

ALGUNAS PARTICULARIDADES DEL FRACASO DEL MODELO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

SOME PARTICULARITIES OF THE FAILURE OF THE SPANISH CONSTITUTIONAL MODEL

LORENZO HERNÁNDEZ MÁRQUEZ

Doctor en Derecho UNED

Resumen: Después de cuarenta y cinco años de vigencia de nuestra Constitución de 1978, he expuesto en estas breves líneas algunos problemas que el texto constitucional durante estos nueve lustros ha venido arrastrando desde su inicio. En este artículo trazo someramente sin llegar a ser exhaustivo algunos de ellos, al menos los más importantes, así como la solución a los mismos, que no es otra que su reforma.

Palabras clave: Nacionalidades, regiones, democracia directa, referéndum.

Abstract: After forty-five years of the validity of our 1978 Constitution, I have exposed in these brief lines some of the problems that the constitutional text has been dragging on since its inception during these nine decades. In this article, I briefly outline, without being exhaustive, some of them, at least the most important ones, as well as the solution to them, which is none other than their reform.

Keywords: Nationalities, regions, direct democracy, referendum

1. PREÁMBULO

Tras un período convulso de constantes cambios constitucionales durante el siglo XIX y parte del XX, después de una cruel guerra civil y una dictadura de cuarenta años, la sociedad española quiso volver a la senda constitucional con la idea de que el pasado había que superarlo, diseñando un futuro político nuevo en donde los enfrentamientos de antaño no tuvieran presencia en la nueva España. Para ello, el poder constituyente del año 1978, elaboró una Constitución consensuada por todas las fuerzas políticas sin excepción¹ con el ánimo y deseo de que aquella se convirtiera de una vez por todas en la Constitución de todos los españoles.

Han pasado cuarenta y cinco años desde que la Constitución de 1978 comenzara a regir los destinos de España y tenemos que afirmar con tristeza y desesperanza que a estas alturas de su existencia plantea más inconvenientes y dudas que soluciones a aportar; soluciones necesarias y eficaces que hagan frente a la procelosa serie de acontecimientos que hoy día nos ha tocado vivir.

Nuestros padres constituyentes, en aquel entonces y guiados por un afán de entendimiento y consenso en general, construyeron una norma que sirviese para todos los españoles sin distinción (aunque en realidad la hubo como vamos a ver en los párrafos siguientes), con los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, como así establece el art. 139.1 del sagrado texto. Muchos de aquellos participantes en su elaboración ya han desaparecido, no sólo de la política activa sino también de la propia existencia de vida. Los actores políticos de antaño son otros hogaño y sus concepciones, modos y formas de gobernar se manifiestan totalmente diferentes cuando no contrarias a las de 1978 que fueron momentos de encuentro. Entonces se creyó en aquellos hombres, pero hoy no están y han sido sustituidos por la más absoluta intransigencia, capaz de todo, hasta de romper España.

2. LAS NACIONALIDADES Y REGIONES

Corría el año 1978 y el texto constitucional se pergeñaba en las Cortes españolas. Cuando se estaba tratando el que es hoy artículo 2.º y, tras innumerables debates entre las distintas fuerzas políticas acerca de lo que entendían qué era España, la Nación, la Nacionalidad y la Región, se llegó por consenso a su definitiva redacción². Y es aquí donde podemos observar el primer aldabonazo serio del fracaso que arrumbó desde su inicio la Constitución de 1978.

En aquel entonces, se enfrentaba la idea de España como Nación, al concepto de Estado español, este último como resultante de la unión de varios pueblos o naciones. Esta concepción fue defendida por los Srs. Barrera Costa, Letamendía y Bandrés Molet³. En esas circunstancias, en los últimos párrafos del art 2.º se introdujo el sustantivo “nacionalidades” contrapuesto al de “regiones”, dando con este término un énfasis especial de mayor importancia a las primeras respecto de las segundas pues, en aquellas, se reconocía un principio de auto identificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad⁴.

¿Fue necesaria esta diferenciación que oponía “nacionalidades” a “regiones”? Veamos que se

¹ La Constitución fue votada favorablemente por 325 diputados (PSOE; UCD; PCE; AP; CDC; MIXTO). En contra por 6 diputados (AP; PNV; UCD) y hubo 14 abstenciones (AP; PNV y UCD)

² Art. 2.º de la Constitución española de 1978: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

³ *Diario de Sesiones del Congreso* (DSC) n.º 60 de 8 de mayo; n.º 66 de 12 de mayo y *Diario de Sesiones del Senado* (DSS), n.º 40 de 19 de agosto de 1978, respectivamente.

⁴ Tesis mantenida por Herrero Rodríguez de Miñón (UCD), DSC, n.º 59, de 5 de mayo.

argumentó respecto a esta cuestión:

En su intervención en el Senado Julián Marías dijo: «...hablar de nacionalidades y regiones introduce una discriminación clara que engendra suspicacias, desconfianzas y fuerte rechazo en amplias zonas de la sociedad española»⁵.

Por su parte, el profesor Fernández-Miranda manifestaba que:

...la palabra nacionalidad, en nuestro diccionario de la Academia, significa solamente condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación, hace referencia al vínculo de una nación, es sinónimo, por tanto, de nación. Pero es que la palabra nacionalidad, para un hombre estudioso del Derecho, y del Derecho público, adquiere una concreta significación a partir de 1851, cuando, en la Universidad de Turín, Mancini expuso el principio de las nacionalidades que, en síntesis, es este: Toda nación tiene derecho a organizarse en un Estado soberano e independiente⁶.

Los representantes catalanes, comprometidos en principio con la idea global que España representaba, manifestaron su aceptación a la idea de una Nación (España) de naciones (resto de comunidades) y así se pronunciaba por entonces el Sr. Roca Junyent:

Desde una perspectiva nacionalista, desde mi perspectiva nacionalista no puedo dejar de constatar, no sin emoción, que hoy coincidimos todos en la voluntad de poner fin a un estado centralista; coincidimos todos en alcanzar, por la vía de la autonomía, un nuevo sentido de la unidad de España...⁷

Del mismo modo, otro padre de la Constitución ya fallecido, el Sr. Solé Tura en representación del Partido Comunista (PC) decía:

España está ahí, y hay que terminar con el eufemismo de designar esto con el nombre de Estado español⁸. Hay que decir las cosas con toda claridad. España es una realidad multiforme, pero es una realidad y es tarea de todos hacer que, incluso sus propios símbolos sean reconocidos como tales...⁹

Lo cierto es que, de lo expuesto hasta ahora, se desprenden varios aspectos que el art. 2.º deja meridianamente claro y que no tenemos más remedio que conjugar:

1.º) España es una Nación (con mayúscula) constituida por el conjunto de todos los españoles, por tanto, vascos, catalanes, castellanos, gallegos....., patria de todos ellos, indisoluble e indivisible.

2.º) No hay distinción entre “nacionalidad” y “nación” al ser expresiones sinónimas.

3.º) España es una Nación de naciones, o de reinos, que ha sido capaz de constituirse en Estado.

4.º) La soberanía pertenece al pueblo español en su conjunto.

⁵ Julián Marías, DSS, nº 40 de 19 de agosto de 1978.

⁶ Fernández-Miranda, DSS, nº 40 de 19 de agosto de 1978.

⁷ DSC, n.º 59, del 5 de mayo de 1978. Roca Junyent llegó a ser el Secretario General del partido nacionalista catalán CDC que, después de varias denominaciones y alianzas, se ha transformado en lo que hoy representa Junts per Catalunya.

⁸ Así lo designaba el Sr. Arzallus en su intervención en el Congreso de los Diputados el 5 de mayo de 1978. DSC, n.º 59.

⁹ DSC, nº 61, de 9 de mayo de 1978.

Volvamos pues a la pregunta que nos hacíamos con anterioridad. ¿Era necesario entonces hacer la distinción entre «nacionalidades» y «regiones»? En mi opinión no, porque a la postre, la propia Constitución establece un Estado de las Autonomías y ahí se queda, no vuelve a mencionar aquellas (nacionalidades y regiones) como singularidades distintas entre sí. Aquella distinción territorial, sin tapujos, fue sin duda una concesión de las Cortes Constituyentes a los territorios denominados «históricos» (Cataluña, País Vasco y Galicia). Pero, ¿acaso no lo fueron Castilla, León, los Reinos de Taifas, Aragón, Navarra...?

En definitiva, lo que ha habido en nuestra península a lo largo de su historia ha sido un conjunto de pueblos y naciones bien diferentes entre sí, cada uno con sus distintas peculiaridades culturales y hasta lingüísticas (castellano, bable, gallego, catalán, vasco, valenciano, la fabla aragonesa, mozárabe, árabe andalusí...), por lo que a todos sin distinción podríamos denominar «históricos» y no sólo a tres de ellos. No sin antes reiterar que la idea global de España ya fuese con anterioridad o como conjunto de todos ellos, ha existido desde los tiempos más remotos. Stanley G. Payne, en su libro “España una Historia Única” nos relata lo siguiente:

Parece claro que históricamente ha habido una idea española, tan similar como diferente de la idea rusa, de la concepción francesa, y de otras afines, que experimentó un largo proceso de evolución y transformación histórica entre los siglos VI y VII. Fue una de las más longevas ideas nacionales de la historia, ya que se prolongó de diversas maneras durante casi milenio y medio. Para bien o para mal, su última gran encarnación fue Francisco Franco y, a su muerte, entró rápidamente en un periodo de declive terminal.¹⁰

El mismo autor nos habla de una realidad previa a los reinos hispánicos anteriormente aludidos, para decirnos acerca del reino visigodo lo siguiente:

Este «Regnum Gothorum», era un territorio definido con precisión, en realidad, el primer Estado cristiano y europeo en contar con una exacta definición geográfica. Ninguno de sus contemporáneos la tuvo, ni doctrinal ni territorial, pero en las postrimerías del periodo visigodo el término Hispania se abreviaba en ocasiones hasta convertirse en Spania y sus príncipes eran a veces denominados Reges Spaniae.¹¹

Un Estado territorial nuevo en el panorama político español, como el que se diseñó en la Constitución de 1978, debió tener en cuenta esa realidad, creando unas autonomías en igualdad de condiciones, sin privilegios de partida, pues unas comenzaron con todas las competencias y las demás las fueron adquiriendo con el tiempo.

Lamentablemente, esta distinción constitucional de «nacionalidades» y «regiones» ha llevado al extremo de tener que aceptar, entre otras cosas, el preámbulo del Estatuto de Cataluña de 2006 que (por no tener la consideración de parte jurídica del mismo para el Tribunal Constitucional, no ha sido tachado de inconstitucional), sigue vigente hoy día y en él podemos leer:

El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad.¹²

Las autonomías creadas posteriormente desfiguraron, en gran medida, la antigua demarcación de los territorios que correspondían a los distintos reinos existentes en la Edad Media. En este contexto, las nacionalidades castellanas o leonesas desaparecieron, desgajando a Madrid y Cantabria, o incluyendo a Albacete en territorios con distintas singularidades. ¿A quién benefició esta miscelánea?: a aquellas que mantuvieron intacta su organización territorial y

¹⁰ PAYNE, STANLEY G., *España una Historia Única*, Ed. Martínez Roca, Barcelona, 2008. pag. 125.

¹¹ *Ibidem*, pag. 81.

¹² Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

provincial que, añadidas a determinadas peculiaridades como que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto¹³, fueron las que la Constitución consideró como nacionalidades y que, a la postre, han sido las auténticas bendecidas de las constantes y permanentes transferencias o delegaciones de materias de carácter estatal. Esto unido a un sistema electoral que ha permitido la formación de partidos regionalistas y/o provinciales desconectados del conjunto nacional, secesionistas y únicamente preocupados por sus particularismos y privilegios que se conseguían sin dificultad, dada la absurda y extrema división ideológica imperante en este país sin conciencia de unidad¹⁴.

3. LAS TRANSFERENCIAS Y DELEGACIÓN DE FUNCIONES

El fracaso del modelo viene también determinado por la desatinada decisión de los constituyentes para que mediante el articulado constitucional se facultase al Estado, o sea, al Gobierno de la nación, a transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación¹⁵.

Lo consideramos un fracaso porque el artículo 150.2 de la Constitución, que es del que estamos hablando, está siendo el factor determinante del flagrante despojo de importantísimas competencias estatales reconocidas en el artículo 149 del texto constitucional. Ya en su día, se pudo saber en palabras del Sr. Arzallus que la redacción de esta norma, previamente consensuada con UCD, estaba «íntimamente ligada a nuestro planteamiento de la restauración foral»¹⁶. Es decir, conseguir por medio de la misma los atributos tradicionales de un ente soberano, como las relaciones internacionales, la defensa y fuerzas armadas, la administración de justicia, la hacienda general, la parte correspondiente de la Seguridad Social, la deuda pública y la seguridad pública.

Este planteamiento de delegaciones y trasposos no se entiende ni siquiera desde un punto de vista estrictamente federal, ya que en esta forma de estado las competencias que asumen los poderes centrales y los entes federados están literalmente tasados sin posibilidad de trasvase. En la república federal alemana, únicamente se permite la ejecución de las leyes federales por delegación; es decir, la reglamentación de la ley federal y su ejecución¹⁷. Licinio de la Fuente en la Comisión Constitucional del Congreso se preguntaba «de qué puede servir que se haga una delimitación tan precisa de las funciones que son exclusiva competencia del Estado si luego se puede hacer una delegación de esas funciones en las Comunidades Autónomas»¹⁸.

Pero sobre todo lo que realmente preocupaba era la imprecisión terminológica, que pudiera dar lugar a que se intentase delegar mediante ley orgánica, previa solicitud de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de funciones legislativas de titularidad estatal, advirtiéndose que se

¹³ Disposición Transitoria 2.ª de la Constitución de 1978. En 1939, con el estallido de la guerra civil, el único Estatuto de Autonomía que se encontraba vigente era el catalán. El vasco y el gallego se encontraban en trámites parlamentarios.

¹⁴ El art. 10.2 de la Constitución portuguesa de 1976 establece que: «Los partidos políticos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular, con respeto a los principios de independencia nacional, de la unidad del estado y de la democracia política».

¹⁵ El artículo 150.2 de la Constitución establece: «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. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

¹⁶ DSC, n.º 116, de 21 de julio de 1978.

¹⁷ Véase el art. 45.1 de la Constitución de la República Federal de Alemania.

¹⁸ DSC, n.º 91, de 16 de junio de 1978.

concretase que se trataba de funciones ejecutivas. Esto último no se llevó a cabo.

Algunos de estos atributos ya han sido parcial o totalmente entregados, como la hacienda, la deuda pública, la seguridad pública en el País Vasco, la gestión penitenciaria y las relaciones internacionales en Cataluña (caso de las embajadas de la Generalitat). Pero lo peor está por venir, ya que a estas alturas se está solicitando desmembrar de la caja única lo correspondiente a las pensiones de los perceptores en estas Comunidades, además de la administración de justicia, la inmigración, emigración y extranjería...

No vamos a ahondar mucho más en esta cuestión, pero tenemos que decir que los traspasos de materias estatales a determinadas Comunidades proceden de los chantajes que éstas ejercen al Gobierno de la nación a cambio de unos votos sin los cuales aquel se vería imposibilitado del acceso al poder estatal; y que esta extorsión se viene dando desde el principio del régimen constitucional. También es verdad que no todo son fallos o errores de nuestra Carta Magna. En efecto, de todos es sabido la inacción del Estado respecto a materias muy candentes hoy día, como la enseñanza y la lengua. Materias que, de una forma u otra, los Gobiernos sucesivos han dejado en manos de las Comunidades desleales con el Estado¹⁹.

4. ESCASA O NULA DEMOCRACIA DIRECTA

Después de nueve lustros de vigencia constitucional, podemos observar con enorme preocupación que la soberanía nacional realmente no reside en el pueblo español, como así reza el punto segundo del artículo primero, sino en los partidos políticos, auténticos muñidores de los destinos de España y, dando un paso más, en su clase dirigente²⁰. El protagonismo que han alcanzado en el devenir de este país es tan absoluto que pocas cosas escapan a su control. No voy a extenderme en una cuestión sabida por todos, pero quizás pocas veces explicitada y reflejada en manuales, trabajos y revistas. Lo cierto es que, fuera como fuese, todos los órganos constitucionales establecidos en la Constitución son controlados por los partidos excepto la Corona. Desde el Tribunal Constitucional, pasando por el Consejo General del Poder Judicial, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo...y por supuesto, el Gobierno de la nación y las cámaras legislativas.

Salvando los momentos electorales en donde el pueblo español elige a sus representantes, nunca se le ha consultado como soberano que es (excepto en dos ocasiones: el 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN, y el 20 de febrero de 2005 sobre la Constitución europea), para saber cuál es su decisión sobre un determinado asunto. Y no digo cualquier tipo de asunto, sino aquellos de verdadera importancia como el aborto, la eutanasia o la entrada en la Unión Europea. Por poner un ejemplo más cercano: ¿dónde encontramos esa soberanía nacional si, como está previsto en un futuro muy próximo, sólo los catalanes votarían en referéndum su permanencia o no dentro del Estado español?²¹ ¿Acaso no es de especial trascendencia la decisión política de llevar a cabo ese referéndum por todos los ciudadanos como nos lo recuerda el artículo 92 constitucional?²²

¹⁹ Sobre esta cuestión, véase Aragón Reyes, M. en "Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación.", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 98, mayo-agosto 2013. pags. 191-199; En la LOMLOE o Ley Celaá, el castellano ha dejado de figurar como lengua vehicular.

²⁰ Como diría un jurista de prestigio y Presidente del Consejo de Ministros en época de Isabel II, Francisco Pacheco, J.: «la soberanía es una propiedad abandonada, que pertenece de derecho al que se entra en ella y se posesiona de su extensión».

²¹ A este respecto véase mi artículo «Un referéndum imposible» aparecido en el diario *ABC* el martes 7 de febrero de 2023.

²² Artículo 92.1 de la Constitución: «Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos».

La Constitución hay que modificarla y dar más protagonismo a su soberano: el pueblo español. Hay que conocer su voluntad que en numerosas ocasiones está secuestrada por los partidos políticos y por sus dirigentes. Los referéndums no pueden ser consultivos como nos dice el art 92, sino decisorios.

La iniciativa popular no sólo debe proceder para la presentación de proposiciones de ley²³, sino también para conocer sobre cuestiones políticas de especial trascendencia, cuyo privilegio hoy día lo ostenta únicamente el Presidente del Gobierno en el art. 92. Se ha de rebajar a menos de 500.000 firmas como exige actualmente el art. 87.3 de la Constitución. En Italia el artículo 71 de su Constitución señala que dicha iniciativa popular se llevará adelante con 50.000 firmas únicamente. Pero lo peor no es el cúmulo de firmas que establece el Texto Constitucional, sino los trámites exigidos por la Ley Orgánica de desarrollo y por el art. 127 del Reglamento del Congreso, que hacen del todo imposible que este instituto de democracia directa pueda ser utilizado con éxito.

5. NECESARIA REFORMA CONSTITUCIONAL

En resumidas cuentas, la Constitución hace aguas por bastantes sitios y es menester hacer una reforma en profundidad. He traído a colación algunos aspectos más destacados de esa necesaria reforma, pero se necesitarían algunos más, como la del Senado, para que realmente cumpliera la misión de Cámara territorial o la preferencia establecida en el artículo 57 del varón a la mujer en la sucesión a la corona y, por supuesto, la reforma del Título X.

¿Pero se puede llevar a cabo esa reforma? Si nos atenemos a lo establecido en el Título X «La reforma constitucional», donde se concreta el mandato constitucional para su modificación, llegamos a la conclusión de que nuestra Constitución es tan rígida que su reforma es impensable. Para comprender mejor esto último remito al lector a consultar mi artículo titulado ¿Una Constitución irreformable es una Constitución?²⁴ Volvemos pues al punto de partida del cual se desprende la siguiente pregunta: ¿Habremos de aceptar por tiempo indefinido una Constitución maltrecha?

²³ Artículo 87.3 de la Constitución: «Una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas».

²⁴ HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, L. “¿Una Constitución irreformable es una Constitución?”, *Alcalibe*, 21, págs. 53-66.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, M.: “Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación.”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, mayo-agosto 2013, págs. 191-199.

Constitución de la República Portuguesa (25 de abril de 1976).

Constitución Española (BOE 311, de 29 de diciembre de 1978).

Diario de Sesiones del Congreso (1978)

Diario de Sesiones del Senado (1978).

Hernández Márquez, L.: “Un referéndum imposible”, *ABC*, 7 de febrero de 2023.

— “¿Una Constitución irreformable es una Constitución?”, *Alcalibe*, 21, págs. 53-66.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (24 de mayo 1949)

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Payne, Stanley G.: *España una Historia Única*, Barcelona, Martínez Roca, 2008.