



NACIONAL

## Constitucionalismo militante

Fundación FAES

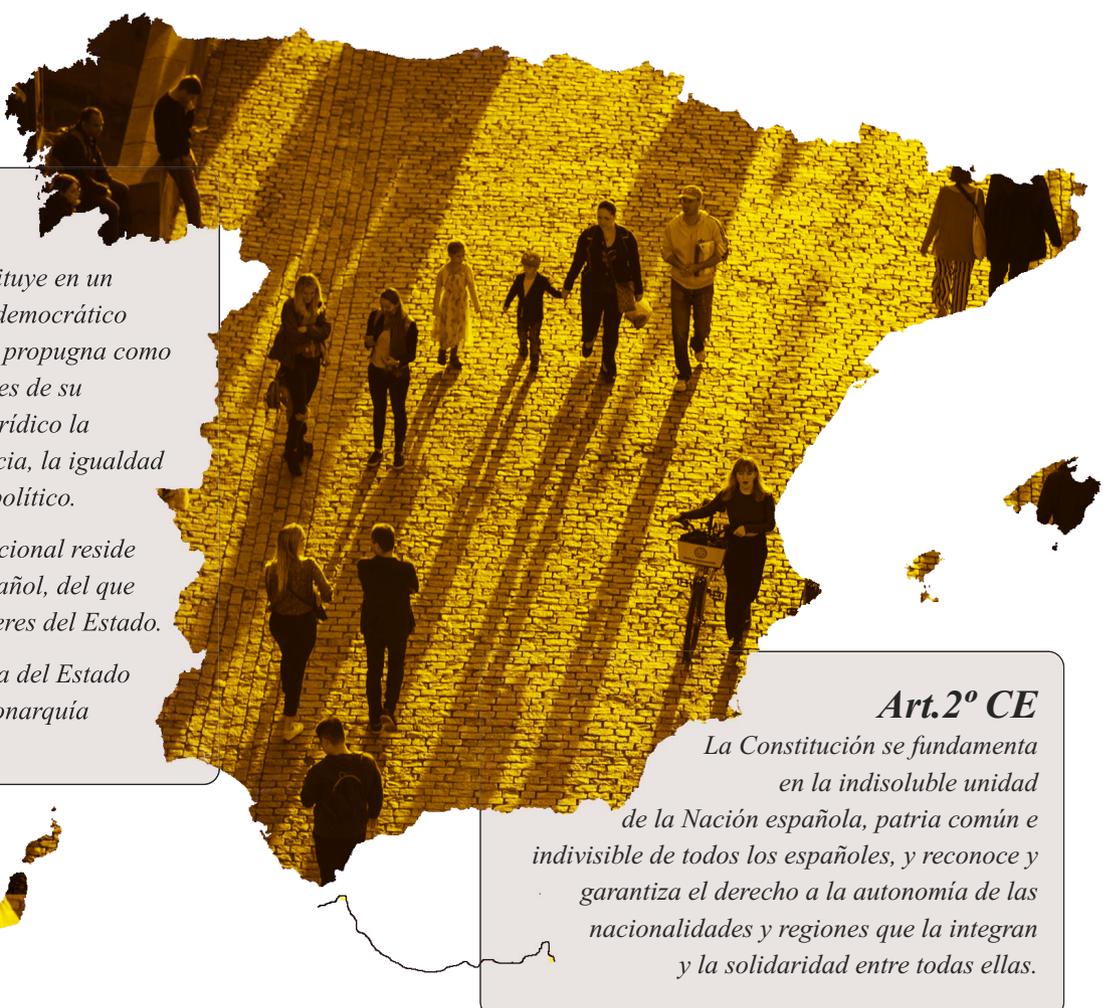
La concepción de la **democracia española** como procedimental y no militante encuentra **límites materiales** en todo aquello que, de ser aprobado, desnaturalizaría su propia esencia democrática o significaría no ya una reforma, sino la destrucción de la **Constitución** y de los principios de **unidad territorial, autonomía y solidaridad**. Paradójicamente, y en sentido contrario a la reforma promovida por el secesionismo, esa misma naturaleza no militante ampararía convertir nuestra democracia en una de **carácter militante**, con la incorporación de **cláusulas explícitas de intangibilidad** que salvaguardaran la **identidad constitucional, la integridad territorial** y los **principios y valores básicos** de nuestro sistema democrático.

### Art.1º CE

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

### Art.2º CE

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.





Los acontecimientos políticos de los últimos años han evidenciado la ruptura unilateral del pacto constitucional de 1978 por los partidos nacionalistas. La idea de una democracia española *no militante* —es decir, la idea de que todo se podría aprobar a condición de que se siguieran los procedimientos constitucionales previstos— no solo tiene límites materiales claros que hacen de ese concepto algo mucho menos dúctil de lo que algunos pretenden, sino que ha perdido su operatividad política efectiva desde el momento en que el proceso de radicalización nacionalista ha llevado a esos partidos a declararse exentos de cualquier obligación de lealtad a lo acordado y a actuar *de facto* sin sujeción alguna a esos acuerdos fundacionales de los equilibrios del sistema político.

Especialmente a la luz de los traumáticos acontecimientos vividos en Cataluña en los últimos años, impulsados desde las instituciones que debían haberlos evitado, que han roto la convivencia, han privado a la mayoría de los ciudadanos de Cataluña de derechos y libertades, y han desafiado allí la vigencia del Estado de derecho, es necesario reflexionar sobre el rumbo a fijar para que el pacto constitucional del 78 se fortalezca en su capacidad de seguir articulando la convivencia de todos los españoles en una democracia garantizada por el Estado de derecho y el efectivo imperio de la ley.

En concreto, conviene reflexionar sobre tres aspectos en una eventual reforma constitucional. El primero, la conveniencia de explicitar los límites materiales de la reforma mediante la incorporación de cláusulas de intangibilidad que doten de protección sustantiva y no solo procedimental a aquellos elementos fundamentales de la construcción constitucional y sus valores. El segundo se refiere a la protección del español como lengua común y oficial en todo el territorio nacional, de su carácter vehicular y su articulación productiva con las lenguas cooficiales en su respectivo territorio. El tercer aspecto a considerar es el de garantizar la unidad de mercado que se deriva de manera natural de nuestra condición de Estado miembro de la Unión Europea y Estado fundador del euro.

## **1. Cláusula de intangibilidad, lengua española y unidad de mercado**

### **1.1. Límites materiales implícitos de toda reforma y tensión nacionalista**

Se ha insistido tanto en que la Constitución no establece un modelo de “democracia militante” que se ha creado una imagen casi puramente procedimental de nuestra democracia.

Según este argumento radicalmente relativizador, una revisión constitucional que siga el procedimiento establecido carece de límites materiales a su poder de



► **El proceso de radicalización nacionalista ha llevado a esos partidos a declararse exentos de cualquier obligación de lealtad a lo acordado y a actuar de facto sin sujeción alguna a esos acuerdos fundacionales de los equilibrios del sistema político**

modificar incluso estructuralmente el texto constitucional, la naturaleza del Estado y la unidad nacional.

El argumento reaparece a propósito del debate territorial y la reclamación del llamado “derecho a decidir” por el nacionalismo catalán que sostiene, siguiendo esta línea argumental y dada la pretendida ausencia de límites materiales a la revisión constitucional, que sería posible el encaje constitucional de la autodeterminación si se cumplieran las condiciones procedimentales previstas en el artículo 169 CE.

Sin embargo, esta visión no es tan nítida como pudiera parecer. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia sobre la ilegalización de *Herri Batasuna*, estableció, en relación con las pretensiones de cambio constitucional, que este no solo se tiene que producir por los medios adecuados, sino que debe ser compatible con los principios democráticos fundamentales. Así, se introduce un criterio material con el que hay que someter a contraste una iniciativa o pretensión de modificación constitucional.

Nadie puede sostener que seguir el procedimiento sería suficiente para que una reforma aboliera la libertad de expresión, el pluralismo político, la presunción de inocencia o la prohibición de la tortura.

Una lógica exclusivamente procedimental lleva a creer que la Constitución es indiferente ante la unidad nacional; que este principio democrático fundamental –la nación es el sujeto de soberanía– no tiene mayor relevancia sustantiva ni salvaguarda especial, sino que su eventual ruptura solo depende de que se siga el procedimiento debido.

Debe entenderse que toda reforma constitucional es una operación inherentemente limitada. Aunque nuestra Constitución admita su revisión total, es decir, aunque su reforma no tenga límites materiales expresos, toda reforma constitucional tiene límites implícitos. “Reformar” una Constitución no puede suponer nunca destruir ni suplantarse esa Constitución, ni producir una nueva Constitución. Ninguna operación de reforma puede amenazar la identidad y la continuidad de la Constitución como un todo. Una reforma constitucional que afectase a la definición del poder constituyente, a la unidad de la soberanía, no sería tal, sino la destruc-



ción de la Constitución. No deben aceptarse procesos constituyentes disfrazados de reforma constitucional.

La configuración del sistema constitucional sin cláusulas de intangibilidad se insertó en el pacto constituyente y los equilibrios en que este se basó. Había que abrir el juego a todos los partidos sin excepción, incluidos los nacionalistas que podrían haber alegado exclusión si no se hubiera abierto una posibilidad, al menos teórica, de que sus objetivos máximos podrían ser alcanzados algún día. Esta concesión quedaba compensada con la formulación del artículo 2 del texto constitucional y la protección de un procedimiento agravado de reforma –revisión– constitucional que en la práctica haría impensable un cambio constitucional de esta naturaleza.

Hubo más consideraciones hacia al nacionalismo en la elaboración del texto constitucional de 1978. Las renunciaciones de buena fe que casi todas las familias políticas practicaron entonces, cristalizaron en una Constitución de enorme flexibilidad a la hora de integrar reivindicaciones de autogobierno y expresiones de identidad en un marco cívico y democrático.

Hubo tanta flexibilidad que se organizó un modelo territorial abierto a la determinación de los techos competenciales en los estatutos de autonomía. Se introdujeron verdaderas cláusulas de reconocimiento identitario que rebasaban lo puramente simbólico para llegar a lo normativo:

- En el propio artículo 2, consagrando mediante el concepto de “*nacionalidades*” el carácter de sujetos políticos de las comunidades que hubieran plebiscitado estatutos de autonomía en el pasado, aunque esta equiparación no figurase expresamente en el texto constitucional, de modo que en posteriores reformas estatutarias otras comunidades autónomas hayan adoptado esta definición.
- En el artículo 150.2º, dejando abierta la posibilidad de adicionar, a las competencias asumidas en los estatutos, la transferencia o delegación de otras facultades en materias de titularidad estatal “*que por su propia naturaleza sean susceptibles de delegación*”. Se abrió una vía para que el poder autonómico se expandiera sin límites claros, fiando a los acuerdos políticos y a la jurisprudencia constitucional la estabilización del modelo. Hasta el punto de que muchos han hablado de un proceso constituyente eternamente ‘*in fieri*’ en lo que respecta a la distribución del poder territorial del Estado.

► **Nadie puede sostener que seguir el procedimiento sería suficiente para que una reforma aboliera la libertad de expresión, el pluralismo político, la presunción de inocencia o la prohibición de la tortura**



► **Ninguna operación de reforma puede amenazar la identidad y la continuidad de la Constitución como un todo. Una reforma constitucional que afectase a la definición del poder constituyente, a la unidad de la soberanía, no sería tal, sino la destrucción de la Constitución**

- En la Disposición Transitoria Segunda, que liberaba del procedimiento agravado de acceso a la autonomía a los territorios que hubiesen plebiscitado un estatuto en el pasado (Cataluña, País Vasco y Galicia, aunque los dos últimos lo hubieran hecho una vez iniciada la guerra civil).
- En la Disposición Derogatoria Segunda, que daba satisfacción al relato, más que discutible, que fecha 1839 como momento derogatorio de la foralidad en Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Según ese relato, lo que la Ley de 25 de octubre de 1839 (y la posterior de 1876) derogaba era una situación de soberanía originaria y pacto con la Corona cuya plena reinstauración es la conclusión lógica del mismo, según la historia-ficción elaborada por el nacionalismo.
- En la Disposición Adicional Primera, en la que la tradición política foral, de difíciles e incluso hostiles relaciones con el constitucionalismo durante todo el siglo XIX, era recibida en la legitimidad constitucional.

A todo lo anterior, ¿cuál ha sido la respuesta del nacionalismo? No hay que llamarse a engaño: ha respondido con minuciosa deslealtad. En Cataluña, promoviendo desde el poder autonómico un movimiento sedicioso. En el País Vasco, rescatando pretensiones de desbordamiento constitucional que, con olvido de todo lo expuesto más arriba, reclaman la vuelta a una pretendida “soberanía originaria” anterior a 1839, apuntando a una “confederalización” del modelo territorial.

En la práctica, hemos podido comprobar cómo la protección que presta el procedimiento de reforma solo es efectiva cuando el procedimiento mismo se respeta. Se han podido observar dos intentos en el sentido contrario a los imperativos derivados del procedimiento de reforma. Por un lado, el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña de 2006 como el intento de producir una mutación constitucional. Por otro, el referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017 y la posterior declaración de independencia, precedidos de la aprobación por el Parlamento de Cataluña de las leyes de referéndum de autodeterminación y de transición a la República catalana.

Con todo, el argumento esencial no es jurídico sino político. Si la Constitución se abre a su reforma –e insistimos en el condicional–, entonces se tendrá que articular un nuevo compromiso y resultaría políticamente insostenible que en ese



► **La idea de que toda reforma constitucional tiene límites materiales implícitos, no es ninguna novedad para el constitucionalismo moderno. Reformar no puede ser destruir. Reformar no puede ser nunca suplantar**

compromiso no se diera el paso de excluir el contenido del artículo 2 de la Constitución de eventuales procesos de revisión constitucional. Con ello, no solo no se desmiente el pacto constituyente del 78 sino que se fortalece poniéndolo a salvo, pero, además, se tiene en cuenta la experiencia histórica vivida hasta la fecha de radicalización de los nacionalismos en sus actuales demandas. Visto desde otro punto de vista, la protección expresa de los elementos fundamentales de la identidad constitucional de España debe considerarse como el presupuesto necesario para abordar reformas de alcance o con impactos en alguna medida sistémicos.

Es importante señalar, finalmente, que la incorporación de cláusulas que protejan explícitamente determinados contenidos constitucionales básicos frente a procesos de reforma o revisión, no conlleva la exigencia de adhesión a la Constitución como condición para participar en el juego político. En otros sistemas constitucionales militantes, la exigencia de adhesión lleva a excluir a aquellos partidos que no la expresan –por ejemplo, partidos que aboguen por la secesión de una parte del territorio– o, en otros casos, por la abolición del régimen republicano. No es este el propósito de la protección de la identidad constitucional que aquí se plantea, ni sería esa la consecuencia que debería derivarse de su adopción. El pluralismo político, la libertad de expresión y de asociación son también principios constitucionales básicos que amparan las opiniones y propuestas políticas que impugnan dicha identidad constitucional.

## **1.2. La identidad de la Constitución como límite a su reforma**

La idea de que toda reforma constitucional tiene límites materiales implícitos, no es ninguna novedad para el constitucionalismo moderno. Reformar no puede ser destruir lo que se quiere reformar. Reformar no puede ser nunca suplantar. La identidad de la Constitución como límite a la reforma constitucional, es una idea directamente relacionada con la estabilidad jurídico-política de los Estados.

La tesis sobre la existencia de un núcleo constitucional intangible ha sido estudiada a fondo por el constitucionalismo de países inequívocamente democráticos de nuestro entorno como Francia, Portugal, Alemania o Italia. También es una práctica consolidada en otras democracias. En Colombia, la Corte Constitucional, en el desarrollo de la teoría de la “sustitución constitucional”, adoptada en la sentencia C-551 de 2003, señaló que el poder de reforma no tiene competencia para sustituir la totalidad de la Constitución y/o destruir sus elementos definitorios, permitiendo que se



reforme siempre bajo la garantía de su continuidad. Al adoptar la doctrina de la sustitución como un límite a la reforma constitucional, estudió en la sentencia citada la teoría de las cláusulas intangibles en Alemania e Italia, y la teoría de la “estructura básica” de la Corte Suprema de la India, señalando que en todas las constituciones existe un núcleo esencial que conforma su identidad. Señaló que, si bien no existen cláusulas intangibles en la Constitución colombiana de 1991, se debe conservar su identidad y continuidad en las reformas que se proyectasen.

La “doctrina de la sustitución” garantiza que las reformas constitucionales respeten la continuidad y permanencia de la Constitución, impidiendo su sustitución total (suplantación) o el cambio de un elemento definitorio de su identidad por otro opuesto, configurándose una sustitución parcial, modificaciones que solo podrá realizar el poder constituyente como titular de la soberanía.

Según este criterio, la identidad constitucional es un verdadero límite al poder de reforma y su identificación no depende exclusivamente de las cláusulas de intangibilidad, sino de la concepción de la Constitución como un sistema material de valores y principios vinculantes.

Una Constitución totalmente petrificada está tan amenazada de destrucción como una totalmente flexible: la primera arriesga su ruptura ante la imposibilidad de adecuarla a los cambios políticos y sociales; la segunda corre el riesgo de convertirse en campo de batalla de intereses partidistas enfrentados.

Por eso, también cuando una Constitución incluye cláusulas intangibles, como en Alemania o Italia, se entiende que lo que se protege es la continuidad de los principios y valores que contienen dichas cláusulas, sin que eso implique petrificación o interdicción de cualquier reforma. Así lo avala la historia constitucional reciente de países como Alemania: proclamada intangible la forma federal del Estado, su Constitución ha sido reformada varias veces en ese campo, respetando siempre el “principio federal”.

En un escenario en el que se abriera un proceso de reforma constitucional, proponemos la introducción de una cláusula de intangibilidad que detallamos más abajo, y en tanto no se incorpore al texto constitucional, abogamos por una interpretación que asuma la existencia de límites intangibles implícitos en la Constitución.

► **Proponemos para el caso de que se abra un proceso de reforma constitucional, la introducción de cláusulas de intangibilidad que garanticen la identidad de la Constitución tras su eventual reforma, en línea con lo sancionado en países de inequívoca condición democrática**



### 1.3. Cláusula de intangibilidad

Entre los países de nuestro entorno europeo, son precisamente aquellos que han padecido en su historia reciente experiencias más traumáticas, como Alemania e Italia, los que introdujeron en sus constituciones, tras la Segunda Guerra Mundial, cláusulas de intangibilidad preservadoras de la democracia. Precisamente Alemania e Italia son los Estados que suele invocar la izquierda como referentes en el diseño de determinadas políticas.

La Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949, regula en el capítulo VII, art. 79, el procedimiento de su reforma, estableciendo las siguientes exigencias:

*“1. La Ley Fundamental solo podrá ser modificada por medio de otra ley que expresamente altere el tenor literal de la Ley Fundamental o lo complemente. (...) 2. La ley de referencia requerirá la conformidad de dos tercios de los miembros del Parlamento Federal y dos tercios de los votos del Consejo Federal. 3. Será ilícita toda modificación de la presente ley en virtud de la cual se afecte a la división de la Federación en Estados, a los fundamentos de la cooperación de los Estados en la potestad legislativa o a los principios establecidos en los Arts. 1 y 20.”*

El primer requisito exige que cualquier modificación deba constar expresamente, evitando así la introducción subrepticia de mutaciones constitucionales; es tener presente el recuerdo de la suerte de la Constitución de Weimar de 1919 que, sin ser reformada ni derogada, fue sustituida por una constitución material antagónica durante el régimen nacionalsocialista.

El tercer inciso consagra la intangibilidad de la forma de gobierno federal democrático y social, y el principio de participación de los estados –*Länder*– en la legislación, los principios de la soberanía popular, el derecho de resistencia, la dignidad humana y los derechos fundamentales inherentes al hombre como base de toda sociedad humana de la paz y de la justicia. El constitucionalismo alemán identifica estas disposiciones como principios estructurales del Estado, sin los cuales la Constitución no tendría razón de ser y perdería su identidad.

De acuerdo con los argumentos del Tribunal Constitucional Federal, el núcleo intangible de la Ley Fundamental de Bonn garantiza la vigencia de los principios contenidos en los artículos 1 y 20, pero no pretende la petrificación de las normas que lo desarrollan, consintiendo su reforma. Los principios que contienen las cláusulas de intangibilidad se relacionan sistemáticamente con otras disposiciones.



► **El secesionismo rechaza abiertamente cualquier compromiso de su parte con la Constitución, pero exige que permanezca el de los demás; rechaza cualquier obligación derivada de una Constitución fruto del consenso, pero considera intocables las habilitaciones a su favor**

La Constitución italiana de 1947 prevé su propia reforma en el Título VI. Los actos de reforma se denominan leyes constitucionales de revisión y se encuentran regulados en el Art. 138 del mencionado título.

En Italia se encuentran límites materiales explícitos y no explícitos a la reforma constitucional. La Constitución determina, como límite explícito, el artículo 139 al establecer que: “La forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional”. La Corte Constitucional italiana, realizando una interpretación extensiva del artículo 139, indicó que, al prohibirse la reforma del sistema republicano, implícitamente se prohíbe derogar el principio de democracia, los elementos que la garantizan y los derechos inalienables de las personas, ya que, si se desconocieran estas disposiciones, se estaría afectando la noción de “república”, no siendo válida una ley constitucional que pretenda subvertirlos.

En estos términos, la jurisprudencia italiana fija límites implícitos textuales, porque, aunque no se enuncien explícitamente en el derecho positivo, se derivan de la interpretación de una disposición intangible ya positivizada.

La Corte italiana en su jurisprudencia amplió su competencia para identificar la existencia de unos “principios supremos” que conforman la esencia e identidad de los valores que fundan la Constitución italiana, y vigilar que el poder de reforma como poder constituido no pretenda subvertirlos: “Esta Corte, por lo demás, ya ha reconocido en numerosas decisiones cómo los principios supremos del ordenamiento tienen una valencia superior respecto a las otras normas o leyes de rango constitucional”<sup>1</sup>.

Para la Corte la prohibición de reforma no recae sobre las disposiciones constitucionales que contienen los principios, sino sobre la protección del núcleo esencial de los mismos, garantizando su vigencia. Los argumentos expuestos fueron reiterados en la sentencia núm. 203 de 1989 (considerando núm. 3, párrafo 1º), que identificó la laicidad del Estado como un principio supremo. También ha identificado, entre otros, como “principios supremos”: el derecho a la tutela jurisdiccional, la unidad de la jurisdicción y el principio democrático.

<sup>1</sup> Corte Constitucional italiana. Sentencia No. 1146 / 1988.



Proponemos, a la vista de todo lo anterior, para el caso de que se abra un proceso de reforma constitucional, la introducción de cláusulas de intangibilidad que garanticen la identidad de la Constitución tras su eventual reforma, en línea con lo sancionado en países de inequívoca condición democrática que quisieron aprovechar las lecciones de su experiencia histórica construyendo un “constitucionalismo militante”.

Se podrá decir que blindar el artículo 2 frente a la posibilidad de revisión radicalizará a los nacionalismos haciendo que se sientan impedidos de alcanzar democráticamente sus pretensiones, pero se trata de un falso argumento. Primero, porque, como se ha dicho, las cláusulas de intangibilidad no implican la exigencia de adhesión a la Constitución, y segundo, porque la radicalización secesionista ha tenido lugar en el actual marco constitucional y han sido los secesionistas los que han descalificado las vías constitucionales.

El secesionismo rechaza ya abiertamente cualquier compromiso de su parte con la Constitución, al tiempo que exige que permanezca el de los demás; rechaza cualquier obligación derivada de una Constitución fruto del consenso –que no fue un acuerdo informal, sino que se explicitó en la “norma fundamental” y tiene por tanto un contenido jurídico y una vigencia evidentes–, pero las habilitaciones que forman parte de él a su favor las considera como mínimo intocables. Evidentemente, esto constituye un desequilibrio inaceptable para el sistema político en su conjunto y compromete seriamente la continuidad nacional.

Cabe, por tanto, abogar por una interpretación de la Constitución que asuma la existencia de cláusulas de intangibilidad implícitas. Y cabría, además, fijar de manera nítida esa interpretación mediante la incorporación de una cláusula expresa de intangibilidad que tendría su ubicación en el Título X de la Constitución, con una modificación del art. 169 que requeriría seguir el procedimiento simple del art. 167 CE.

Dicho de otra manera: incluso en el caso de que se aceptara teóricamente la idea de una democracia española puramente procedimental y no militante, esa idea ampararía nuestra pretensión de convertir la democracia española en una de carácter explícitamente militante, en las mismas condiciones en las que pudiera amparar hoy las pretensiones secesionistas. No militar significa no militar, no significa militar de facto en la trinchera nacionalista.

► **Cabría la incorporación de una cláusula expresa de intangibilidad que tendría su ubicación en el Título X de la Constitución, con una modificación del art. 169 que requeriría seguir el procedimiento simple del art. 167 CE**



Paradójicamente, es la idea de una democracia no militante la que ampara la propuesta de reforma que alteraría esa condición y abriría la puerta a la intangibilidad expresa; y, también paradójicamente, solo mediante una apelación a su carácter militante podrían los secesionistas invocar algún tipo de límite no procedimental a la reforma. Lo que no cabe es la pretensión de una democracia no ya no militante, sino que lo sea sesgadamente y solo en la dirección que los nacionalismos pretendan.

La cláusula de intangibilidad debe existir no solo para el art. 2 sino también para el 1, porque al abordar el principio de autonomía, tanto el art. 2 como el art. 1.1 –Estado social y democrático de Derecho– definen la forma de Estado. Además, el art. 1.2 es la base de la unidad de la soberanía nacional en el pueblo español y el 1.3 establece la monarquía parlamentaria.

La cláusula de intangibilidad protegería, por tanto, la unidad territorial, el carácter democrático del Estado y la organización autonómica. Ahí es donde se concentra la identidad constitucional de la Constitución española, en términos del art. 4 del TUE.

El secesionismo amenaza algo más que la unidad territorial del Estado, amenaza la configuración misma del poder constituyente autor de la Constitución: la nación española.

Por eso, tanto en la interpretación de los límites materiales de cualquier reforma como en el alcance que debe tener la cláusula de intangibilidad en lo que concierne al art. 2 CE hacemos una lectura sistemática del mismo; no se trata de proteger su mero enunciado sino su contenido material. El artículo 2 consagra tres principios a preservar en cualquier operación que pretenda mejorar y no destruir la Constitución: el principio de unidad, el de autonomía y el de solidaridad. Cada uno de ellos tiene consecuencias particulares y adversarios distintos.

### 1.3.1. Principio de unidad

El art. 2, en conexión con el art. 1.2 CE, lo consagra con las siguientes implicaciones políticas que lo hacen efectivo:

- **Unidad constituyente.** El pueblo español es el sujeto que ejerce la soberanía nacional, a cuyos representantes se atribuye la aprobación de las reformas de la Constitución; y se reserva, en último término, un poder de ratificación y aprobación de la reforma constitucional.



► **La cláusula de intangibilidad protegería, por tanto, la unidad territorial, el carácter democrático del Estado y la organización autonómica. Ahí es donde se concentra la identidad constitucional de la Constitución española, en términos del art. 4 del TUE**

- **Unidad en el plano internacional.** España en el orden internacional y externo se constituye como una sola personalidad que se actualiza en la representación del Rey (art. 63) y se formaliza mediante tratados que en su caso autorizan las Cortes y ratifica el Rey (art. 94).
- **Unidad del ordenamiento jurídico.** Todos los españoles están sujetos al mismo régimen jurídico que corona la Constitución (art. 9, 1). Y son iguales ante la Ley (art. 14). Tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139, 1). Y están sujetos a las mismas condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149, 1, 1ª).
- **Unidad del territorio como espacio político.** La autonomía entraña un principio de división territorial del poder, pero no en todas sus facetas. Hay competencias en que el poder del Estado se reafirma en todo el territorio nacional (el artículo 123 atribuye jurisdicción en todo el territorio español al Tribunal Supremo, que solo se limita por la competencia del Tribunal Constitucional para asegurar la unidad del ordenamiento jurídico, protegiendo la primacía de la Constitución.). El artículo 139 afirma que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Y consagra la libertad de circulación, la de establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional. Este precepto está reforzado por el artículo 157, 2: en ningún caso una Comunidad Autónoma puede adoptar medidas tributarias que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios.

Ninguna reordenación del marco competencial al que se ha llegado tras décadas de desarrollo autonómico podrá alterar las anteriores expresiones del principio de unidad sin destruirlo.

### 1.3.2. Principio de autonomía

En un eventual contexto de reforma constitucional, blindar el art. 2 no solo lo protege frente a la amenaza de desestabilización que supone el secesionismo, sino también frente a las posiciones que abogan por suprimir la autonomía política de los entes territoriales sustituyéndola por una mera descentralización administra-



tiva. Blindar el art. 2 es sostenerlo entero, afrontando los maximalismos de signo contrario que lo amenazan.

La autonomía, como principio de organización territorial del Estado español, puede sumarse a la definición de un Estado social y democrático de derecho por el carácter general con que se afirma y la importancia que reviste en la Constitución.

La Constitución proyecta la autonomía como autogobierno para la defensa de los respectivos intereses de las entidades territoriales en distintas facetas: autonomía con potestad normativa, autonomía competencial (art. 147.2c y art. 149.3 CE), autonomía financiera (con los límites establecidos en el art. 139), y potestad de autoorganización. La dimensión política de la autonomía se manifiesta también, con carácter más amplio, como participación de las CC. AA. en las decisiones políticas de ámbito nacional. Idear las mejoras pertinentes para que el concurso de las comunidades en la formación de la voluntad nacional sea un factor de integración política es uno de los campos a explorar en una eventual reforma (reforma del Senado, conferencia de presidentes y sectoriales, principio de lealtad interinstitucional ahora en la Ley 40/2015 y en SSTC, etc.).

### 1.3.3. Principio de solidaridad

El artículo 2 cita los mismos verbos (“reconoce” y “garantiza”) al aludir al derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y al proclamar la solidaridad entre ellas como partes integrantes de la nación española. Ello supone la aceptación o constatación de la solidaridad como un hecho y la obligación de garantizar su existencia.

El contenido de la solidaridad interterritorial se explicita en otros preceptos. El artículo 138 enuncia un deber del Estado para la realización de ese principio y con ello subraya la garantía de la solidaridad, cuya responsabilidad le atribuye de manera directa. También define lo que esa solidaridad significa: “el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”. El concepto se redondea en el artículo 158-2, que atiende precisamente a la efectividad del principio de solidaridad; a su servicio se constituye el Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales”.

El mismo artículo 138 añade que “las diferencias entre los Estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”. Solidaridad significa igualdad económica y social en el régimen jurídico estatutario de las diversas CC. AA.



Se puede considerar vinculado al principio de solidaridad el contenido de los dos párrafos del artículo 139, situado también en la introducción al Título VIII. Ahí se afirma la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles “en cualquier parte del Estado”. Es una ratificación de los principios de unidad e igualdad enunciados en el artículo 14 que, por su localización en la introducción al Título que regula la organización territorial del poder, apunta a interpretar el principio de solidaridad como igualdad de derechos y obligaciones. Y el art. 9.2 CE, estableciendo que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Los términos que establece la Constitución como definición y contenidos concretos del principio de solidaridad son, en definitiva: equilibrio económico y social adecuado y justo, ausencia de privilegios, igualdad de derechos y obligaciones, desarrollo equilibrado y armónico, libertad de circulación y establecimiento, y armonía en nombre del interés general.

#### **1.4. Lengua española**

Además de excluir el artículo 2 de la revisión constitucional, una eventual operación de esta naturaleza debería plantear la cuestión lingüística. Estamos hablando de 40 años de procesos de normalización lingüística o de inmersión, según los casos; hablamos de una abundante y significativa doctrina del Tribunal Constitucional y de los Tribunales Superiores y Tribunal Supremo; hablamos de una experiencia pedagógica y social.

Se necesitaría una “relectura” del artículo 3 de la Constitución otorgando al castellano pleno contenido como lengua oficial y común del Estado, y articulando esa condición con la exigencia de respeto y protección a las demás lenguas de España, cooficiales en sus respectivos territorios. Es preciso impugnar la posición central de los nacionalismos presentando la relación entre castellano y lenguas cooficiales como un juego de suma cero.

Por otra parte, este de la lengua es uno de los asuntos de mayor sensibilidad y difícilmente puede pensarse que quedaría fuera del debate en el caso de una reforma constitucional que afecte al ámbito autonómico.

► **El artículo 2 consagra tres principios a preservar en cualquier operación que pretenda mejorar y no destruir la Constitución: el principio de unidad, el de autonomía y el de solidaridad**



De nuevo, aunque existen sólidos argumentos jurídicos, la cuestión es esencialmente política, ya que se trata de una toma de posición ante una posible reforma y los presupuestos ineludibles que tendrían que darse.

### **1.5. Unidad de mercado**

Un tercer asunto de extraordinaria importancia es el relativo a la unidad de mercado, un componente esencial de integración que sigue abierto tras la sentencia del Tribunal Constitucional que en 2017 anuló la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

La doctrina del Tribunal Constitucional resulta difícil de entender y seguramente es contraria al derecho de la Unión. Mientras que el mercado único es un pilar esencial de la integración europea –con lo que supone de un espacio físico, jurídico y técnico integrado–, la subsistencia de barreras legales o técnicas o la imposición de nuevas trabas dentro del territorio español mediante la utilización de las potestades regulatorias de la CC. AA. es un contrasentido insostenible.

Por tanto, para la elaboración de un discurso constitucional relevante la unidad de mercado debería ser una de las prioridades para promover integración, movilidad de recursos e igualdad, frente a regímenes de proteccionismo autonómico que fragmentan el espacio común y crean de hecho situaciones de privilegio con costes que nuestra economía no debe soportar.

## **2. La reforma federal**

### **2.1. Autonomismo y federalismo**

El modelo de descentralización política español no es federal. Eso no impide que la Constitución haya desarrollado la descentralización hasta niveles perfectamente equiparables –si no mayores– a la de los Estados federales y tampoco significa que no existan técnicas e instrumentos importados del federalismo que la Constitución y su desarrollo normativo ha incorporado.

Esto lo reconocía abiertamente –desde su posición de socialista y ‘padre de la Constitución’– Gregorio Peces-Barba en 1979: *“La convergencia en los resultados entre el Estado federal y el Estado de autonomías parece evidente, aunque los orígenes sean muy distintos, y no sería absurdo afirmar que la distribución territorial del poder y de las competencias que hace un Estado de autonomías como el garantizado por la Constitución española puede conducir a resultados similares a los de los Estados federales y, en algunos supuestos, más en profundidad”*.

Existen muchos tipos de federalismos: competitivo, cooperativo, plurinacional... Y cada experiencia concreta adopta sistemas de distribución de competencias dis-



► **Se necesitaría una “relectura” del artículo 3 de la Constitución otorgando al castellano pleno contenido como lengua oficial y común del Estado, y articulando esa condición con la exigencia de respeto y protección a las demás lenguas de España**

tintos (una lista y cláusula residual, dos listas o más), o de separación de poderes (poder judicial dividido o no) o formas de participación en decisiones e instituciones del Estado diferentes (con Senado territorial o no, formas de cooperación intergubernamental en la Constitución o no, etc.).

Lo que caracteriza al federalismo es el reparto competencial localizado en la propia Constitución, una cámara de representación territorial y la participación de los entes federados en la reforma constitucional.

En España, el instrumento clave en materia competencial, junto con la Constitución, son los estatutos de autonomía que establecen las competencias que asumen las CC. AA. y forman conjuntamente el bloque de constitucionalidad. El estatuto de autonomía como norma competencial carece de sentido en un sistema federal.

En cuanto al Senado, a pesar de lo que la Constitución prevé, es una cámara de representación territorial *sui géneris* que no puede equipararse a las cámaras de Estados federales que, por otra parte, presentan diferencias significativas entre ellas.

En cuanto a la reforma constitucional, las CC. AA, en los términos del artículo 87 de la Constitución, pueden ejercer su derecho de propuesta bien pidiendo al Gobierno la adopción de un proyecto de reforma, bien presentándolo como proposición ante la Mesa del Congreso, pudiendo designar hasta tres representantes de la Cámara para defenderlo. Es decir, que se asimila la iniciativa de reforma constitucional a la legislativa, salvo la iniciativa popular. Más allá de esta posibilidad de iniciativa, las CC. AA no participan en el proceso de aprobación de la reforma (lo pueden hacer indirectamente a través del Senado: senadores designados por los parlamentos autonómicos, art. 69.5 CE).

## **2.2. El federalismo como pretexto para la deconstrucción nacional**

El federalismo se ha utilizado más como un argumento para impugnar el modelo autonómico que como una pretensión real. Los nacionalismos se encuentran mucho más cómodos de lo que reconocen en el actual marco, lo cual es especialmente claro en el caso del País Vasco, cuya asimetría difícilmente podría ser encajada en un modelo federal.



El atractivo del federalismo en estos sectores hace más bien referencia al principio de que los Estados federales se constituyen a partir de entes soberanos que voluntariamente pactan su integración. Esta idea de soberanía originaria y pacto de integración resulta muy evocadora para los sectores más clásicos del nacionalismo vasco que evocan el “pacto con la Corona”, pero que no quieren todo lo que a partir de ahí conlleva un proceso de construcción federal de un Estado en el que la soberanía originaria no se retiene, sino que se pierde en el pacto federativo.

En realidad, se quiere implantar un federalismo plurinacional o hasta un “confederalismo”, en el que prime el bilateralismo entre las pretendidas “naciones” –País Vasco y Cataluña– y el Estado. Ello implica que España deja de ser nación común o comunidad política para ser mera superestructura, y en cambio cada “nación” se conforma como comunidad política compacta, no plural. Con consecuencias claras: sustituir el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional por una Conferencia bilateral; un Senado con dobles mayorías para aprobación de leyes que afecten a hechos diferenciales de las CC. AA. especiales; la sustitución de órganos intergubernamentales o interadministrativos multilaterales por los bilaterales... Y, al final, la atribución de un “derecho a decidir” a través de la consulta popular a cada “nación” sobre su estatus constitucional.

La crítica de las propuestas federales en un discurso constitucional como el que se propone no hace falta que recuerde el “¡Viva Cartagena!” en el que desembocó la I República. Se trata de asentar firmemente el terreno del modelo autonómico. Frente a la retórica federal de una izquierda que presenta el federalismo como una especie de conclusión natural del Estado autonómico, obviando lo que realmente implicaría la introducción de un modelo federal en España, y frente a la “derecha alternativa” que pretende acabar con las autonomías.

Eso no debe llevar al rechazo de una inspiración federal en un eventual proceso de reforma en lo que respecta al Senado y a los procedimientos de cooperación y coordinación entre los distintos niveles de la Administración, un tema, por cierto, que la gestión de la pandemia ha vuelto a plantear.

No debe aceptarse sin crítica la simple etiqueta ‘federal’ con la que el PSOE pretende adornar sus propuestas de reforma territorial. Porque responde más a una dinámica en la que vive atrapado desde hace años que a una sincera convicción

► **El modelo de descentralización política español no es federal. Eso no impide que la Constitución haya desarrollado la descentralización hasta niveles perfectamente equiparables –si no mayores– a la de los Estados federales**



► **El estatuto de autonomía como norma competencial carece de sentido en un sistema federal. El Senado, a pesar de lo que la Constitución prevé, es una cámara de representación territorial *sui géneris* que no puede equipararse a las de los Estados federales**

sobre la fórmula más conveniente de integración política para España. Es la etiqueta con la que los socialistas tratan de camuflar la tensión y las contradicciones entre el tradicional igualitarismo que se ha presumido en la izquierda y el ‘diferencialismo’ al que se han apuntado por cálculo o contagio. Lo cierto es que han asumido doctrinas nacionalistas incompatibles con su tradición política.

Desde su cónclave en Santillana, pasando por las Declaraciones de Granada y Barcelona, hasta las más recientes formulaciones sobre la “España multinivel”, los socialistas andan empeñados en alumbrar fórmulas para deconstruir el Estado de las autonomías. Como precio que facilite su alianza estratégica con el nacionalismo. La propuesta socialista se rotula ‘federal’ pero es otra cosa: una reforma para hacer irreversibles las desigualdades ‘diferenciales’, la exclusión del español recurriendo a procesos de inmersión lingüística, la ‘ordinalidad’ en la financiación y la prelación entre comunidades.

Lo propio del federalismo es tener muy claras las competencias que debe retener la federación. Y eso no parece existir en ninguna de las propuestas ‘federales’ de los socialistas. En todas ellas, la tónica general es una ausencia clamorosa de toda referencia al gobierno de lo común.

### **3. El impacto transformador de la Unión Europea**

Alemania acaba de cerrar por conformidad un procedimiento de infracción por la Comisión Europea, después de que el Tribunal Constitucional se hubiera atribuido la potestad de revisar aquellos actos y disposiciones de las instituciones competentes de la Unión que entienda adoptados “*ultra vires*”, más allá de las competencias conferidas a la Unión por los Tratados. Por su parte, el Tribunal Constitucional de Polonia ha establecido también la prevalencia del derecho interno polaco frente al de la Unión en caso de conflicto, dando lugar a un grave choque en torno al alcance del derecho de la Unión y su primacía.

En España no hay rastro de una doctrina similar. La primacía del derecho de la Unión es asumida plenamente por el juez español como juez europeo que está obligado a aplicar ese derecho al margen de su fuente de producción.



La “*vis expansiva*” que muestra el TJUE aprovechando al máximo los títulos competenciales de los Tratados tampoco ha resultado polémica. El propio Tribunal Supremo no ha objetado la primacía del TJUE, por ejemplo, en su reciente fallo sobre los interinos de la Administración.

Esta es una expresión, pero no la única, del impacto constitucional de nuestra condición de miembros de la Unión Europea. Un impacto cuya complejidad no se trata de detallar aquí, pero que debe ser tratado con toda la importancia que reviste.

No es exacto en absoluto decir que la Constitución no se ha tocado desde el 78. Además de las dos reformas expresas –derechos de los comunitarios en elecciones locales y disciplina presupuestaria, que no son aspectos menores– la producción del llamado “bloque de constitucionalidad” y la pertenencia a la UE, por no mencionar la doctrina del TC, han hecho de la Constitución un marco normativo extraordinariamente dinámico donde la Unión Europea ha sido una referencia y un cuerpo normativo estabilizador e integrador, también a efectos internos.

¿Qué significa, si no, que la reforma del CGPJ querida por el Gobierno y sus socios haya sido desactivada por el rechazo de la Unión a lo que esa reforma buscaba? ¿Qué sentido hay que dar al hecho de que la Comisión advirtiera de que si no se retiraba la proposición de reforma procedería contra España por incumplimiento de los Tratados?

La Unión Europea no debe ser una instancia ajena y alejada del discurso constitucional. Se trata de reivindicar el pacto del 78 que nos permitió “regresar a Europa” y significa también, a partir de ahí, los pactos posteriores de España con sus socios.

De nuevo aquí, un discurso constitucional que tome debida nota de las implicaciones constitucionales de nuestra pertenencia a la UE, marca la diferencia frente a la retórica euroescéptica de la derecha alternativa y de una izquierda para la que Europa suele poner en evidencia la debilidad de sus experimentos “transgresores” en lo económico y en lo social.

La UE es una unión de Estados con políticas integradas y comunes, pero también con cooperaciones intergubernamentales, y con políticas nacionales propias. Es difícil concebir una Europa sin Estados nación, porque Europa no es un conjunto de per-

► **España ni ha fracasado como democracia ni se ha disuelto en una Europa sin naciones y sin Estados: las dos grandes esperanzas del nacionalismo y los dos temas estrella de la nueva derecha populista**



sonas sin historia. Ortega decía que la idea de Europa es previa a la de las naciones europeas, pero añadía que las naciones son dimensiones particulares de Europa.

No se puede concebir la Unión Europea, ni el concepto mismo de Europa, sin la dimensión nacional o contra ella. Cuanto más fuertes sean las naciones que la componen, más fuerte y próspera será su unión y más capacidad de liderazgo tendrá. Esto no tiene nada que ver con el nacionalismo, es todo lo contrario del nacionalismo, que hoy pretende fragmentar los sillares de que está hecho el edificio de la unión política europea para recomponerlo a partir de unos fragmentos empujados, empobrecidos y enfrentados. Una Europa fuerte es la unión de unos Estados nacionales europeos fuertes.

¿Cuál sería la traducción constitucional de esto ante una posible reforma? El Consejo de Estado, en 2006, aportó algunas ideas: reforma del art. 93 CE, para hacerlo más concreto y detallado. En general, supondría la constitucionalización de la UE, que por primera vez se llevó a cabo en 2011, en la reforma del art. 135 para garantizar la sostenibilidad financiera.

#### 4. Conclusión

Para hacer frente al rupturismo del secesionismo, el constitucionalismo español debe comenzar por reconocer la fragilidad en la que lo sitúa la idea de que la española es una Constitución no militante, sin límite material alguno ante la eventualidad de su reforma. Desde ese punto de vista, el secesionismo dispondría en la “norma fundamental” de un cauce formal no ya para reformar el sistema sino para destruirlo en su esencia nacional misma.

Simultáneamente, ese mismo nacionalismo ha dado ya pruebas inequívocas de sentirse desvinculado del pacto constituyente –que equilibraba sus propias aspiraciones con la obligación de seguir escrupulosamente los procedimientos previstos y de alcanzar las mayorías necesarias para materializarlas– y de estar abiertamente lanzado hacia la consecución de sus objetivos máximos, sin respeto alguno por los cauces que la Constitución establece para poder avanzar hacia ellos.

La deslealtad al pacto no habla mal del pacto en sí, sino de los desleales, y, secundariamente, de quienes remuneran material y simbólicamente la deslealtad. Ca-

► **Desde su cónclave en Santillana, pasando por las Declaraciones de Granada y Barcelona, hasta las más recientes formulaciones sobre la “España multinivel”, los socialistas andan empeñados en alumbrar fórmulas para deconstruir el Estado de las autonomías**



► **La propuesta socialista se rotula ‘federal’ pero es otra cosa: una reforma para hacer irreversibles las desigualdades ‘diferenciales’, la exclusión del español recurriendo a procesos de inmersión lingüística, la ‘ordinalidad’ en la financiación y la prelación entre comunidades**

rece de sentido cuestionar el acuerdo de 1978 por el hecho de que algunos lo hayan quebrado. El acuerdo era bueno y –más allá de las imperfecciones técnicas o de las insuficiencias políticas que cualquier proceso constituyente complejo revela en el largo plazo– ha permitido lograr ampliamente los objetivos sociales e institucionales básicos que nuestra Transición pretendía: una España plenamente democrática; una sociedad abierta, europea; una descentralización ambiciosa; un país, en suma, que arreglara sus problemas de convivencia, que pudiera progresar con justicia y equidad, y que tomara el paso de la historia occidental de la que inequívocamente formaba parte, pero a la que había dado la espalda durante cuarenta años.

Sorprende que los mismos que han llevado al puro caos, a la parálisis, a la violencia, a la fractura y a la ruina a la sociedad catalana se permitan emitir juicios críticos sobre la Transición española y las instituciones nacidas de ella, sobre las que sigue descansando la mera posibilidad de un día a día vivible en Cataluña. Pensar en un proceso constituyente catalán pactado entre nacionalistas es probablemente una de las escenas de política ficción más difíciles de concebir.

Es precisamente el éxito de ese proceso de modernización y de normalización democrática española el que se encuentra detrás de la radicalización nacionalista de la última década. España ni ha fracasado como democracia ni se ha disuelto en una Europa sin naciones y sin Estados, las dos grandes esperanzas del nacionalismo, y dos temas estrella de la nueva derecha populista, cuyas propuestas, en el fondo, se basan en el reconocimiento de que el nacionalismo tiene razón en su diagnóstico sobre España.

El proceso de desleimiento nacional español no ha tenido lugar, y la sociedad española –también la sociedad vasca y la catalana– no solo ha asimilado con naturalidad todo aquello que el secesionismo –que es minoritario en ellas– detesta, sino que se ha convertido en ejemplo de pluralismo, civismo y sociedad abierta. Por esta razón, el nacionalismo se ha hecho cada día más agresivo y ha desarrollado estrategias de homogeneización social forzosa –entre ellas, la lingüística– más intensas, desesperadas y coactivas.

En este contexto, el constitucionalismo debe dar dos pasos clave en su propia defensa. El primero es fijar la idea de que la condición no militante de la democracia española encuentra límites materiales en todo aquello que, de ser apro-



► **No se puede concebir la Unión Europea, ni el concepto mismo de Europa, sin la dimensión nacional o contra ella. Cuanto más fuertes sean las naciones que la componen, más fuerte y próspera será su unión y tendrá más capacidad de liderazgo**

bado, desnaturalizaría la esencia de cualquier sistema democrático –privación de derechos fundamentales a una parte de la nación, por ejemplo– o significaría no una reforma de la Constitución, sino su destrucción misma: supresión *de facto* de los artículos 1 y 2, por ejemplo, que liquidaría la forma de Estado y la Nación misma, es decir, lo que el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea define como identidad nacional y estructuras políticas y constitucionales fundamentales de los Estados que la forman, con especial mención a las funciones del Estado que tienen por objeto garantizar la integridad territorial.

También la UE, con su vasto y profundo acervo jurídico, impone límites materiales a la idea de una Constitución no militante: de hecho, todo el proceso de integración se asienta en la seguridad de que formar parte de la Unión implica compromisos políticos activos e irreversibles abiertamente contrarios a lo que el nacionalismo identitario defiende en la teoría y ejerce en la práctica. De otro modo: una democracia irrestrictamente no militante es incompatible con la clarísima militancia democrática de la Unión Europea.

El segundo paso es utilizar sin rubor la condición no militante de la Constitución –en la parte no afectada por los límites materiales descritos– para establecer un principio político operativo cristalino: si la Constitución no es militante, entonces una de las ideas que admite es que se reforme para que lo sea. A ese propósito, que sin duda implica un cambio estratégico fundamental en defensa de la Constitución y de la nación españolas, sirven las ideas que se han expuesto.

faes  
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:  
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>  
[www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org)

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta  
28014 Madrid  
Tif 915 766 857  
[info@fundacionfaes.org](mailto:info@fundacionfaes.org)  
[fundacionfaes@fundacionfaes.org](mailto:fundacionfaes@fundacionfaes.org)

DONACIONES

REDES SOCIALES

