismo constitucional». Es el patriotismo del ciudadano responsable que es leal a su comunidad; lealtad es palabra clave. Este patriotismo puede contener mayor o menor cantidad de emoción patriótica; la vinculación con la patria se puede sentir con mayor o menor intensidad. Parece bueno que alguna emoción tenga, porque —como apuntamos antes— esa emoción refuerza el compromiso del ciudadano.

Por ello parece buena política favorecer los hechos que refuerzan esos sentimientos: por ejemplo, promover la actitud de respeto mientras se ejecutan las notas del himno nacional. ¡Qué buen ejemplo nos dan otros países y qué mal ejemplo nos han

¹⁹ El Ponente de esta materia fue el mismo Fernando Prieto Martínez, anteriormente citado.

dado dos altísimos dignatarios españoles a quienes hemos visto charlar entre ellos mientras sonaba el himno! Política patriótica es necesaria; política nacionalista, no. Porque patriotismo no es nacionalismo.

Patriotismo no es nacionalismo. Eran patriotas y no nacionalistas los guerrilleros españoles que luchaban contra el invasor francés; era patriotas y no nacionalistas los polacos que en el siglo XIX se rebelaban contra el dominio ruso. El nacionalismo es una exaltación del patriotismo al que añade el sentimiento de superioridad de los nacionales respecto de quienes no lo son. Y aquí radica justamente el problema. Los vascos nacionalistas se consideran superiores a los maketos; bien conocidas son las frases de desprecio de Sabino Arana a quien los nacionalistas vascos tienen como su líder intelectual. Los catalanes nacionalistas se consideran mejores que los charnegos: están mejor organizados, tienen una región más rica, saben trabajar mejor e incluso algunos han expresado reparos a que en un futuro próximo un charnego pudiera ser President de la Generalitat: ¡hasta dónde habríamos llegado!

Quienes son superiores y mejores lógicamente no quieren ser mandados por los inferiores y peores, por lo cual su primera reivindicación es la plena autonomía nacional. Si existen no nacionales en su territorio nacional, estarán lógicamente subordinados. Digámoslo claramente: los nacionalistas no aceptan la igualdad de quienes no son como ellos. He aquí la raíz del problema del nacionalismo, que lo convierte en un movimiento antiigualitario. El nacionalista lo tiene bien claro respecto del que no es de su nación: o te asimilas con todas las consecuencias o te pones debajo de nosotros. El nacionalismo no acepta la igualdad de la sociedad moderna plural, que es la igualdad de los que son desiguales, la que Constant definió con una expresión que se ha hecho clásica, la «igualdad de los modernos». El nacionalismo, por la propia estructura de su dinámica, exige una sociedad uniforme, donde «el otro» es, cuando más, tolerado. Frente a la tendencia globalizadora que fomenta la pluralidad de las sociedades, el nacionalismo se defiende y tiene miedo a la pluralidad. Si admitimos que la pluralidad es riqueza y progreso social, el nacionalismo aparece como un movimiento pre-ilustrado y retardatario.

Estos no son rasgos ni tendencias que correspondan al patriotismo. ¿Queremos una sociedad libre, plural, democrática, avanzada? Entonces, patriotismo sí, nacionalismo no.

¿Es soberano el pueblo?²⁰

En nuestro régimen político *la soberanía reside en el pueblo español*. Él fue el poder constituyente que aprobó la Constitución de 1978. Él lo sigue siendo ahora, ya que la propia Constitución dispone que «*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*» (1.2 CE), por eso la ley es «*expresión de la voluntad popular*» (preámbulo CE). Y él, nosotros el pueblo, será en Derecho el único poder constituyente que pueda llevar a cabo alguno de los cambios fundamentales del régimen, tal como señala la propia Constitución en su artículo 168: *cuando ésta se revise totalmente, o cuando se revise en parte si tal revisión afecta a su Título Preliminar, al relativo a la Corona o a la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas*. Para modificar estos puntos la Constitución dispone que el pueblo de España debe manifestarse doblemente, primero mediante elecciones a nuevas Cortes Constituyentes, y después mediante referéndum de *todo* el pueblo español.

Por ello, cuando la Constitución ordena acudir al poder constituyente, que es el pueblo español, y no se hace así, hay fraude constitucional, pues *se le priva de la soberanía*.

Hay así *fraude contra el pueblo soberano* cuando un Estatuto de Autonomía declara, sin acudir a él en la forma constitucionalmente establecida, que determinados poderes no emanan de él, sino de parte de él. O que España no ha sido constituida por una Nación española sino por varias Naciones, contra lo que dice claramente el artículo 2 de la Constitución, que está en el Título Preliminar. O modifica el catálogo de derechos y libertades públicas contenido en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, haciendo así que los españoles no sean iguales ante la ley, lo que evidentemente requeriría acudir al pueblo español en función del citado artículo 168.

También se defrauda al pueblo soberano cuando los poderes constituidos modifican por su cuenta y sin acudir a él la estructura esencial de España como Estado, su actual Régimen político. Esto sucede:

- Si se modifica su vigente forma política, que es la *Monarquía Parlamentaria, sin cumplir los cauces constitucionalmente previstos en el artículo 168 de la Constitución*. En un Estado democrático de Derecho moderno ya no caben plebiscitos encubiertos y no regulados por la Ley sobre el Régimen, como el que tuvo lugar en España el día 12 de abril de 1931, cuando a través de unas elecciones municipales (ni siquiera parlamentarias) se cambió la Monarquía por una República, dejando sin efecto por la fuerza de los hechos y sin amparo legal alguno la Constitución de 1876 (a pesar de que se eligieron 39.568 concejales partidarios de la República y 40.324 de la Monarquía).

- Si sin acudir al pueblo español España es transformada de hecho *en una Confederación o Unión de Comunidades Políticas* en la que el Estado español carece en la práctica de Poder efectivo. El apartado primero del artículo 1 de la Constitución, que está en el Título Preliminar, dice que España es «*un Estado*». Es uno. Por tanto un Poder constituido no puede crear por su cuenta una *Confederación*.

²⁰ El Ponente ha sido José Ramón Recuero, Abogado del Estado en el Tribunal Supremo, autor de ensayos y tratados filosóficos.

- Si sin acudir al pueblo español el *Estado es transformado por los poderes constituidos en un Estado Federal o Confederal*. El artículo 2 de la Constitución diseña el *Estado Autónomico*, con un Estado único y descentralización por Regiones y Nacionalidades. No hay *Estado Federal ni Confederal*. Es un Fraude convertir el Estado con Autonomías en un Estado Federal o Confederal sin apelar al pueblo y sin cumplir los requisitos democráticos y legales establecidos en nuestro Estado de Derecho.

El pueblo soberano no puede permitir que poco a poco un nuevo régimen se vaya imponiendo por la fuerza de los hechos: Se pretende que haya varias Naciones. Se construye en la práctica un Estado Confederal. Se utiliza el Estado como moneda de cambio en función de los intereses particulares. Se tiende a transformar aquellas Naciones en Estados, a formar una Confederación de Comunidades Políticas Libremente Asociadas... El resultado es algo que en nada se parece a lo que diseñó el soberano pueblo constituyente en 1978. Y además establecido contra las previsiones constitucionales. Ya ha sucedido. Por Ley de 15 de septiembre de 1932 se aprobó un Estatuto de Cataluña en el que ésta se constituía en «*Región Autónoma*» dentro del Estado español (artículo 1), y en el que se regulaba expresamente la modificación por cauces legales del Propio Estatuto requiriendo para ello la aprobación de las Cortes de la República (artículo 18). A pesar de ello, el día 6 de octubre de 1934 Cataluña proclamó por su cuenta el «*Estado Catalán*» dentro de la República Federal Española. Lo que a su vez motivó un Decreto del Gobierno de España en el que se declaraba «*el estado de guerra en todo de territorio de la República española*». Este Decreto justificaba la declaración del estado de guerra en «*la necesidad de reestablecer el imperio de la Constitución*», y de «*conservar las libertades que ha reconocido la República*».

¿Qué hacer? Una Comunidad de hombres libres e iguales únicamente puede modificarse por eso que Kant llamaba la Voluntad popular universalmente unida, y Rousseau la Voluntad General. Voluntad que se compone en democracia mediante la participación de la voluntad individual de todos los ciudadanos, conformándose así la «*voluntad popular*» de la que habla la Constitución española, la voluntad del pueblo español. ¿Qué hacer, por tanto? Aprendamos las lecciones de la Historia. *Hagamos que el pueblo sea realmente soberano*. Construyamos España, sí, pero hagámoslo *cumpliendo y haciendo cumplir sin fraudes ni artificios la Constitución vigente, también para reformarla*. Cuando ella lo exige hay que acudir al pueblo, a todo él. Sólo así conservaremos las libertades que la Constitución nos garantiza. Y, además, esto es lo democrático: acudir al propio pueblo español para reformar la Constitución que Él se ha dado a sí mismo.

¿Hacia dónde va España?²¹

¿Cómo está ahora España? ¿Hacia dónde va? ¿Qué queremos los españoles hacer con ella? Hay que considerar, por una parte, que los Cuerpos Políticos pueden enfermar, e incluso si no se tratan bien y a tiempo pueden morir, disolverse, romperse. Platón y Aristóteles hablaron de las Repúblicas enfermas (que identificaban con las no sujetas a leyes), y Rousseau señaló que cuando la Comunidad Política deja de funcionar el pacto social queda roto, y cada individuo o grupo recobra su libertad natural de hacer lo que quiera. «*Si Esparta y Roma han perecido, ¿qué Estado puede tener la esperanza de durar siempre?*», escribió en su *Contrato Social*, en un capítulo que precisamente tituló «*De la muerte del Cuerpo Político*» (Capítulo XI del libro III). Muerte que, de hecho, hemos comprobado multitud de veces a lo largo de la historia. Como ha sido el caso, por citar solo algunos ejemplos, de la Nación Polaca (desapareció del mapa, hasta que en 1916 se proclamó de nuevo el Reino de Polonia), o de la Palestina; y también el de la Unión Soviética; o, más cerca, en los Balcanes, el del Estado Federal de Yugoslavia, cuyos seis Estados Federales (Autónomos) lucharon entre sí (Servia, Croacia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Montenegro), hasta que consiguieron eliminar el Cuerpo Político Común en el que se integraban, creando nuevos y más minúsculos Estados.

Parece lógico pensar, por otro lado, que el futuro de una Comunidad Política no se debe dejar al azar. Los efectos siempre corresponden a las causas, por eso somos previsores, pensamos en el mañana, para nosotros, para nuestra familia, y, naturalmente, también para nuestra Comunidad Política. Esa es la razón por la que hoy día, tal como están las cosas, es lógico, lícito, e incluso muy necesario, preguntarnos *qué está pasando con España, hacia dónde camina*, si es que realmente va a alguna parte.

Nadie conoce el futuro. Pero saber lo que ya *ha pasado*, conocer bien *el presente*, y aplicar a todo ello la experiencia, el sentido común y el conocimiento de los hombres puede llevar a advertir lo que se avecina *en el futuro*, si no se cambia la tendencia.

El *pasado* es bien conocido: *España es uno de los Cuerpos Políticos más antiguos*. Acaso nació el año 201 antes de Cristo, cuando 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. *España* nació definitivamente al mundo con plena autonomía y autocracia (soberanía, diríamos hoy) en el año 545, cuando se creó el Reino Hispano Visigodo, que incluso tenía una provincia gala (Septimania), y cuando poco después Leovigildo fijó la capital en Toledo, conquistó Málaga y Córdoba, fundó Victoriaco, la actual Vitoria, incorporó Galicia al Reino, y se promulgó el *Liber Iudiciorum*, ley común aplicable a todos los territorios peninsulares. *Iberia, Hispania, España, la Nación española, o como queramos llamarla, es una Comunidad Política muy antigua*, lleva muchos años existiendo como tal.

¿Qué pasa *ahora* con España? Es un hecho que el proceso autonómico se ha desarrollado de manera general, homogénea y desbordando las previsiones constitucionales, y que eso nos ha llevado de hecho a un Estado Federal. Aunque la ley

²¹ El Ponente fue el mismo José Ramón Recuero antes citado.

no lo diga, fácticamente *hoy España es un Estado Federal*, situación a la que nos ha traído el triunfo del uniformismo y una forzada interpretación «política» de la Constitución. Aquél provocó una «espiral diabólica» en la que, en una carrera sin final, una Comunidad tras otra iba demandando más poderes. Hasta que ésta, la interpretación política, en un uso en fraude de ley del artículo 150.2 de la Constitución, supuso la quiebra del modelo constitucional y la implantación, por la vía de hecho, de un Estado español con diecisiete Estados miembros.

Pero la cosa no para ahí, y la espiral diabólica sigue su marcha: aunque la Constitución no consiente una Confederación o una Unión real de Estados, *ya hemos comenzado a sobrepasar el modelo federal, y estamos recorriendo la senda confederal*. Se han dado muchos pasos que nos llevan más allá del esquema Federal; primero de modo subrepticio, pero hoy ya a las claras, sosteniendo la Confederación e incluso la separación. Estamos en una fase cualitativamente distinta, que es la del actual camino desde lo Federal hacia lo Confederal, el camino hacia un Estado de tipo Confederal o de características propias de la Unión real de Estados con prestación de servicios comunes. Hay muchos ejemplos del camino confederal que estamos recorriendo, que subordinan España al Poder de las Comunidades: Codecisión de éstas en la política exterior del Estado, Administración única, negación de la Nación española como tal, Conferencias Sectoriales y Conferencias de Presidentes, educación, lenguas...

¿A dónde nos lleva ésta senda? Si no cambiamos la tendencia nos lleva a una Comunidad de tipo confederal en la que el Poder estará únicamente en manos de las Comunidades Autónomas. Por lo que otro fin posible es la desaparición de España, la muerte del Cuerpo Político Hispania. La espiral sigue, la senda confederal se intensifica y acelera, y ya se manifiestan con toda claridad voluntades secesionistas. Por tanto, *el peligro de la desaparición de España es real*. De momento el fin es Confederal y no de total des-integración, pero ésta no es impensable. Tal como van las cosas, *negar el serio problema de la posible desaparición del Estado Español es cerrar los ojos a la realidad de los cambios en curso, es practicar el avestruzismo político*.

Todo esto lleva a plantearnos *si la posible desaparición de España es algo bueno o malo*. Y en este caso *qué soluciones podemos dar al problema*. A ambos asuntos se dedicarán los dos próximos artículos.

¿Es buena la desintegración de España?²²

Tal como van las cosas, negar el serio problema de la posible mutilación de España es cerrar los ojos a la realidad. Eso, ¿sería bueno o malo? La desintegración de España sería mala, muy mala, para todos los españoles, incluso para los que reniegan de serlo; y ello tanto racionalmente como desde un punto de vista existencial.

Su mutilación sería *humana* y *vitalmente* mala, porque esa Comunidad llamada España es un gran patrimonio que hemos recibido de nuestros antepasados a modo de herencia, que no debemos dilapidar. Su variedad de culturas, su historia común, sus lenguas, su arte, su derecho, sus costumbres, sus problemas, sus éxitos... todo esto es *un patrimonio colectivo que no nos pertenece sólo a los que hoy vivimos y disfrutamos de él, sino que es el acervo común de las generaciones pasadas, de las presentes y de las futuras*. Tenemos un admirable acervo nacional, por el que tantos y tantos han dado su vida, y carece de sentido aceptar la herencia a beneficio de inventario o, sin más, destruirla. De la misma forma que tenemos una familia, un padre y una madre, y, si podemos, un patrimonio, los españoles tenemos un patrimonio común, una Patria, palabra que está directamente relacionada con «*pater*», padre en latín. Y al igual que nadie con buena crianza reniega de sus padres, aunque tengan sus defectos, sino que los quiere, y procura aumentar el patrimonio familiar, hay ahí algo vital que nos lleva a querer y defender a España, Nación española que, dice la Constitución, es «*patria común e indivisible de todos los españoles*».

Precisamente una parte de ese gran acervo común es la riqueza de las distintas culturas, lenguas, costumbres y modos de ver las cosas que hay en España. Tenemos la gran fortuna de que nuestro patrimonio es diverso, rico y variado. Por eso las Comunidades Autónomas no son meramente entes subordinados o controlados por el Todo, son parte integrante de la Comunidad Política Autónoma llamada España, Comunidad que sin ellas ahora no sería lo que es. El que sean partes de un Todo no significa que no sean libres. Al contrario: Aunque pueda parecer una paradoja, *las Comunidades Autónomas son más libres dentro del Todo que es España que construyendo su propio Cuerpo Político*. La razón es clara, y es la misma que hace que un individuo tenga más libertad y más posibilidades de progresar cuando convive con muchas otras personas civilizadas como él, que cuando, por el contrario, está encerrado en una especie de Albania comunista, o simplemente en su propia casa, sin salir fuera: *cuanto más amplio es el espacio vital efectivo en el que una Comunidad o una persona pueden vivir y actuar, mayor es la libertad de ese individuo y de ese colectivo para moverse y desarrollar sus propias capacidades*. Esa es la razón por la que los pensadores británicos que proclaman la total soberanía del individuo sobre sí mismo, como Hume y John Stuart Mill, en política confían en un Estado unido y fuerte que proteja y preserve sus libertades. A nivel colectivo puede decirse otro tanto.

En definitiva, querer a España es querer a *toda* España, no a una parte de ella. Esa es la causa, a su vez, por la que Aristóteles dice que «*toda Comunidad política implica amistad*» (*Política*, 1295b), pues los hombres no quieren compartir con los enemigos ni siquiera el camino. Por consiguiente, añade, cuando unas partes dominan sobre otras se forma una república de esclavos y amos, no de hombres libres, donde unos envidian y otros desprecian, lo cual dista muchísimo de la Comunidad política. *Amor a España*,

²² El Ponente fue el citado José Ramón Recuero

diría hoy Aristóteles, es amor a Cataluña, al País Vasco, a Andalucía, a Madrid y a todas las demás Comunidades que la integran. Y sin él España no puede sobrevivir, pues la concordia, la amistad y la solidaridad es lo que mantiene unidos a los hombres y a las comunidades en que se integran, más aún que la justicia y las leyes.

Desde un punto de vista *puramente racional* la mutilación o desaparición de España también es mala. No por pura inercia de conservar lo recibido, ni por simple amor a la patria, sino porque el juicio y el raciocinio llevan a pensar que *un mínimo de higiene mental, individual y colectiva, requiere que un cuerpo o persona no se esté cuestionando permanentemente: ¿qué soy yo?, ¿a dónde voy?, ¿quiero existir?* Ser una persona equilibrada, desde el punto de vista psicológico, supone mantener una cierta estabilidad, y ese símil sirve para el Cuerpo Político. Históricamente vemos que las Comunidades que más han progresado son aquellas que han conseguido la estabilidad y el equilibrio, como aquella Roma republicana envidiable, cuyo secreto era precisamente el equilibrio, según narran Polibio y Cicerón. Las convulsiones, salvo que estén racionalmente encauzadas, a lo único que llevan es a perder tiempo y energías.

¿Cómo mantener el equilibrio psicológico del Cuerpo Político España? Aunque haya quienes no lo oigan, o no quieran oírlo, *España necesita estabilidad, necesita un proyecto coherente para su vida futura, y los conflictos aparentes entre sus miembros no son útiles, al contrario, tienen más desventajas que ventajas, y debilitan a todos. No son razonables porque el Mundo no va por ahí, tiende a la unión; especialmente Europa, de la que formamos parte. Tienen desventajas porque los conflictos y traumas artificiales son irracionales y son peligrosos, ya que está demostrado que las frustraciones psíquicas con frecuencia salen fuera, y se convierten en extra-psíquicas, provocando que la persona reaccione violentamente contra su entorno ambiental o social.*

Está claro: la desintegración de España sería mala, muy mala para todos, incluso para quienes reniegan de ser españoles.

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 establecer un buen sistema de leyes, que permita que la Comunidad Política goce de buena 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. Pues bien, detectado el mal estamos a tiempo: derribemos lo que está mal hecho y *construyamos bien*. Ese es el camino para regenerar España.

¿Cómo construir bien? Una Comunidad de hombres libres que, no obstante, se halla bajo leyes comunes, únicamente puede erigirse o modificarse por eso que Kant y Rousseau llamaban la «*voluntad popular*», de la que habla la Constitución española. Está claro que *en democracia la causa eficiente del Cuerpo Político somos todos los que lo componemos*. Y dado que cuarenta millones de personas no podemos reunirnos en la plaza pública, y votar juntos, necesitamos diputar en hombres políticos la representación del pueblo español, que de ésta forma queda representado por las Cortes Generales. En consecuencia, el artífice del Estado somos todos, juntos, no cada Comunidad parcial (autónoma) por su cuenta, haciendo un Estatuto que, afectando al todo, no está construido por todos. La primera conclusión parece obvia: *lo democrático es que la construcción del Estado de las Autonomías la hagamos todos los españoles a través de las Cortes, no cada Comunidad Autónoma por su cuenta y riesgo*.

Construcción que requiere un *Gran Pacto*. No un simple acuerdo entre partidos políticos, sino un Gran Pacto de Estado en el que participen todos los españoles. El Pacto 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, y, sin ir más lejos, Estados Unidos comenzó existiendo como Confederación, hasta que los delegados de 13 Estados acordaron 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.

El gran problema radica en los intereses creados. La situación actual tiene unas fuertes barreras de salida, y encauzarla requerirá vencer lo que Friedman ha llamado la *tiranía del statu quo*, haciendo referencia a grupos con clientelismo político que se oponen al cambio. Al estar ahora beneficiados, se oponen al interés general. Hay un «triángulo de hierro», dice, compuesto por políticos interesados, burócratas que gastan lo de todos, y beneficiarios directos de la situación, que lógicamente no quieren que ésta cambie (*Tyranny of the Status Quo*, 1983). Aunque hoy se habla mucho de solidaridad, no es fácil levantar la mirada de lo particular y pensar en el fin de la Comunidad española como un Todo. Pero si lo intentamos, si antepone el interés de España al de sus comunidades particulares, lógicamente concluiremos que el Cuerpo Político España

²³ Nuevamente la Ponencia en este asunto la aportó José Ramón Recuero

debe intervenir en lo que afecta a todos los españoles, dado que es una Comunidad de vida entre personas libres e iguales.

Esta reconstrucción supondrá, con toda probabilidad, que *el Estado tendrá que avocar o volver asumir determinadas materias* que ahora, dada la vía confederal que se está desarrollando, están en manos de las Comunidades Autónomas. *En democracia, lo que afecta al interés del Todo debe estar en manos del Todo*: asuntos exteriores, delitos, unidad económica y social, tributos estatales, justicia... Y, en especial, 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. Esa es la razón por la que la Constitución de la República Federal Alemana establece que «el sistema escolar, en su totalidad, está sometido a la supervisión del Estado». Si aquí no se hace así, ¿qué idea de convivencia común van a tener unos jóvenes a los que no se les habla de España?

Lo que se busca con la regeneración de España es la convivencia libre y civilizada entre todos los españoles, y conseguirla está en función de éste término medio: Por una parte el Gran Pacto Social deberá dar a cada uno lo suyo, lo que incluye dar realmente a cada 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.

Unas leyes sabias son el regalo más valioso que podemos dejar a las generaciones futuras. Y nosotros, cabe decir con Aristóteles, gracias a ellas no permitiremos que nos mande un hombre ni una Comunidad Autónoma 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 España, no simplemente en uno de sus miembros. Sólo regenerando España podremos tener *una comunidad de vida entre ciudadanos libres e iguales*. Esto es, una auténtica *Nación española*.

Rara vez a lo largo la Historia, los pueblos consiguen poner fin a un régimen político preexistente y sustituirlo por otro, sin violencia. Pero en la difícil tarea de acabar con el régimen autoritario preexistente en España e instaurar una democracia de corte liberal de forma pacífica, los españoles alcanzamos el éxito y una de sus claves fundamentales lo fue el consenso social y político en que se apoyó. La idea de integración en la nueva estructura política de todas las visiones ideológicas existentes en la sociedad, llevó a la elaboración de una Constitución consensuada; y la idea de esfuerzo colectivo para afrontar la difícil situación económica de aquellos días, produjo el consenso en el ámbito de las medidas económicas que debían adoptarse.

Hoy, nuevamente, nuestro país se encuentra ante el reto de redefinirse, y para ello se han sometido a revisión los grades acuerdos de 1978, aunque, desgraciadamente, en esta ocasión sin el amplio consenso de entonces, lo cual puede conducirnos al enfrentamiento entre los extremos que se habían superado por el acuerdo que ahora abandonamos.

Es cierto que la acción política ordinaria ha de estar basada en la confrontación. La fuerza política o coalición gobernante ha de verse sometida al exhaustivo control de las fuerzas políticas opositoras, solo así puede funcionar de forma correcta una democracia basada en los partidos políticos. Solo así es posible la alternancia que garantice el acceso al gobierno de las diferentes fuerzas políticas y con ella, la participación de las distintas corrientes ideológicas en el gobierno de la Nación. Y solo así existirá permanentemente un contrapeso a la acción concreta de gobierno, contribuyendo a evitar el abuso de poder, el uso torticero del mismo o la deriva a formas autoritarias, situaciones todas ellas de gran peligro para los ciudadanos.

Pero, siendo indiscutible, que la heterogeneidad existente en nuestra sociedad hace imposible un sistema de consenso en el gobierno ordinario, también es necesario reconocer, que los elementos esenciales que articulan y rigen una sociedad, han de ser producto de un amplio consenso social y político. De otra forma, o bien nos encontramos ante una sociedad tan diversa en su organización interna que no puede ser reconocida como sociedad articulada, o bien las opiniones y visiones de un amplio sector de la sociedad no son tenidas en cuenta a la hora de establecer las bases mismas de la convivencia social. Y ambas situaciones, no nos engañemos, son fuente de profundos conflictos sociales.

El consenso es absolutamente imprescindible para el establecimiento de las reglas esenciales de convivencia social. Estas reglas no son cambiantes en cuanto garantizan una convivencia que es permanente en el tiempo, y por tanto no pueden verse sujetas a la mecánica de la alternancia en el poder político, y, además, deben ser compartidas por amplísimos sectores sociales como medio asegurar la paz y armonía social.

Deben ser objeto de un amplio consenso político, en primer lugar, todas las cuestiones relativas a la regulación esencial de los derechos fundamentales, pues la concepción de tales derechos afecta directamente a la condición de los ciudadanos en la estructura jurídico política, y constituye una pieza fundamental del orden político. Los medios tendentes a proteger y garantizar la vida humana, la libertad de los individuos, la

²⁴ La Ponente fue la Magistrado especialista de lo Contencioso Mónica Elena Montero. La idea de la Ponencia la presentó inicialmente Fernando Prieto que se comprometió a redactar el trabajo, pero no pudo hacerlo por su fallecimiento.

igualdad ante la Ley y de oportunidades, la intimidad, la educación, el acceso a la sanidad..., son elementos que configuran de forma determinante el orden socio político de una comunidad, y reflejan más claramente que cualquier otra estructura jurídico política, la consideración que en dicha sociedad se reconoce a los individuos que la componen.

Precisamente en garantía de tales derechos se desarrollan los controles sobre el poder político, entre los que se encuentra de forma relevante su división. Y, por tal razón, debe ser también objeto de consenso el reparto del poder, tanto en su esencia – división entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial -, como en su distribución territorial. Tal división, esencial y territorial, tienen como objetivo: establecer los equilibrios necesarios para la protección de los ciudadanos y sus derechos de un poder que, sin control, puede derivar en formas y decisiones que los pongan en peligro o dañen.

Las peculiaridades de las comunidades asentadas en las distintas partes del territorio nacional son sólo un factor para el reparto territorial del poder político. La razón última de la división del poder, aún territorial, desde que se ideó y hasta hoy, no es otra que la protección de los ciudadanos frente a formas autoritarias o abusivas de poder. El reparto territorial del poder sólo tendrá éxito si el consenso se articula sobre el esquema racional de protección de los individuos y eficacia en la gestión.

Otras cuestiones que, aún no siendo de carácter esencial a la organización social, puedan merecer un consenso, bien porque reflejen un momento de crisis, un esfuerzo de adaptación social, o la necesidad de una acción duradera en el tiempo, pueden ser la acción política antiterrorista, la acción política en materia de inmigración o la acción política exterior.

Pero el consenso no solo se circunscribe al ámbito político. Existe un consenso social espontáneo que ha de ser tenido muy presente para un eficaz y satisfactorio funcionamiento de las reglas esenciales de convivencia. Este consenso tiene su reflejo en las fuerzas políticas presentes en las instituciones, pero puede manifestarse, también, a través de un instrumento valioso y muy poco utilizado por nuestra clase política: el referéndum, último vestigio de democracia directa en nuestro régimen de democracia representativa.

Quizás la deficiente regulación jurídica del referéndum ha provocado su escaso uso. Valdría la pena dotar la institución de una adecuada regulación que establezca, entre otras cuestiones, el porcentaje mínimo de participación y sentido del voto para reconocerle relevancia política o jurídica. Es siempre saludable acudir a la fuente originaria del poder socio-político en la toma de decisiones, y el referéndum es un instrumento que lo hace posible.

Unidad de mercado²⁵

Respecto de la unidad de mercado, se dicen muchas cosas, pero nadie sabe muy bien en qué consiste semejante unidad. Tal vez por eso, no vendría mal ensayar unas palabras que, a modo de definición escueta, sirvieran para poner algo más en claro el asunto. Diríamos, por tanto, que la unidad de mercado es el conjunto de reglas más o menos explícitas que, en el ejercicio de la libertad económica, hacen posible la competencia.

Porque competir es, en efecto, medir la eficacia por efecto comparativo en situaciones donde no haya nadie que tenga ventajas sobre el otro. Pero competir es además arriesgar; es aceptar de antemano que la quiebra de cualquier acción económica es siempre posible; Y es, desde luego, ejercitarse en la libertad de intercambio del trabajo organizado, que tal cosa es el mercado

Pues bien, la cuestión es saber si en nuestro Estado de las Autonomías se dan o no las circunstancias que permiten a las empresas competir libremente y, si como hemos dicho, existen o no ventajas o condiciones de favor que modifican la neutralidad exigible a los poderes públicos en su trato con los agentes económicos.

Sin embargo, antes de meternos en mayores profundidades, no vendría mal hacer un poco de historia. Tal vez fuera bueno decir que el padre conceptual y espiritual de las Autonomías, a la hora de hacer de España un Estado descentralizado, que por mucho que se pretenda no llamarle federal es casi imposible evitarlo, no fue, como al pronto pudiera parecer, un catalán o un vasco; fue un madrileño que enseñaba metafísica: don José Ortega y Gasset. El mismo que, en 1926, desde las páginas del periódico “El Sol”, decía lo siguiente: “Imagino una nueva anatomía de España: la Península organizada en grandes regiones. Cada una gobernada por una Asamblea Regional o Parlamento Local, que nombraría sus magistraturas ejecutivas. La asamblea se compondría de diputados elegidos por sufragio universal directo en los distritos respectivos. A este poder local se entregaría la solución de los asuntos localizados en la existencia provincial. En manos del poder Central y su Parlamento Nacional quedarían muy pocos asuntos. A temas locales, soluciones locales. En vez de un solo Gobierno, enorme y abstracto, nueve o diez Gobiernos menores que él. Es preciso acercar todo lo posible el lugar de la sentencia al lugar de la delincuencia. La autonomía regional traerá consigo la multiplicación de la capitalidad. Que la provincia sea lo menos provincia y lo más capital posible: Esto es lo que importa conseguir”.

No hay, pues, margen para la duda. Fue Ortega y Gasset el que, con sus ideas rutilantes, expresadas medio siglo antes de la Constitución de 1978, inspiró a nuestros padres constitucionales y marcó para España el signo de nuestro tiempo. Y eso que, según dicen algunos conocedores, de la obra del filósofo, lo intrascendente, lo que no tiene importancia es su contenido político. ¡Vaya, vaya! Queremos decir que ¡vaya si la llega a tener!.

²⁵ El Ponente ha sido Francisco Rodríguez García, Presidente de la multinacional española ILAS SA (“Reny Picot”)

El caso es que de ése acercar el lugar de la sentencia al lugar de la delincuencia, lo que parece haberse derivado, entre otras cosas, es que ha aumentado el número de los delincuentes. Fenómenos de transgresión masiva de la leyes, como el que, por ejemplo, se ha dado recientemente en Marbella, no nos parece que fueran posibles en otras épocas. Se diría que por lo mismo que civilizar un pueblo significa aumentar el número de sus necesidades, también aumenta, al civilizarnos, la “necesidad” de delinquir. Pero todo esto es abracadabrante. Y seguramente revela la escasa capacidad del hombre para conocer mínimamente eso que se llama el futuro. Y, menos todavía, ese futuro que para nosotros se ha convertido en presente y que se conoce por el nombre de Estado de las Autonomías.

Porque, con las Autonomías, no solamente se ha diluido en cierto modo la responsabilidad ante la Ley, sino que es la propia Ley la que se ha multiplicado por infinito, en un sinfín de normas e interpretaciones que nos han precipitado a los españoles en algo así como en una selva de leyes, donde cualquier atisbo de seguridad jurídica resulta problemático. Y es que la Ley debe ser cualquier cosa antes que una enredadera.

Y qué decir del principio de unidad de mercado. Resulta que tan imbuidos parecen estar de las bondades de la competencia quienes detentan los poderes públicos en los distintos territorios autonómicos, que han decidido, ellos también, ponerse a competir. ¡A ver quién da más! Y, así, a golpe de subvención o de beneficios fiscales, procuran atraer a su territorio, para que se instalen en él, a la mayor cantidad posible de empresas nacionales y extranjeras. ¡Si será por dinero!.

El caso es que así como es posible contabilizar el número de empleos que cada Autonomía logra crear por este procedimiento, no es en el corto plazo fácil conocer cuántas de las empresas que tienen la mala suerte de ser más antiguas o de estar instaladas en otros territorios autonómicos menos “pudientes”, van a sufrir los perjuicios más o menos concluyentes que fatalmente lleva aparejados el competir en desventaja.

Y, por si fuera poco, al viejo INI y su pretendido principio de subsidiariedad del Estado con el que se justificó su creación, en épocas de posguerra que nada tienen que ver con las actuales, suceden ahora entes autonómicos disfrazados de sociedades anónimas dispuestas a competir con las privadas en un inmenso carnaval económico de consecuencias no medidas por nadie. Son, en efecto, cuatrocientos cincuenta las empresas de titularidad pública autonómica que hacen de nuestro mercado un escenario sin precedentes. La unidad de mercado en España es, por tanto, una pura quimera. Más vale decirlo así, sin cortapisas. Y para que todos sean conscientes de los profundos desequilibrios, incluidos los regionales, que este tipo de prácticas van a acarrear necesariamente.

Nos parece, pues, que don José Ortega y Gasset estaba muy lejos de imaginar la cosecha que iba a seguir a la siembra posterior de las que para muchos españoles fueron

brillantísimas ideas. Pero lo que también parece seguro es que el filósofo no pensó para nada en que puestas las Autonomías a competir entre sí, por aquello de defender unos intereses regionales siempre más cercanos al ciudadano, lo que se iba a acabar comprometiendo es la unidad de mercado y, por ello, nada menos que la unidad de España.

FUNDAMENTOS DE LA AUTONOMÍA PERIFÉRICA. SU ALCANCE

Los derechos históricos (I)²⁶

En el escenario simplista y maniqueo en el que con demasiada frecuencia se sitúa el debate público y nuestra *clase política* en general, presos del fetichismo de las palabras, llevamos oyendo hablar, desde hace tiempo, de naciones, de autodeterminación, de reinos, de pueblos, de derechos históricos, de fueros, y en términos que sin duda provocan el desconcierto, ya que de lo que se está hablando en definitiva es del Reino de España, cuya historia precisamente no es la de un Estado frágil y torpe en busca de una nación que haya que inventar, pues somos el pueblo europeo que más tiempo lleva viviendo juntos con cierta estructura política.

Es más, asistiendo a un proceso de reformas estatutarias como el presente, en el que se intenta redescubrir el concepto de derechos históricos y se apela constantemente a la historia de unos pueblos de España, el desconcierto es aún mayor, pues mediante la utilización de fórmulas alambicadas y retóricas, con resultados grotescos y artificiosos, se exhuman *cadáveres* del pasado, se reviven instituciones jurídicas que no han resistido el paso de los tiempos, y todo ello con la pretensión de apropiarse nuevas competencias sobre las que atesorar una mayores cuotas de poder regional en detrimento del Estado, limitado a un ámbito prácticamente residual.

A quienes colocan la autonomía en la historia y el fundamento del autogobierno en el carácter singular de sus pueblos hay que preguntarles a partir de qué momento en el devenir histórico hemos de deducir *conclusiones* constitucionales. Les preguntaríamos si hacemos el reconocimiento histórico en los derechos peninsulares, en los baleáricos prerromanos o en los canarios prehispanos o en el Derecho hispanorromano; o si lo prefieren nos remontamos al Derecho hispano-musulmán o a los derechos privilegiados de carácter local o a los privilegios de tipo personal y de clase. Nos quedamos en la Alta Edad Media, o nos trasladamos a los derechos territoriales de la Baja Edad Media. Y ello pese a que es evidente que las Constituciones no habían nacido todavía.

Al mismo tiempo nos preguntamos que sentido tiene apelar en nuestro tiempo a sentimientos localistas mediante la utilización *moderna* de técnicas jurídicas tan arcaizantes como los fueros y los derechos históricos, que impedirían la igualdad de hombres y mujeres o cambiar leyes que han discriminado a la mujer en sus relaciones con el hombre. Y mucho más allá, si tenemos en cuenta que son los derechos históricos los que imponen el poder político personal del rey y los privilegios y los que impiden que la soberanía resida en el pueblo. Y también son los derechos históricos los que como elemento para frenar la revolución liberal y la aplicación uniforme del Derecho, con su rechazo al Estado liberal frente al poder real y los poderes locales aristocráticos, encierran al individuo en el colectivo, sacrificando a favor de una construcción nacional el ejercicio democrático de los derechos individuales propios del constitucionalismo que se consolida en Europa a partir de 1945 y cuyos rasgos básicos configuran el Estado de Derecho.

²⁶ Todas las cuatro Ponencias respecto de los derechos históricos son aportación de Antonio Zafra, abogado del Estado.

Y, sinceramente, no creemos que la moderna apelación a los derechos históricos en el marco de un constitucionalismo útil, sea el instrumento válido para encauzar la presión de los nacionalismos periféricos dentro del marco constitucional. En el ámbito jurídico-positivo, ni hay otros derechos que los generados por el Derecho, ni la Ley de Leyes puede ser mercancía de intercambio de ninguna negociación.

Desde nuestro punto de vista, y como posicionamiento inicial de nuestra reflexión, rechazamos el argumento histórico como factor de organización. No se puede explicar el ordenamiento jurídico volviendo a 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 aun contrario. Ni la autonomía de las nacionalidades y regiones es pre-constitucional, ni la invocación histórica del carácter singular de los *pueblos*, ni la apelación a los derechos históricos como técnica, son fundamento del autogobierno. La legitimidad democrática no se funda en la historia.

Como ha recordado el Tribunal Constitucional (STC 76/1988), la Constitución, que es la que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones de España, en cuyo ejercicio pueden acceder al autogobierno constituyéndose en Comunidades Autónomas – cuya creación es la gran novedad de la de 1978- “no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella”.

Los derechos históricos (II)

La invocación de los derechos históricos colectivos es un mecanismo que destaca por su polivalencia. En la época premoderna, y frente al absolutismo, los derechos históricos fueron esgrimidos como *Constitución* tradicional para frenar los excesos de la Corona con carácter defensivo; todo debía ser pactado sobre el reparto de poderes y funciones entre rey y reino, configurado este último en estamentos –nobleza clero, estado llano–. En el camino hacia el Estado moderno, el retorno de los derechos históricos fue un elemento para frenar la revolución liberal. Frente al Constitucionalismo liberal, la razón última es acometer o asir fuertemente el poder por parte de la burguesía urbana, el clero rural, los patricios rurales y la nobleza terrateniente frente a la amenaza de una sociedad moderna asentada sobre la organización política del Estado unitario que les arrebatara ese poder que poseen. Se apoyan en la identificación en la historia de unos valores como la lengua, la raza, el derecho, el folklore, la música y el arte, expresión de un verdadero *espíritu del pueblo*, para invocar fueros y costumbres frente a la Ley, reclamar la idea de ley-pacto, y afirmar un Derecho histórico frente al racionalizado, un Derecho consuetudinario frente al legal.

En España, la invocación de fueros frente a la Ley, que es de donde viene cuanto ha existido en nuestro Derecho positivo y su arraigo en la historia, nada tiene que ver con el autogobierno, ya que una cosa es lo foral y otra bien distinta es la autonomía de una región o nacionalidad determinada. Sin embargo, nos encontramos con que el derecho foral civil y los fueros administrativos y fiscales se van a transformar en derechos históricos, abriéndose paso en nuestro tiempo un nuevo proceso que discurre a través de una dialéctica *autonomía-derechos históricos* que es utilizada como impulso de un renovado movimiento en favor del autogobierno, y de la que nace un derecho tradicional a crear una situación constitucional especial o privilegiada.

En definitiva, el fenómeno ya no descansa sólo en la objetividad y contraste de las pruebas o fundamentos histórico-jurídicos. Los derechos históricos dejan de ser entonces un valor técnico-jurídico, ni tan siquiera histórico –¿porqué se invoca un momento de la historia y no otros mil del mismo territorio con significado diferente y aun contrario?–, para convertirse en un mecanismo de encubrimiento ideológico que los dota de una polivalencia funcional que es utilizada según las circunstancias políticas de cada momento, y llegado el caso, como fundamento de la autodeterminación.

En el régimen constitucional vigente en España no cabe que unos ejerzan autonomía y otros soberanía limitada. Y sin embargo, se abre paso un planteamiento que evidentemente instrumentaliza la Constitución y que nada tiene que ver con un modelo de la de 1978. Se trata de poner en marcha un proceso que cultiva una interpretación finalista tanto de la Constitución como de los Estatutos. El recurso a los derechos históricos implica una puesta en cuestión del Estado nacional. La invocación de los derechos históricos es la remisión a un <<ámbito de soberanía>>, en último término, en la medida que la titularidad de unos derechos históricos son expresión de la dimensión existencial de un pueblo cuya integración como cuerpo político se autodetermina para asegurarse un ámbito de soberanía. En efecto, se trataría de que la Constitución, una norma abierta, y los Estatutos, darían cauce para modificar de acuerdo con sus propias

cláusulas el régimen político, con la remisión a unos derechos históricos que legitimarían una situación constitucional especial, conduciendo al pacto político; y quien pacta se autodetermina.

Lo preocupante es que se termina por generalizar la utilización del derecho con intención política, pues tiene mucho que ver con unos intereses creados por grupos que han atesorado un poder en un ámbito territorial limitado y que no están dispuestos a detenerse en su recorrido. Ante obstáculos jurídicos, se apela la idea misma de la historia como mito, que se convierte en el soporte del autogobierno de la comunidad y de su constitución. Y así, el derecho a la autonomía no nace de la Constitución (entendida como mandato concreto del poder político constituyente), sino que es específico de cada pueblo, como ocurre con el idioma, la cultura y las costumbres.

La noción de la historia objetivada en la definición de Comunidades Autónomas, que viene a sumarse así enfáticamente por la vía de la generalización al de los *hechos diferenciales*, es altamente problemática, pues los argumentos a la historia y la singularidad que invocan las reformas estatutarias, bajo el pretexto de exhumar cadáveres, lo que demuestra es que lo que ocupa y preocupa son los sentimientos localistas y el deseo insaciable de mayores cuotas de poder. Y la revisión del modelo autonómico, cuestionando el propio marco estatutario, implican un riesgo de dismantelar el Estado, que aboca a una distribución territorial del poder político difícilmente viable, sin que en el fondo ello responda a un deseo consciente y responsable de la mayoría de los ciudadanos; y con el añadido de cuestionar el modelo constitucional, provocando inseguridad jurídica, ya que no respeta los límites del ordenamiento jurídico, ni de la racionalidad, ni de la eficacia, ni de la cohesión nacional y ni hasta del sentido común.

Los derechos históricos (III)

La relación que pueda existir entre el presente y el pasado y el análisis de situaciones históricas en su invocación actual, en ningún caso cuestiona la existencia milenaria de identidades colectivas, históricamente contrastadas. En el *Preámbulo* de la Constitución de 1978 se nos dice que “*La Nación Española... proclama su voluntad de: (...) Proteger a todos los españoles y pueblos de España en... sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*”.

Es más, el hecho histórico está presente en el origen del nuevo orden territorial, pues podrán acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas en el ejercicio del derecho a la autonomía “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”. Se trata de una remisión a determinadas realidades colectivas sedimentadas a través de la historia que, eventualmente, han tenido expresión en el pasado en territorios integrantes del Estado, con unos vínculos especiales de homogeneidad histórica, cultural y lingüística de la población que agrupan, como es la posesión de una lengua propia o de la existencia de un derecho especial o foral propio. Sin embargo, la Constitución no exige todo ello como premisa para el acceso a la autonomía, y por eso que permite que adquieran la condición de comunidades autónomas territorios cuyos hechos diferenciales radican en una base meramente geográfica como las regiones de raíz y cultura castellana, o peculiaridades derivadas de la insularidad.

Y “Los Estatutos de Autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad Autónoma que mejor corresponda a su identidad histórica...”. A partir de aquí, la opción por la autonomía acompañada de la historia se ha generalizado y todas las regiones postulan su reconocimiento propio como nacionalidades históricas. Sin embargo, aunque dicha posibilidad tiene una licitud jurídica que está fuera de cuestión, la irrelevancia jurídica que en la Constitución tiene, que no las define jurídicamente, se evidencia tanto más en el momento presente de reformas estatutarias, en las que a base de la utilización del término, éste ha terminado no sólo por no ser pacífico, sino inútil, como muestran los agregados de muy complicada comprensión y de definición casi imposible e incluso absurda que se contiene en las reformas recientemente aprobadas, a la hora de definir en la historia a la Comunidad Autónoma, con invocaciones en muchos casos apenas literarias. Y es que nadie tiene más historia ¿Es más importante la historia de Cataluña o el País Vasco que la de Castilla o Asturias?

La Constitución, y con subordinación a la misma, el Estatuto de autonomía, pueden garantizar instituciones sedimentadas a lo largo de la historia, pero la remisión histórica sólo es asumible jurídicamente por ser materialmente explícita, pues si esta concreción no existiera, si la invocación fuera genérica, la remisión a la historia permanecería varada en indeterminación y abstracción, carente de seguridad jurídica y, en consecuencia, ajena a los principios del Estado de Derecho. Más aún, cuando la invocación se hace para llevar a cabo un nuevo proceso de distribución de competencias, es decir, de atribución de poder normativo, la recuperación de la historia no es posible. Otra interpretación que abra las puertas a un reconocimiento ilimitado de situaciones históricas de los distintos territorios que conforman España llevaría a desigualdades intolerables entre comunidades y a la inseguridad jurídica. Por ello, no hay otras situaciones históricas que las que reconoce la Constitución, ni más

competencias que las que la norma constitucional habilita con identificación del destinatario o beneficiario de esta atribución, así como también del objeto de las mismas.

En otro caso, o las llamadas a la historia son superfluas, para redescubrir elementos que se hallen ya presentes en las competencias autonómicas, o es lisa o llanamente inconstitucional, si se utiliza, como fuente de ampliación de los poderes de las Comunidades Autónomas, a modo de un título autónomo para obtener nuevas competencias, pues no se encuentra en la Constitución la existencia de un supuesto derecho del territorio a ser considerado él mismo, como tal, un hecho diferenciado propio y singular, para dar encaje constitucional a una nueva situación institucional y competencial de su titular en y con el Estado.

En definitiva, es la Constitución la que puede proceder, y de hecho ha procedido a la recuperación de las realidades históricas, en primer lugar, reconociendo su existencia, y en segundo lugar, estableciendo los mecanismos para su actualización, es decir, los únicos con arreglo a los cuales pueden tener vigencia efectiva. Por ello no es asumible jurídicamente ni admisible políticamente la recuperación potestativa a través de las reformas estatutarias, que al margen de la Constitución, pretenden el reconocimiento y apertura a situaciones históricas preexistentes que puedan consolidarse y crecer como ordenamientos jurídicos propios de base territorial desde los parlamentos autonómicos.

Los derechos históricos (y IV)

Las invocaciones a realidades históricas deben tener expresión jurídica dentro de la Constitución. Por este motivo su actualización (tanto en relación con sus titulares, como respecto de su contenido) sólo puede ser hecha por la norma constitucional y nunca por la norma estatutaria, de suerte que se pueda crear una especie de doble legitimidad. Tampoco puede suponer la institucionalización de un sistema jurídico y político que resulte contrario a la Constitución.

Así la Constitución de 1978 recupera, por una parte, unos derechos que son manifestación histórica de las Comunidades que los ostentan, y reconoce, por otra, unos derechos históricos que han adaptado sus instituciones a los cambios del modelo político. Lo primero se concreta en la declaración de cooficialidad de una lengua propia de la Comunidad Autónoma con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autónomico y en la recuperación de un derecho civil especial o foral que los Estatutos de Autonomía pueden conservar, modificar o desarrollar, y cuya remisión alcanza a aquellos Derechos civiles especiales objeto de compilación al tiempo de entrada en vigor de la Constitución, así como a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución, que tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días, hayan subsistido en el ámbito de cualquier instituto civil de modo especial respecto del Derecho Común.

Lo segundo son los derechos históricos que llegan al texto constitucional en la disposición adicional primera de la Constitución y en el apartado segundo de su disposición derogatoria, que es el complemento de aquella, dentro de unos límites precisos que son los que los caracterizan, sin necesidad de volver a ningún punto del pasado, y cuyo marco, no es, por supuesto, pese a alguna reciente reforma estatutaria, la disposición transitoria segunda, un precepto que en su momento permitió privilegiar, con carácter exclusivamente procedimental en el acceso al autogobierno, a unos territorios que en el pasado habían plebiscitado un Estatuto de Autonomía.

Este reconocimiento en la Constitución es para los territorios forales (**Navarra**, Vizcaya, Guipuzcoa y Alava) que mantuvieron sus propios fueros como peculiar forma de organización, que tenía como base las juntas vecinales, las cuales se hacían representar en las Juntas Generales, órgano supremo de gobierno. Con la llegada de la democracia, en 1979, España se transformó en un estado autonómico, y las provincias vascongadas en la Comunidad Autónoma Vasca. Y una cosa similar ocurrió casi tres años después en el caso de Navarra. Es decir, tanto en el caso vasco como en el caso navarro, la aprobación de los respectivos Estatutos de autonomía fue el momento en el que se llevó a cabo la actualización de los derechos de los territorios forales, sin que hayan recibido de la Constitución una facultad para redefinirlos de manera indefinida en el tiempo.

Ahora bien esa garantía – referida a los territorios forales – no se refiere a una suma o agregado de potestades o privilegios, ejercidos históricamente, en forma de derechos subjetivos de corporaciones territoriales, susceptibles de ser traducidos en otras tantas competencias de titularidad o ejercicio respaldadas por la Historia. Los regímenes forales surgieron y cobraron vigencia en contextos muy distintos del que representa la actual Constitución, los principios que proclama y la organización territorial que introduce, y por ello la actualización no ampara el reconocimiento de lo que contradiga

los principios constitucionales. Ni puede servir de excusa para amparar potestades y privilegios abiertos e indeterminados, y dependientes sólo de la oportuna comprobación histórica o de interpretaciones sustitutivas de la voluntad estatutaria, para llevar a cabo una regulación contraria a la Constitución y al propio Estatuto de Autonomía. Además tampoco expresa determinados contenidos competenciales y organizativos que constituyan por sí un título para excusar la aplicación de la Constitución o para negar a ésta su carácter de *lex superior* en todo el territorio español.

Es por todo ello que presentar ciertas iniciativas, como nos tienen acostumbrados los nacionalismos periféricos, como una actualización de los derechos históricos no es sino un burdo mecanismo de falseamiento ideológico carente de todo fundamento al ser contrario absolutamente al régimen constitucional vigente en España y al proyecto político que representa.

La invocación al derecho a la autodeterminación de los pueblos, la presentación de proyectos bajo el edulcorado formato de evolución sin ruptura legal, la proclamación de la preeminencia de la política frente a la Ley, son los elementos que sirven de excusa para establecer vías jurídicas para el cuestionamiento del propio marco constitucional y estatutario, basado en planteamientos soberanistas de acceso a la independencia, aunque el primer paso sea instaurar un régimen político basado en el diálogo, la negociación y la relación de igual a igual, cuya consecuencia inmediata sea una concepción limitada de la soberanía y el germen de un dibujo confederal del Estado.

No se pueden disfrazar propuestas como las que nos tienen acostumbrados los nacionalismos, invocando los derechos históricos, sobre un pretendido respeto del derecho a decidir libre y democráticamente el futuro, reclamando la autodeterminación unilateral contemplada en el derecho internacional cuando no se cumplen las condiciones establecidas en el propio derecho internacional. Tampoco resultan admisibles propuestas que ofenden al más elemental y escrupuloso respeto que exige todo proceso democrático, y menos aún cuando se presentan bajo la coacción y la imposición. Y en todo caso las ofertas que se nos presentan es un asunto que concierne a todos los españoles.

Sobre el argumento de la “cercanía” del poder²⁷

Vistas las cosas con la perspectiva que el tiempo nos proporciona, no alcanzamos a entender cómo, a la hora de redactar la Constitución, los dirigentes de los grupos parlamentarios no nacionalistas pudieron creer que, conformándose con adoptar unas formulaciones ambiguas y dejando para posteriores momentos las decisiones clarificadoras, resolvían los problemas, siquiera momentáneamente.

Cualquiera que se entretenga en revisar los diarios de sesiones de los debates parlamentarios, puede apreciar la reserva mental con que actuaron los representantes de los grupos vasco y catalán en todo lo referente a la organización territorial del Estado y a la distribución de competencias entre éste y las Comunidades Autónomas.

En el inacabable proceso para ello entonces iniciado, uno de los argumentos en los que, tópicamente, se ha venido justificando la mayor extensión de las facultades atribuibles a las autoridades y organismos autonómicos, es el de que el poder se ejerce con mayor propiedad y eficacia en la cercanía en que éstas se encuentran respecto del ciudadano y el territorio, que desde la lejanía en que se hallan los poderes estatales centrales.

La generalización de esta opinión puede que arranque del encendido elogio que Tocqueville hizo en *La democracia en América* del sistema de organización americano y de la forma ascendente de imbricación de las distintas instancias de poder, desde las municipales hasta la superior federal de la Unión, pasando por las de los condados y las de los estados federados.

El propio Lord Acton, nada entusiasta de Tocqueville, recelaba de la democracia “*a la francesa*” por su efecto centralizador y uniformador. Pero Acton, crítico de los nacionalismos, nunca enfocó la distribución de poderes entre las distintas instancias del Estado sino como una forma de evitar la corrupción; de ahí que nos advirtiera en su conocida sentencia de que “*el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente*”.

En España la relación proporcional legitimidad/cercanía del poder fue reiteradamente encarecida por Gumersindo de Azcárate en muchos de los ensayos, artículos periodísticos y discursos en su larga vida parlamentaria. Y, antes y después de él, por los nacionalistas de todo tiempo y lugar.

Mas lo que aquí interesa es dilucidar la cuestión de si, acercar el poder a las instancias políticas y administrativas que más próximas se hallan al ciudadano, es una forma de ejercicio más democrático y eficaz del mismo, que la consistente en su confinamiento en las más remotas y alejadas del administrado.

Ello debería lógicamente ser así. Es razonable pensar que el mejor conocimiento de los problemas que propicia la cercanía e inmediatez a los mismos de las instancias

²⁷ José María Montoto, abogado...., fue el autor de la Ponencia correspondiente.

intermedias e inferiores, favorece su más acertada solución, tanto en la fase de toma de decisiones como en las posteriores de ejecución y control de las mismas.

Pero todo tiene su haz y su envés, y lo que a priori puede comportar ventajas, puede acarrear también ciertos inconvenientes. Se trata de ver cuáles pueden ser éstos y decidirse a actuar conforme al menor de los males.

El no menor de ellos es el del mayor control que sobre todas y cada una de las circunstancias personales de los administrados facilita la cercanía, así como la natural tendencia de todo administrador a ensobrecerse, inversamente proporcional de otra parte, en términos generales, a su propia importancia y entidad. La proclividad a abusar del poder es mayor cuanto menor es la altura institucional del abusador y la distancia que le separa de su víctima. Esto lo sabe bien el pueblo llano, que en la Edad Media prefería que su villa o lugar dependieran directamente de la Corona (localidades de “realengo”) antes que de la nobleza, y que fueran jueces y funcionarios dependientes directamente de aquella los que juzgaran sus conflictos y administraran sus intereses, en vez de los designados por un señor feudal. Numerosos son los topónimos que, con orgullo, aluden a dicha dependencia directa de la realeza.

De otro lado, la propia cercanía a las materias sobre las que se deben adoptar decisiones, favorece la posibilidad de existencia de conflicto de intereses; y la tentación de que aquellas no sean tomadas sólo en consideración a la defensa de los generales. Cuanto más cercano sea el poder, más alta será la probabilidad de que el administrador se vea personalmente afectado por la decisión que haya de adoptar y más peligro correrá de incurrir en prevaricación y cohecho.

De cualquier modo, jamás deberá consentirse que la cercanía en la ostentación del poder redunde en menoscabo de su más adecuado ejercicio, y para ello habrán de tenerse en cuenta los efectos de la creciente tendencia a la llamada globalización, primero porque la complejidad de las cuestiones excede, cada vez más frecuentemente, de la limitada capacidad de las autoridades intermedias para resolver eficazmente sus propios problemas, pero también porque éstos, cada vez afectan más a colectivos o materias que exceden de la propia competencia funcional o territorial de tales autoridades. Son tantos los ejemplos (catástrofes, comunicaciones, racional aprovechamiento de los recursos, etc.) que a diario ponen de manifiesto que esto es así, que lo mismo insistir en ello, que negarse a reconocerlo, resultarían esfuerzos ociosos.

Sólo decir, para concluir, que plantear la cuestión en términos de tener que pronunciarse sobre la dicotomía poder cercano / poder lejano, al elegir la mejor fórmula para organizar nuestras instituciones intermedias, es incurrir en un erróneo y peligroso reduccionismo.

¿Poder cercano o poder lejano? En todo caso, poder adecuado a las circunstancias de cada tiempo y momento. Y, por supuesto, poder no absoluto, sino limitado; poder dividido entre las diversas instancias políticas y administrativas, en función de sus respectivas razones de ser y finalidades, y por ello poder interdependiente; y poder también siempre controlado por medios eficaces.

¿Es aplicable dentro de España el principio de autodeterminación? 28

1. Es difícil definir el *principio de autodeterminación* o de *libre determinación de los pueblos*; es un concepto impreciso que afecta a un ámbito influido por el sentimiento (Romanticismo). Según el DRAE, *autodeterminación* es la “*Decisión de los pobladores de una unidad territorial acerca de su estatuto político*”; definición que no determina quiénes sean “los pobladores” (la determinación del sujeto del derecho de autodeterminación es harto problemática), ni cuál sea la “unidad territorial”. Su aplicación práctica nos puede llevar a una *infinita divisibilidad del territorio y de la población*, dando lugar al nacimiento de “minorías atrapadas” (dentro de unas minorías de mayor población y territorio), a las que por coherencia habrá que reconocer el mismo derecho a autodeterminarse (por comarcas, municipios, distritos y barrios); siendo de muy difícil fijación las fronteras del nuevo Estado en caso de convivencia multiseccular.

Este principio *niega el sujeto de la soberanía del Estado*: ya no será el conjunto de sus ciudadanos (“demos”) sino los “pueblos” o “naciones” “oprimidos” por el Estado.

2. En el preámbulo de la Declaración de la ONU 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970, en el apartado titulado “*El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos*”, se proclama que “*En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho a determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta*”; conteniendo el penúltimo párrafo la “cláusula del gobierno representativo”: “*Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menospreciar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color.*

Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país”.

Gran número de Estados miembros de la ONU son *multiétnicos*, por lo que la aplicación general de este principio provocaría la desintegración de muchos de ellos.

El principio no está reconocido por el Derecho constitucional de ningún Estado, salvo -aparentes- excepciones, proclamando sus Constituciones el principio opuesto: su integridad territorial.

3. *Son tres las formas de ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos* contempladas en el párrafo séptimo de dicho apartado: el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo (la creación de una entidad con autonomía política, dentro de la organización estatal).

4. La autodeterminación incurre en el *error antropológico* de afirmar que la Humanidad se halla dividida -natural o histórico-culturalmente-, en pueblos o naciones, con una identidad -y separabilidad- inmunes al devenir de la Historia (*teoría sustancialista*).

²⁸ El Ponente ha sido José María Ruiz Sánchez, abogado, Interventor municipal en Madrid

5. Cuando los defensores de la autodeterminación se consideran mayoritarios en el territorio no invocan este derecho, sino que *declararan su independencia unilateralmente* (nuevos Estados procedentes de las antiguas URSS- Yugoslavia y Checoslovaquia y, ahora, Kosovo); en otro caso lo alegan para socavar al Estado.

6. Algunos defienden este derecho para reducir las tensiones territoriales, mediante un referéndum cuyo resultado se espera adverso a la minoría nacionalista, que saldría debilitada; es un error (verbigracia, las sucesivas consultas populares en Quebec), porque si fracasa, será visto por aquélla como un episodio, sin renunciar a su reivindicación, para exigirlo nuevamente en la primera ocasión, cuando se perciba que el sentimiento nacionalista de la población se ha convertido en hegemónico, mediante el control de la educación y de los medios de comunicación social. Además plantea problemas: su ámbito territorial y las mayorías necesarias (de participación y de voto favorable).

Puede producir el *contagio* en otros territorios, la reacción de la mayoría étnico-cultural y el socavamiento de la *estabilidad* y el funcionamiento *eficaz* del Estado.

7. La autodeterminación es *aparentemente democrática* (Modernidad, Ilustración, Kant), pero su aplicación fuera de los dos supuestos expresados ha conducido al atropello de derechos humanos: persecución cultural y política de las minorías no nacionalistas, imposición de uniformismo en la sociedad, limpieza étnica por expulsión e incluso genocidio. Conlleva *la pérdida de influencia del Estado* en un contexto de globalización, y el *irredentismo* es una fuente de desestabilización de las relaciones internacionales. Desde una óptica personalista, niega la apertura entre los distintos grupos humanos, causando pobreza económica, social y cultural. Son preferibles otras alternativas: *confederación, federación o autonomía*.

8. La organización territorial de la vigente Constitución (particularmente tras la aprobación de leyes estatales de transferencia de competencias *ex artículo 150.2* y las febriles reformas estatutarias recientes -siempre para debilitar al Estado a costa de más cesiones competenciales y financieras a las Comunidades Autónomas-), unida a la fórmula electoral proporcional -penalizadora de los partidos nacionales, sobrerrepresentado a las minorías nacionalistas- y al régimen parlamentario, ha demostrado su incapacidad como sistema integrador de los movimientos centrífugos, que incluso ha estimulado. Estamos asistiendo a una contienda desigual donde el Estado se encuentra maniatado y sus enemigos armados hasta los dientes.

En conclusión,

- a) 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 a ninguna minoría.
- b) Aceptar la voluntad de algún grupo de independizarse, lleva al disparate, al poder aplicarse cada día a una entidad diferente, y finalmente a la anarquía, pues habría que reconocer también el derecho de cada individuo a declararse fuera del Estado.
- c) Reiteramos que resulta imprescindible una reforma constitucional, para mantener o recuperar la nación y el Estado Español.

REFORMAS INADMISIBLES DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

Fraude constitucional y libertad²⁹

Hay vientos de cambio en España. Modificando los Estatutos de Autonomía se está reformando la estructura del Estado. Y con ello se cuestiona una Constitución a la que están sometidos los políticos que en cada momento ejercen el poder (quienes en un Estado de Derecho no mandan por la Fuerza sino según el Derecho), una Constitución que garantiza a todos la libertad, la democracia y la paz. ¿Cómo preservarlas y asegurarlas? En esta España puesta en cuestión, ¿cómo asegurar la libertad y la paz?

Aprendamos de la Historia, maestra que nos da lecciones de toda clase, tanto de lo imitable como de lo que se debe evitar. Y la Historia nos enseña que los cambios en la estructura de los Estados pueden hacerse pacíficamente o de forma violenta. Hay *cambio pacífico cuando, sin violencia, se usa el Derecho* para hacer ese cambio, preservando así el imperio de la ley y la paz incluso en los difíciles periodos de reforma. Como se hizo, por ejemplo, en la Inglaterra de 1689, que había aprendido la lección de sangrientas guerras civiles que terminaron con la ejecución de un rey y en una Tiranía. Y también en España tras la muerte del dictador Franco, con una reforma del régimen hecha a través de la Ley.

Pero los cambios también se producen de forma violenta, mediante el uso de la Fuerza, ha sucedido muchas veces en la Historia. En ocasiones utilizándola de forma ostensible, mediante *una Revolución*, como la francesa o la soviética. Y en otras, no menos numerosas, usando tal Fuerza no amparada por el Derecho de forma subrepticia, encubierta, solapada, con apariencia externa de legalidad. En estos casos se ignora el Derecho vigente, en especial el que regula la modificación del régimen y del poder, pero se aparenta que se usa precisamente para cambiarlo. Dicho de otra manera: hay una lucha larvada del Poder contra el Régimen, hay violencia del Poder no amparada por el Derecho que se encubre mediante órdenes a las que se reviste con forma de ley, hay Fraude. Y dado que éste afecta a la Constitución, puede hablarse con propiedad de *Fraude Constitucional*. Se comprende fácilmente las imprevisibles consecuencias que esta situación puede tener para la libertad. Todo dependerá de la Fuerza que finalmente consiga imponerse. Mediante esta técnica, por ejemplo, el triunviro Napoleón transformó un régimen igualitario inspirado en Rousseau en un Imperio absoluto. Y Hitler derogó la Constitución progresista de Weimar de 1919 para sustituirla por su caudillaje personal mediante lo que él mismo llamó una «*revolución legal*», una Revolución de momento no sangrienta, aparentando que se usaba la Ley.

Aprendamos de la Historia y evitemos el Fraude Constitucional. La Constitución española regula su propia modificación en su Título X, en el que establece que una reforma total de la misma o que afecte a sus pilares esenciales —es decir, a la existencia de España como un solo Estado con Autonomías, a la unidad de la Nación española, a la Corona, o a la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas—, requiere acudir al Poder Constituyente, que es el *Pueblo Español*, disolviendo las

²⁹ La Ponencia corrió a cargo de José Ramón Recuero.

Cámaras, llevando a cabo nuevas elecciones y sometiendo siempre la reforma a referéndum de *todos* los españoles (artículo 168). Por tanto, para reformar estos puntos no basta con modificar los Estatutos de Autonomía. Eso es un Fraude. *Hay así Fraude Constitucional cuando se modifica 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.* En tal caso se ignora el principio de legalidad y no impera la ley, sino la Fuerza de los hechos.

Hay Fraude Constitucional cuando las Cortes Generales o los Parlamentos Autonómicos —que son Poderes constituidos— modifican las materias cuya reforma está atribuida al poder constituyente y soberano —que es el *Pueblo Español*— sin acudir a él. Los poderes constituidos no pueden legalmente reformar por su cuenta la Constitución en lo referente a la Nación española, al catálogo de derechos y libertades o a los demás puntos indicados, mediante la aprobación de un Estatuto de Autonomía o mediante referéndum de *parte* del pueblo español. Tales Poderes constituidos emanan precisamente del soberano pueblo español, al menos según la Constitución vigente (artículo 1.2), y están sujetos al imperio de la Ley, también a la Ley que regula la reforma constitucional.

Sería un gran absurdo proclamar la soberanía del pueblo español, como hace solemnemente la Constitución española, y admitir que los Poderes públicos tienen derecho a ejercer su autoridad sin restricción alguna siempre que den a su actuación apariencia externa de legalidad. Eso sería convertir España en un Estado de Fuerza, ya que en un Estado de Derecho la autoridad que limita la libertad no puede ser nunca total e incontrolable.

¿Cómo preservar hoy en España la democracia y la paz? La respuesta parece ahora sencilla: *cumpliendo la Constitución sin fraudes, también para reformarla.* Esa es la primera y elemental defensa de la libertad. Si la modificación del Régimen se hace utilizando el Estado democrático de Derecho, es decir, los mecanismos establecidos en el Título X de la Constitución para la reforma constitucional, la democracia, la libertad y la paz social no se verán afectadas. El principio de legalidad asegurará un cambio pacífico. Pero si, por el contrario, para llevarla a cabo se utiliza la Fuerza, ya sea mediante una Revolución o ya mediante Fraude Constitucional, el resultado es imprevisible, dependerá de la Fuerza que consiga imponerse. En este caso sí se pondrán en juego convivencia y la democracia, y se correrá el riesgo de que el *Fraude Constitucional* lleve una vez más a convertir a España en un *cementerio de la libertad*.

Principios constitucionalmente inmodificables³⁰

La Constitución española contiene dos sistemas para su reforma, uno de ellos más agravado para sus partes más sensibles. No excluye expresamente nada de su posible modificación, aunque tampoco manifiesta que cualquier cosa es susceptible de alteración. Sin embargo distingue entre derechos y situaciones que ella misma “otorga”, de aquellos otros que simplemente “reconoce” como preconstitucionales; de modo que éstos que reconoce como previos, no corresponden ni al Poder Constituido, ni siquiera al Poder Constituyente. *Nemo dat quod non habet*.

Esos derechos y situaciones preconstitucionales o metaconstitucionales, no son susceptibles de modificación constitucional, ni siquiera por sus métodos más rigurosos, con disolución de las Cortes y Referéndum nacional. Y si, pese a ello, se hiciera, si por ejemplo se privara de derechos a los españoles mayores de una cierta altura que son minoría, a favor de la mayoría, mediante el añadido de un inciso habilitante al artículo Constitucional que regula la Igualdad; o si se decidiera eliminar los preceptos constitucionales que establecen las bases y mecanismos democráticos, o la libertad de expresión..., esa Reforma Constitucional, además de ilegal, sería ilegítima, sería constitutiva de Revolución y equivalente al Golpe de Estado, por muy pacífica que la Revolución fuera como ha ocurrido en otras ocasiones, o por muchas mayorías de apoyo que tuviera.

Es muy útil tomar en consideración los discursos y artículos de Azaña sobre la autonomía de la Cataluña republicana, 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 infidelidad de los gobernantes catalanes del momento.

En medio, en 1932, Azaña era Jefe del Gobierno cuando el Estatuto Catalán llegó al Parlamento nacional. Pasó la Comisión sin tocarse una coma, porque los catalanistas lo exigían así. Y después de ello, el 27 de Mayo, se levantó Azaña haciendo un discurso, muy comprensivo y amable para 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 interpretación sistemática, de conjunto, de la Constitución, y tomar en consideración, asimismo, sus “conceptos implícitos” (“los

³⁰ El Ponente ha sido José Manuel Otero Novas, ex Ministro de la Presidencia y Educación con Adolfo Suárez, hoy Presidente del Instituto de Estudios de la Democracia.

límites conceptuales, implícitos en los dogmas que presiden la organización del Estado en la República”).

Aunque entonces no existía, como hoy existe, el criterio de que la Constitución es 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 interpretarán las leyes y los Reglamentos según los **preceptos y principios** constitucionales”.

Por ello, al analizar el tema de la posible reforma de la Carta Magna en materia de organización territorial, debemos comenzar distinguiendo bloques de asuntos según su naturaleza otorgada o no.

Porque 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 el artículo 2 de 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”

Y por lo que se refiere a las partes de España, de carácter regional, añade el artículo 2: “...y reconoce y garantiza (la Constitución) el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”

Aquí se reflejan las siguientes realidades metaconstitucionales:

Desde el punto de vista del conjunto,

La existencia de la nación española; no es la Constitución la que soporta a la nación española, sino que es la nación española la que soporta a la Constitución.

Su indisolubilidad

Su indivisibilidad

La nación española como patria común de todos los españoles

La consideración del pueblo español como soberano que fundamenta todos los Poderes del Estado

Desde el punto de vista de los Poderes autonómicos

Que también es preconstitucional que las regiones en abstracto pueden invocar algún derecho a la “autonomía”.

Si bien ese derecho a la autonomía lo tienen territorios que han de reunir dos características expresas:

Que se “integren” en la Nación común e indivisible de todos los españoles.

Que se integren solidariamente con todos los demás territorios.

En rigor cabe defender que estos preceptos, declarados por el Poder Constituyente previos a sí mismo, no pueden ser modificados ni siquiera mediante una reforma

agravada de la Constitución. Y en todo caso, que nunca podrán ser alterados sin un pronunciamiento expreso del pueblo español, titular de la soberanía.

Ni mucho menos pueden ser menoscabados mediante reformas ordinarias, constitucionales, estatutarias o de leyes orgánicas.

En otro artículo pasaremos revista a las consecuencias concretas de la irreformabilidad de tales principios.

Alcance de los principios constitucionales inmodificables sobre organización territorial³¹

En nuestro anterior artículo dejamos hemos advertido que, en rigor, ni siquiera mediante los procedimientos más rigurosos de reforma constitucional cabe alterar los principios que sobre la nación española se contienen en los artículos 1 y 2 de la Constitución; y que, cuando menos, tal alteración necesitaría del acuerdo expreso del pueblo español, titular de la soberanía nacional.

Pero, naturalmente, si no cabe ninguna vía de alteración formal y directa de esos preceptos y principios sin al menos un acuerdo expreso del pueblo español, mucho menos será posible ignorar o menoscabar el contenido y exigencias de esos principios fundantes y previos a la Constitución, mediante reformas de normas infraconstitucionales, estatutarias, orgánicas u ordinarias; tal reforma sería igualmente ilegítima y revolucionaria, aunque se respetaran todos los procedimientos establecidos.

Lo cual nos obliga a precisar el alcance de dichos principios.

Comenzando por establecer un entendimiento sobre las palabras que utilizamos, huyendo de precisiones académicas que nos desorientarían.

Seguramente todos estaremos de acuerdo en que los Estados Unidos de América y Alemania son típicos Estados Federales, caracterizados porque existe una nación común, con un Estado o Poder Central que tiene facultades propias, no recibidas o delegadas de los territorios periféricos sino de la Constitución, con una Administración propia para el ejercicio directo de sus facultades en todo el espacio del Estado.

Y también podremos estarlo en que hoy no conocemos ningún Estado Confederal, pero que el mismo se caracterizaría porque las naciones serían los territorios integrados, siendo el Poder Central un instrumento o plataforma al servicio de las Comunidades integradas, con reparto competencial atribuido desde abajo, o negociado. El Estado Confederal sería el equivalente político de la Agrupación de Interés Económico.

Y, dicho ello, ha de precisarse que la Constitución española de 1978, aun huyendo de definir su modelo organizativo territorial según los conceptos académicos conocidos, en materia de reparto de competencias 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 parte de la preexistencia de una nación española, que es indisoluble, dentro de la cual se encuentran integradas las regiones o nacionalidades (artículo 2), de modo que aunque supongamos que la expresión “nacionalidades” hace referencia a naciones – culturales-, se trataría necesariamente de entes subordinados dentro de la nación global, dicho ello sin ningún sentido peyorativo.

³¹ Esta Ponencia fue asumida también por José Manuel Otero Novas

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 un mínimo de amplias competencias y funciones exclusivas, que se han de ejercer en todo el territorio nacional y afectantes directamente a los ciudadanos de todas las Comunidades Autónomas, mediante su propia Administración en los muchos casos en que las facultades exclusivas afectan no sólo a la programación y formación, sino también a la ejecución (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)

Entonces, el art. 150,2 que permite delegación de competencias exclusivas, en una interpretación sistemática también avalada por las explicaciones de voto del debate constitucional, sólo puede comprender casos muy singulares, pues de otro modo el 150,2 dejaría sin sentido al 148 y al 149.

Por ello, si el Estado español pudiera adelgazar más respecto de su nivel actual de competencias –posibilidad sobre la que caben muy serias dudas, aunque parece que nadie se plantea la cuestión-, 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 no cabe ninguna decisión, ni siquiera por reforma constitucional, al menos sin el apoyo expreso del pueblo español, que promueva o consolide la confederalización del Estado español.

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.

En nuestro siguiente escrito resumiremos las modificaciones organizativas del Estado que serían en todo caso ilegítimas por menoscabar esos principios preconstitucionales.

Reformas ilegítimas de la organización territorial del estado³²

En días anteriores argumentamos que no toda reforma constitucional sería legítima, aunque se realizara por cauces legales preestablecidos. Que los principios contenidos en el artículo 2 de nuestra Constitución son preconstitucionales e inmodificables, al menos sin una decisión expresa del pueblo soberano, y que esos principios encierran unas exigencias que tampoco pueden ignorarse ni alterarse.

Hoy, bajando un peldaño más desde las consideraciones generales, podemos, en consecuencia, sostener que menoscaban el artículo 2 de la Constitución, y serían por tanto ilegítimas, 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).

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, al menos en parte, 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, aparentemente inocente, de la Reforma del Senado, si se acentuara en dicha Cámara la representación de las Comunidades Autónomas y se mantuviera alguna competencia exclusiva del Senado (sin necesidad de aprobación definitiva del Congreso, como lo es la de aprobar la Intervención del Estado en una

³² La presente Ponencia también fue de José Manuel Otero Novas

Comunidad) o si se le otorgaran otras competencias que no necesitaran el acuerdo del Congreso.

-- La que estableciera que el reparto de competencias o medios financieros 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 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.

-- Las que supusieran pérdida por el Estado de su capacidad como sujeto 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.

El Estado, incluso el Federal, además de las funciones esenciales necesita otras para poder ejercer la supremacía sobre las Comunidades integradas. Y esos Poderes que la Constitución atribuyó al Poder Central han sido menoscabados sustancialmente, por violaciones de las normas nunca planteadas al T.C., por la filosofía privatizadora y por las transferencias a la Unión Europea.

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.

Seguramente la única modificación competencial en la que hoy cabe pensar razonablemente sea la centrípeta. Transferir o compartir más facultades del Estado, aunque no sean de las esenciales, consolidará un modelo confederal, querido por los grupos nacionalistas periféricos, pero contrario a los principios del artículo 2 de la Constitución.

Cualquier Reforma constitucional que produzca esos resultados, sería ilegítima; probablemente aunque se llevara a Referéndum y fuera votada a favor por la mayoría del electorado concurrente, pero sin duda, si no contara con la decisión expresa del pueblo español titular de la soberanía; 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.

La ilegitimidad 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.

Unidad de España, cuestión moral³³

La unidad de España ha de ser preservada también por razones de índole moral. La defensa de la unidad de España no es objeto directo de ningún precepto moral, ni lo es la defensa de la unidad en general, *a priori*, en cualquier caso. Tampoco del mero hecho de la existencia, aun pluricentenaria, de una determinada realidad se siguen ni su bondad moral, ni la obligación de no ponerla siquiera en cuestión. Pero la obligación moral de defender en concreto la unidad de España puede establecerse a partir de determinados principios y preceptos morales con toda seguridad (No nos referimos ahora a una concreta articulación interna de esa unidad).

La cuestión sobre la unidad de España entra en la órbita de lo moral por su relación con la exigencia básica de respeto a la dignidad de la persona y con la de servicio al bien común en cuanto conjunto de condiciones que hagan efectivamente posible el ejercicio de los derechos fundamentales y el pleno desarrollo de la persona en todas sus dimensiones. Siendo esto así, la defensa de la unidad de cualquier organización comunitaria constituirá una obligación moral en cuanto aquí y ahora esa unidad resulte necesaria para asegurar el respeto a los derechos de la persona y el bien común correspondiente. A partir de estos principios, sin embargo, llegaremos a conclusiones diversas, según los diversos análisis que hagamos de la realidad a la que hemos de aplicarlos. La cuestión estará, pues, en determinar si aquí y ahora los derechos de las personas afectadas se ven respetados con esta unidad y se verían, en cambio, lesionados sin ella.

Éste es nuestro caso: el respeto a los derechos fundamentales de las personas que son ciudadanos del Estado español e integrantes de la Nación española (cualesquiera sean las peculiaridades culturales del grupo al que pertenezcan) es aquí y ahora, en la unidad de España, donde se encuentra garantizado, en tanto, por el contrario, el contenido mismo de los proyectos que propugnan la secesión de determinadas partes de España entrañaría la lesión de esos derechos y aun especialmente los de aquellos que, en el imaginario independentista, serían sus presuntos primeros beneficiarios.

Las exigencias y obligaciones morales de y para con la nación guardan clara analogía con las exigencias morales de y para con la persona. Así como es moralmente malo el egoísmo personal individual, contrario a la exigencia fundamental del amor a los demás, de la justicia y la solidaridad, así es también moralmente malo y rechazable el egoísmo colectivo grupal, tan fácilmente travestido de amor a los demás, reducidos, sin embargo, éstos a sólo “los míos”. Ningún grupo humano goza de un derecho absoluto a decidir su propia configuración política, por su simple voluntad, unilateralmente, sin atender a los derechos de las personas afectadas, ni al bien común de la comunidad política de la que forme parte. Ningún grupo posee de suyo derecho a su autodeterminación secesionista. La secesión resultaría no ya moralmente admisible, sino obligada, en los casos en que constituyera de hecho el único medio para hacer posible el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas (que, de otro modo, permanecerían estructural y gravemente conculcados); ni puede excluirse la posibilidad

³³ Esta Ponencia es de Teófilo González Vila, Catedrático de Filosofía e Inspector de Educación.

de que sea moralmente lícita en otros casos: cuando se produjera sin violencia y el respeto a los derechos humanos de todas las personas afectadas resultara no ya salvaguardado, sino aún mejor garantizado. Ahora bien: salvo que la conmoción sentimental con que se analice la situación española, provoque una total ceguera mental, será difícil sostener que algún grupo humano en alguna parte del territorio español se encuentra en alguno de los supuestos en que resultara moralmente admisible la pretensión secesionista. Y con toda seguridad, será manifiestamente inmoral cualquier proyecto que pase por la imposición de un nacionalismo obligatorio y anteponga a los derechos fundamentales de las personas los presuntos de una nación idolátricamente hipostasiada. Aquí y ahora la realización de un proyecto secesionista supondría no sólo la lesión cierta directa de derechos fundamentales (libertad ideológica, de expresión, educación, etc.), sino la derivada de los daños de diverso tipo generados por ese desgarró. La escisión supondría no un simple desatar superficiales lazos externos, sino extirpar vínculos que, mantenidos y enriquecidos durante siglos, han fraguado en una misma carne y sangre; y llevaría consigo, por eso, una negativa alteración sustancial de la identidad tanto del entero cuerpo nacional español como de esos miembros que se seccionaran.

Si conforme a un válido criterio prudencial, bastaría la sospecha de que es inmoral un cambio para no llevarlo a cabo, ese cambio habrá de ser tenido con toda seguridad por inmoral, si, frente a los dudosos bienes que de él esperan quienes lo propugnan, son tantos, tan graves y tan ciertos los males que de él podemos, con fundamento en el mismo protocolo secesionista, temer todos los demás. No elevamos la unidad de España a sempiterna esencia inmutable ni negamos la posibilidad de una “evolución de las especies sociopolíticas” que conduzca a otras formas de existencia de lo que hoy es España. Cuando, frente a los proyectos secesionistas que la amenazan, afirmamos que es una obligación moral preservar la unidad de España, lo hacemos en atención al “aquí y ahora”, si bien pensamos también que, dada la consistencia de la consolidada realidad nacional y estatal española, a ese “aquí y ahora” le espera una todavía muy larga actualidad futura, salvo que se impusieran las pretensiones secesionistas que rechazamos por inmorales. Y no basta esperar a que no se impongan. Existe la grave obligación moral de impedirlo, la de trabajar por reavivar y afianzar la conciencia ciudadana de pertenencia a esta gran nación, a España, y la convicción de que es moralmente obligatorio defender su unidad por todos los medios constitucionalmente previstos.

LA UNICA VIA ACTUAL PARA LA SOLUCION DEL PROBLEMA

Necesidad de una reforma constitucional positiva³⁴

En el punto donde nos encontramos, es imprescindible acometer la reforma de la Constitución.

Hasta ahora, para llegar a la conclusión de que el Estado estaba en situación de gran debilidad, era preciso superar los lugares comunes y analizar detenidamente las competencias que le quedaban al Estado comparándolas con las asumidas por las Comunidades Autónomas, o estudiar los comportamientos efectivos de los dirigentes periféricos ante los centrales. Hoy, tras la aprobación del Estatuto de Cataluña, incluso el Presidente de aquella Comunidad presumió públicamente de haber conseguido reducir el papel del Estado en Cataluña a un resto insignificante. Y ¿cuánto pueden tardar las demás Autonomías en colocarse en paridad con Cataluña?

Pese a un cierto grado de habilidad dialéctica utilizado, nadie puede negar en un análisis desapasionado, que el modelo aprobado con el Estatuto de Cataluña ya está fuera de la Constitución. Someter al Estado al deber de consensuar el ejercicio de sus competencias exclusivas con la Generalitat, y otras diversas disposiciones de análogo tenor, no sólo son la natural consecuencia del principio establecido en el nuevo Estatuto de que los Poderes de la Generalitat proceden del pueblo catalán, sino que rompen los principios constitucionales de una patria común e indivisible de todos los españoles, de la soberanía nacional y de un Estado que nunca puede ser confederal, que recibe sus poderes directamente de la Constitución y debe ejercitarlos en todo el territorio del Estado. Con el voto en contra de la representación de la mitad de los españoles, con el apoyo de Diputados de la mayoría que se sometieron a la disciplina de Partido pese a sus previas manifestaciones discrepantes, con la abstención en Referéndum de más del 50% del pueblo de Cataluña, se aprobó una nueva legalidad que realmente burla la Constitución.

Ya sabemos que falta por superar el filtro del Tribunal Constitucional, cuya gran calidad técnica nadie discute y que merece nuestro respeto y acatamiento como todas las Instituciones del Estado. Pero nos engañaríamos si creyéramos que ahí se encuentra la garantía de acierto, o incluso de constitucionalidad.

Primero porque solo puede conocer de los recursos que le planteen ciertas autoridades del Estado y grupos de 50 parlamentarios, lo cual significa que, cuando como consecuencia de acuerdos varios, los Partidos han decidido no iniciar o retirar denuncias de inconstitucionalidad, los acuerdos y situaciones correspondientes no son examinados por el TC y quedan consagrados, sean o no constitucionales.

Segundo porque el propio Tribunal Constitucional, en su composición, no sólo está determinado por los juegos de mayorías y minorías parlamentarias, lo cual ya es de por

³⁴ Todos los temas que abordamos en este bloque, parten de una Ponencia básica de Alfredo Dagnino Guerra, Letrado del Consejo de Estado, Presidente de la Fundación Universitaria San Pablo CEU, cuyos criterios generales se debatieron con él, aunque cada aspecto concreto fue luego promovido y defendido por otros miembros del Aula.

si importante cuando el Partido mayoritario está a favor de una reforma estatutaria, sino que incluso está ya un poco confederalizado, con Magistrados que son promovidos por el poder periférico.

Tercero porque ese Tribunal, desde donde a veces se ha lanzado la idea de que ellos tienen facultades de mutación inapelable de nuestra Carta Magna, vive inmerso en una sociedad política que lleva más de una década sin atreverse a plantear las cuestiones de porqué y hasta dónde es mejor debilitar la nación y el Estado español. Y así se explica que a la hora de sentenciar el asunto de la normalización lingüística ha bendecido unas leyes en virtud de las cuales los españoles que quieren educación para sus hijos en castellano no la consiguen en algunos territorios, y quienes quieren saber si un letrado prohíbe o permite algo, han de aprender otra lengua aunque solo sean visitantes del lugar; para cuya bendición el TC ha utilizado razonamientos que pueden ser sublimes pero que contrarían lo que rectamente se interpreta al leer el artículo 3 de la Constitución, al repasar las explicaciones de voto de los Partidos que la aprobaron, y los discursos de quienes fuimos recorriendo España para pedir a la gente el SI a la Carta Magna.

Y cuarto porque siendo la Constitución y su modelo algo muy importante, no es el único criterio de valor. Es anómalo que algunos políticos declaren que apoyarán un proyecto de Estatuto en la medida en que se ajuste a la Constitución. Los ciudadanos tenemos derecho a postular medidas o a oponernos a otras, aunque sus contrarias también sean constitucionales. ¿o es que no podemos reclamar el pleno empleo aunque no figure como mandato constitucional?

Así las cosas, en el escenario razonablemente previsible de que la actual ola estatutaria se consolide, aunque sea con rebajas, dado que posteriormente esos Estatutos no podrán modificarse sin contar con la iniciativa de las Comunidades Autónomas afectadas, tras valorar y no aceptar sugerencias de cambios más radicales que razonadamente se han expuesto en nuestras reuniones, creemos que la única solución legal y democráticamente viable para restaurar la nación y el Estado español, consistirá en modificar nuestra Constitución, dado que cualquier alteración constitucional que choque con los Estatutos de Autonomía, anula a éstos en los puntos correspondientes.

Por ello proponemos una reforma constitucional que en grandes líneas persiga:

- Establecer la tabla de competencias mínimas y exclusivas del Estado que, teniendo en cuenta las cesiones de poder a la U.E., permitan un Poder Central con capacidad para ejercer la supremacía efectiva sobre todo el territorio.
- Rechazar los intentos de confederalización de España.
- Suprimir las ambigüedades que se han utilizado para desarmar al Poder Central.
- Establecer mecanismos que garanticen a los ciudadanos que, en esta materia, no se podrán adoptar decisiones modificadoras sin contar con su expresa voluntad.
- Consagrar la autonomía también del Estado, impidiendo que las decisiones nacionales sean adoptadas por personas o grupos que representen intereses parciales.

En próximos artículos iremos esbozando nuestra propuesta, que ofrecemos a los Partidos Políticos; pero si éstos no pueden o no quieren asumirlas, las brindamos a los Grupos que entonces nacerán para ir concienciando a la población con objetivos a medio plazo; porque sabemos que los pueblos cambian periódicamente y buscan luego con ansia y pasión lo que antes despreciaron; para entonces será necesario que existan ideas y proyectos elaborados.

Reforma constitucional. Criterios para el reparto de competencias³⁵

La dinámica política de confrontación sistemática entre los grandes Partidos nacionales y su decisión de gobernar con el entonces imprescindible apoyo de fuerzas nacionalistas periféricas –dados los vicios de nuestra ley electoral–, ha llevado nuestra organización territorial a un punto tan alejado del previsto al ser aprobada la Constitución, que se ha hecho inevitable modificar aquellos de sus preceptos que consagran las distribuciones de competencias entre el Centro y las Comunidades Autónomas.

La Constitución española de 1978 en su Título VIII, estableció un diseño abierto en la atribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se recogió un conjunto de competencias que podían ser asumidas por las Comunidades Autónomas y se relacionaron las competencias atribuidas de forma exclusiva al Estado, pero, respecto de estas últimas, las Cortes Generales podían, tanto atribuir a todas o alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices establecidos en la ley estatal con los correspondientes controles, como transferirles o delegarles facultades propias de las competencias estatales.

Tal diseño responde a un modelo abierto y flexible en el que las facultades propias de las competencias atribuidas al Estado podrían trasladarse tanto en su regulación como gestión y ejecución a las Comunidades Autónomas. Si aceptamos, como en realidad es, que la atribución de competencias entre los distintos elementos de la estructura del Estado, es esencial en la configuración de la organización político jurídica de la Nación, este modelo abierto y flexible lleva a la ineludible consecuencia de encontrarnos ante un Estado en permanente formación con las tensiones sociales y políticas propias de tal situación, el desorden e inseguridad en la regulación normativa, e impredecibilidad en la regulación y ejercicio de las distintas competencias.

Por ello, a fin de corregir lo hasta ahora mal hecho por Leyes o Estatutos, pero asimismo de evitar tensiones innecesarias y dar claridad y seguridad al sistema competencial, es necesario incorporar a la Constitución el cierre del reparto de competencias, sin posibilidad de transmisión de las mismas del Estado a las Comunidades Autónomas o viceversa, salvo en supuesto excepcionales y por tiempo limitado.

En este momento ya sabemos que la norma de dejar que sea el Tribunal Constitucional quien supla las lagunas y dudas del reparto constitucional –en definitiva dos docenas de ciudadanos aunque investidos de una altísima función colegiada–, es altamente inconveniente, porque ese Tribunal, como han llegado a decir algunos de sus miembros, ha asumido un Poder constituyente inapelable, y se ve sometido a presiones y repartos de cuotas indeseables; pero igualmente conocemos que la fórmula de atribuir este tipo de decisiones a la mitad más uno de los parlamentarios puede dejar fuera del protagonismo a la representación de la mitad del pueblo español, en temas que por afectar al patrimonio nacional, necesitan superiores garantías. Por ello creemos que se impone el llevar a la Carta Magna un precepto que, al margen de las llamadas leyes de “armonización”, permita dictar otras, de rango superior a las orgánicas, que exijan por ejemplo 2/3 de los votos del Congreso, para aclarar o delimitar las competencias de Estado y Comunidades, naturalmente sin poder violar la Constitución, pero concretándola con el respaldo de, al menos, las grandes fuerzas políticas nacionales.

³⁵ En esta Ponencia hizo asimismo aportaciones José Manuel Otero Novas

La experiencia vivida desde la aprobación de la actual Constitución, garantiza el bagaje para una correcta delimitación de las competencias que hayan de asumir las Comunidades Autónomas y el Estado, siempre desde la perspectiva de la mejor gestión de los intereses generales, que debe ser un principio básico de atribución competencial. Una reforma constitucional en tal dirección ha de atender a la naturaleza del interés que la competencia tiende a gestionar y salvaguardar, debiendo corresponder a la estructura central del Estado las competencias en relación a los intereses que afecten a los ciudadanos en cualquier punto del territorio nacional, atribuyendo a la estructura autonómica la salvaguarda y gestión de aquellos intereses cuyo ámbito se residencia en su territorio. El principio de igualdad entre ciudadanos ha de ser garantizado en la determinación del reparto de competencias.

A la hora de rehacer las tablas de competencias, será preciso que al Poder Central español se le otorguen, globalmente, no menos funciones y competencias que las poseídas por un Estado Federal, las de Washington o Berlín por ejemplo; con un porcentaje similar de la capacidad de gasto para asuntos nacionales (excluyendo por tanto las transferencias a Comunidades o Municipios). Porque situarse por debajo de esos mínimos supone sobrepasar el Estado Federal para entrar en el Confederal o Unión de Estados.

Pero, además, será preciso tomar en consideración la realidad en la que vivimos; aun sin pensar en competencias exclusivas del Estado que fueron sin embargo traspasadas con argucias varias a la periferia, nuestra realidad supone: que por una parte, muchas de las competencias exclusivas estatales según nuestra Constitución, las más importantes, han sido o están siendo transferidas a la U.E.; mientras que, por otra, no ocurre algo paralelo con las competencias de las Comunidades Autónomas. Lo cual coloca la vida de los españoles ante dos grandes Poderes, la U.E. y las Comunidades Autónomas, que conservan en medio a un Poder Central hispánico que se va convirtiendo en Intendencia al servicio de ambos. Es algo que no se podía valorar en 1978 al aprobar la Constitución, no solo porque España aun no era miembro de la organización europea, sino porque, además, ésta no había emprendido la carrera federal que inició sobre los 90. Por consiguiente, al corregir los repartos competenciales de la Constitución, ha de asegurarse que, descontadas las funciones y facultades que se han atribuido o van a ser atribuidas a la U.E., y en un examen ponderado relativo de relaciones Estado-Comunidades, se confieran al Poder Central las facultades y medios que le permitan ejercer una efectiva función de supremacía sobre las Comunidades, por la vía de reforzar las estatales o disminuir las periféricas, porque sin ella, sin esa diferencia positivamente significativa de pesos para el Centro, tampoco nos mantendremos siquiera dentro de los límites de un Estado Federal.

Reforma constitucional. La justicia³⁶

La reforma constitucional también es ya necesaria para salvaguardar la unidad de la justicia. No solo porque los nuevos estatutos introducen confusiones en la materia, sino especialmente porque, ya hace algunos años, que el gobierno central parece aceptar la demanda autonómica de que el Tribunal Supremo pierda su función de crear jurisprudencia para toda España.

El Poder Judicial es uno de los tres Poderes sobre los que las sociedades democráticas basan su estructura jurídico política, tratando de hacer posible el principio de *cheks and balances*. El Poder Judicial no es, por tanto, una organización inserta en el Estado, es Estado. Ello hace necesario que sus elementos básicos se encuentren regulados en la Constitución, como garantía de firmeza y continuidad. Analizaremos algunos aspectos de la configuración del Poder Judicial no constitucionalizados, pero que, entendemos, deberían serlo dada su importancia.

Uno de los principios básicos que inspiran la organización de las sociedades modernas, es el principio de igualdad entre ciudadanos ante la Ley y en la aplicación de la Ley. Y este principio, que recoge de manera incuestionable el artículo 14 de nuestra Constitución, exige la uniformidad en la aplicación de la Ley. Dicha uniformidad se proclama en el principio de unidad de jurisdicción que proclama el artículo 117.5 del Texto Constitucional, pero requiere, para ser plenamente eficaz, del desarrollo de un sistema de recursos judiciales que hagan posible el pronunciamiento de un solo órgano judicial fijando cual sea la interpretación de la norma jurídica que ha de prevalecer. Y, salvo para la interpretación de las que dicten las Comunidades Autónomas, (y lo que corresponde al Tribunal Constitucional), respecto del Derecho estatal esa función ha de corresponder en exclusiva al Tribunal Supremo.

El correcto cumplimiento de esta función de interpretación uniformadora del Derecho Estatal, exige la existencia de un recurso ordinario de casación ante el Tribunal Supremo. Pero para salir al paso del fraude que se pretende jugando con las palabras, debe quedar claro en la Constitución que la competencia casacional del Tribunal Supremo no se agota con el llamado recurso de casación para la unificación de doctrina, que exige contradicción de Tribunales periféricos en asuntos idénticos y que representa un porcentaje despreciable de los recursos de casación, sino también los recursos de casación ordinarios que, tanto por infracción de ley como por quebrantamientos de forma, puedan presentar los ciudadanos sin necesidad de la previa existencia de sentencias contradictorias.

El argumento de la sobrecarga del Tribunal Supremo nunca es admisible para justificar la desaparición práctica del Estado en el campo de la justicia; su solución ha de venir por otras vías, como la de pasar a la Audiencia Nacional muchos de los asuntos no casacionales que hoy ocupan al Tribunal Supremo, o la de establecer límites cuantitativos o de materia para el acceso al recurso junto con la introducción del llamado interés casacional que pueda ser aplicado a cualquier asunto aunque no cumpla los requisitos preestablecidos.

Como el Poder Judicial tiene que ser independiente y los actuales pronunciamientos de la Constitución al respecto no han evitado que por normas orgánicas o estatutarias se haya desvirtuado tal independencia, será necesario declarar en la Constitución que los Tribunales, cualquiera que sea su localización, no pueden depender en su

³⁶ La Ponencia que dio lugar a estas conclusiones fue presentada por Mónica Elena Montero

funcionamiento material, ni menos aun en la selección de Jueces, de los Poderes de cada Comunidad Autónoma; del mismo modo que han de consagrarse constitucionalmente las limitaciones que la sociedad viene demandando para que los Organos de la Justicia no sean un Parlamento bis.

Dado que la Justicia es un Poder del Estado, todos los asuntos de la Justicia son estatales, y el Consejo del Poder Judicial ha de ser único; no se puede fraccionar y transferir partes a las Comunidades, porque entonces no es un Poder del Estado. Y ello es exigible, no solo por razones de eficacia, sino también de principios.

Consecuencia de esa imprescindible unidad, y de la búsqueda de un correcto funcionamiento de la Justicia, es que el sistema de selección de las personas que como Jueces y Magistrados han de integrarse en él, ha de ser común y garantizar los conocimientos técnicos y cualificación jurídica de los seleccionados, según los intereses estatales, basándose exclusivamente en tales conocimientos como medio de asegurar su posterior independencia. Ese criterio tiene que entrar a formar parte de nuestro Texto Constitucional, pues la preparación e independencia de los miembros del Poder Judicial va a determinar la eficaz garantía de los derechos de los ciudadanos y la correcta resolución de los conflictos jurídicos.

Cierto es que la mas eficaz administración de justicia necesita del fortalecimiento de la Justicia de Paz de ámbito municipal, en línea con el sistema anglosajón y el dominante en Europa y en América del Sur, durante la colonización española, hasta la Revolución Francesa; reservando al Juez o Magistrado de alta preparación técnico jurídica el conocimiento y resolución de los asuntos de complejidad jurídica, y atribuyendo a los Jueces de Paz la competencia en aquellos en los que sólo son necesarios los conocimientos que la media de los ciudadanos posee. Obviamente, ha de disponerse que nunca los Jueces de Paz podrán integrarse automáticamente ni por antigüedad en el Poder Judicial como Jueces o Magistrados, pues los conocimientos exigidos para el ejercicio de sus funciones son completamente diferentes; necesitarán acreditar los mismos conocimientos que se exigen a quienes accedan ex novo a la función judicial. Porque no es lógico, desde un punto de vista de la eficacia organizativa, que asuntos de muy escasa complejidad técnica sean resueltos por personas a las que se exige un nivel muy profundo de conocimientos jurídicos, centrandó su atención en ellos, en detrimento de otros asuntos en los que su competencia profesional es absolutamente necesaria; pero tampoco que personas que no tienen acreditado el nivel mínimo de preparación que consideramos necesario para ser Juez en plenitud, lleguen a desempeñar tal función simplemente por satisfacer su legítimo deseo de progreso personal.

Reforma constitucional. Garantías de cumplimiento³⁷

De poco servirá que reformemos la Constitución si puede seguir siendo violada impunemente. El asunto de la conservación de la nación no puede dejarse exclusivamente en manos de los Partidos. Por su trascendencia pero también porque las agrupaciones políticas, como todo en la vida, tienen sus puntos débiles.

Todavía no ha llegado el momento de un reflujo generalizado de la ola localista en muchos territorios.

Aun hay muchos ciudadanos periféricos que consideran un signo de “distinción” frente al resto de España exhibir sus diferencias; sin percatarse de que ello pronto dejará de constituir motivo de orgullo, porque tan diferentes serán ellos de los otros, como cada uno de los demás respecto de ellos.

Hay bastantes que valoran la importancia que para ellos representa que la lengua constituya una barrera de entrada frente a los demás españoles, o que no tengan que desplazarse a Madrid para resolver algunos asuntos, o que puedan alcanzar las cimas del poder dividiendo por 17 el esfuerzo que antes habían de realizar; sin comprender que, lógicamente, es más importante ser español que andorrano; ni recordar que muchos españoles –muy singularmente catalanes, vascos y gallegos- han luchado largo tiempo por liberarse del poder cercano, que acaba siendo asfixiante y excesivamente contaminado; ni aceptar que estrechar los horizontes es regresivo.

Por supuesto que las clases políticas periféricas, junto con las grandes nóminas de personas vitalmente vinculadas a ellas, sienten el natural deseo de incrementar su Poder, restándolo a los remanentes del Gobierno Central. Y los medios de comunicación en las regiones, muchos porque dependen directa o indirectamente del Poder político y todos porque saben que hay porciones de población que profesan un nacionalismo militante, fácilmente contribuyen a la consagración de los dogmas particularistas.

Los grandes Partidos nacionales saben que su triunfo se juega con no más de un 10% de los votos, y que el electorado españolista no tiene otras opciones; así las cosas es “natural” que no defiendan eficazmente la nación. Durante 20 años, cada vez que los Poderes periféricos han demandado más autogobierno, en definitiva menos Gobierno Central, desde Madrid, en el mejor de los casos, unos y otros, han dicho estar de acuerdo siempre que se respeten los límites de la Constitución; nunca se ha convocado una reunión, ni mucho menos un debate para dilucidar en qué medida es bueno o malo seguir adelgazando el Estado y engordando las Autonomías. Los dos grandes Partidos, cuando han estado en el Poder, han aumentado el Poder Autonómico a costa del Español conjunto. Y lo que es peor: esos Partidos en el Poder, como efecto de pactos puntuales con la periferia, han adoptado medidas contrarias a la Constitución, o han dado instrucciones de no recurrir decisiones autonómicas que sus servicios consideraron inconstitucionales, o han desistido de recursos interpuestos, convirtiendo en ingenuos a los dirigentes de la Transición por creer que la Constitución era una norma que habría de respetarse.

Con lo cual, dado que según el art. 162 de la Constitución el correspondiente recurso al TC sólo lo pueden interponer por parte del Estado dos autoridades y Grupos de cincuenta parlamentarios, todas esas decisiones se han consolidado y están vigentes sin que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse.

³⁷ Esta Ponencia es de José Manuel Otero Novas

Comprendemos que el recurso de inconstitucionalidad no debe abrirse absolutamente. Pero hay que ser conscientes de que con este sistema, aunque reformemos la Constitución y obtengamos ahora un diseño perfecto, y aunque el Tribunal Constitucional no estuviera politizado y confederalizado en su seno, podemos volver a lo mismo si la legitimación para el recurso sigue en manos exclusivas de los grandes Partidos.

Cara al futuro hay que abrir, aunque prudentemente, las posibilidades de acudir al TC. En la Constitución reformada debe existir un artículo o precepto como el siguiente, o algo de efectos similares:

“Respecto de normas jurídicas o decisiones que afecten al reparto o transferencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estarán legitimados, tanto para el recurso de constitucionalidad como para el planteamiento de cuestiones de competencia, además de las personas y grupos señalados en artículos precedentes, conjuntos de al menos diez mil ciudadanos. El recurso o cuestión no tendrá efectos suspensivos salvo que el Tribunal estime la concurrencia de graves razones que aconsejen otra cosa. El Tribunal Constitucional, mediante decisión adoptada por 2/3 partes de sus miembros, podrá rechazar la tramitación del recurso o cuestión planteada cuando el mismo asunto ya haya dado lugar a sentencia contraria o, prima facie, no suscite dudas de que será desestimado. Dada la naturaleza del vicio que se invoca, este recurso no está sometido a plazo y puede dirigirse contra normas o medidas adoptadas antes de habilitarse esta legitimación ampliada”

Y dentro de la misma preocupación por protegernos de las debilidades de los Partidos, hay que recordar que el art. 150,2 de la Constitución, después de señalar anteriormente las competencias máximas de las Autonomías y las Mínimas del Estado, establece que el Estado puede transferir a las Comunidades facultades de su titularidad, norma que en una correcta interpretación sistemática es absurda salvo que se interprete como aplicable por razones excepcionales. Sin embargo esta vía se ha convertido en sistema normal de transferencias, con motivos fútiles, como los de mera simetría organizativa citados en la L.O. 6/1997 de cesión a la Generalitat de la Policía de Tráfico.

Será preciso que en la reforma constitucional próxima, al artículo 150,2 se añada un contenido del siguiente tenor:

“Estas transferencias serán excepcionales y por tiempo limitado.

Las transferencias o delegaciones de competencias que se hayan efectuado anteriormente al amparo de lo dispuesto en este precepto, quedarán sin efecto al transcurrir un año desde la introducción en la Constitución de este párrafo, salvo que antes fueren ratificadas en las condiciones de excepcionalidad y limitación temporal ahora señaladas; sin perjuicio de que, si procediere, puedan ser objeto de transferencia ordinaria”

Reforma constitucional. Intervención del Estado en las Comunidades³⁸

Es natural que los estados descentralizados sufran, de cuando en cuando, tensiones de rebeldía o desintegración. Y ello hay que preverlo constitucionalmente; sin que tal previsión pueda interpretarse como falta de confianza. Y si el problema a solucionar puede venir de una Comunidad Autónoma, resulta obvio que el mecanismo corrector tiene que radicar en el Poder Central del estado; sería tanto como negar la existencia del Estado, ubicarlo en orbitas internacionales o en plataformas de consenso interregional.

Conflictos de esa naturaleza se dan en diversos lugares y momentos. No hace mucho que el Reino Unido suspendió la Autonomía de Irlanda del Norte por uno de ellos. En España, sin ir más atrás del siglo XX, entre 1931 y 1938, los tuvimos dos veces con Cataluña; pero entonces, la Constitución de 1931 no contenía remedios singulares, y los Gobiernos republicanos para reconducir las estructuras políticas catalanas dentro de la legalidad, tuvieron que utilizar los resortes del estado de guerra, con soldados y cañonazos.

Y si bien el estado de guerra, como la indeseada cirugía, pueden ser necesarios en casos extremos, entre el funcionamiento regular de las Instituciones corregido mediante recursos y demandas ante los Tribunales, y los estados de alarma, excepción, sitio o guerra, que afectan a derechos de los ciudadanos, tiene que existir algún mecanismo especial que permita al Estado afrontar las rebeldías o riesgos para el interés general producidos por los Organos y Autoridades de las Comunidades Autónomas.

Nuestra Constitución de 1978, con su artículo 155, buscó esa vía intermedia que evitara tener que usar los cañones. Pero como hemos vivido aceptando la tesis gratuita y falsa de que lo progresivo es el incremento sucesivo de poder regional y el debilitamiento correlativo de competencias estatales, el precepto quedó olvidado, se guardó silencio, no se desarrolló en 30 años, y ni siquiera conocemos que gobierno alguno haya previsto modos de aplicarlo.

Hoy, cuando ya las moderadas autoridades de algunas Comunidades hacen advertencias públicas de su disposición a enfrentarse con la legalidad, se hace trascendente darle al artículo 155 de nuestra Carta Magna una mayor claridad y concreción, para que pueda ser directamente aplicable aunque no se dicten normas complementarias.

Las medidas de Intervención pueden responder a situaciones diferentes; una en que la gravedad o agudeza del problema suscitado por o en una Comunidad Autónoma, haga preciso suspender su régimen estatutario; otra cuando fuese tan solo una rama o actividad de la correspondiente Comunidad la que motivara –bien por lo que se haga o por lo que se omita- la exigencia de la Intervención estatal.

La Constitución ha de otorgar directamente al Poder Central del Estado amplias facultades para conducir los comportamientos hacia vías de normalidad legal y de acomodo al interés general de la nación; y entre ellas, de mayor a menor rigor, las de disolución de la Cámara Legislativa autonómica con decaimiento del Gobierno por ella investido y las de suspensión del funcionamiento de dichas Cámaras y Gobiernos, en

³⁸ Ponencia de José Manuel Otero Novas

todo o en parte según las circunstancias (la Intervención no afectará a los Tribunales de Justicia porque son y deben seguir siendo estatales).

En todos los casos citados y durante el período de Intervención, el Parlamento y el Gobierno del Estado asumirán las funciones y competencias de los Organos y Autoridades comunitarios que hayan resultado afectados. Los funcionarios, Entes y empleados dependientes de autoridades comunitarias con mandato extinguido o suspenso, quedan jerárquicamente subordinados al Organo o Autoridad del Estado que realice la función sustitutoria, y a sus Delegados; quienes de aquellos se nieguen a cumplir o resistan a las órdenes de los sustitutos, además de incurrir en infracción muy grave, podrán ser administrativamente apartados de sus funciones, de modo cautelar e inmediato.

La decisión Interventora se adoptará cuando los recursos jurídicos ordinarios no sean suficientes para garantizar el respeto efectivo al interés general de la nación. Su intensidad y duración, que se concretarán al aprobar el Acuerdo, serán las que se reputen indispensables para conseguir la vuelta a la normalidad, atendiendo a criterios de proporcionalidad respecto de la gravedad de la posición que la reclame.

La iniciativa de la medida corresponderá al Gobierno que, salvo razones de urgencia, deberá haber solicitado dictámenes de los órganos consultivos de superior nivel que puedan pronunciarse sobre las causas de la propuesta; también a una cuarta parte de los miembros de la Cámara competente para tomar la decisión; y asimismo al Gobierno de alguna otra Comunidad Autónoma que resulte directamente afectada por el comportamiento que motiva la propuesta Interventora.

La decisión podría ser adoptada por el Senado si se garantiza que sus miembros responden al interés del Estado, no siendo así cuando entre Senadores representantes de Comunidades Autónomas y de Partidos “regionalistas” ocupen más de un 20% de sus escaños. En otro caso le corresponderá al Congreso. En todo caso por una mayoría reforzada, quizá entre la mayoría absoluta y los 2/3. El Acuerdo –como después el de levantamiento de las medidas- habrá de ser publicado en todos los Diarios, Periódicos y Tablones de Anuncios o equivalentes, de los Entes Públicos radicantes en la Comunidad afectada. No cabrá la suspensión cautelar de la ejecutividad en recursos contra la decisión Interventora o contra actos sucesivos dictados por Organos del Estado en el ejercicio de la misma, si se impugna, directa o indirectamente, la adopción, alcance o mantenimiento de la Intervención.

Si se hubiera disuelto la Cámara legislativa autonómica, al finalizar la Intervención el Gobierno de la Nación convocará nuevas elecciones y continuará ejerciendo las funciones ejecutivas hasta que se constituya Gobierno en la Comunidad. En los demás casos, concluida la Intervención, las instituciones autonómicas recuperarán plena vigencia. Si bien las normas y actos que el Estado hubiera producido durante la Intervención conservarán su valor como si hubieran procedido de los Organos autonómicos sustituidos.

Reforma constitucional. La lengua³⁹

Junto con el problema de la educación, probablemente lo que más está dañando a la España autonómica, es el asunto de la lengua.

Ya sabemos que las gentes de zonas con otra lengua cooficial, hablan y entienden el castellano; y que en la vida ordinaria, en las casas, en las calles, en las empresas, se manejan con naturalidad ambas lenguas cooficiales. Incluso la prensa de esos territorios, pese a las fuertes medidas de fomento de la lengua autonómica que se practican, rigiéndose por puros criterios de mercado, es decir, atendiendo a las preferencias del pueblo, escriben más de las dos terceras partes de sus contenidos en la lengua hispana. Lo cual quiere decir que en cada territorio con lengua cooficial, hay españoles, muchos, seguramente la mayoría -aunque ello no sea relevante para este análisis - que optan libremente por el castellano como lengua de relación cultural.

Pero por contra, la expresión de las Administraciones Públicas en esas Comunidades, y la lengua de los centros escolares, excluye casi totalmente el idioma común español, sacrificando el derecho de opción de los residentes, y el derecho de libre circulación y de libre establecimiento de quienes viven en otras regiones. Hay varias Comunidades en las que es más fácil conseguir un puesto escolar en francés, o inglés o italiano que en español. Y se persigue y sanciona a las empresas que ponen rótulos o anuncios en castellano. La falta de concordancia de la voluntad de los políticos respecto de la popular, es evidente. Hay un desajuste democrático. Pero hay también un problema mucho más hondo. Quienes pintan negros relatos de períodos en que se imponía oficialmente el castellano, deberían comprender que los hispanohablantes se sienten tan perseguidos, o discriminados, o despreciados, como ellos en esas otras fases previas. Y que lo que estamos viviendo en este punto es la típica “vuelta de la tortilla”. Ya conocemos padres que emigran dentro de España porque, pudiendo cambiar de residencia, huyen de esta realidad.

Frente a ello, muchos políticos autonómicos dicen –casi todos lo mismo- que en sus Comunidades no hay tal problema, y que la inmersión lingüística a la que someten a sus pueblos, es aceptada por éstos con naturalidad. Y no se dan cuenta que dicen lo mismo que en otros tiempos proclamaban los dictadores; porque las gentes, las mayorías, se pliegan a las exigencias del Poder y evitan los conflictos; ¿o es que antes de 1975 los gallegos, vascos, catalanes, valencianos...se suicidaban por las calles, o asaltaban semanalmente los cuarteles y centros oficiales, reivindicando su lengua vernácula? Pero el sometimiento pacífico a la opresión, no legitima a ésta.

Sería legítimo defender la lengua española común por razón de su utilidad, por ser una de las más importantes del mundo en obra producida, en extensión geográfica y en millones de conocedores de ella. Con todo el respeto para las otras hablas interiores de España, no cabe siquiera tratar de establecer comparaciones, y la riqueza y potencia del español no sólo beneficia a los castellanos, sino también a los españoles de los territorios con lengua particular.

³⁹ Ponencia de Teófilo González Vila

Pero nuestro planteamiento en defensa del idioma nacional, no lo es por razones de utilidad, sino por ser la lengua de los españoles, elemento de la nación común, de la cultura española; y no desde 1978, sino desde hace mil años.

Y por ello es preciso reafirmar el principio de la actual Constitución, según el cual el llamado “castellano” es la lengua común que todos los españoles tienen la obligación de conocer y el derecho de usar, sin perjuicio del reconocimiento de otras lenguas cooficiales. Lenguas cooficiales que pueden calificarse como “particulares” de un territorio, pero nunca como “propias”, ya que la castellana es, asimismo, propia de toda la nación.

Pero amen de tal recordatorio, en la reforma constitucional que hemos de acometer para restablecer y asegurar la nación española, será preciso incorporar otros pronunciamientos expresos. Partiendo de que los ciudadanos y las empresas pueden utilizar entre sí y hacia el público el idioma que deseen, sea o no oficial, y prohibiendo cualquier orden, coacción o sanción en sentido diferente.

Consagrando el derecho constitucional de toda persona a utilizar ante los Poderes Públicos, a su elección, bien el castellano como también otra lengua cooficial en su territorio, tanto activa como pasivamente, para manifestarse o para recibir mensajes; pues cualquier otra fórmula sería incoherente con el régimen de cooficialidad y despectiva para los ciudadanos cuyas preferencias se ignoren.

Por ello las Administraciones Públicas han de pronunciarse y confeccionar sus expedientes en castellano, lengua común de obligado conocimiento; aunque si lo consideran pertinente, pueden hacerlo simultáneamente en las lenguas cooficiales de un territorio, por sistemas como el de doble columna. Si bien, como consecuencia del derecho constitucional a elegir lengua cooficial que tiene el ciudadano, éste siempre podrá exigir la traducción a otra lengua oficial en la tierra de su residencia, del mensaje que la Administración le dirija.

Dentro del sistema educativo será obligatorio el efectivo y acreditado aprendizaje del castellano y de la lengua cooficial que pueda existir en un territorio, por el mismo fundamento académico por el que se exige el conocimiento de la geografía o las matemáticas. Pero en cuanto a la lengua vehicular, aquella en la cual se imparta la enseñanza, la cuestión no es académica sino de derechos de la persona, y por ende, la Constitución habrá de consagrar expresamente el derecho de cada individuo para optar por recibir íntegramente enseñanza en castellano o en otra lengua cooficial, en todos los grados y momentos del proceso escolar o universitario. Obviamente esta solución tiene un coste económico, como siempre lo supone la democracia y la libertad; pero si por razones de coste quisiéramos rechazarla, ¿qué significaría la cooficialidad?, y, ¿porqué suprimir el castellano como lengua vehicular y no la otra lengua cooficial?

Reforma constitucional. El sistema educativo⁴⁰

El sistema educativo se ha convertido en instrumento del particularismo cultural dentro de España; de creación o vertebración de naciones diferentes de la española; de eliminación del espíritu de pertenencia a una nación común y de participación en una cultura común.

Más de tres Comunidades impiden el efectivo derecho de sus ciudadanos a elegir la lengua castellana como vehicular de la enseñanza, se abstienen de preguntar a sus súbditos si querrían escuela en castellano, imponen la inmersión escolar en su lengua particular, intentan convertir al castellano en una lengua extranjera. Y ello, ya de por sí, supone un uso perverso del sistema educativo en términos constitucionales.

Pero el problema no se queda en la lengua. Porque la geografía, la historia, la literatura, en general las materias que permiten formar conciencias diferenciadas, son utilizadas a fondo para crear una nueva generación con identidad regional, con desconocimiento de la española, a lo sumo con un conocimiento secundario, al nivel de países terceros, y, con frecuencia, transmitiendo conocimientos falsos o sesgados para generar el antagonismo, cuando no el odio, contra España. Y ello viola flagrantemente el principio básico constitucional de existencia de una nación española común, patria indivisible, con cultura e intereses comunes.

Incluso en Comunidades no nacionalistas, con lengua única, con gobernantes españolistas, los padres tienen que hablarles a sus hijos de los Pirineos, del Ebro, porque en los colegios agotan la enseñanza con los picos y arroyos locales.

Por ello, en los sucesivos debates internos de nuestro colectivo sobre la necesaria reforma constitucional, se ha ido manifestando una tendencia creciente, hasta llegar a ser predominante, según la cual, el esquema del bloque de constitucionalidad vigente ha demostrado su incapacidad para asegurar los objetivos del Estado, ya no son suficientes los retoques constitucionales en lo educativo, sino que es preciso ir a cambios más radicales. El Poder central del Estado ha de recuperar la íntegra gestión del sistema, el manejo directo de los centros a través de sus delegaciones territoriales, la selección y dirección del profesorado, la integridad de la Inspección.

Aunque esta recuperación estatal permita la tradicional colaboración de los Municipios, y sea compatible con que el Estado reserve un porcentaje de los currículos académicos, sobre un 30%, para que puedan ser cubiertos por las Comunidades que lo deseen, de modo que en ese porcentaje pueda incluirse la enseñanza de su lengua particular más aquellos otros conocimientos de su especial interés, como los de geografía o historia de su territorio, además de la enseñanza común estatal; sometido ello al pertinente control que asegure la falta de contradicción de los contenidos y objetivos regionales con los generales.

Dentro del Aula en la que se discuten nuestros trabajos y se forman los consensos para conclusiones, no faltan miembros que, aun comprendiendo las importantes razones para la posición más drástica antes expuesta, entienden que si se mantiene la estructura

⁴⁰ Ponencia de Teófilo González Vila

autonómica del Estado, línea sobre la que discurren nuestras reflexiones, es incoherente negar a las Comunidades Autónomas la gestión ejecutiva del sistema escolar; un Estado Autonómico en el cual las Comunidades no gestionen los centros públicos escolares, quedaría desmedulado; y ello sería tanto como cuestionar el Modelo de descentralización de las Autonomías.

Claro que esta postura más respetuosa para con los Poderes periféricos queda subordinada a que, comprobado que el dibujo constitucional ha sido burlado, se incluya en la reforma de la Constitución todas aquellas modificaciones y cautelas expresas que impidan el desarrollo al que hemos llegado. Algunas de esas modificaciones están incluidas en pronunciamientos que ya hicimos con carácter general. Pero otras han de ser específicas para el tema educativo.

La Constitución ha de decir que los conocimientos que se transmitan en toda España y en todos los escalones de la enseñanza, han de ser sustancialmente comunes. Puede existir una porción minoritaria de los currículos, no más del 30%, distintos y peculiares por regiones. Pero el 70% ha de fijarlo íntegramente el Estado, prohibiendo a cualquier otra Administración el intento de desarrollar, matizar o complementar ese 70% estatal. En otro caso no existe unidad del sistema educativo; ni nación.

Y para garantizar que en la realidad se cumplen esas exigencias estatales, la Alta Inspección ha de actuar también en las Aulas, contando con altos inspectores en número suficiente, así como examinar los libros y material didáctico que se utilice. Sus informes se rendirán al Estado, y cuando se detecte que en un centro no se cumplen las normas estatales, que se violan los contenidos de los currículos establecidos por el Estado, o que los contenidos implantados por una Comunidad en su 30% menoscaban o contradicen los generales de la nación, el Gobierno Central requerirá a la Comunidad para que inmediatamente lo remedie, bajo apercibimiento de negar validez a los títulos expedidos o derivados del centro en cuestión; y si aun así no se atiende el requerimiento, para evitar daños innecesarios a los alumnos, se desapoderará a la Comunidad de la gestión educativa en los ámbitos precisos, por la vía del 155 de la CE.

Hemos barajado la posibilidad de introducir en la reforma aquel criterio de la II República española que habilitaba al Estado para montar en las Comunidades autónomas una red de centros paralela a la otra que gestionara la Comunidad; como garantía de que, en aquellos territorios donde fuere preciso, existiría una oferta educativa respetuosa con los hispanoparlantes y con quienes desearan una enseñanza según el modelo marcado por el Estado. Pero lo hemos desechado. Porque si mantenemos la gestión de los Centros en las Comunidades, con la reforma constitucional que proponemos, ya se evitarán los abusos y corrupciones que harían necesaria esa red paralela de centros. Y si juzgáramos que aun con las modificaciones constitucionales que sugerimos no se diera tal garantía, entonces deberíamos dar la razón a los partidarios de las soluciones más drásticas, privando a las Comunidades Autónomas de la gestión de los Centros, siendo reasumida tal gestión por el Estado, y entonces desaparecería el supuesto de hecho que justifica la propuesta de la doble red de escuelas.

SUGERENCIAS A LA CLASE POLITICA

Reflexiones de fin de legislatura I⁴¹

Desde la instauración de la Democracia, los acontecimientos, aunque diferentes, que mayor impacto supusieron en el orden Nacional fueron:

El Golpe de Estado de 23 de febrero 1981, que por conocido, sobra su narración; simplemente recordemos:

La clase dirigente se fundió en un abrazo de pactos mínimos y de futuro, apartando de la lucha electoral la Institución Militar, sin detrimento de la misma.

Recluidos los políticos en el Congreso, la Administración Pública Presidida por D. Francisco Laina, dio respuesta excelente a la crítica situación, al igual que la totalidad de los medios de comunicación.

El Presidente, D. Adolfo Suárez, realizada su persona por su dignidad política durante los sucesos, rechazó la propuesta de retomar el liderazgo con retirada del candidato y disolución del Congreso para que el pueblo con su afluencia electoral explicitara su rechazo al golpe de Estado; lo que hubiera supuesto más que la mayoría absoluta a favor de UCD.

La oposición, no se alineó en bloque contra el gobierno de la Nación, sino que en parte reforzó la confianza a la minoría mayoritaria (168 escaños), obteniendo el candidato de UCD, 186 votos afirmativos. Y los acuerdos alcanzados hicieron posible muchas cosas positivas. Por ello lo recordamos, como lección aprendida.

El segundo acontecimiento, se produjo 22 años más tarde, los sucesos del 11 de marzo 2004, con igual repercusión política en la vida Nacional.

Ya entonces se había detectado un paulatino descenso de afluencia electoral; y la opinión pública, se iba distanciando de la Sociedad Dirigente, hasta llegar a la percepción de que “nunca como ahora, la Sociedad Civil está tan distante de su Sociedad Dirigente”. Aquella, ve y siente a esta última con la misma resignación con que paga sus impuestos.

Ciñéndonos a los sucesos de Marzo y según la sentencia, un miembro de la cédula jihadista,, Basel Ghayoun afirmaba “hay que derribar los Gobiernos que van contra Dios”, dejando claro, que el propósito de la acción era derribar un Gobierno no creyente, que en estos momentos era el PP.

Producido el atentado, la Sociedad Civil reaccionó entre el dolor y el temor ¿Cómo reaccionó la sociedad dirigente?

La reacción del PP en cuanto a los autores fue lógica, pero no desinteresada; parece razonable por los antecedentes policiales existentes, la idea de que ETA era la causante; pero no es menos cierto que el PP consideró que el atentado beneficiaría sus

⁴¹ Ponencia de Ricardo Larrainzar Zabalza, ex Gobernador Civil con UCD, empresario.

posibilidades electorales y, este horizonte electoral, arrinconó el sentido de Estado que esta masacre exigía en vísperas electorales.

El partido socialista, intuyó que el azar y el tan monstruoso atentado, influiría muy negativamente en su caladero electoral, y que la distancia que ya marcaban los sondeos se alargaría abrumadoramente. Ante ello, el PSOE se lanzó a una acción cainita y desorbitada de ataque, no solo mediático, sino llegando a utilizar en algunos lugares la algarada callejera.

Las consecuencias fueron: vuelco electoral, apertura de heridas políticas, desaparición de la serenidad y mesura en la contienda política, agravado por el hecho de que este pésimo estilo se ha prorrogado en los cuatro años siguientes: necesidad de buscar apoyos parlamentarios, mercadeo de escaños, sobredimensionamiento de partidos nacionalistas, detrimento del Estado y de la Nación, radicalización de la vida política, abandonadas ideologías y programas, dando paso al “todo vale para seguir en el poder o desbancar al que lo tiene”

¿Y la Sociedad Civil? Hastiada del espectáculo, distanciándose de su clase Dirigente, por un “sistema desvirtuado”; el mal está en su adulteración, en su materialismo y en la ausencia ideológica, y no en la Sociedad Civil, que ve lamentablemente el espectáculo.

¿Pudo evitarse? Claramente, Sí. Hubiera bastado con que ambos partidos anunciaran un pacto o acuerdo pre-electoral, dada la magnitud de la masacre, para otorgar la Presidencia de Gobierno de la Nación a la mayoría minoritaria; con ello, no se hubieran radicalizado las campañas, y en sus cuatro años siguientes, no habría existido mercadeo parlamentario, los partidos nacionalistas no habrían sido magnificados, y la idea del Estado, de la Nación y de su Jefatura, no estaría deteriorada.

La iniciativa le correspondía a quien entonces ostentaba el Gobierno de la Nación, es decir al Partido Popular.

Aun estamos a tiempo. Ahora se debería hacer lo que antes no se quiso o no se pudo. Los parámetros continúan siendo los mismos como si el destino diera una segunda oportunidad.

Producida la sentencia del atentado, y aunque debe investigarse quién proyectó y organizó la matanza, los políticos de este país no pueden estar otros cuatro años debatiendo lo mismo.

Tengamos sosiego y mesura en vísperas de un proceso electoral.

La sociedad civil anhela que sirva de algo la lección sufrida, rechazando lo negativo y recogiendo lo positivo de esta amarga experiencia.

Tenemos la oportunidad. Los dos partidos nacionales, deben anunciar un mínimo acuerdo pre-electoral, de dar la Presidencia de Gobierno a la mayoría minoritaria fuera cual fuera. Incluyendo también un apoyo parlamentario para gobernar de manera pactada la esencia del Estado, propiciando partidos fuertes y paliando los excesos del Nacionalismo.

La iniciativa sigue correspondiendo a quien ostenta el Gobierno de la Nación, es decir, hoy al PSOE.

El Estado Español, en un mundo globalizado, necesita ser fuerte y cohesionado. El mundo moderno no es de los débiles. Dejemos de politizar y radicalizar el 100% de la vida nacional, miremos hacia adelante, sintámonos orgullosos de lo que hemos sido en la historia y hagamos posible una Sociedad Civil ilusionada con sus dirigentes y con el pago de sus impuestos.

Reflexiones de fin de legislatura II

El pacto imprescindible⁴²

Ante la próxima legislatura, dada la muy delicada situación de nuestro País, los dos grandes Partidos, muchos de cuyos miembros tienen acreditado un alto sentido del Estado, deben proponer unos pocos puntos comunes dentro de sus Programas electorales.

Creemos que PP y PSOE deben abandonar sus pasadas políticas “frentistas”, de derechas o de izquierdas, y formar entre si un Gobierno de Coalición, temporal, para aplicar esos puntos comunes, como con éxito se ha hecho en otras naciones democráticas. En su defecto, ambos habrían de ofertar que harán lo preciso para que gobierne la Minoría mayoritaria, comprometiéndose a sostener ese Gobierno, a fin de que pueda realizar las políticas que apuntamos como imprescindibles para el mantenimiento del Estado y la nación española.

No ignoramos que frente a la posición extrema de esos españoles que niegan España, están creciendo opiniones radicales a favor de un neocentralismo. Nosotros nos mantenemos en la vía de hacer compatible una nación grande y unida con el respeto de ámbitos autonómicos en sus territorios integrados. Pero, ante el desbordamiento producido de las corrientes desintegradoras, tras muchos estudios y debates, hemos llegado a la conclusión de que la Reforma Constitucional es ya la única vía posible para que sea precisamente el pueblo español -único titular de la soberanía nacional-, quien restablezca un Estado cuyos Organos centrales y comunes tengan competencias no inferiores a las que corresponden a los Poderes Federales; para mantener la nación española, cuya realidad metaconstitucional no es susceptible de discusión; para proteger y fomentar el interés y la cultura de España como un todo, manteniendo en Poderes autonómicos y locales las funciones de defensa de intereses o culturas particulares dentro de lo general.

Si así lo hacemos, el Gobierno de España recuperará la fuerza y capacidad negociadora que otorga el poder real de un Estado efectivo, ante el resto de las naciones e intereses que con nosotros compiten en Europa y en el Mundo; y podrá volver a ser instrumento de convivencia y solidaridad interna, sin verse obligado a dar más a las Comunidades más ricas y a contemplar inerme cómo se usan poderes periféricos para propagar sentimientos antiespañoles.

Una reforma que, observada la disparatada realidad a la que hemos llegado con un sistema educativo sesgado contra España en no pocos lugares, si no recuperara el Estado la íntegra gestión de la enseñanza, al menos reserve al Poder Central el señalamiento íntegro de una magnitud en torno al 70% de los curricula, sin posibles desarrollos ni complementos de esos mínimos comunes por otras Administraciones, como condición para poder expedirse títulos académicos; disponiendo que la Alta Inspección también ejercerá sus controles sobre el cumplimiento de los requisitos estatales, en los Centros y en las Aulas.

⁴² Ponencia de José Manuel Otero Novas

Una Reforma que imponga a todas las Administraciones expresarse siempre en la lengua común, aunque puedan hacerlo también, si la tienen y lo desean, en otra particular; que permita a todos los ciudadanos, en cualquier punto, manifestarse y recibir mensajes en castellano o en otra lengua cooficial del territorio; que además de obligar a los alumnos a aprender el castellano y la lengua cooficial en su tierra, reconozca el derecho a elegir, entre las lenguas cooficiales del lugar, la que prefieran como vehicular de la enseñanza.

Una Reforma que, por ser la Justicia en toda la nación un servicio estatal y no autonómico o local, disponga que todo tipo de recursos de casación y no sólo los de unificación de doctrina, se atribuyen al Tribunal Supremo, con la única excepción de la interpretación de normas autonómicas; y que tanto la selección y promoción de todo el personal al servicio de la Justicia, como las dotaciones de medios para la misma, corresponden a los órganos del Estado.

Una Reforma que en defensa de la unidad de mercado, prohíba a todas las Administraciones atribuir fondos públicos o dar ventajas fiscales contra los principios de igualdad de derechos, deberes y oportunidades entre españoles, vetando expresamente la competencia desleal de entidades promovidas directa o indirectamente por Poderes Públicos territoriales y confiriendo competencias efectivas al Poder Central en materias de ordenación del territorio, medio ambiente y recursos hídricos.

Una reforma que concrete la posible intervención del Estado en las Comunidades admitida por el art. 155 C.E., expresando que podrá llegar a la disolución de los Organos legislativos autonómicos y a la asunción por el Estado de las funciones normativas y ejecutivas precisas, con la duración necesaria que se fije; y que atribuya al Estado la capacidad para dictar leyes de amplio consenso (por ejemplo con 2/3 de los miembros del Congreso), con rango normativo superior a los Estatutos de Autonomía, para delimitar o aclarar las competencias dentro del territorio.

Una Reforma que cierre el reparto competencial y que, respecto de las delegaciones del art. 150,2 CE, establezca su carácter excepcional y por plazo limitado, quedando sin efecto las ya efectuadas salvo ratificación expresa; legitimando para recurrir al Tribunal Constitucional en esta materia de competencias, a grupos de ciudadanos (por ejemplo 10.000), sin plazo para la interposición, aunque sin eficacia suspensiva; y que elimine y prohíba la existencia de miembros propuestos o elegidos por Organos o territorios autonómicos, en el TC, en el Senado, o en cualquier otro órgano que gestione competencias del Estado.

Una Reforma que modifique las bases de la ley electoral con procedimientos que aseguren que los temas nacionales, tanto en el Congreso como en el Senado, e indirectamente en otras Instituciones, sólo sean decididos por quienes integren formaciones de ámbito y proyecto nacional español.

Estos contenidos deberían pactarse como Comunes de PP y PSOE. Pero si alguno de los dos no quiere, el otro debe hacerlos suyos, para la próxima legislatura, o para la primera siguiente en que el pueblo le de los votos suficientes para implantarla.

¿Merecería ser considerada una oferta electoral que no contenga las anteriores propuestas?