

¿REFORMA ELECTORAL O REFORMA CONSTITUCIONAL?

A Mariano Rajoy, al que con probabilidad
tocará sacarnos de este callejón... ¿sin salida?

INTRODUCCIÓN

Es tema de debate, cada vez más presente en la sociedad española, la necesidad de reformar la ley electoral para –se alega– facilitar la gobernabilidad del país y evitar la constante presión de las minorías nacionalistas sobre los partidos mayoritarios de ámbito estatal cuando, por su victoria electoral, son titulares del Gobierno de la Nación sin haber alcanzado una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

Al propio tiempo, la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el segundo Estatuto Catalán (y la propia crisis del órgano jurisdiccional) reabre la cuestión de fijar mediante la oportuna reforma los límites de la descentralización institucional del Estado tanto en términos jurídico-constitucionales y políticos como funcionales.

Rafael Arias-Salgado Montalvo, ex secretario general de UCD y ex ministro de UCD y del PP. Del Patronato de la Fundación.

Ambas facetas, constitucional y electoral, son en efecto la expresión del problema más agudo –la estabilidad del Estado y de la unidad política que encarna– que tiene hoy la democracia española y parece conveniente afrontarlo en los términos en los que realmente se plantea, es decir, sin eufemismos. Vaya por delante que, a pesar de la apariencia de sus características presentes, es más un problema de medio o largo plazo que de efectos inmediatos aunque algunos de éstos se hagan sentir ya en el debate político y en la ordinaria gobernación del país.

LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL

Uno de los principales objetivos de la Transición Democrática fue la integración de los llamados nacionalismos periféricos en la unidad política española mediante su confortable inserción en el sistema institucional que se pretendía implantar. Hubo inicial coincidencia en configurar a tal fin un Estado descentralizado pero, más allá de este concepto genérico, las posiciones de principio de los partidos políticos presentes en la legislatura constituyente estaban muy alejadas unas de otras. El laborioso acuerdo final se plasmó en el Título VIII de la Constitución del que nació el Estado de las Autonomías¹.

Durante los años siguientes, a partir de 1979, casi siempre por virtud de pactos entre los dos grandes partidos nacionales (UCD-PP y PSOE) y bajo la infatigable presión parlamentaria de los grupos nacionalistas, se fue desarrollando un amplio proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas.

El carácter abierto del Título VIII –no hubo consenso suficiente para concluir una distribución competencial cerrada entre el Estado y las Comunidades Autónomas– facilitó la tarea y su constitucionalidad hasta la reciente aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña, en el que el propósito no es ya tanto *distribuir* competencias como *vaciar* las del Estado bien me-

¹ Cfr. **Arias-Salgado, Rafael** (2003).

dianter sustracción directa, bien mediante la posibilidad de vetar, condicionar o duplicar su ejercicio.

La inconstitucionalidad del segundo Estatuto catalán, recientemente sentenciada por el TC, permite hacer al menos dos consideraciones: de una parte, que se ha alcanzado el techo de la descentralización posible, de tal modo que casi cualquier ampliación transgrede incluso los flexibles límites del texto constitucional y conduce a un resultado que la Constitución no puede amparar: a la práctica desaparición de la capacidad de decisión del Estado, entendido éste en sentido estricto como sistema institucional articulado en tres poderes básicos (legislativo, ejecutivo y judicial) dotados cada uno en su ámbito de las competencias primarias y esenciales para regir y garantizar los aspectos primarios y esenciales del Estado-Nación y de su proyección exterior. La concepción confederal que, aunque inacabada, subyace en la norma estatutaria catalana, fragmenta el Estado y comporta la eliminación o el vaciamiento –sobreviven muy disminuidos, casi en forma nominal– de los tres poderes estatales en Cataluña y su traslación efectiva a un ente cuasi-estatal y en algunas facetas co-soberano. La aplicación del Estatuto, aun después de las aclaraciones de la sentencia del TC, que es sobre todo una sentencia de límites jurídicos, infranqueables por el desarrollo autonómico, será, por ello, la crónica de una conflictividad institucional anunciada y es probable que permanente. De ahí a una paralizante crisis institucional no hay más que un paso.

Por otra parte –es la segunda consideración– el debate sobre el texto catalán ratifica, una vez más, que los nacionalismos, incluso los moderados, no aceptan en el fondo más esquema institucional estable que la independencia de los territorios que consideran *suysos* y que, en consecuencia, su vinculación a la Constitución –aunque sea de buena fe como en el caso de ciertos sectores de CiU– es coyuntural. Les permite ejercer el poder en sus respectivas Comunidades Autónomas pero buscan trascenderla por exigencia –dicen– de su “plenitud de identidad” que sin embargo no se refiere tanto al *ser* como al *paseer*: todo el poder del Estado para los nacionalistas en el ámbito territorial del que se apropian. Lo que no comporte la consecución de este objetivo es, por definición, transitorio y superable. El rechazo explícito y frontal de la sentencia del TC por los partidos

nacionalistas de Cataluña es un dato más aunque trascendental porque define sus comportamientos venideros.

La situación actual se complica porque para justificar la “necesidad” del nuevo Estatuto catalán como un mero paso adicional en el “perfeccionamiento” del Estado de las Autonomías se impulsó un proceso general de reformas estatutarias, comprensible por razones políticas pero con potencialidad para generar un notable desorden institucional, parecido al de los primeros tiempos postconstitucionales –recuérdese el “todos por el artículo 151, todos como Cataluña”–, desorden finalmente reconducido en los Pactos Autonómicos de UCD-PSOE del 31 de julio de 1981 que ordenaron, generalizaron, graduaron y homogeneizaron la transferencia de competencias y el techo competencial alcanzable en los Estatutos.

A partir de entonces, el desarrollo del proceso autonómico y por tanto de la gradual descentralización del Estado se hizo siempre de manera ordenada mediante acuerdo formal y explícito entre los dos grandes partidos nacionales, PP y PSOE, y –debe resaltarse– siempre a favor de una mayor descentralización. Tales fueron –entre otros de menor alcance– los Acuerdos Autonómicos que en febrero de 1992 el Gobierno del PSOE firmó con el PP para “ultimar, de conformidad con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto”. Este *modus operandi*, leal y coherente con el Pacto Constitucional que singulariza la Transición Democrática, se quiebra por el presidente Rodríguez Zapatero al propiciar la elaboración y aprobación por mayoría, es decir, sin consenso, del segundo Estatuto de autonomía para Cataluña, marginando de manera intencional al otro gran partido nacional.

Rompe con ello la continuidad de un fecundo proceso de calado histórico y, lo que es peor, retoma el desastroso vicio nacional que caracterizó nuestra historia política hasta 1977 de imponer una concepción constitucional de partido, asumida por una parte de las fuerzas políticas (hoy, la izquierda y los nacionalistas) sobre la otra parte (hoy, incardinada en el centro y la derecha).

El rechazo de la sentencia del TC por los nacionalistas, la renuente aceptación por el PSOE gobernante y el propósito anunciado por el presidente del Gobierno de bordear su explícito contenido limitativo mediante legislación orgánica y ordinaria o mediante nuevas transferencias acordadas en vía bilateral, implican una continuidad en el propósito sectario, rayana en la irresponsabilidad e impropia de un gobernante democrático. Implica asimismo un desprecio hacia las exigencias básicas del Estado de Derecho en el que ley y sentencia no son la expresión de un poder burgués explotador –pensamiento propio de una izquierda anacrónica y reaccionaria– sino los fundamentos indispensables de una convivencia libre.

Nada más razonable pues, en principio, que propiciar una reforma de la Constitución que refuerce la sustancia de la institución estatal o al menos que impida su reducción a la inoperancia. Se trataría como *solución máxima* de redefinir con mayor nitidez en el artículo 149, del Título VIII de la Constitución, una relación de competencias y materias que al modo federal se declararían *exclusivas, intransferibles, indelegables e irrenunciables* y en cuyo ejercicio el derecho del Estado sería por definición prevalente o de preferente aplicación; es decir, se cerraría y acorazaría el conjunto competencial del Estado, que de este modo no podría ser objeto de nuevas sustracciones. Se impediría así el habitual canje de apoyo parlamentario por competencias en los casos en que los escaños de las minorías nacionalistas fuesen indispensables a falta de pacto entre los partidos mayoritarios, para la elección de Presidente de Gobierno y para asegurar la ordinaria gobernación.

Este tipo de modificación exige un replanteamiento, necesariamente consensuado, del Título VIII del texto constitucional y el acuerdo, en el panorama actual, resulta imposible de alcanzar, entre otras causas, por la deliberada estrategia socialista de alianza permanente con los nacionalismos que le aseguran la conservación de un poder central, eso sí cada vez más hueco, con deliberada exclusión del centro-derecha. Hay, sin embargo, otra posible reforma constitucional, *reforma mínima*, que permitiría hacer un alto en el camino y contener el proceso de desinstitucionalización del Estado. Pero antes de analizarla conviene hablar del cambio de la ley electoral.

LA CUESTIÓN ELECTORAL

El panorama descrito –la constante presión nacionalista– ha contribuido igualmente a mantener también abierto el debate sobre la reforma del sistema electoral. Anima con frecuencia la discusión el hecho de que en las últimas elecciones autonómicas –y se puede reproducir la situación en las ya muy próximas– se privó de la presidencia de la Comunidad Autónoma al candidato del partido más votado mediante pactos en los que partidos nacionalistas o regionalistas jugaron un papel decisivo para hacerse ellos con la presidencia sin ser mayoritarios (Canarias y Cantabria), o para facilitársela al partido socialista sin ser éste ganador (Baleares y antes Galicia y Cataluña). Tal debate suele en efecto acompañar al que versa sobre la elección del Congreso de los Diputados en los supuestos en que PP o PSOE, aunque electoralmente ganadores, no obtienen mayoría absoluta de escaños y dependen de las minorías nacionalistas para la elección parlamentaria del presidente del Gobierno. En estos casos, ninguno de los dos partidos mayoritarios ha sabido o podido hasta ahora enfocar el problema, protegiéndose mutuamente en beneficio de un interés estatal común (quizá porque en su momento quedaba mucho por descentralizar) y de una u otra forma pactaron con las minorías nacionalistas (mediante acuerdo escrito y público en el caso del PP) diversas transferencias para alcanzar en primera votación la presidencia del Gobierno de la Nación o asegurar su posterior estabilidad parlamentaria.

De ahí que cuando se alega que no ha llegado a instituirse la llamada “representación territorial” prevista en la Constitución, se incurre en inexactitud. No se ha desarrollado el Senado como “Cámara de representación territorial” –es cierto– pero ésta, la representación territorial, se ha *colado* y con gran poder de decisión en el Congreso de los Diputados –institución inadecuada para tal fin– a lo largo de todas las legislaturas en que el PSOE y el PP no consiguieron mayoría absoluta y necesitaron apoyos de las minorías para gobernar con estabilidad.

Por paradójico que parezca, el resultado de esta “inadecuación” ha sido durante un tiempo positivo, al menos hasta el segundo Estatuto catalán. El proceso de descentralización se impulsó inicialmente sin problemas porque

se podía transferir sin riesgo y se descentralizaba, aun con algunos errores, lo razonablemente descentralizable. Creo que España ha aprovechado bien la fuerza liberadora implícita en toda descentralización auténtica aunque se ha cometido alguna equivocación grave, como no mantener un sistema educativo estatal. El gran progreso de España en el período democrático es la mejor prueba de ello.

El problema radica, al día de hoy, en que se ha llegado al límite en que, de sobrepasarse –como creo que hacen el nuevo Estatuto de Cataluña y otros por imitación– se aligera en exceso el Estado que es soporte o expresión de la Nación de ciudadanos que somos. Detalles aparte, el proceso de descentralización está racionalmente agotado si queremos vivir en un Estado viable y ha dejado de ser aceptable que las minorías nacionalistas –que todas juntas sólo representan desde 1977 en torno al 10% de los votos válidamente emitidos– puedan continuar condicionando la estabilidad institucional del país y el perfil final del Estado hasta convertirlo en un cascarón vacío.

Debo añadir, como elemento de la reflexión, que en el mundo moderno es digerible e incluso racional una muy amplia descentralización sin dañar la funcionalidad del Estado. El proceso de globalización, la institucionalización del mercado único europeo, la configuración en marcha de procesos de liberalización a escala mundial, o la influencia sustantiva de las tecnologías de la información y de la comunicación, entre otros factores, juegan en favor de la homogenización, restan potencia a la descentralización y capacidad de decisión real a los poderes territoriales. La descentralización, por tanto, puede ser, sin riesgo, muy amplia siempre que –y es una condición esencial– queden bien definidas y asentadas las competencias sustantivas de un Estado, es decir, aquellas que son vitales e irrenunciables si se quiere conservar la naturaleza estatal. La expresión “España se rompe” propia de la confrontación política, es sin duda inexacta al menos a corto plazo, pero es por igual cierto que un Estado descentralizado puede de hecho desaparecer en cuanto tal si no se acorazan aquellas competencias básicas.

El caso de Bélgica debe formar parte, a mi juicio, del actual debate español. Hay todavía unidad política formal pero el gradual vaciamiento del

Estado belga como poder institucionalizado y con sustantividad propia frente a las regiones disuelve en términos reales la capacidad de decisión de un Gobierno central que hoy es, sobre todo, una permanente, inestable e inoperante coalición territorial antes que ideológica. Está al borde de la quiebra institucional aunque jurídicamente sobrevive y es probable que continúe sobreviviendo en aspectos formales pero con nula operatividad y crisis recurrentes hasta... ¿la ruptura final? El proceso experimentado por Bélgica en los últimos cincuenta años es asimismo un buen ejemplo de que las sucesivas reformas constitucionales a favor de más amplias concesiones descentralizadoras y confederativas no son nunca suficientes para los nacionalismos, que, en su propia concepción, sólo se realizan en plenitud con la independencia.

Es preciso añadir, como colofón de la dificultad que se analiza, que el problema grave que suscitan los nacionalismos no es su existencia –son expresión legítima del pluralismo existente– sino su comportamiento y su consecuente dialéctica: todo el que no es nacionalista es “enemigo” y debe ser excluido. El nacionalismo, incluso el llamado democrático –ies democrático porque acepta los resultados electorales!– practica una dialéctica schmittiana de exclusión radical del no nacionalista, al que por principio se considera enemigo o al menos no amigo y al que por tanto se trata con reticencia o margina de la “comunidad nacional”. Y es cierto que, por tradición o por debilidad, hay unos nacionalismos más tolerantes que otros, pero todos tienen un sustrato común de “amistad” entre quienes lo profesan y de “enemistad” hacia los que no lo asumen, introduciendo así cuando ellos gobiernan un esquema de desigualdad profundamente antidemocrático. Después, sólo después, el eje nacionalista al entrecruzarse con el eje derecha/izquierda en la contienda electoral, permite hoy por hoy un juego político relativamente libre porque la *marginación real o de hecho* del no nacionalista impide extraer con normalidad los frutos que habitualmente producen el verdadero pluralismo democrático y la tolerancia.

En nuestra realidad política autonómica el catalán o vasco no nacionalista es de inmediato catalogado como anticatalán o antivasco. Y eso después de haberse llevado a cabo (en términos de poder político) el más amplio reconocimiento que nuestra historia conoce de las singularidades

vasca o catalana dentro de la unidad española. La respuesta a este esfuerzo de asunción de una realidad plural ha sido, con la increíble complicidad del socialismo patrio, la reivindicación de la independencia que –a veces– se disfraza con otro eufemismo de acuñación reciente: el poder de decisión propio frente, claro está, al Gobierno central. Y se llega, por otra parte, al desafuero de demonizar como anticatalán y por tanto de condenar a la exclusión y a la marginalidad al partido que presentó un recurso de inconstitucionalidad contra un Estatuto que a la postre fue declarado inconstitucional por el tribunal competente para hacerlo. Es un buen ejemplo de cómo la razón democrática resulta aplastada por la dialéctica amigo-enemigo que caracterizó los planteamientos excluyentes que formularon con radicalidad los totalitarismos de la primera mitad del siglo XX.

¿Puede en ese contexto una reforma de la ley electoral que aspire a facilitar la consecución de mayorías absolutas homogéneas en el Congreso de los Diputados reconducir nuestra situación constitucional y política? Me parece obligado, en aras del rigor, analizar, aunque sea de forma algo esquemática, los rasgos de nuestra vigente ley y los efectos que ha producido².

Una ley electoral debe, en mi opinión, dar adecuada respuesta de manera simultánea al menos a dos exigencias básicas: de una parte, debe canalizar una representación fiel de las grandes corrientes de opinión que existen en la sociedad y debe, de otro lado, facilitar la gobernabilidad del país. Se elige pues para representar y gobernar.

La singularidad de la ley electoral española radica en que, en sus elementos esenciales, es previa a la Constitución. Es más, la Constitución vino a constitucionalizar la norma electoral que rigió la celebración de las primeras elecciones democráticas, el 15 de junio de 1977. No tenemos, por tanto, como alguien ha dicho, una ley electoral que derive del Código constitucional sino que tenemos una Constitución que deriva de la ley electoral de la Transición Democrática. De este hecho jurídico-político procede una de las principales dificultades para su modificación.

² Cfr. **Wert, José Ignacio** (2010). Soy tributario de los datos y consideraciones de este artículo con el que coincido y que en buena parte recojo para desarrollar mi argumentación.

En 1977, el modelo de representación proporcional corregida que instituyó la ley electoral produjo los siguientes efectos:

1. Dos partidos ampliamente mayoritarios: Unión de Centro Democrático (UCD), que obtuvo el 34,60% de los votos que le supusieron el 47,14 de los escaños, es decir, doce puntos porcentuales de prima en la relación votos/escaños, y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que obtuvo el 29,27% de los votos que le supusieron el 33,71% de los escaños, es decir, cuatro puntos porcentuales de prima. Entre ambos partidos sumaban el 65% de los votos y el 87% de los escaños.
2. Una equitativa canalización representativa de los grupos nacionalistas tradicionales, básicamente vascos y catalanes, que concurrieron, sobre todo en Cataluña, muy fragmentados. Obtuvieron el 5,48% de los votos y el 5,99 de los escaños.
3. Una cierta penalización de los partidos minoritarios de ámbito estatal o nacional: Partido Comunista: 9,38% de los votos y 5,71% de los escaños; Alianza Popular: 8,83% de los votos y 4,57% de los escaños y Partido Socialista Popular (de Tierno Galván): 4,46% de los votos y 1,70% de los escaños.

Las elecciones posteriores reprodujeron en lo sustancial el modelo con los siguientes matices:

1. Los dos partidos centrales del sistema político han mantenido una concentración de voto popular muy mayoritaria y creciente: en la legislatura actual entre ambos –PP como sucesor de UCD en el centroderecha y PSOE– suman algo más del 80% del voto popular.
2. Se ha reducido en cambio la prima en escaños al partido ganador: del 12% inicial de UCD a un escaso 6% del PSOE en la presente legislatura.
3. El reparto de la prima en escaños entre los dos partidos mayoritarios se ha ido igualando del 12-4%, al primer y segundo partido de las primeras elecciones, al 7-5% en el actual Congreso de los Diputados.

4. Se ha mantenido la equivalencia entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños en los resultados de los partidos nacionalistas: al 10% de los votos ha correspondido, décimas aparte, el 10% de los escaños en la última legislatura. El incremento porcentual generado desde la legislatura constituyente a la actual se debe a la gradual concentración de fuerzas políticas en las Comunidades Autónomas con partidos nacionalistas fuertes, especialmente en Cataluña y Galicia.
5. El sistema electoral ha continuado perjudicando a los partidos nacionales pequeños con voto territorialmente disperso: al Partido Comunista-Izquierda Unida, principalmente, y con anterioridad al Centro Democrático y Social (CDS) de Adolfo Suárez, así como a Unión Progreso y Democracia (UPyD) en las últimas elecciones generales.

Estamos ahora en condiciones de calibrar nuestro sistema electoral en sus dos dimensiones básicas: representatividad o equidad representativa y gobernabilidad.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad o eficacia, como ha expuesto José Ignacio Wert, cabe decir:

1. El sistema electoral vigente no impide *per se* las mayorías absolutas homogéneas aunque las hace relativamente difíciles. En cuatro de las diez legislaturas transcurridas ha habido una mayoría absoluta homogénea (1982-1986-1989-2000) y en las otras seis (1977-1979-1993-1996-2004 y 2008) una mayoría relativa amplia (entre 155 y 169 escaños sobre un total de 350). Estamos, pues, en una relación de 40-60% a favor de las mayorías relativas.
2. El partido ganador ha podido siempre formar Gobierno aunque no haya alcanzado mayoría absoluta.
3. Han sido Gobiernos estables que han podido acabar su mandato salvo en dos ocasiones de disolución anticipada: en 1982 por la crisis de UCD y en 1996 por la pérdida del apoyo de CiU al Gobierno de Felipe González, que perdió la votación de los Presupuestos Generales del Estado.

4. El sistema ha canalizado correctamente la alternancia UCD-PSOE primero y después PSOE-PP-PSOE.

Desde el punto de vista de la *equidad o representatividad*, la única conclusión a extraer es que el sistema electoral privilegia a los partidos mayoritarios, trata correctamente a los partidos nacionalistas y no es equitativo para las minorías de ámbito nacional (Izquierda Unida-Los Verdes y antes CDS, y hoy UPyD).

Las propuestas de reforma que suelen hacerse, salvo obviamente por las minorías perjudicadas, buscan reforzar la prima en escaños que ya obtiene el partido ganador de las elecciones y así facilitar la consecución de mayorías parlamentarias absolutas homogéneas que puedan sustraerse al costoso condicionamiento que, en los supuestos de mayoría relativa del partido ganador, los grupos nacionalistas, en particular vascos y catalanes, ejercen tanto en el momento de la elección de Presidente del Gobierno como en votaciones de trascendencia política.

Hay tres razones que hacen al menos no fácil la reforma de Ley Electoral que se propone.

En primer término, la Ley electoral es, en nuestro ordenamiento jurídico, una ley orgánica cuya modificación requiere mayoría absoluta de los miembros del Congreso y del Senado. Es una regla no escrita, aunque sustantiva y en general respetada, que las leyes electorales, en cuanto reglas del juego, sólo deben reformarse si hay consenso entre los jugadores o al menos entre los dos grandes partidos que acumulan más del 80% de los votos y de los escaños. Me parece que esta regla, a menos que queramos un conflicto adicional, debe respetarse en aras de la paz política.

En segundo lugar, porque una reforma de la Ley Electoral que trate de facilitar al máximo la obtención de mayorías absolutas homogéneas requiere la previa modificación de la Constitución, toda vez que elementos estructurales del sistema electoral están constitucionalizados. Ninguna de las propuestas que se han hecho, intentando eludir la reforma del art. 68 de la Constitución, garantiza en términos reales la consecución de mayorías absolutas en mayor

medida de lo que ya están favorecidas. Ni el incremento del número de diputados, de 350 a 400 –límite constitucional– con lista nacional de escaños de 50 diputados elegibles mediante la asignación de restos a los partidos que concurren en todo el territorio del Estado, ni tampoco la reducción (de 2 a 1) de los diputados fijos por provincia –también límite constitucional– es cambio suficiente para hacer más asequible la obtención de mayorías absolutas por unos partidos estatales que ya resultan primados por la vigente Ley Electoral. Así se desprende de las simulaciones hechas sobre los resultados de elecciones anteriores³. La provincia como circunscripción electoral está igualmente constitucionalizada y sus eventuales efectos limitativos no son por tanto evitables sin la reforma del texto constitucional.

En tercer lugar, se ha acudido asimismo a la posibilidad de establecer una barrera, medida en porcentaje de votos a escala nacional, que impediría al partido que no la sobrepasase acceder al Congreso de los Diputados. Se ha hablado, por influencia de la legislación electoral alemana, de exigir la obtención en el ámbito nacional de un 5% de los votos válidamente emitidos para alcanzar representación parlamentaria.

Salvo que se eleve al menos al doble, es decir al 10% –lo que haría dudosa su constitucionalidad–, el pretendido obstáculo sería ineficaz porque, como ocurre en las elecciones europeas que se celebran en circunscripción nacional única, los partidos nacionalistas concurrirían en coalición electoral. El 10% de los votos que habitualmente consiguen en conjunto los partidos nacionalistas tendrá siempre –la democracia es así– un peso inesquivable que dificultará en España la obtención de mayorías absolutas por los partidos estatales, al menos mientras esté vigente en sus actuales términos el sistema de representación proporcional corregida instituido por la Constitución o mientras los españoles no alteren su comportamiento electoral sujeto hoy, en muy alto grado, a criterios fijos casi inamovibles que les impiden cambiar de voto en función de las distintas coyunturas como sería, sin embargo, deseable. Y dejo de lado el hecho de que la barrera electoral alemana ha perdido en parte su eficacia al incrementarse, por la unión de las dos Alemanias, el número de

³ Cfr. **Vidal Prado, Carlos** (1995). He recurrido a sus simulaciones electorales para extraer algunas conclusiones de las que sin embargo soy el único responsable.

partidos. Se ha pasado de tres a cinco partidos y los Gobiernos de coalición han dejado de ser excepción para convertirse en regla.

¿QUÉ REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN?

Poner un punto final al proceso de desarme institucional en que estamos inmersos es cuestión de salud a menos que se asuma como progreso la reducción a la nada del Estado. De ahí que asombre la actual estrategia del PSOE de alianza estructural con los nacionalismos, incluso los radicales, por la que todos –los socialistas españoles, los primeros y los que más– tendremos un día que pagar un precio. Ante la opción aludida de *reformar la Constitución* para definir, cerrar y bloquear el núcleo irreductible de las competencias exclusivas de un Estado en los términos que hemos calificado de reforma máxima o *de reformar la ley electoral* para facilitar en la mayor medida posible –pequeña como hemos visto– la consecución de mayorías absolutas que soporten Gobiernos estables, hay quien, con fundamento sobrado, propicia ambas.

En mi opinión, es mejor solución modificar el código constitucional que actuar sobre los mecanismos de representación política. Las minorías nacionalistas tendrán que aceptar que no es posible mantener abierto un proceso de succión de competencias estatales y simultáneamente preservar la vigencia de una ley electoral y de unos preceptos constitucionales que les confieren el poder de ir eliminando el Estado de su territorio, siendo como son partidos muy minoritarios a escala estatal.

La presente dinámica nos empuja, lenta pero ineluctablemente, a una crisis institucional de gran magnitud que hará de España un país o ingobernable o inoperante, con Gobiernos nominales y sin mecanismos de decisión estatal eficaces, con daño para todos, incluidos los votantes de las propias minorías nacionalistas aunque éstas creerán tener entonces un motivo más para reclamar la independencia y escapar así de una situación de acracia que ellas han contribuido de manera decisiva a provocar. Es obvio que por la vigente estrategia de alianzas del PSOE en los planos central y autonómico y por la proximidad de las elecciones generales, las circunstancias no favorecen un

acercamiento, llamémosle institucional, entre el PP y el PSOE. Su acuerdo es, sin embargo, imprescindible y urgente porque no estamos ante una cuestión menor o que pueda esperar por tiempo indefinido.

La *reforma máxima* de la Constitución resulta, pues, políticamente inviable a corto plazo. Creo, en cambio, que podría ser posible, aunque tampoco a plazo inmediato –quizás después de las próximas elecciones generales– una *reforma mínima* de la Constitución que asegurase una ordenación razonable y final de nuestro Estado. Consistiría en introducir una *cláusula* en la Constitución por virtud de la cual todo cuanto afecte a la transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de las competencias y atribuciones del Estado requeriría una mayoría de dos tercios.

Esta modificación constitucional no exige referéndum para su aprobación, de acuerdo con el art. 167 en la Constitución. Basta para su viabilidad una mayoría de tres quintos en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Aunque un 10% de los diputados o senadores podrían pedir la convocatoria de un referéndum para aprobar finalmente tal reforma, parece difícil que efectivamente lo soliciten para ratificar una modificación tan escueta y de carácter procedimental.

La reforma se haría por adición de un párrafo 4 al art. 150 del texto constitucional y diría algo así, a perfeccionar por los administrativistas y constitucionalistas:

“En todo caso, la transferencia o delegación de competencias y atribuciones del Estado, cualquiera que sea su naturaleza legislativa reglamentaria, de actuación administrativa o de desarrollo de normas estatutarias, requerirá norma con rango de ley o naturaleza de ley orgánica según los casos y aprobación por una mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso y del Senado”⁴.

⁴ Cfr. Art. 150 de la Constitución en su actual redacción establece lo siguiente:

1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de las competencias de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Esta fórmula u otras imaginables del mismo tenor ofrece las siguientes ventajas:

- a) Es, en verdad, una reforma mínima.
- b) No es agresiva aunque sí de gran alcance.
- c) Es potencialmente posible el acuerdo de los dos grandes partidos para aprobarla porque protege a ambos de las presiones de los partidos localistas minoritarios.
- d) Fuerza la continuidad del gran consenso constitucional de la Transición Democrática.
- e) Es acorde con otras mayorías reforzadas que también exige el vigente código constitucional.
- f) Tendría, creo, un apoyo ampliamente mayoritario en la opinión pública.
- g) No requiere para su aprobación celebración de referéndum aunque podría solicitarse su convocatoria por las minorías, pero estimo que con pocas posibilidades de éxito.

Es sólo una propuesta para debate, consciente de que una interpretación integradora del Estado de las Autonomías como expresión y garantía de la unidad política de España y de su diversidad no será nunca aceptada en plenitud por los partidos nacionalistas. La perspectiva de la acabada institucionalización de un Estado como el Estado de las Autonomías que resuelve y delimita con inteligencia el binomio unidad-diversidad como proyección de la realidad española tendrá siempre el rechazo último –confesado o no– o la renuente y provisional aceptación de los nacionalismos. Pero la opción está ya hoy planteada. O se pone término a la descentralización política y funcional o se destruye la unidad estatal como realidad de poder. La fórmula

2. 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 (104).

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada cámara, la apreciación de esta necesidad.

confederal incoada de manera parcial en el segundo Estatuto catalán es sólo un paso previo a la quiebra institucional. Y entiendo que la democracia entraría en un proceso irreversible de deslegitimación si condujera a la ruptura, de hecho o derecho, del Estado democrático, expresión de una unidad política derivada de la voluntad popular y constitucionalmente irrenunciable.

El PSOE tendrá en algún momento que poner punto final a una estrategia de alianzas permanentes con los nacionalismos que, además de sus *efectos* negativos para la fortaleza institucional del Gobierno central, le ha llevado a perder el poder en Galicia y, según los sondeos, le conducirá a perderlo en Cataluña y quizás en Baleares. El pacto con el PP, por el contrario, le ha permitido alcanzar el Gobierno en el País Vasco. Es un hecho para reflexionar sobre cuál es el mejor camino.

En todo caso, se podría empezar por recuperar aquellas competencias e instrumentos estatales que la propia Constitución asigna al Estado y de cuyo ejercicio han abdicado los partidos mayoritarios en sus etapas de gobierno: la Alta Inspección del Estado en educación, las leyes de armonización que por su naturaleza se imponen y derogan la legislación autonómica, la regulación mediante ley orgánica del derecho y la obligación de conocer y utilizar la lengua oficial del Estado en todo el territorio nacional, la ordenación del territorio que es elemento constitutivo del Estado o el monopolio de la cooperación internacional como instrumento esencial de la política exterior.

En buena parte, estas omisiones en que han incurrido los partidos estatales derivan de una desacertada jurisprudencia del TC que en algunas ocasiones ha fallado, a mi juicio de manera errónea, a favor de las Comunidades Autónomas sin medir las consecuencias para la configuración de un Estado que, aunque autonómico, debe preservar su naturaleza y por tanto su capacidad de decisión en lo esencial a esa naturaleza.

Me parece claro, por último, que la reconducción del Estado de las Autonomías demanda también algunas otras reformas sustanciales, como las leyes orgánicas reguladoras del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial o del referéndum, pero ello es harina de otro costal.

PALABRAS CLAVE

España • Constitución Española • Comunidades Autónomas • Estatutos de Autonomía • Estado de Derecho

RESUMEN

En opinión de Rafael Arias-Salgado, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña reabre la cuestión de fijar los límites que la descentralización del Estado no debe traspasar si no quiere llegar al vaciamiento competencial y a la ingobernabilidad de España. Ante la actual situación de crisis institucional, el autor explora dos posibles soluciones: la reforma constitucional o el cambio de la ley electoral. Finalmente se decanta por una reforma limitada de la Carta Magna que impida cualquier transferencia a las Comunidades Autónomas que no cuente con la aprobación de dos tercios de las Cámaras y que permita a los dos grandes partidos nacionales, PP y PSOE, librarse de las exigencias nacionalistas. Para este objetivo, se plantea incluso la posibilidad de recuperación de algunas competencias por parte del Estado.

ABSTRACT

According to Rafael Arias-Salgado, the recently announced ruling of the Constitutional Court on the Catalanian charter, reopens the issue of the limits that the State's decentralisation should not trespass in order to avoid the stripping of capacities and the subsequent ungovernability of Spain. Before the current institutional crisis situation, the author explores two possible solutions: reforming the Constitution or changing the electoral legislation. He finally chooses a limited reform of the Magna Carta that prevents any transfer to self-governing regions without the approval of two thirds of the Chambers, and which would enable the two major national parties, PP and PSOE, to escape from nationalist demands. In order to attain this aim, the article even sets forth the possibility of the State getting some of its capacities back.

BIBLIOGRAFÍA

Arias-Salgado, Rafael (2003)

“Acotaciones al ayer y al hoy del Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Pensamiento Político*. Nº 1, Octubre, 2003. Fundación FAES.

Wert, José Ignacio (2010)

“Sistema electoral entre equidad y eficacia”. *El País*, 20/04/2010.

Vidal Prado, Carlos (1995)

“El Sistema electoral español: una propuesta de reforma”. *Método Elecciones* 1995.