

# DEFECTOS DE FORMA

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

I. CONSTITUCIÓN Y PROCESO CONSTITUYENTE.—II. LA SEPARACIÓN DE PODERES. EL PARLAMENTARISMO ESPAÑOL: 1. *El parlamentarismo en el Estado de partidos*. 2. *El sistema de partidos*. 3. *La relación Cortes-Gobierno*.—III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER: 1. *La división provincial*. 2. *La «cuestión regional»*: a) Del fuerismo al nacionalismo vasco. b) Catalanismo y nacionalismo. 3. *Estado integral y Estado de las autonomías*: a) La Constitución de 1931. b) La Constitución de 1978: a') *La generalización de las Autonomías*. b') *¿Homogeneidad o heterogeneidad?*—IV. EL NUDO GORDIANO DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.

La configuración actual del poder en España, tras treinta y cinco años de vida constitucional, adolece de defectos que en algunos casos, los menos, tienen su origen directo en la propia Constitución y en otros muchos en insuficiencias de las normas subconstitucionales. A veces porque la regulación jurídica de las instituciones tiene efectos disfuncionales, pero más frecuentemente por no haber servido para impedir o corregir prácticas viciosas siempre amenazantes en el parlamentarismo contemporáneo o inherentes a ese conjunto de representaciones y hábitos que se incluyen en el amplio concepto de cultura política. En lo que respecta a las instituciones del Estado, es decir, a las instituciones de ámbito nacional, el análisis de nuestra realidad puede utilizar como marco de referencia la situación actual del parlamentarismo europeo; el del sistema de organización territorial del poder, por el contrario, no puede hacerse por referencia a un modelo general, de manera que sus defectos derivan de una aplicación desviada del modelo original, o de insuficiencias del modelo mismo. El presente trabajo pretende ofrecer un breve análisis de algunos de esos defectos, los más visibles

o más generalmente reconocidos. De ese análisis pueden deducirse sugerencias sobre el modo de corregirlos o atenuarlos, pero no propuestas de reforma, que sólo tiene sentido hacer si, además de su corrección técnica, se toma en cuenta su factibilidad jurídica.

Punto de partida obligado de este análisis es naturalmente una breve ojeada al modelo de Estado que la Constitución estableció, aunque sólo desde la perspectiva que aquí importa.

## I. CONSTITUCIÓN Y PROCESO CONSTITUYENTE

Hay realidades indiscutibles porque se imponen con la fuerza de lo fáctico y juicios de los que es difícil disentir si no es desde fuera de la doctrina hoy prácticamente universal del constitucionalismo. Es evidente que ninguna Constitución de nuestra historia ha logrado encuadrar la acción política en un marco normativo tan preciso y eficazmente garantizado como el hoy vigente y que ninguna ha tenido sobre el ordenamiento jurídico una incidencia que ni de lejos pueda compararse. No es la primera que incorpora normas materiales y establece un sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad, pero la vigencia efectiva de esas normas, el goce de los derechos que directamente nacen de ellas y la eficacia y continuidad de la jurisdicción constitucional tienen tal dimensión, que la diferencia con lo logrado durante los agitados y breves años de existencia de la Segunda República pasa de lo cuantitativo a lo cualitativo. La constante apelación a la Constitución en los debates políticos y jurídicos, es buena prueba de su fuerza para dar forma al poder. Sobre ella se ha construido también una doctrina española del Derecho Constitucional de una amplitud y una riqueza nunca antes conocida.

Pero al margen del mérito de su contenido, la Constitución tiene el que viene de su simple existencia, que recae naturalmente en sus autores: en todos los españoles que asistieron a su nacimiento, pero más particularmente en los políticos que apartaron los obstáculos que se oponían a la obra o directamente contribuyeron a realizarla.

El recuerdo aun muy vivo de la guerra civil los impulsó a lograr a toda costa acuerdos que evitaran la repetición de la tragedia. La izquierda antifranquista aceptó la bandera bicolor y la Monarquía instaurada (más que restaurada) por el régimen anterior; los herederos de éste, la legalización de partidos hasta entonces más o menos sañudamente perseguidos y en especial, la del Partido Comunista, que en la ideología del franquismo era la encarnación del mal y de la antiEspaña. Los monárquicos y el propio Rey no pusieron reparo alguno a

que la Corona quedara reducida a una institución puramente representativas y privada de poderes propios, eliminando así el riesgo de injerencia del Monarca en la vida política que tan desastrosos resultados tuvo durante la Restauración. La opción monárquica implicaba la del régimen parlamentario, por oposición al presidencialista, ajeno a la tradición europea y más aun a la nuestra. Coincidentes también en la necesidad de que el nuevo Estado tuviera un fuerte componente social, todas las fuerzas políticas pusieron la necesidad de obrar en común por encima de sus propias preferencias y lograron alumbrar un texto consensuado, excepcional en la agitada historia política española.

Para llevar a cabo su obra, los hombres que hicieron la Constitución no podían inspirarse en nuestro propio pasado. Nuestro constitucionalismo, quebrado ya en 1923, fue recobrado en 1931 pero para desaparecer de nuevo tras unos años convulsos en 1936, a los que siguieron otros cuarenta de dictadura. En 1978, eran pocos los españoles para los que la vida constitucional era aun recuerdo y no sólo historia. Esta lejanía temporal iba acompañada por una también muy amplia lejanía espiritual. Entre los que aún guardaban el recuerdo de la Segunda República había en nuestro pueblo dos posturas enfrentadas: la de quienes habían sufrido los rigores de la represión franquista y la añoraban, y la de quienes se gloriaban de haber contribuido a su destrucción. Eran sin embargo muy pocos los políticos, si es que había alguno, que salvo en el plano de la pura retórica, viesan en la República un modelo a imitar. A falta de modelos propios, salvo en lo que toca a la organización territorial, los autores del texto hubieron de buscarlos en el Derecho Comparado y es fácil rastrear el origen de muchas fórmulas e instituciones: pocas del derecho francés, alguna más del derecho italiano y las más abundantes del alemán, cuya influencia es palmaria en la concepción de los Derechos Fundamentales (1), y sobre todo, en lo que aquí importa, en la configuración de la jurisdicción constitucional y de algunas instituciones del régimen parlamentario.

Pero para el análisis de nuestra práctica constitucional, mucho más importante que rastrear las influencias extranjeras en la redacción del texto, es recordar el ambiente en el que esta tarea se llevó a cabo. Con frecuencia se recuerda la espantosa virulencia terrorista de aquellos años, pero la incidencia de esta lacra sobre el proceso constituyente no fue directa, sino indirecta. Las organizaciones terroristas de la época, ETA, los GRAPO y algunos grupúsculos de

---

(1) Algunos de los enunciados concretos provienen sin embargo de la Constitución italiana. Por el contrario, en lo que respecta a los derechos sociales, frente a la técnica alemana de una sola cláusula, nuestra Constitución optó por una enumeración minuciosa que enlaza con la Constitución de 1931 y utiliza fórmulas de la Constitución italiana y en algún punto de la portuguesa.

extrema derecha o extrema izquierda, no se proponían ni podían conseguir por sí mismos el derrocamiento del sistema democrático, pero sí desencadenar la reacción de fuerzas vinculadas a los sectores sociales que hubieran preferido la continuidad del régimen anterior, especialmente presentes en algunas instituciones. La temida reacción de estas fuerzas podría eventualmente buscar justificación también en la debilidad o inestabilidad de los Gobiernos o en los excesos de los nacionalismos periféricos, a los que, de otra parte, era urgente dar alguna satisfacción, pues la petición de autonomía iba frecuentemente vinculada, y no sólo en las manifestaciones nacionalistas, con la de libertad.

Las Cortes que hicieron la Constitución tenían conciencia clara de la necesidad de prevenir estos riesgos y atender esas urgencias y es esta preocupación la que explica el acogimiento de fórmulas que fueron útiles en su momento, pero que han devenido disfuncionales e incluso perturbadoras. De una parte, las destinadas a asentar un sistema de partidos sólido y hacer posible la existencia de Gobiernos estables y fuertes; de la otra, las utilizadas para resolver apresuradamente el sempiterno problema de la organización territorial del poder. La peculiaridad de estas últimas no hace posible contrastar nuestra situación con la de otros sistemas del mismo género. El análisis de nuestro parlamentarismo no puede hacerse, por el contrario, sin situarlo en el marco de la situación actual de esta forma de gobierno.

## II. LA SEPARACIÓN DE PODERES. EL PARLAMENTARISMO ESPAÑOL

### 1. *El parlamentarismo en el Estado de partidos*

Nuestro parlamentarismo, como todos los contemporáneos, es el propio de un Estado de partidos, un concepto acuñado por la doctrina alemana del período de entreguerras (2), cuyo uso se ha generalizado desde entonces. Sería inútil, además de imposible, resumir aquí las características propias de este parlamentarismo, que a juicio de algunos ha dejado de serlo, pues en el Estado de partidos la democracia representativa se ha transformado en democracia plebiscitaria (3). Características por lo demás cambiante, pues este parlamentarismo no es realización de una teoría, sino producto de las transformaciones

---

(2) GARCÍA PELAYO ofrece un excelente resumen de esa doctrina en el Capítulo II de *El Estado de partidos* (Alianza Editorial, Madrid, 1986).

(3) Un resumen del pensamiento de Leibholz, con algunas indicaciones bibliográficas, puede verse en mi trabajo «La representación política», incluido en *La forma del Poder* (3.ª ed., vol. II, Madrid, CEPC, 2013), especialmente págs. 617 y sigs.

que el cambio social ha producido en instituciones configuradas de acuerdo con un modelo teórico procedente del pasado (4). El valor normativo que a tal modelo se atribuye, hace que el análisis del parlamentarismo actual prescinda frecuentemente del contraste con la práctica anterior, y adquiera tintes de crítica ideológica (5).

Pero al margen de la existencia o inexistencia de este sesgo ideológico, es evidente que el parlamentarismo actual es bien distinto del existente en el siglo XIX e incluso a comienzos del XX. La democratización de la sociedad, ha transformado los viejos partidos de notables en partidos de masas. Partidos cuya finalidad última es, como la de aquéllos, gobernar el Estado de acuerdo con ciertas ideas y valores y como finalidad inmediata e instrumental la consecución y el mantenimiento del poder, pero que, a diferencia de aquéllos, son organizaciones permanentes, servidas por cuadros profesionales y cuya financiación requiere cuantiosas aportaciones externas. Estructuras jerarquizadas en las que el poder tiende a concentrarse en la cúpula dirigente, cuya voluntad se impone a todos sus miembros en virtud de una «disciplina de partido» que reduce hasta casi anularla la capacidad de estos para orientar la política de éste y que cuando estos miembros ostentan funciones públicas, se traduce en una «disciplina de voto» que hace del titular del cargo, especialmente de parlamentario individual, simple portavoz de decisiones ajenas (6).

Esta nueva estructura es eficaz, casi indispensable, para afrontar con éxito la lucha por el poder, pero entraña riesgos graves de degeneración bien conocidos y muchas veces denunciados. En los partidos de masa, hay una tendencia inherente a invertir la relación entre finalidad última y finalidad inmediata, haciendo de aquélla instrumento de esta. En la lucha por el poder, los valores y las ideas que son la finalidad proclamada del partido se mantienen en los programas electorales, pero como meros señuelos para atraer el voto de los ciudadanos. Una vez en el poder, el partido (o sus dirigentes), se sienten autorizados para dejar

---

(4) Es evidente que en rigor no cabe hablar de «modelo teórico» con referencia a una forma de gobierno que no surge de teoría alguna, sino de un proceso histórico a lo largo del cual se intenta combinar primero la soberanía del monarca con la de la nación y más tarde, excluido ya el principio monárquico, establecer una separación funcional entre el órgano que representa la soberanía nacional y el que asume las tareas de gobierno. Las «teorías» del parlamentarismo son todas en cierto sentido justificaciones *post festum* de soluciones prácticas y por eso no hay una teoría única, sino muchas. Todas las construidas en el siglo XIX parten implícitamente de una visión de la sociedad muy distinta de la nuestra. Sólo en ese sentido cabe reducirlas a unidad.

(5) Algunas reflexiones sobre el tema en mi trabajo «Los poderes del Estado», en *La forma del poder*, cit., vol II, especialmente págs. 586 y sigs.

(6) Una excelente descripción sintética de esta realidad es la ofrecida por García Pelayo en el libro citado *supra*.

de lado los programas electorales o postponer su realización hasta el indefinido futuro en el que las circunstancias lo permitan (7). En otro orden de cosas, la necesidad de contar con los muy considerables recursos financieros que requiere el funcionamiento de la estructura permanente y la realización de costosas campañas electorales, crea el riesgo de que el partido aproveche el poder alcanzado en las instituciones públicas para recabar fondos a cambio de la adjudicación de contratos, otorgamiento de concesiones, recalificaciones urbanísticas, o favores de cualquier otro género. Esta actuación al margen de la ley lleva además casi inevitablemente a que las personas que participan en ella se sientan tentados a utilizarla en beneficio propio y frecuentemente lo hagan, generando redes de corrupción que encuentran complicidades en el seno del partido.

Pero aun depurada de todos sus vicios, la nueva realidad de los partidos altera tanto el equilibrio entre las instituciones propias del parlamentarismo que pone en cuestión su propia razón de ser. El Parlamento, no es hoy, como en su imagen ideal, un cuerpo integrado por representantes individuales que actúan con plena libertad y no están sujetos a mandato imperativo alguno, sino por grupos, cuya voluntad se impone a la de sus miembros (8). Esta nueva estructura condiciona el ejercicio de todas las funciones del Parlamento e invierte la relación entre éste y el Gobierno que, en contra de lo predicho por Redslob (9), lejos de quedar reducido a simple «recadero» de aquél, tiende a convertirse en su señor. La percepción social de esta situación, a su vez, hace que el voto de los ciudadanos esté determinado más por el candidato que el partido propone a la Presidencia del Gobierno, que por la calidad de los candidatos a representarlos en el Parlamento, que son vistos más bien como compromisarios.

Nuestros ordenamientos no pueden eliminar estas tendencias inherentes del parlamentarismo contemporáneo, pero tampoco deberían ignorarlas permitiendo

---

(7) En algunos casos, la renuncia a los principios se presenta como sacrificio impuesto por la ética de la responsabilidad, pero como es obvio esta argumentación es insostenible cuando la realidad a cuyas exigencias se sacrifican las promesas hechas de acuerdo con las propias convicciones era ya conocida cuando se hicieron. No es éste el lugar adecuado para enumerar los muchos ejemplos que nuestra vida política ofrece de este género de actuaciones.

(8) Como he señalado en otro lugar «Los poderes del Estado», ahora en *La Forma del Poder* —3.ª ed., vol. II—, también en el Parlamento decimonónico había una cierta subordinación del representante individual al grupo, como puede verificarse en los Diarios de Sesiones y evidencia el esfuerzo de Bentham para justificarla. La realidad actual es sin embargo sustancialmente no sólo por la intensidad de la sujeción, sino sobre todo porque la voluntad que se impone no es la del grupo parlamentario, en cuya formación participan sus miembros, sino la del partido, es decir, la de sus dirigentes.

(9) Robert REDSLOB: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, Tübingen 1918.

que se desplieguen sin trabas hasta el punto de poner en riesgo la legitimidad del sistema. La tarea de frenar sus excesos autodestructivos es sin duda muy ardua, no sólo por la fuerza de esas tendencias, sino, sobre todo, porque han de llevarla a cabo los propios partidos, que canalizan el acceso de la voluntad popular al Parlamento y a través de él al resto de los poderes del Estado. Pero su dificultad no dispensa de la necesidad de acometerla y realmente así se hace en todos los Estados europeos, aunque con muy diferentes grados de energía y de acierto.

En España, por desgracia, con poca energía y escaso acierto. En un trabajo publicado hace más de veinte años (10), el profesor Aragón Reyes advertía del riesgo de que el parlamentarismo español, como otros del sur de Europa, quedara reducido a una caricatura. Quizás la expresión sea excesivamente dura, pero es evidente que la capacidad de nuestro parlamentarismo para legitimar el ejercicio del poder es inferior a la de la mayor parte de los países al norte de los Pirineos. En opinión de Aragón, este «parlamentarismo enfermizo» que sólo se ha producido en algunos países del sur de Europa no es producto en nuestro caso de las normas constitucionales, sino de normas infraconstitucionales y de la práctica política. Sin duda es la práctica, o más precisamente, la cultura política que en ella se expresa, la raíz última de las dolencias de nuestro parlamentarismo. Pero esta práctica patógena no se manifiesta sólo en actuaciones al margen de las normas o que aprovechan los resquicios que éstas dejan, sino también en la pasividad normativa o en la creación de normas que son ineficaces para impedir el desarrollo de las tendencias degenerativas o que incluso las potencian. En ocasiones tal vez por conveniencia de los propios partidos, pero en muchas otras porque la necesidad de lograr finalidades acuciantes lleva a desdeñar los efectos perversos que esa normas puedan generar a la larga. Lo malo de este modo de proceder es que las normas siguen produciendo efecto después de alcanzados los fines pretendidos y algún ejemplo de esto hay en la Constitución.

Antes de pasar al análisis de nuestro ordenamiento es obligado advertir sin embargo que no son las tendencias inherentes al parlamentarismo de partidos, ni el mayor o menor acierto del legislador para frenarlas, las causas principales de la crisis que actualmente vivimos. Según datos del Eurobarómetro, en el año 2013 sólo el 28 por 100 de los europeos confiaba en sus Parlamentos (11), y hay razones

---

(10) «Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: Información parlamentaria y función de control», en el libro colectivo *Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias* (Madrid, CEPC, 1994). Actualmente recogido en *Estudios de Derecho Constitucional* (3.ª ed., CEPC, 2013), págs. 699 y sigs.

(11) Este porcentaje general es la media de porcentajes nacionales muy diferentes. En el caso español apenas supera el 9 por 100.

para pensar esta crisis no sólo no ha mejorado, sino que afecta a todas las democracias parlamentarias, es decir, también a los sistemas presidenciales (12).

Parece razonable pensar que esta crisis es manifestación de la crisis general de la política, de la frustración de los ciudadanos ante la impotencia del Estado nacional, marco necesario de la política nacional y actor indispensable de la internacional, para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la globalización económica. En el caso de los Estados miembros de la Unión Europea, impotentes también, aunque de manera muy diferenciada, para resistir la política fiscal que esta impone. Esta política elaborada por instituciones puramente tecnocráticas o por órganos dóciles a la voluntad de los Estados más fuertes, impide u obstaculiza la subida de impuestos directos, fuerza la reducción de los gastos y en consecuencia disminuye el sistema de prestaciones sociales propio del Estado de bienestar. Tal vez también la crisis se haya visto acentuada por las irracionales esperanzas depositadas en la capacidad de las redes sociales para generar una especie nueva de democracia directa en el ciberespacio.

Pero estas grandes cuestiones no pueden ser tratadas aquí, aunque sea indispensable aludir a ellas para subrayar las dificultades suplementarias con las que el intento de corregir los defectos de nuestro parlamentarismo tropieza en una situación de crisis general del sistema y el limitado alcance de las reformas que pueda inspirar el análisis que sigue.

## 2. *El sistema de partidos*

Siguiendo el ejemplo de otras Constituciones posteriores a la Segunda Guerra, el artículo sexto de la nuestra, constitucionaliza la existencia de los partidos políticos. Reconoce, de una parte, su función esencial como cauces, si no únicos, sí fundamentales de la relación entre la sociedad y el Estado, y garantiza de la otra su libertad de actuación y la libertad de crearlos, limitada sólo por la obligación de dotarse de una estructura interna y de modos de funcionamiento democráticos. Los términos de esta obligación son más bien vagos, puesto que el precepto contiene una referencia genérica a la Constitución y una remisión abierta a la ley, pero la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia la ha precisado en muchos extremos (13).

---

(12) Jorge LANZARO (ed.), *Parlamentarismo y Presidencialismo en América latina y Europa Meridional* (Madrid, CEPC, 2012)

(13) Las sentencias sobre la materia son muy numerosas. La sentencia 48/2003, que resolvió el recurso presentado frente a la LO 6/2002, hace una completa sistematización de las anteriores.

En términos formales, la primera ley de partidos dictada en virtud de esta remisión es la Ley Orgánica 6/2002, pero de hecho, a diferencia de lo ocurrido en otros países, en España la necesidad de regular los partidos para hacer posible su existencia, era tan apremiante que se llevó a cabo mediante una ley aprobada dos días antes de que lo fuera la Constitución. Una vez satisfecha esta necesidad, nuestros legisladores dejaron de lado el asunto durante veinticinco años, hasta que para satisfacer una necesidad bien distinta, la de abrir una vía no estrictamente penal para la ilegalización de los partidos que formaban el entorno de la organización terrorista ETA, la norma preconstitucional fue derogada y sustituida por la antes citada Ley Orgánica. Junto a la detallada regulación de los supuestos que pueden llevar a la ilegalización de los partidos y al procedimiento para acordarla, esta ley contiene unas pocas normas, vagas y de dudosa eficacia, que desarrollan el mandato constitucional respecto de la estructura y funcionamiento de los partidos, pero desde el punto de vista que aquí interesa, el precepto más significativo es el de su artículo 8.º, que impone a los afiliados de los partidos, entre otras, la obligación de «compartir sus finalidades y colaborar para su realización» y la de «acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos». No prevé sanción alguna para la infracción de estas genéricas y difusas obligaciones, pero no sería técnicamente imposible, aunque prácticamente improbable, que los partidos apelasen a este precepto para reforzar su disciplina interna, haciendo valer ante los tribunales las sanciones impuestas a sus miembros en aplicación de sus propios estatutos. En todo caso, el precepto pone de manifiesto que a nuestros legisladores les preocupan más las dificultades que para los partidos y tal vez para el Estado entraña la falta de disciplina interna que los efectos perturbadores que para los unos y el otro conlleva su exceso.

Más de un cuarto de siglo transcurrió también desde la entrada en vigor de la Constitución hasta la promulgación de la primera ley de financiación de los partidos (Ley Orgánica 3/1987). Su manifiesta ineficacia para combatir la corrupción institucional y personal, puesta de relieve por sucesivos escándalos, llevó, al cabo de otros veinte años, a su derogación y sustitución por otra norma (Ley Orgánica 8/2007, de 28 de octubre), que a su vez, y esencialmente por el mismo motivo, ha sido reformada por la Ley Orgánica 5/2012, de 4 de julio (14).

---

(14) En el momento de escribir este trabajo (marzo de 2014) está en curso un proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos que modifica diversos preceptos de la ley últimamente citada, así como de la Ley de Partidos de 2007 y la del Tribunal de Cuentas. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto (Dictamen 57/2014, de 20 febrero), subraya el carácter poco innovador de la nueva regulación y señala algunas debilidades en relación con su finalidad. Formula una observación esencial respecto de la

Son pocas las democracias constitucionales, si es que existe alguna, que hayan logrado configurar un sistema de financiación de los partidos políticos plenamente satisfactorio desde los distintos puntos de vista (equidad, suficiencia, publicidad, etc.), pero pocos son más defectuosos que el nuestro. Pese a su tardanza en acometer la tarea, nuestros legisladores no la abordaron con rigor y ni siquiera parecen haber tenido en cuenta las enseñanzas del Derecho Comparado. Todavía hoy los partidos no están obligados a asegurar por sí mismos, y mediante instrumentos eficaces, la publicidad de sus ingresos y gastos, como hace por ejemplo la legislación alemana, tan frecuentemente inspiración de la nuestra. Los frecuentes casos de corrupción son presentados por los partidos como sucesos aislados, delitos de individuos concretos que los tribunales penales han de condenar, no como un riesgo estructural que la legislación sobre partidos debería prevenir.

El complejo normativo que define el régimen de los partidos políticos no se reduce sin embargo a esta legislación específica, cuya eficacia para alcanzar sus fines declarados ha sido hasta ahora más bien escasa. Junto con ella está integrado por normas de distinta naturaleza, entre las que sobresalen por su importancia las de la legislación electoral y las de los Reglamentos parlamentarios.

Las normas legales que regulan las elecciones al Congreso de los Diputados (15) son, como las que regulan el régimen de los partidos políticos, y por las mismas razones, anteriores a la entrada en vigor de la Constitución y no fueron modificadas hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral (Ley Orgánica 5/1985), modificada en sucesivas ocasiones y complementada por diversas leyes sectoriales. Un elemento esencial de esta regulación preconstitucional (la provincia como circunscripción electoral) pasó además a la propia Constitución.

Los principales defectos que se reprochan esta legislación son, de una parte, la escasa proporcionalidad del sistema, de la otra, la limitación de la libertad de los electores, obligados a optar entre listas cerradas y bloqueadas, que no permiten tomar en cuenta preferencias por candidatos individuales. No es infrecuente afirmar que estos defectos son imputables exclusivamente a la ley, no al marco que el artículo 68 de la Constitución le impone, pero esta afirmación ha de ser matizada, pues como muestra el *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral* (16), las diferencias demográficas entre provincias impo-

---

modificación de la Ley de Partidos, pero las debilidades más significativas son las que afectan al nexo entre el partido y las fundaciones que de él dependen.

(15) No toda la legislación electoral está en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, ni son las elecciones al Congreso las únicas que en ella se regulan. Para el análisis del parlamentarismo de partidos, puede centrarse en ellas por razones obvias.

(16) Madrid, CEPC, 2009. *Vid.* especialmente págs. 121-152

nen límites muy severos a la proporcionalidad (17) que sin embargo la propia Constitución impone y que sin duda favorece más la disciplina de partido que la representación mayoritaria. Es indudable que esa disciplina se ve muy reforzada por el sistema de listas cerradas y bloqueadas establecido por la ley, y que la apertura y el desbloqueo de las listas contribuiría a debilitarla, pero el fundamento último de esa disciplina está en el poder que la confección de las listas otorga a los órganos dirigentes de los partidos.

La opción constitucional por la representación proporcional estuvo parcialmente determinada, como la de la ley electoral por el cierre y bloqueo de las listas, por el deseo de asegurar la existencia de un sistema de partidos fuerte, integrado por un número no excesivamente alto de formaciones bien cohesionadas. La importancia primordial de esa finalidad en los momentos iniciales, está fuera de duda. Aunque probablemente el simple contraste con la realidad hubiera bastado para reducir el número explosivo de partidos que inicialmente pretendieron su inscripción en el registro, el legislador no podía ignorar la amenaza que esa fragmentación implicaba para la democracia. Como tampoco desconocer la urgente necesidad de proporcionar a partidos de nueva creación, o que durante cuarenta años habían existido sólo en la clandestinidad, un marco normativo que facilitase su actuación como unidades de decisión y acción.

La finalidad perseguida, que era primordial por ser urgente, ha sido alcanzada con éxito, dando lugar a un bipartidismo imperfecto que ha hecho posible la alternancia en el poder y la existencia de Gobiernos estables. Tanto en el mundo político como en el académico no son pocos, por ello, quienes sin negar la existencia de los defectos, sostienen que la conveniencia de no poner en peligro lo ya logrado, desaconseja el desbloqueo o la apertura de las listas, y más aún la sustitución del sistema proporcional por el mayoritario (18). El supuesto implícito de esta postura es sin embargo, el de que estos defectos no incapacitan a los partidos para desarrollar las funciones que la Constitución les atribuye y que son su razón de ser, y cabe pensar que ese supuesto ya no existe. En los últimos años, en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas y en

---

(17) Quienes más vehementemente abogan por la proporcionalidad del sistema no intentan remediar sin embargo la diferente ponderación que este hace de los votos emitidos en las distintas provincias, muy beneficiosa para las menos pobladas, sino la divergencia entre el número de diputados y el número de votos obtenidos por los diferentes partidos. Como es evidente, esta divergencia está en función de la concentración territorial del voto y sólo podría ser corregida por un sistema electoral en distrito único.

(18) Un excelente ejemplo de esta postura ofrece el trabajo de Alfonso Fernández Miranda «Sobre la reforma electoral», publicado en el *Informe del Consejo de Estado* cit. sup., págs. 673-704. El ejemplo es tanto más significativo cuanto que su autor es también un duro crítico de la «partitocracia».

las de otros centros públicos o privados, los partidos son una de las instituciones menos apreciadas por los ciudadanos y por eso difícilmente capaces de formar su opinión y servirles como instrumento de participación política. Y como las alternativas posibles a la democracia de partidos son hoy por hoy puras entelequias, la defensa de la única democracia posible requiere librarlos de esos defectos degenerativos, aunque para lograrlo se haya de aceptar el riesgo de que se produzca un cierto fraccionamiento del sistema de partidos y una disminución de la estabilidad gubernamental.

Un aligeramiento del peso del partido sobre el parlamentario individual, tal vez menor, pero no desdeñable, podría conseguirse también mediante la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para eliminar ciertas peculiaridades de nuestro procedimiento legislativo muy estrechamente ligadas entre sí y que convendría reformar, no sólo para incrementar la libertad de acción del diputado frente a su grupo, sino también para reducir el efecto perturbador de la presencia de los medios sobre las actividades parlamentarias.

En sus grandes rasgos, nuestro procedimiento legislativo se acomoda a la pauta común en el continente europeo: debate de totalidad en el pleno (si hubiera lugar) y tras ello, paso del proyecto a comisión, la cual nombra una ponencia encargada de redactar un informe sobre el proyecto (proposición) y las enmiendas presentadas, que es objeto después de deliberación en el seno de la Comisión, cuyo dictamen se eleva por último al Pleno para debate y decisión.

Salvo excepciones, en el derecho parlamentario europeo, la ponencia nombrada por la Comisión es una ponencia individual, un ponente, cuyo Informe se limita a analizar el texto del proyecto y de las enmiendas presentadas para facilitar el trabajo de la Comisión. El informe no refleja ni puede reflejar, en consecuencia, un acuerdo entre los distintos grupos, que sólo puede alcanzarse a través del debate en el seno de la Comisión, que por lo general tiene lugar a puerta cerrada y cuyos resultados se dan a conocer a través de la correspondiente acta. En España, por el contrario, la ponencia designada por la Comisión es plural, con presencia de los distintos grupos y es por eso en el seno de la ponencia en donde se lleva a cabo la negociación entre estos. El Informe que llega a la Comisión vincula en consecuencia en gran medida a sus miembros, que tienen pocas posibilidades de introducir cambios en él. El objeto real del debate de la Comisión, en el que está presente la prensa y que es reproducido literalmente en el Diario de Sesiones, no es por eso, salvo excepciones, la búsqueda del acuerdo, el acercamiento de las posturas, sino más bien la acentuación de las diferencias que entre ellas existen. Una anticipación de lo que después sucederá en el pleno.

Pero dejando de lado la duplicación superflua del mismo debate a que da lugar esta «variante» característica de nuestro procedimiento legislativo, lo que ahora interesa subrayar es la limitación que la misma entraña para la libertad de acción de los «simples diputados». Además de un portavoz como representante general en el Congreso, cada Grupo designa su portavoz en el seno de las distintas Comisiones y por lo general son estos portavoces los que integran las distintas ponencias. Con lo que queda reducida a la nada la capacidad del diputado para hacer valer sus propias opiniones. Como garantía última frente a los díscolos, el Reglamento del Congreso (art. 85.1) prohíbe el voto secreto en el procedimiento legislativo.

A diferencia de las limitaciones analizadas en el apartado anterior, la eliminación de estas no requiere cambio legislativo ni constitucional, sino sólo reforma del Reglamento del Congreso, pero esto no la hace más fácil pues en la práctica este Reglamento ha resultado ser tan rígido como la Constitución misma. Hasta el punto de que ha sido necesario acudir a una «fuente» peculiar, las «Resoluciones interpretativas» de la Presidencia, para regular materias tales como el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, o el de control del Gobierno.

### 3. *La relación Cortes-Gobierno*

La última de las tendencias perturbadoras del parlamentarismo de partidos que antes se señalaban, la que lleva a situar al Gobierno por encima del Parlamento, se ve acentuada en los Países miembros de la Unión Europea por el papel que los Gobiernos juegan en la creación de normas que, como parte del Derecho de la Unión, vinculan a los Parlamentos nacionales. Para limitar en lo posible este desplazamiento del Parlamento, que es realmente una reducción de la legitimidad democrática, y al tiempo poner límites a la transferencia de poderes a la Unión y protegerse frente a los eventuales excesos que ésta haga de los transferidos, muchos Estados, y alguno de ellos más de una vez, han reformado sus Constituciones. No así en España, a pesar de que las dos únicas reformas constitucionales que hasta el presente se han hecho son resultado de nuestra pertenencia a la Unión.

Pero además de carecer de normas que puedan contribuir a reducir en lo posible la hegemonía gubernamental, nuestra Constitución da al Gobierno competencias legislativas que la hacen aún mayor. Junto a las derivadas de su poder de iniciativa o de su participación en el procedimiento legislativo ordinario,

nuestro Gobierno dispone de la de dictar normas con valor de ley con una amplitud y una fuerza ciertamente singulares.

Los Decretos-leyes, una fuente del derecho que nuestro ordenamiento incluye a partir de la Dictadura de Primo de Rivera y que desde entonces se ha mantenido, existe con esa misma denominación también en el italiano y no sé si en algún otro; pero con denominaciones distintas, en todos o la mayor parte de los países continentales, el Ejecutivo dispone de la capacidad de dictar normas con fuerza de ley en caso de necesidad. En todos ellos, sin embargo, esta capacidad extraordinaria está reservada a la Jefatura del Estado, o requiere su colaboración y su uso está severamente limitado, tanto en lo que toca a los supuestos que lo permiten, como en lo concerniente a la potestad que el Parlamento conserva para corregir los excesos.

Así, por ejemplo, en Italia, que según parece fue el modelo que los autores de la Constitución siguieron, el Parlamento ha de pronunciarse sobre el Decreto-ley dentro de los seis días siguiente a su publicación, y no, como entre nosotros, para ratificarlo o «derogarlo», sino para aprobarlo o declararlo nulo *ab initio*, con lo que no habrá tenido más consecuencias que las que el Parlamento decida en su caso conservar.

En España por el contrario, la «provisionalidad» del Decreto-ley es bien singular, pues su derogación no impide que haya tenido plenitud de efectos desde su publicación. Es cierto que la Constitución prohíbe que el Decreto-ley sea utilizado para regular determinadas materias y sólo autoriza recurrir a él en caso de extraordinaria y urgente necesidad, pero como le experiencia enseña, estas limitaciones (la segunda de las cuales es difícilmente controlable por la jurisdicción constitucional) no han impedido que los Gobiernos hagan un generoso de esta competencia para dictar normas con valor de ley. Así, durante la primera mitad de la presente legislatura, por ejemplo, el Gobierno la ha utilizado en más de medio centenar de ocasiones. La cifra es sin duda excepcionalmente alta, pero por eso mismo más expresiva del riesgo que la institución entraña (19).

La moción de censura constructiva que nuestra Constitución incluye siguiendo también en esto el modelo alemán, sacrifica la capacidad del Congreso para controlar (20) la acción del Gobierno en aras de la estabilidad de éste. Su

---

(19) Para incrementar aún más la hegemonía gubernamental, el Reglamento del Congreso de los Diputados deja en manos de la mayoría la decisión de tramitar el Decreto-ley ya aprobado, como proyecto de ley, que una reciente propuesta de reforma reglamentaria que he conocido por la prensa, pretende convertir en automática.

(20) La capacidad de nuestras Cortes para controlar la acción del Gobierno no se ve favorecida tampoco por la regulación reglamentaria de sus instrumentos clásicos: preguntas e interpelaciones. Esta regulación, contenida sobre todo en una «Resolución interpretativa» dictada

eficacia para lograr esta finalidad no es clara, pues aunque permite que Gobiernos débiles alarguen su vida, no les devuelve las fuerzas perdidas. Por el contrario, es indudable que la transformación del debate de censura al Gobierno en un debate de investidura del candidato propuesto, dificulta extraordinariamente la presentación de la moción y a veces la imposibilita. En la medida en la que, de este modo, contribuye a acentuar el desequilibrio entre Cortes y Gobierno, parece que tal vez haya llegado el momento de abandonar un modelo que pocas Constituciones han seguido y que además de esa contribución al desequilibrio, acentúa las tendencias «presidencialistas» del sistema (21).

Esta breve revisión de la situación actual de nuestro sistema de división horizontal del poder no puede cerrarse sin hacer referencia al daño que a la división entre poderes políticos y poderes jurisdiccionales, o más simplemente, entre jurisdicción y política, ha originado la tendencia de los partidos a repartirse, en proporción a sus fuerzas, la designación de los miembros del Tribunal Constitucional. Ese daño no deriva directamente de las normas constitucionales, sino de la aplicación que los partidos hacen de ellas. La tendencia de estos a colonizar el Tribunal Constitucional sí se ve sin embargo enormemente estimulada por la legitimación que la Constitución [art. 162.1.a)] otorga a cincuenta diputados o senadores para interponer el recurso de inconstitucionalidad. En un sistema cuasi bipartidista como el nuestro, es sólo el «primer partido de la oposición» el que puede hacer uso de esta facultad, también inspirada en el modelo alemán y también muy escasamente recogida por otras Constituciones, y como la experiencia enseña, no duda en aprovecharla para seguir ante el Tribunal Constitucional la contienda política que perdió en las Cámaras. Es dudoso que

---

por la Presidencia del Congreso en junio de 1996, prevé que todas las preguntas para las que se requiere respuesta oral en el pleno se concentren en una sola sesión semanal por un tiempo que no debe exceder de dos horas. Añadida esta restricción a la que resulta del muy breve tiempo (cinco minutos) que el Reglamento concede para la suma de todas las intervenciones relacionadas con cada pregunta, se requeriría una formidable habilidad parlamentaria para dotar de alguna eficacia a este instrumento de control. De que nuestros políticos no la poseen tenemos prueba semanalmente en las penosas «sesiones de control» de ambas cámaras. Tal vez sea también la carencia de habilidad de nuestros parlamentarios la razón que explica el poco uso que entre nosotros se hace de las interpelaciones y de su dudosa eficacia. No es que el Reglamento invite a utilizarlas, pues las condiciones a las que las sujeta y sobre todo el largo plazo que impone entre la presentación de la interpelación y su práctica, reducen su capacidad como instrumentos de control. En este caso, sin embargo, la misma «Resolución interpretativa» de la Presidencia antes citada, que pese a su denominación no se limita a interpretar el Reglamento, ha creado una figura nueva, las interpelaciones urgentes, que permiten acortar los largos plazos impuestos por el Reglamento.

(21) En la preparación de este artículo he podido servirme del excelente análisis que en un estudio sobre este tema hace Fernando Simón Yarza, de la Universidad de Navarra, que esta revista espera publicar en un próximo número.

la eliminación de esta legitimación pudiera disminuir, ni siquiera mínimamente, la eficacia del control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes, pero es seguro que su mantenimiento acrecienta el riesgo de que disminuya la autoridad del órgano encargado de asegurarla.

### III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER

#### 1. *La división provincial*

El problema de la organización territorial del poder está planteado desde el comienzo de nuestro constitucionalismo. La Constitución de 1812 consagró los dos artículos que integran el Capítulo I del Título II al territorio de «las Españas». El primero de ellos, el décimo, enumeraba, con sus denominaciones tradicionales, las distintas partes del «territorio español» en los cuatro continentes por los que entonces se extendía. Pero lo que este precepto ofrece es una solución provisional, pues a continuación, en el siguiente artículo, la Constitución encomienda a una futura ley constitucional, la tarea de establecer «una división más conveniente del territorio español», que habrá de llevarse a cabo «luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan».

En el debate de la Comisión sobre este precepto se opusieron ya dos posturas que en buena medida siguen vivas, e incluso se prefiguró la solución intentada a partir de 1931 para conciliarlas. De un lado estaban quienes se resistían a sacrificar por entero al ideal liberal de una nación de ciudadanos iguales el autogobierno de los antiguos reinos y principados; era la postura de muchos diputados americanos y, entre los peninsulares, también de muchos catalanes, navarros, vascos y gallegos. Del otro, los liberales, que dominaron las Cortes y que rechazaban como incompatible con la soberanía nacional cualquier particularismo en el gobierno de las provincias.

Las primeras Cortes ordinarias atendieron tan pronto como pudieron la encomienda de las Constituyentes, ordenando a la Regencia la presentación de un «plan de división política más conveniente del territorio de la Península y sus islas adyacentes, para proceder a su examen y aprobación», pero la ejecución del plan fue frenada por el Consejo de Estado antes del regreso del Rey Fernando VII, y éste acabó con el plan, la Regencia y las Cortes.

De nuevo en 1821, al iniciarse el Trienio Liberal, acometieron las Cortes la reforma de la división territorial ordenada en 1812, aunque con un espíritu menos radical que el que animaba a los hombres de las Cortes constituyentes;

más dispuestos a aceptar, aunque con relucencia, los vestigios del pasado (22). En esta segunda ocasión, la reforma fue aprobada por Decreto de las Cortes el 27 de enero de 1822 y aplicada para organizar las Diputaciones provinciales y nombrar los respectivos jefes políticos, pero estuvo en vigor apenas dos años, pues en diciembre de 1823 fue borrada de la historia como todo lo hecho durante «los tres mal llamados años».

La culminación del proceso abierto por el artículo 11 de la Constitución de 1812, se produjo paradójicamente cuando ésta no estaba ya en vigor, durante la regencia de María Cristina y siendo Cea Bermúdez jefe del Gobierno, mediante el Decreto de 30 de noviembre de 1833, cuyo autor, Javier de Burgos, era un afrancesado muy alejado del radicalismo doceañista. Su obra, muy cercana al Decreto de 1822, divide el territorio nacional en 49 provincias, pero al enumerarlas incluye 43 de ellas en las 15 regiones tradicionales (algunas incluso subdivididas en reinos), de manera que sólo 6 (las dos provincias insulares, Navarra y las tres provincias vascas) no aparecen adscritas a región alguna. Como estas regiones tradicionales no tienen competencias propias y jurídicamente carece de sentido su mención en el Decreto que aparentemente ponía término a su existencia, cabe pensar que la inclusión se debe a razones políticas y algunos indicios hay de ello (23). Fuera o no esa la intención de sus autores, el Decreto ha contribuido a preservar la imagen de estas viejas divisiones en la memoria de los españoles como realidades con características propias.

Aunque esas viejas unidades territoriales se corresponden en alguna medida con las circunscripciones específicas de la Administración militar y de la Administración de Justicia (24), a partir del Decreto de 1833, la provincia es la unidad esencial de la organización territorial y el mapa establecido por Javier de

---

(22) En la sesión del 6 de octubre de 1821, al presentar ante el pleno de la Cámara el plan ya aprobado por la Comisión, el Presidente de ésta se expresó así: «*La Comisión ha tenido muy presente el modo con que se ha formado este grande imperio; se ha acordado de que se han ido reuniendo una porción de provincias y reinos de nombres, idioma y costumbres distintos y aun opuestos entre si; no ha podido menos de conocer que quedan infinitos vestigios de esto que se llama provincialismo, que se opone a la unidad del imperio y a la felicidad común. La Comisión hubiera querido arrancar de raíz este defecto; pero es menester proceder con cierta prudencia, no chocar de frente con las preocupaciones, cuando aun tienen cierto grado de fuerza y poder.. La Comisión ha creído que convenia oponerse y combatir oblicuamente el provincialismo.*»

(23) Vid. BURGUEÑO RIVERO J., *Geografía política de la España constitucional* (Madrid, CEPC, 1996), pág. 212

(24) Vid. Jacobo GARCÍA ÁLVAREZ, *Informe geográfico histórico sobre la denominación de las entidades subestatales en la España constitucional*, en *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional* (Madrid, CEPC, 2006), págs. 688-91.

Burgos se mantiene hasta el presente con levísimos cambios (25). En el constitucionalismo español a partir de entonces, la existencia de las provincias se da por supuesta (26). Incluso los sucesivos intentos, nunca logrados, de reorganizar la Administración del Estado mediante la creación de regiones se limitaban a reagrupar en éstas las provincias existentes, que conservaban sus denominaciones y sus límites propios (27).

El proyecto de Constitución federal de 1873, inspirado por una confusa ideología más o menos proudhoniana, es el único texto que desde 1812 hasta el presente ha incorporado los nombres de las entidades en las que se divide el territorio nacional, atendiendo a la imperiosa necesidad de frenar el «cantonalismo» floreciente en Levante y Andalucía (28). Pero ni siquiera este proyecto modificó la división provincial, aunque facultaba a los Estados para hacerlo dentro de sus respectivos territorios.

## 2. La «cuestión regional»

La llamada «cuestión regional» que desde finales del siglo XIX es uno de los temas centrales de la política española, no guarda relación alguna con los intentos de regionalización antes mencionados, cuyo objetivo era la desconcentración de la Administración, no su descentralización y, menos aún una división

---

(25) Sólo en 1927 se creó una provincia nueva, por la división en dos de las islas Canarias y son muy escasas las modificaciones de los límites provinciales.

(26) Las Constituciones decimonónicas no enumeran regiones ni provincias, pero dan por supuesta la existencia de éstas, que pasan a ser, por así decir, realidades tan «naturales» como los municipios. Las de 1837 (Título XI, arts. 69 a 71) y 1845 (Título XI, arts. 72 a 74) se limitan a establecer que los órganos de gobierno de estas realidades «preconstitucionales» (Ayuntamientos y Diputaciones) tendrán carácter representativo, remitiéndose a la ley para todo lo demás. Las de 1869 (Título XIII, art. 99) y 1876 (Título X, arts. 82 a 84) garantizan además la autonomía de municipios y provincias, para el gobierno y dirección (*sic*) de sus intereses peculiares. Aunque se remite también a la ley, esta garantía institucional de la autonomía limita ya de algún modo la libertad del legislador.

(27) Con una sola excepción, pues el proyecto de Ley de Gobierno y Administración local elaborado por Sánchez de Toca, en 1891, bajo el Gobierno de Silvela dividía la provincia de Salamanca entre Extremadura y Castilla la Vieja. El proyecto no fue aprobado, como tampoco el presentado en 1884 por Moret. El único intento que llegó a convertirse en ley fue el de Escosura, en 1847, pero sólo estuvo vigente cinco días. *Vid.* GARCÍA ÁLVAREZ, J., *op. cit.*, págs. 672-3 y 674-676

(28) El artículo 1.º divide el territorio nacional en 17 Estados. Los 13 de la península se corresponden con las «grandes provincias» del pasado y a ellos se añaden, además de Baleares y Canarias, los de Cuba y Puerto Rico.

del poder político. La «cuestión territorial» es la planteada por la presencia, crecientemente activa, de movimientos particularistas que pretendían, cuando menos, la consecución de un régimen singular para los territorios en los que se asientan, y a lo más, siquiera sea como utopía, la independencia. Estos particularismos, que a final de siglo se autodefinen como nacionalismos, resultan, en las tres provincias vascas, del fuerismo, esto es, de la defensa de sus «fueros» tradicionales; en Cataluña, de un catalanismo, que fuerza la nostalgia de los fueros perdidos con el triunfo de los Borbones en la Guerra de Sucesión, a comienzos del siglo XVIII, pero se apoya sobre todo en una fuerte conciencia de identidad, cuyos ingredientes básicos son la lengua y la (relativa) modernidad de su economía. Estos particularismos tienen algún eco en otras partes del territorio nacional, pero salvo en el caso de Galicia, con poca relevancia política y aún en Galicia, con más insistencia en lo cultural que en lo estrictamente político.

#### a) Del fuerismo al nacionalismo vasco

A diferencia de los reinos y principados que formaban parte de la antigua Corona de Aragón, las Provincias Vascongadas, que forman parte de la de Castilla desde la Baja Edad Media, y el Reino de Navarra, que conservó su condición de tal desde su incorporación a la Monarquía española en 1512 hasta 1841, sostuvieron en la Guerra de Sucesión al candidato borbónico, que al llegar al trono confirmó sus fueros tradicionales, pese a la limitación que estos imponían al poder de la Corona en los respectivos territorios.

La tensión entre el constitucionalismo liberal y el fuerismo vasco-navarro dio lugar a todo lo largo del siglo XIX da lugar a una serie de peripecias que en otro trabajo he descrito con mayor detalle (29), pero para cuyo estudio completo se ha de acudir sobre todo a la obra de Javier Corcuera (30). Los fueros son abolidos una y otra vez, pero siempre la misma ley que los abole preserva una parte de su contenido, o abre la posibilidad de que lo haga una disposición posterior.

Así, al término de la segunda guerra carlista, la Ley de 21 de julio de 1876 suprime (art. 1.º) la exención del pago de impuestos y de prestación del servicio militar que consagraban los Fueros, pero a continuación, en los dos siguientes, atribuye a las provincias la competencia para exigir el cumplimiento de estos

---

(29) «El nudo Gordiano del constitucionalismo español», en *Melanges en l'honneur de Pierre Bon*, en prensa.

(30) «La constitucionalización de los Derechos Históricos. Fueros y Autonomía», en el núm. 11 de esta revista y *La constitucionalización de los derechos Históricos*, en colaboración con Miguel Ángel GARCÍA HERRERA (Madrid, CEPC, 2002).

deberes, de modo que son éstas las encargadas de aportar al Estado el cupo de hombres y la proporción de los distintos tributos que les corresponda, para lo que disponen del ancho margen de discrecionalidad que detalla el artículo 5.º Por último, el artículo 4.º autoriza al Gobierno a reformar los Fueros, con una fórmula análoga a la empleada en 1839. El Real Decreto de 4 de noviembre de 1879, dio su forma final a este sistema que tras la interrupción del franquismo (parcial, porque lo mantuvo en vigor para Álava y Navarra) ha sido elevado a rango constitucional por la Disposición Adicional Primera de la Constitución vigente, cuya Disposición Derogatoria incluye, junto con las Leyes Fundamentales del Régimen anterior, la Ley de 25 de octubre de 1839, «en cuanto pudiera conservar alguna vigencia», pero sólo en lo que afecte a las tres provincias vascas (no, en consecuencia en lo que afecta a Navarra) y en los mismos términos (¿) la Ley de 1876 (31).

Hasta finales del siglo XIX, la defensa del régimen foral en la que prácticamente coincidían todos los representantes elegidos en Navarra y en las tres provincias vascas, se justificaba únicamente en la tradición, en la validez del buen derecho viejo. Junto a este discurso tradicional surge, ya en las últimas décadas del siglo, un discurso nacionalista que da lugar a la creación (1895) de un Partido Nacionalista Vasco (32). El protagonismo que este partido pretende, y en buena medida ha llegado a tener, en la defensa de los intereses vascos no significa sin embargo que el nacionalismo haya desplazado por entero al «fuerismo», ni siquiera dentro del propio partido nacionalista. De él se han desgajado sin embargo, a lo largo del tiempo, movimientos más radicales que rechazan esa justificación tradicional y apelan únicamente al nacionalismo como fundamento de una pretensión de independencia para la que naturalmente el fuerismo no ofrece base alguna (33).

---

(31) La Ley de Fueros de 1841 no aparece mencionada en el texto constitucional, pero la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral se refiere explícitamente a ella en el Preámbulo y prevé que su reforma se hará según el peculiar procedimiento «paccionado» que en ella se instaura. Sobre lo contradictorio de estas derogaciones de las normas que están en el origen del régimen de concierto, *vid.* el artículo de J. CORCUERA en *REDC*, núm. 11, citado en nota anterior.

(32) La denominación en lengua vasca de este partido sigue apelando, sin embargo, a las «leyes viejas»

(33) Para el estudio de la compleja dialéctica entre fuerismo y nacionalismo de nuevo hay que remitir a la obra de J. CORCUERA.

## b) Catalanismo y nacionalismo

Aun consciente de que es imposible resumir, sin deformarla, una historia mucho más compleja, cabe decir que el catalanismo, presente en germen, como antes se ha señalado, en las Cortes de Cádiz, se manifiesta ya más claramente en la obra de Balmes y otros autores de signo más bien conservador a partir de los años treinta del siglo XIX y se consolida definitivamente con la *Renaixença*. Pero ni este catalanismo conservador se identificaba a mediados del siglo XIX con el federalismo, ni el federalismo republicano de su homólogo de izquierdas, movido por concepciones ideológicas generales, no por la defensa del particularismo territorial, ponían en cuestión la homogeneidad nacional de España.

A partir del fracaso de la Primera República, el catalanismo adquiere ya un tinte progresivamente nacionalista. Valentí Almirall, que es su figura más destacada sigue hablando de federalismo, pero la idea que de este tiene no es la de Pi Margall, con quien terminó rompiendo, ni conduce a un Estado Federal, sino a una Confederación de naciones soberanas (34). Una idea que en 1906 desarrolló Prat de la Riba en *La Nacionalitat Catalana* y que sigue viva.

Organizado en grupos diversos, el nacionalismo catalán, que en 1887 aprovechando un viaje de la Reina Gobernadora a Barcelona, le había presentado un Memorial de Agravios, celebró en 1890 un primer Congreso Catalanista. En 1892, la Unió Catalanista, resultado de la fusión de diversos partidos y grupos sociales, aprobó las Bases de Manresa, un proyecto de autogobierno arcaizante que se dice inspirado por la situación existente antes de 1714.

La Lliga Regionalista, nacida en 1901 por la fusión de los dos principales partidos, el Centre Català y la Unió Regionalista, recogió las fuerzas de este catalanismo conservador, que reviste bajo ella un carácter más moderno. La Lliga dominó la escena política catalana y logró un modesto triunfo en 1914 con la creación de la Mancomunidad de Cataluña, impulsada por Prat de la Riba. Pero esta institución, suprimida bajo el Gobierno de Primo de Rivera en 1925, no pasaba de ser un ente estrictamente administrativo, cuyas competencias no iban mucho más allá de las que separadamente, tenían las provincias, muy por debajo de las aspiraciones catalanistas. Más éxito tuvo la Lliga en su esfuerzo por conseguir que otros grupos políticos no catalanes acogieran sus propuestas. El Partido Reformista de Melquiades Álvarez incluyó en su programa la creación

---

(34) Vid. Jordi SOLÉ TURA, *Ideari de Valentí Almirall* (Barcelona, 1974); J. TRÍAS VEJARA-NO, *Almirall y los orígenes del catalanismo* (Madrid, 1975), y J. J. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalismo y Autonomía. Cataluña y el Estado español* (Barcelona, 1979).

de un régimen de autonomía específico para Cataluña y las Provincias Vascas, y el Acuerdo de la Asamblea de Parlamentarios de 1917 que solicitó la autonomía de municipios y regiones, hizo también una referencia expresa a estas dos «regiones singulares».

A pesar de estos éxitos y de la participación de la Lliga en el Gobierno nacional, pronto fueron surgiendo en el seno del catalanismo otros partidos más radicales, como Acción Catalana, Acción Republicana y Estat Català, en los que el (con)federalismo se combina con algunas veleidades independentistas. De la fusión de Estat Català con otros grupos surgió, ya en 1931, Esquerra Republicana de Cataluña, el partido hegemónico en Cataluña durante la Segunda República y ya predominantemente independentista. Fue sin duda esta amenaza la que se intentó conjurar con una solución constitucional al problema de la «cuestión regional».

### 3. *Estado integral y Estado de las autonomías*

#### a) La Constitución de 1931

Fruto de la estrecha relación entre los nacionalistas catalanes y los partidos republicanos, fue el Pacto de San Sebastián (17 de agosto de 1930), en el que estos se comprometieron a otorgar un régimen de autogobierno a Cataluña. La ausencia de los partidos vascos y navarros en esa reunión y el silencio del pacto sobre las aspiraciones de unos y otros es bien expresiva del recelo mutuo entre republicanos ( en general laicos), de una parte y los nacionalistas vascos y tradicionalistas vasco-navarros (más o menos confesionales) de la otra.

El compromiso estaba circunscrito a Cataluña y aunque al proclamarse la República los catalanes enmarcaran su pretensión de autogobierno en referencias muy genéricas al federalismo (35), tan ajena parecía estar la Generalidad restaurada a las necesidades del conjunto, que el 17 de agosto, apenas un mes después de que las Cortes iniciaran sus sesiones y desde luego muy antes de que la Comisión Constitucional comenzara sus trabajos, remitió al Gobierno un proyecto de Estatuto de autonomía redactado en el santuario de Nuria durante el mes de junio y aprobado después en referéndum.

---

(35) Así, por ejemplo, Luis Companys, al proclamar la República desde el Ayuntamiento de Barcelona, un poco antes de que se hiciera la misma en la Puerta del Sol madrileña, la calificara precisamente de federal y poco después, al mismo día, otro gran dirigente de Esquerra, Francesc Macià, proclamara el Estado catalán, miembro de la «Federación de Repúblicas ibéricas»

Aunque la Comisión Constitucional no quiso dictaminar el proyecto de Estatuto antes de dar por concluido el de Constitución, es posible que aquel texto tuviera alguna influencia en la redacción de este, pero lo que está fuera de toda duda es que fue la necesidad de dar satisfacción a las aspiraciones catalanas de autogobierno la que determinó el complejo sistema de organización territorial adoptado por la Constitución de 1931.

La definición del artículo primero (36) ofrece poca luz sobre esta complejidad, sobre la que informa algo más, aunque no mucho, la descripción que de tal forma de Estado hace el Discurso Preliminar: Una forma intermedia entre el Estado unitario y el federal que permite la existencia de asimetrías competenciales, invención, se dice, de un gran constitucionalista, Hugo Preuss, inspirador de la constitución de Weimar (37). La oscuridad y la imprecisión expresan bien sin embargo las dudas que los propios constituyentes albergaban sobre el resultado a que conduciría el método adoptado para satisfacer las aspiraciones catalanas. Un método que es la singularidad más evidente de esa forma de Estado que entonces se llamó «integral» y ahora «de las Autonomías».

En efecto, hasta donde llegan mis conocimientos, no hay en Europa, al menos en Europa, Constitución alguna, salvo las españolas de 1931 y 1978, que para pasar de un Estado unitario a otro compuesto divida el poder político entre unas instancias centrales y otras de ámbito territorial limitado, sin determinar al mismo tiempo cuáles son esas entidades territoriales entre las que se distribuye el poder y cuál el contenido concreto de esa distribución; qué poderes quedan en manos de los órganos centrales del Estado y qué otros se atribuyen a esas entidades territoriales, llámense como se llamen. Tanto las Constituciones federales de Alemania, Austria o Suiza, como la Constitución regional italiana, enumeran los nombres de Länder, Cantones o Regiones y son esas mismas Constituciones, y no las Constituciones o Estatutos de esas entidades territoriales subestatales, las que precisan las competencias que les corresponden.

Esta notable singularidad española, tan esencial y tan frecuentemente olvidada, es consecuencia del famoso «principio dispositivo», una invención cuya

---

(36) «La República es un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones». En el DRAE, integral es adjetivo aplicable a las partes de un todo, no al todo mismo, y conceptualmente no es fácil precisar qué sea el carácter integral del todo estatal. No desde luego la compatibilidad con municipios y regiones, pues es difícil encontrar un Estado, al menos en Europa, que no posea esa cualidad.

(37) En este punto, sin embargo, este pretendido paralelismo entre la Constitución de Weimar y la española. Tiene escaso apoyo en los textos. Sorprendente es también que Jiménez de Asúa, autor del discurso, decidiera aprovechar esta solemne ocasión para echar su cuarto a espadas en las querellas académicas alemanas, rompiendo una lanza a favor de Preuss contra Gierke y Jellinek.

gloria no corresponde a los padres de la Constitución vigente, sino a los autores de la de 1931.

La invención tiene un precedente en el procedimiento utilizado para crear la Mancomunidad de Cataluña, pero la autonomía que a ésta se concedía, no muy amplia, era puramente administrativa, en tanto que es política la autonomía de que gozarán las Regiones Autónomas cuya existencia prevé la Constitución de 1931.

El sistema permite extender la autonomía a cualquier parte del territorio nacional, pero no lleva necesariamente a generalizarla. La iniciativa para la creación de Regiones Autónomas ha de partir de dos o más provincias limítrofes, pero la decisión final corresponde a las Cortes, que pueden rechazarla y, si la aceptan, determinar el ámbito de la autonomía concedida en función de su juicio sobre la madurez política del nuevo ente (art. 15). En el sistema no cabe la existencia de Regiones no Autónomas y, por tanto, el resto del territorio nacional no incluido en las Autónomas, sigue dividido en provincias de régimen común; simples entidades administrativas, entes locales que habrán de continuar existiendo como tales mientras no decidan asociarse con otras para crear una Región. De hecho, como evidencia el Discurso con el que el Proyecto de Constitución fue presentado a las Cortes, según la idea que sus creadores se hacían de él, en el «Estado integral» no sólo seguirían vinculadas directamente con la Administración Central del Estado las provincias que no hubiesen concordado con otras la creación de una Región Autónoma, sino que podían regresar a esta situación las que eventualmente decidiesen separarse de la Región de la que habían pasado a formar parte (38).

En la visión que Azaña tiene de este Estado integral, aunque la autonomía sea una aspiración lógica en regiones que, como Cataluña, han sido víctimas de un centralismo contra natura, impuesto primero por la Monarquía y después por el jacobinismo de nuestros liberales, Castilla se traicionaría a sí misma si se dejase llevar por veleidades regionalistas (39). Ortega y Gasset, por el contrario, se opuso frutalmente a esta limitación de la autonomía a «unas pocas regiones ariscas», no sólo porque así se desperdiciaría una ocasión histórica para revitalizar la vida de nuestras provincias, sino porque era poco realista, pues una vez

---

(38) El artículo 10.º de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales (14 de junio de 1933) creó Regiones no Autónomas, pero sólo al efecto de que cada una de estas nombrasen un vocal del Tribunal. Entre las trece Regiones enumeradas no figura Cataluña, erigida ya para entonces en Región Autónoma.

(39) Así en el Discurso pronunciado el 25 de mayo de 1932, al iniciarse el debate del estatuto de Autonomía para Cataluña. El texto puede verse en el Volumen V de las *Obras Completas* editadas por SANTOS JULIÁ (Madrid, CEPC, 2007), págs. 355-370.

abierta la posibilidad de crear Regiones Autónomas, todas las provincias española se precipitarían a aprovecharla. Y se precipitarían además del peor modo posible, imitando el particularismo propio de los nacionalismos. En realidad Ortega no se opone sólo a la limitación de la autonomía a unas pocas regiones, sino al principio dispositivo. Propone que la división regional sea hecha «de una vez» en la propia Constitución, como decisión de una soberanía única y no como una especie de composición entre poderes distintos, una confluencia de soberanías, que es lo que él identifica con el federalismo (40).

Sólo cábalas pueden hacerse acerca de cuál hubiera sido el resultado final del método adoptado contra la opinión de Ortega, si la vida de la República hubiera sido menos agitada y más larga. Los partidos de la Derecha y el PSOE, entre otros, veían con reticencia la multiplicación de Regiones Autónomas y salvo la de Cataluña, cuyo Estatuto de Autonomía, finalmente aprobado el 15 de septiembre de 1932, estuvo en suspenso entre enero de 1935 y febrero de 1936, ninguna Región Autónoma llegó a constituirse antes del estallido de la Guerra Civil. El proyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuya segunda versión, excluida ya Navarra, fue sometida a referéndum en 1933, no fue aprobado hasta el 5 de julio de 1936 y el primer Gobierno vasco no se formó hasta el mes de octubre. El proyecto gallego fue aprobado en un referéndum con escasa participación el 5 de junio de 1936 y remitido a las Cortes el 15 de julio de ese año, dos días antes del inicio de la contienda.

#### b) La Constitución de 1978

Para establecer un sistema de organización territorial que garantizase la existencia de autonomías regionales que con fórmulas distintas casi todos los partidos habían prometido en sus Programas electorales, los constituyentes de 1978 partieron del original procedimiento inventado en 1931, en el que introdujeron sin embargo algunas variantes que afectan sobre todo al sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las entidades autónomas (Regiones, en 1931; Comunidades en 1978), y a la solución que se propone para los dos problemas fundamentales de un sistema basado en el principio dispositivo: el de la creación de estas entidades y la eventual diferenciación de sus respectivos ámbitos de autonomía.

---

(40) Los discursos capitales en los que Ortega expone estas ideas son los pronunciados el día 4 de septiembre y en la noche del 25 al 26 del mismo mes. Ambos en el volumen V de *Obras Completas*, Madrid, 2005), págs. 812 y sigs. y 831 y sigs.

La variante que con más frecuencia se señala, generalmente para lamentar que los constituyentes de 1978 se apartaran en ese punto del precedente republicano, es el de la técnica seguida para la delimitación de competencias entre el Estado y las regiones. Frente a los tres listados de la Constitución de 1931 (41), la de 1978 ofrece, sólo dos: uno que enumera las materias reservadas al Estado y, por exclusión, las que la mayor parte de las Comunidades podrán asumir cinco años después de su creación y algunas de ellas en el momento mismo de constituirse; otro que relaciona las materias que, desde el primer instante podrán pasar a la competencia de todas las Comunidades. La diferencia de ambos sistemas es evidente, pero más aparente que real. Como la lista de las competencias «iniciales», recogida en el artículo 148, tiene una vigencia temporal limitada y dejó de tener significado alguno a finales de la década de 1980, cuando ya todas las Comunidades Autónomas tenían más de cinco años de vida, la única enumeración vigente desde entonces es la de las materias reservadas al Estado, contenida en el artículo 149. No hay precepto alguno que detalle las materias en las que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias, sino sólo una definición negativa y global: todas las que en la enumeración del artículo 149 no queden reservadas al Estado. Como en esa enumeración, que utiliza muchos criterios diferentes, se apela muy frecuentemente a la distinción entre legislación y ejecución, o entre distintos niveles de la legislación, la diferencia que en este punto existe entre la Constitución de 1978 y la de 1931, es más de forma que de contenido.

Más acusada y relevante es la diferencia en la solución que ambas Constituciones ofrecen para resolver los dos grandes problemas que plantea el principio dispositivo: el de la creación, limitada a una parte del territorio nacional o generalizada en todo él, de las entidades dotadas de autonomía, y el de la homogeneidad o heterogeneidad competencial entre ellas, o para decirlo con la terminología hoy habitual, el de la simetría o asimetría. Ambos habían quedado abiertos en la Constitución de 1931 y para ambos intenta la de 1978 una solución que, tanto por insuficiencias del propio texto, como por las decisiones políticas adoptadas durante el período constituyente, o en aplicación ya de la Constitución, ha resultado ambigua e ineficaz para cerrarlos definitivamente.

---

(41) La Constitución republicana incluía tres listas diferentes de materias: una en las que tanto la legislación como la ejecución son competencia exclusiva del Estado; otra sobre las que sólo el Estado puede legislar, pero cabe atribuir a las Regiones competencia para ejecutar las leyes y otra, por último, que fija el conjunto de materias sobre las cuales las Regiones pueden adquirir competencias tanto legislativas como ejecutivas. Dentro de este ámbito posible, el respectivo Estatuto habría de determinar, en virtud del juicio que el Congreso tuviera acerca de su «madurez», las competencias de cada Región.

a') *La generalización de las Autonomías*

En lo que toca al primero de ellos, frente a la solución de 1931, los constituyentes de 1978 optaron por presumir la existencia de unos entes, «nacionalidades y regiones», que no identifica, pero a los que reconoce un «derecho a la autonomía». Esta presunción no condujo sin embargo a la constitucionalización del mapa político, como en 1931 había propuesto Ortega; más aún: la Constitución no incorporó indicación alguna ni de cuáles podrían ser en concreto estos entes ideales titulares del derecho a la autonomía, ni sobre la diferencia —si existe— entre nacionalidades y regiones. En todo caso, esas colectividades territoriales que el Artículo Segundo denomina «nacionalidades y regiones» y que pueden corresponderse, o no, con la Regiones enumeradas en el Real Decreto de 1833, no pueden ser titulares de derechos en sentido propio, puesto que no tienen personalidad jurídica, ni aunque la tuvieran adquirirían derecho alguno porque el «derecho a la autonomía» que se les atribuye carece de contenido preciso. Para pasar del plano moral o político, al de la realidad conformada por el Derecho, hay que dotar de existencia concreta a esos entes ideales y especificar y llenar de contenido los derechos que se ponen en sus manos.

Habiendo renunciado a hacerlo por sí mismos, los constituyentes de 1978 recurrieron al sistema republicano de conceder a las provincias la facultad de proponer la creación de esas colectividades territoriales que ahora ya no se denominan nacionalidades o regiones, sino Comunidades Autónomas. Una facultad cuyo ejercicio somete la Constitución a ciertas condiciones pero de la que las provincias no están obligadas a hacer uso, pues en la Constitución de 1978, como en la de 1931, la creación de Regiones o Comunidades Autónomas, es una simple eventualidad (42).

En la práctica, sin embargo, la iniciativa de las provincias fue poco más que una formalización de decisiones tomadas por el Gobierno, o por acuerdos entre éste y la oposición. Entre septiembre de 1977 y octubre de 1978, al mismo tiempo que se elaboraba el texto constitucional, el Gobierno hizo lo que las Cortes no iban a hacer de manera directa y, mediante sendos Decretos Leyes, dividió la totalidad del territorio nacional en un conjunto de «régimenes preautonómicos» (43), cuya existencia fue elevada al plano constitucional

---

(42) Artículo 137: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan...»

(43) En el caso de la Generalidad de Cataluña (RDL 41/1977), se «restablece» una institución preexistente aunque dotándola de estructura y competencias nuevas. En los demás casos se habla de «preautonomías» o «régimen provisional de autonomía». También es diversa la funda-

al ponerse en sus manos transitoriamente (DT 1.<sup>a</sup>) la facultad de las provincias para la creación de Comunidades Autónomas. Por el propio contenido de la facultad traspasada, el traspaso transitorio equivalía a desposesión: todas las Comunidades se han creado por iniciativa de las Preautonomías, y en algunos casos al margen de la voluntad expresa de ciertas provincias o contra ella (44). La única modificación introducida en el cuadro resultante de estas iniciativas «preautónomicas» fue la impuesta por una decisión tomada también desde el centro, los acuerdos suscritos en 1981 entre el Gobierno y el PSOE, que crearon tres Comunidades uniprovinciales (Rioja y Cantabria, segregadas de la «Preautonomía» de Castilla-León, y Madrid, separada de Castilla-La Mancha) e incluyeron entre las ya existentes a la Comunidad Foral de Navarra. Estos acuerdos se plasmaron en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades «ordinarias» o «de régimen común» aprobados entre 1981 y 1983 (los de Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía lo habían sido con anterioridad). Desde entonces todo el territorio español, peninsular e insular quedó, dividido en Comunidades, a las que en 1995 han venido a sumarse las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

b') *¿Homogeneidad o heterogeneidad?*

El segundo de los grandes problemas que un sistema de autonomías territoriales construido a partir del principio dispositivo ha de resolver es, como antes se ha indicado, el que plantea la opción entre homogeneidad o heterogeneidad entre ellas, el de la estructura simétrica o asimétrica de la organización territorial del poder. La opción por la heterogeneidad y la asimetría puede apoyarse en el argumento de que la descentralización política intenta satisfacer la pretensión de autogobierno de algunas Regiones concretas (Cataluña y el País Vasco especialmente), inexistente o mucho más débil en el resto del país y de que son estas diferencias territorializadas de sentimiento particularista y voluntad de autogobierno las que han llevado a adoptar para el país entero una forma de organización territorial que permite dar un tratamiento diferenciado a cada una de sus partes. A favor de la homogeneidad y la simetría, el de que el principio de igualdad no permite conceder relevancia jurídica a diferencias que no sean

---

mentación: en algunos casos, la voluntad del pueblo, en otros los deseos expresados por sus representantes en Cortes y en otros simplemente la peculiaridad geográfica.

(44) *Vid.*, por ejemplo, Ley Orgánica 13/1980, que «suple» la voluntad desfalleciente de Almería, o Ley Orgánica 5/1983, que sustituye la voluntad en contra de Segovia.

puramente fácticas, como la lengua o la insularidad, o no estén consagradas por una práctica inmemorial, como los derechos civiles forales.

La Constitución de 1931, abordó este el problema de frente, aunque de manera bastante elemental. En el discurso con el que presentó a las Cortes el Proyecto de Constitución, el Presidente de la Comisión Redactora afirmó que la Constitución hace posible que «cada una de las Regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso» y en el propio texto constitucional (art. 15) se precisa que la atribución a las Regiones del poder de ejecutar la legislación del Estado está en función del juicio que las Cortes se hagan de su capacidad política. El sistema es un tanto hipócrita en su formulación, su articulación jurídica más bien defectuosa, y dudosa su viabilidad política, dependiente de la capacidad del legislador para evaluar las diferencias «en cultura y progreso» de las distintas regiones. Pero es conceptualmente claro exento de ambigüedad.

No cabe decir lo mismo del instaurado en 1978, cuyo punto de partida está en la distinción, ya antes comentada, entre nacionalidades y regiones como especies distintas dentro de ese género de entes históricos ideales, titulares de un derecho moral a la autonomía, que, como ya se sabía, aunque la Constitución misma no lo previera, habría de dar lugar a la división de *todo* el territorio nacional en Comunidades Autónomas.

La potencial eficacia de esta distinción para establecer diferencias entre Comunidades quedó muy debilitada ya sin embargo a lo largo de los debates constituyentes, a partir del momento en que se dejó en manos de las Comunidades mismas el derecho a definirse como nacionalidad o región (45), y se

---

(45) El debate de la Comisión Constitucional del Congreso sobre el artículo 2 propuesto por la Ponencia consumió toda la jornada del viernes 12 de mayo (BOC, págs. 2259-2326). En su defensa inicial del Arias Salgado sostuvo que la inclusión del término nacionalidades era necesaria para resolver un problema secular, que viene de la existencia de comunidades de acusada identidad histórica... una respuesta a la necesidad de lograr una Constitución que sea aceptable y aceptada por una abrumadora mayoría de españoles... (pues)... «un texto constitucional que fuese rechazado o escasamente votado en el País Vasco o en Cataluña, por ejemplo, nacería con un delicado vicio de origen aunque fuese mayoritariamente aprobado en el resto de España».

En el largo debate subsiguiente, quienes abogaban por suprimir la referencia a las nacionalidades utilizaron dos argumentos: el de que nacionalidad y nación son términos equivalentes de manera que el reconocimiento de las nacionalidades abre el camino a la secesión y a la ruptura de la unidad y, del otro lado, el de que la distinción entre nacionalidades y regiones establece una diferencia inadmisibles, e inevitable, entre la autonomía de las unas y la de las otras. Frente a ambos, la defensa del texto de la Ponencia, basada en la concepción de España como «nación de naciones», pone de relieve la existencia de al menos dos conceptos distintos de las «nacionalidades». Para unos (Solé Tura y menos claramente también Arias Salgado o Peces-Barba), las «nacionalidades» se identifican con Cataluña, País Vasco y Galicia. Para Roca Junyent, por el contrario, las «nacio-

prescindió totalmente de ella en el título VIII. Pese a ello, la distinción siguió teniendo algún efecto, pues la diferencia temporal establecida por su Disposición Transitoria Segunda entre dos niveles de autonomía fue interpretada muy generalmente como una consecuencia de ella. Como manifiestamente la referencia a los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado proyectos de Estatuto era un modo elíptico de designar a Cataluña, el País Vasco y Galicia, esta reserva parecía confirmar la idea de que las nacionalidades tenían derecho a obtener una autonomía más amplia que la de las regiones. Y tal vez no sólo en el momento inicial, sino de modo permanente, lo que condujo naturalmente a que, puesto que podían hacerlo, se autodefiniesen como «nacionalidades» muchas Comunidades que jamás el común de los españoles habrían considerado como tales. Sólo eso puede explicar que lo hiciera Andalucía, que accedió desde el primer instante al máximo nivel de autonomía posible a través del complejo procedimiento en el artículo 151, y que tras ella lo hayan hecho otras que, como Aragón y Canarias, ya lo han alcanzado (46).

Esta idea, producto de la ambigüedad del sistema, se ha visto alimentada por la práctica seguida al aplicarlo. La reforma de los Estatutos iniciales para ampliar sus competencias que las Comunidades de «régimen común» intentaron tan pronto como concluyó el plazo de cinco años impuesto por la Constitución, fue pospuesta durante un tiempo casi igual, hasta 1992, cuando los dos grandes partidos se pusieron de acuerdo sobre un modelo único. Y otro tanto se hizo en la serie de reformas estatutarias en torno a 1996, iniciadas en Aragón y Canarias. Las limitaciones impuestas por estos acuerdos han mantenido viva la idea, para unos esperanza y para otros temor, de que además de la asimetría derivada

---

nacionalidades» forman un conjunto abierto, en el que pasarán a incluirse todas las partes de España que así se definan.

La objeción basada en la ruptura de la igualdad que resulta de la diferenciación entre nacionalidades y regiones, es ignorada por casi todos los defensores del Informe, pero otros, especialmente Roca Junyent, la rebaten con el argumento de que nada hay en la Constitución que imponga una diferenciación competencial entre unas y otras. Cada comunidad tendrá las competencias que haya elegido. El debate sobre el texto en el Pleno del Congreso se desarrolló en la sesión del 4 de julio (Diario de Sesiones, núm. 103, págs. 3793-3822). La defensa del texto aprobado por la Comisión (Peces Barba, Martín Oviedo, Solé Tura) vuelve a la idea de la nación de naciones. La diferencia más sobresaliente sobre lo ya dicho en Comisión está en la intervención de Solé Tura (pág. 3807), que abandona la tesis allí sostenida para sumarse a la de Roca Junyent al subrayar que la Constitución, no dice cuales son las nacionalidades a las que se refiere, y deja abierta la puerta para que se definan como tales todas las partes del territorio nacional que así lo quieran.

(46) La mayor parte de los Estatutos incorporan una denominación, la de «comunidad histórica», que no aparece en la Constitución ni tiene base en ella y el de Navarra el de «comunidad foral», que sí la tiene.

de diferencias fácticas [geográficas, lingüísticas (47), o asentadas en la historia, como los derechos civiles forales] y la impuesta por el reconocimiento constitucional de los «derechos históricos» (48), la Constitución ofrece fundamento para otra asimetría implícita entre las nacionalidades «históricas» (es decir, no las sobrevenidas) y las simples regiones.

#### IV. EL NUDO GORDIANO DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

Alentadas por esta idea, las dos Comunidades cuya aspiración a la autonomía está en el origen del sistema, iniciaron a partir de 2002 y por primera vez, el procedimiento para la reforma de sus respectivos Estatutos. Como estaba previsto, la admisión a trámite del proyecto vasco fue rechazado por las Cortes Generales el día 1 de febrero de 2005 por una abrumadora mayoría (49). Mejor suerte corrió el Proyecto catalán. El texto remitido por el Parlament en 2004 fue admitido inmediatamente a trámite y tras una larga negociación en el marco de la Comisión constitucional de la que resultaron profundas reformas, fue transformado en Ley Orgánica y promulgado el 19 de julio de 2006, un día después

---

(47) Aunque también algunas Comunidades han esfuerzos para disminuir el alcance de este factor de diferenciación, descubriendo lenguas propias como el bable asturiano o la fabla aragonesa.

(48) Además de la borrosa distinción entre nacionalidades y regiones, la Disposición Adicional Primera establece la muy rotunda que media entre «territorios forales» titulares de «derechos históricos» y el resto de los territorios españoles que, sean nacionalidades o regiones, carecen de ellos. «Territorios forales» son sólo Navarra y las tres provincias integradas hoy en el País Vasco. «Derechos históricos», son los «fueros», que como antes se ha visto, tras su última restauración en 1879 consagran sobre todo un sistema fiscal singular y muy beneficioso. La diferencia que esta «constitucionalización» de los fueros establece entre estas dos Comunidades y el resto, puede ser en alguna medida modulada por el legislador, pero no abolida; ni tampoco pueden otras Comunidades difuminarla por el procedimiento voluntarista empleado en relación con las nacionalidades.

El sistema fiscal se instrumentaliza mediante una Ley que aprueba el acuerdo entre el Estado y la respectiva Comunidad (Concierto en el País Vasco, Convenio en Navarra). El Concierto entre el Estado y el País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, prevé que cada cinco años, y previo acuerdo de la Comisión Mixta, las Cortes aprobarán mediante ley la metodología a seguir para fijar la cuantía anual del «cupo», esto es, de la suma con la que la Comunidad ha de contribuir a los gastos generales del Estado.

(49) Este Proyecto, llamado Plan Ibarretxe, por el nombre del Presidente del Gobierno Vasco, implicaba realmente una profunda reforma de la Constitución para permitir la creación de un «Estado libre asociado», que potencialmente incluiría, además del territorio de la actual Comunidad Autónoma del País Vasco, el de la Comunidad Foral de Navarra y el de las zonas vascas del Departamento de Pirineos Atlánticos. El Plan había sido aprobado por el Parlamento Vasco el 30 de diciembre de 2004 y remitido inmediatamente después al Congreso de los Diputados, ante quien asumió la defensa el propio Ibarretxe.

de su probación en referéndum. Siguiendo su ejemplo, muchas de las restantes Comunidades Autónomas se apresuraron también a introducir en sus Estatutos reformas movidas en general por un espíritu igualitario que encuentra su mejor expresión en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que ordena a los Gobiernos del futuro tomar todas las iniciativas necesarias para asegurar que el ámbito competencial de esta Comunidad no queda nunca por debajo del de ninguna otra.

Además de estas reformas, que en alguna medida contrarrestaban el intento de la Comunidad catalana de recuperar la diferencia con el resto de las Comunidades, la vigencia de su nuevo Estatuto había estado amenazada desde sus inicios, en 2006, por los diversos recursos en su contra pendientes en el Tribunal Constitucional. La sentencia (STC 31/2010) de éste que cuatro años más tarde declaró total o parcialmente inconstitucionales una parte del Preámbulo y diversos artículos, fue muy mal acogida en Cataluña y los partidos políticos catalanes declaradamente nacionalistas, y a título individual, algunos miembros prominentes de otros partidos, con mayor o menor sinceridad, afirmaron ver en ella la mejor prueba de que era imposible satisfacer las aspiraciones catalanas por otra vía que no fuera la de la independencia.

Los necesidad de corregir los defectos estructurales del Estado de las Autonomías (la superflua duplicación de Administraciones para llevar a cabo las mismas, la oscuridad en el sistema de delimitación de competencias, la carencia de mecanismos adecuados de coordinación, etc.) llevaron, ya en 2004, a una propuesta de reforma constitucional que, tras el Informe del Consejo de Estado, se frustró por falta de acuerdo político. Diez años después, la situación creada por esta última oleada de reformas y sobre todo el creciente auge del independentismo en Cataluña, hacen apremiante una reforma constitucional para remediar muchas imperfecciones evidenciadas a lo largo de más de treinta años de funcionamiento del «Estado de las Autonomías, pero sobre para dar respuesta a la gran cuestión, sugerida pero eludida en 1978: la de la proyección que en la organización territorial del poder ha de tener, si ha de tener alguna, la diferencia entre «nacionalidades históricas y regiones sin historia», para decirlo en los términos que recoge en su título un brillante libro que aboga decididamente por la igualdad. El «principio dispositivo», al que se apeló en 1931 y en 1978 para dar una solución rápida (aunque provisional e incompleta) a las necesidades del momento, carece ya de justificación y los representantes del pueblo, titular de la soberanía, deberían fijar «de una vez en la Constitución» como Ortega propuso, la organización territorial del Estado. La reforma no será fácil ni jurídica ni políticamente, pero si el nudo no se desembrolla, se hace grande el riesgo de que los nacionalismos de uno u otro lado decidan cortarlo por la fuerza.

*RESUMEN*

Revisión crítica de la situación actual de nuestra forma de Estado y de Gobierno. Tras un breve resumen del período constituyente para subrayar las urgencias del momento, se señalan algunos defectos del parlamentarismo contemporáneo que en España pueden verse agravados como consecuencia de las decisiones adoptadas para hacer frente a tales urgencias. Se analiza después la evolución del sistema de distribución territorial del poder a partir de la fórmula constitucional, cuya ambigüedad es también producto de la urgencia.

*PALABRAS CLAVE:* Proceso constituyente; Estado de Partidos; parlamentarismo; sistema de partidos; disciplina de partido; ley de partidos; financiación de partidos; sistema electoral; relaciones Gobierno-Cortes; Estado de las Autonomías; nacionalidades y regiones; reforma constitucional.

*ABSTRACT*

Critical review of the current situation of the Spanish State and its Governance. After a brief description of the period in which the Constitution was shaped, in order to underscore the urgency driving the drafting, we point to some defects in contemporary parliamentary politics that may be aggravated in Spain as a consequence of decisions adopted to achieve immediate solutions. We then analyse the territorial distribution of power based on the constitutional formula, suggesting that its ambiguity was also the outcome of urgency.

*KEY WORDS:* Constitutional process; Party State; Parliamentarianism; party system; party discipline; laws on political parties; political party finance; electoral system; Government-Parliament relations; State of the Autonomous Communities; nationalities and regions; constitutional reform.