

# **España constitucional (1978-2018)**

**Trayectorias y perspectivas**

**I**

**BENIGNO PENDÁS  
(director)**

**ESTHER GONZÁLEZ y RAFAEL RUBIO  
(coordinadores)**



**|CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES|**

§ 41  
REFLEXIONES SOBRE LA POSIBLE  
REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Juan Díez NICOLÁS  
*Catedrático emérito de Sociología de la Universidad Complutense*

SUMARIO

I. NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. —II. REFORMAS RELATIVAS A LA JEFATURA DEL ESTADO Y LA DE GOBIERNO. —III. REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL. —IV. LA REFORMA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

I. NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución Española de 1978 es, con 40 años de existencia, la que ha tenido la vigencia más larga en toda la historia constitucional española. Y como cualquier Constitución escrita, admite su reforma y por tanto puede y, en mi opinión, debería ser reformada. Pero antes de iniciar mis sugerencias sobre su posible reforma, creo necesario hacer dos peticiones de principio.

En primer lugar, que la Constitución Española de 1978 es la única de toda nuestra historia constitucional que ha sido elaborada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, no ha sido la Constitución de un solo partido. La necesidad de buscar un consenso condujo a veces a situaciones en que dos artículos en diferentes lugares del texto de la Constitución reflejaban posiciones contradictorias, pero cada uno fue aprobado para complacer a una y otra, dejando la solución a la interpretación del texto en cada momento. Y es también la única de toda nuestra historia constitucional que ha sido aprobada por todo el electorado mediante referéndum, por amplia mayoría tanto de electores (59 % de los electores votaron que sí) como de votantes (88 % de los votantes validos lo hicieron afirmativamente).

En segundo lugar, creo que es cierto que la Constitución Española de 1978 necesita algunas reformas. Pero no acepto que haya que reformarla porque los españoles más jóvenes no pudieran votarla en 1978, pues si se acepta ese planteamiento, habría que votar la Constitución todos los años, ya que siempre habría al menos una cohorte que no la habría votado. Hay que reformar la Constitución porque se constata que, después de 40 años de vigencia, no todo ha funcionado perfectamente, y por tanto hay que proceder a ajustar la Constitución para eliminar estas proposiciones contradictorias, las disfunciones, corregir, añadir, suprimir, con el fin de adap-

tarla mejor a la nueva realidad social. Por eso hay que reformar determinados capítulos o artículos, pero no se trata de hacer una nueva Constitución desde la A hasta la Z, como pretenden algunos.

En todos los países democráticos se hacen reformas, pero no cambian de Constitución cada año, ni cada cinco o diez años. Habrá que reformar lo que no funcione, pero no lo que funciona. No era necesario esperar a reformar muchos artículos, pues la propia Constitución establece el procedimiento para su reforma, que en la mayoría de los casos puede llevarse a cabo solo con la aprobación por parte del Senado y el Congreso de los Diputados por una mayoría de tres quintos, y solo cuando la reforma se refiere a la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, al capítulo segundo, sección primera del título I o al título II se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de las Cortes, celebración de elecciones, ratificación por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y celebración de referéndum para su aprobación por el pueblo español.

Los partidos políticos habrían debido someter a las Cámaras aquellas reformas parciales, de uno o dos artículos, que solo requieren la aprobación por tres quintos de ambas Cámaras. Al acumular reformas para hacerlas todas juntas se complica innecesariamente la reforma, y se favorece una mala práctica parlamentaria. En efecto, si un partido quiere reformar el artículo X, que podría gozar de amplio acuerdo, pero otro partido quiere reformar el artículo Y, que no cuenta con un consenso mayoritario, se pueden producir dos situaciones igualmente malas: a) que el artículo X no sea finalmente reformado a pesar de gozar en principio de un amplio consenso, porque el partido que quiere reformar el artículo Y niegue su apoyo mientras no le garanticen la reforma del artículo Y; b) que el partido que apoya la reforma del artículo X, al ver su aprobación en peligro, conceda finalmente su apoyo a la reforma del artículo Y a pesar de que no tiene realmente un consenso que lo apoye, para garantizar el apoyo a su artículo X. En otras palabras, cuanto mayor sea el número de artículos que los diversos Grupos parlamentarios quieren reformar, mayor es el peligro de que la discusión provoque la emergencia de un mercado negro de apoyos a unas u otras reformas, o de que al final no se reforme nada.

Poco después de aprobarse la Constitución ya se pusieron de manifiesto algunas disfunciones. Si se hubiera propuesto la reforma en su momento, y se hubieran discutido los cambios uno a uno, ya se habrían reformado sin graves problemas muchos de estos artículos. Al haberse demorado su discusión y reforma, ahora se han ido acumulando, lo que dará lugar a que se ponga sobre la mesa la discusión y reforma de todo el articulado, dando lugar al mercadeo de apoyos antes mencionado, y al peligro de que finalmente se hagan reformas que no deberían hacerse, o a que no se reformen las que deberían reformarse. Esos son los dos peligros que actualmente hacen casi imposible abordar la reforma de la Constitución, pues nadie se atreve a abrir «la caja de Pandora» por lo que pueda pasar. Por eso, algunos grupos políticos aprovechan la situación para pedir que se abra la reforma total, es decir, que se haga una reforma que en realidad implique elaborar de principio a fin una nueva Constitución, que presumiblemente no estará consensuada como lo fue la de 1978.

Hechas estas dos consideraciones previas, y no siendo constitucionalista, me atrevo a sugerir, con argumentos, algunas reformas parciales y alguna de mayor calado. El orden en que se presentan las posibles reformas no es casual ni aleatorio. Se han incluido por orden de prioridades, y porque son necesarias algunas reformas para poder hacer otras que van colocadas más adelante.

## II. REFORMAS RELATIVAS A LA JEFATURA DEL ESTADO Y LA DE GOBIERNO

### 1) *La denominación del líder del Poder Ejecutivo*

En primer lugar, y puesto que lo he indicado por escrito en más de una ocasión, creo que habría que cambiar la denominación del presidente del Gobierno de España por la de primer ministro o jefe de Gobierno, incluso por la antigua de presidente del Consejo de Ministros. La principal razón es la comparación con otras Monarquías parlamentarias europeas. En todas ellas, el jefe del Estado es el Rey o Reina, y el líder del Ejecutivo recibe el nombre de jefe de Gobierno o primer ministro. Por el contrario, los países que tienen República dan el título de presidente al jefe del Estado. Al denominar en España presidente al jefe de Gobierno, se está en cierto modo sugiriendo que España es un país republicano y presidencialista, cuando el denominado presidente no es elegido directamente por el electorado, sino por el Congreso de los Diputados. España ha decidido establecer un régimen parlamentario, en el que el jefe del Ejecutivo es elegido por el Parlamento, no por los ciudadanos directamente. Una alternativa, que por cierto fue la utilizada en España tradicionalmente con la Monarquía, es la de denominarle presidente del Consejo de Ministros, fórmula también utilizada en la actualidad en Italia, donde hay un presidente de la República y un presidente del Consejo de Ministros.

Si se accediese a cambiar el nombre de presidente del Gobierno de España por cualquiera de los tres sugeridos aquí, se facilitaría también el cambio de nombre de los presidentes de Comunidades Autónomas. Su titulación actual ha dado lugar, con demasiada frecuencia, a que los presidentes de estas Comunidades se consideren y sean considerados como jefes de Estado. No hay precedentes de esta titulación en el mundo desarrollado democrático de que los Ejecutivos de territorios por debajo del líder del Ejecutivo nacional, sean presidentes, jefes de Gobierno o primeros ministros, se denominen también presidentes. Su denominación más frecuente es la de gobernador, delegado o equivalente, para indicar que son Ejecutivos de una parte y no de un todo.

### 2) *Funciones del jefe del Estado y del jefe de Gobierno o primer ministro*

Relacionada con lo anterior se debe mencionar la necesidad de definir con más extensión y precisión cuáles son las funciones, derechos y deberes, del jefe del Es-

tado y del jefe de Gobierno o primer ministro. No lo están en la actual Constitución de 1978, y ello ha dado lugar a ciertos malentendidos y equívocos en el pasado. Pero más importante aún, esta falta de definición de funciones entre ambos cargos ha llevado en más de una ocasión a que algunos confundan Gobierno y Estado. Concretamente, algunos Gobiernos han actuado y actúan como si fueran el Estado, y ello no es cierto, pues el Estado es permanente, mientras que el Gobierno lo es por tiempo limitado. Ello significa que un Gobierno no puede adoptar medidas que comprometan al Estado más allá de los cuatro años que, como promedio, dura un Gobierno. Por eso es necesaria más colaboración entre Gobierno y oposición, pues hay decisiones de gobierno que deben estar pactadas y consensuadas con quien pueda ser Gobierno pasados unos años. No es este el lugar para poner ejemplos, pero los hay en gran cantidad, pasados y recientes. En cualquier caso, aunque la Corona española haya decidido no disponer de ningún poder, renunciando a todos los poderes que tenía la Jefatura del Estado en el anterior régimen, como la Corona británica, se ha comprobado que a veces sería deseable que tuviese algunas competencias, como sucede en la mayoría de las Monarquías parlamentarias europeas actuales.

Algunas experiencias recientes han demostrado que sería conveniente que el jefe del Estado, el Rey o Reina de España, tenga algunas funciones concretas, y no solo las de «arbitro y moderador» entre instituciones del Estado, de manera similar a como las tienen los Reyes de otras Monarquías parlamentarias europeas (excepto la británica, que oficialmente no tiene ninguna, pero que en la práctica tiene más que la mayoría de las europeas), y a como las tienen los presidentes de República en muchos países europeos. El jefe del Estado no es solo un símbolo, sino que debe tener también algún papel, y ese papel debe estar regulado, no sujeto a la improvisación.

### 3) *Sucesión a la Corona*

En este mismo apartado habría que reformar también la sucesión a la Corona, para establecer la igualdad entre hombres y mujeres. Esta cuestión, en la que parecen estar de acuerdo la totalidad, o al menos la inmensa mayoría, de los partidos políticos, debería haber sido cambiada hace muchos años, ya que no se hizo en la Constitución de 1978. Si se hubiesen hecho, como se ha sugerido anteriormente, reformas parciales de la Constitución, en lugar de acumular muchas reformas que complican innecesariamente los acuerdos para cambiar aquello que tiene amplio consenso, no nos enfrentaríamos al actual problema de tener que realizar muchos cambios.

## III. REFORMA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La segunda cuestión que, en mi modesta opinión, requiere un cambio urgente, es la relativa a la Ley Electoral. Muchas son las razones para desear ese cambio. La

Constitución de 1978 establece la provincia como circunscripción electoral, asignando dos representantes fijos a cada provincia, y los restantes proporcionalmente a su número de habitantes. Por tanto hay 102 diputados que se asignan en cualquier caso (2 por cada una de las 50 provincias, más 1 para cada una de las dos Ciudades Autónomas). Los 248 diputados restantes se reparten proporcionalmente a cada provincia según su número de habitantes. El sistema electoral español es parlamentario (no presidencialista) y proporcional (no mayoritario). La razón principal para hacerlo así, en las elecciones de 1977 fue dotar de un amplio poder a los líderes de cuatro partidos que representaban la derecha, el centro derecha, el centro izquierda y la izquierda, más los partidos nacionalistas de Cataluña y País Vasco. Pero desde las primeras elecciones legislativas de 1977 se vieron los efectos indeseables de esta legislación, pues partidos con muchos votantes en todo el territorio español se encontraron con menos o ningún representante que partidos que solo se presentaron en alguna provincia en la que concentraban sus votantes. Todos los investigadores y analistas que se han ocupado de esta cuestión han concluido que la ley electoral española premia a dos grandes partidos nacionales y a los partidos nacionalistas que solo se presentan en un pequeño número de provincias, penalizando a los terceros y cuartos partidos nacionales aunque tengan gran número de votos. Además, el actual sistema de listas cerradas concede un poder extraordinario a los aparatos de los partidos, y concretamente al líder máximo de cada partido, favoreciendo el personalismo o caudillismo y dejando sin significación al art. 67.2 CE, que establece que «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». Fueran cuales fueran las razones que justificaron ese sistema en los comienzos de la Transición, lo cierto es que no se justifican en la actualidad.

Puesto que no hay que inventar lo que ya está inventado, se propone sustituir el actual sistema electoral español por uno de distrito unipersonal, mayoritario simple, como el inglés; o con segunda vuelta para garantizar que todo representante ha tenido el apoyo de al menos la mitad de los votantes, como el francés; o combinado con listas nacionales, como el alemán. Estas variantes son suficientemente conocidas como para evitarnos el describirlas aquí. Los sistemas de distrito unipersonal están vigentes en los tres países europeos indicados y también en Estados Unidos y en general en los países más democráticos, lo que avala su idoneidad.

La legislación electoral debería establecer, como hacen muchas otras Constituciones democráticas, ciertas limitaciones de representación a partidos muy minoritarios con presencia en solo ciertos territorios de España, estableciendo un porcentaje mínimo de votantes en todo el territorio nacional, o por razones de que su programa sea incompatible con la supervivencia del Estado como tal. Muchas Constituciones democráticas incluyen este tipo de limitaciones.

Finalmente, la legislación electoral debería ser algo diferente para los cuatro niveles de elecciones: europeas, nacionales, regionales y locales. Y también se debería aprovechar para establecer las particularidades de la celebración de referéndums en esos cuatro niveles territoriales. En todos los casos recomendamos el sistema de

distrito unipersonal, como antes he justificado, pero adaptándolo a cada una de las realidades territoriales.

#### IV. LA REFORMA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Aunque está aumentando la opinión de que habría que eliminar las Comunidades Autónomas, por los problemas que plantean algunas y sobre todo por su elevado coste, opino que su eliminación provocaría un motín popular en toda España, incluso en Madrid, pues para bien o para mal los ciudadanos ya han asimilado su existencia y considerarían un auténtico disparate y ultraje su supresión. Casi todas ellas reclaman ya, y cada una tiene sus razones, su condición de comunidad histórica, y es obvio que resultaría difícil negarle ese título a una Comunidad como el Principado de Asturias, por poner un ejemplo.

Sin embargo, hay un creciente consenso popular en que el Gobierno de España debe recuperar un cierto número de competencias que se han transferido a las Comunidades Autónomas, especialmente en educación, interior, sanidad, pensiones y Administraciones Públicas. La Constitución debe dejar claro que la descentralización es compatible con la existencia de un Estado unitario. Por eso creo que se necesita cambiar el nombre del jefe del Ejecutivo del Gobierno de España y el de los jefes de las Administraciones regionales (denominadas autonómicas), así como la legislación electoral, antes de reformar en profundidad el título VIII, que trata de la organización territorial del Estado.

Ahora que muchos plantean cambiar el régimen autonómico por el sistema federal, conviene recordar que el cambio de palabras no implica necesariamente cambiar la realidad. En España se ha abierto paso esa interpretación consistente en creer que basta con cambiar el nombre de las cosas. Personalmente me da igual que se denomine Estado de las Autonomías que Estado federal, lo que me importa es el contenido de la denominación, sus implicaciones y sus consecuencias. Desde luego, en los países federales que se suelen mencionar como modelos para el sistema español, como son los Estados Unidos de América y Alemania, están perfectamente establecidas las competencias del todo (el Gobierno federal) y las partes (los Estados federados o los *länder*), y nadie pone en duda la supremacía del primero sobre los segundos. En España, la interpretación que se ha hecho de la Constitución de 1978 es casi la contraria, como si España fuera no un Estado federal, sino confederal. Y eso ha sido un disparate que ha ido aumentando con el paso del tiempo. Por ello es absolutamente necesario reformar en profundidad el título VIII para dejar clara la primacía del Gobierno de España sobre los Gobiernos de las regiones o Comunidades Autónomas. Personalmente, repito, no me importa que se dé el nombre de región o de Comunidad Autónoma, o cualquier otro. Puesto que no soy jurista, no abordaré todas las cuestiones de detalle que deben plantearse, pero como científico social me referiré solo a las que estimo que han provocado más problemas y las que la opinión pública ha criticado más duramente.

1) *Cuestiones simbólicas*

Una de ellas, que alguno puede considerar poco importante, porque en la sociedad actual se presta poca importancia a las formas, es la relativa a la presencia de los presidentes de las Comunidades Autónomas en fechas importantes nacionales. Es ya tradicional desde hace muchos años que algunos de los presidentes de Comunidades Autónomas no estén presentes en actos simbólicos nacionales, como el 12 de octubre (Día de la Hispanidad) o el 6 de diciembre (Día de la Constitución), cuando los presidentes lo son precisamente gracias a la Constitución Española de 1978. Curiosamente se da más importancia a las fechas conmemorativas de la creación de cada Comunidad Autónoma que a las fiestas nacionales de España. Por ello sugerimos que la Constitución establezca como obligación de los presidentes de Comunidades Autónomas acudir al menos a esas dos grandes fiestas nacionales. No se pueden alegar «compromisos previos» porque ambas fechas son fijas, no cambian de un año a otro. En otras democracias occidentales no se entendería que los Ejecutivos de territorios del Estado no respetaran las fiestas nacionales. Los presidentes de las Comunidades Autónomas son representantes del Estado en cada Comunidad, y por tanto deberían sentirse obligados a celebrar las fechas nacionales que han hecho posible la existencia de su propia Comunidad y su cargo como presidente (volvemos a insistir en que esa es una razón más para cambiar el nombre de presidente por cualquier otro que no evoque ser el jefe o caudillo, sino el de gobernador o delegado del Gobierno de España para ese territorio).

2) *Educación*

En primer término, la educación. Desde el comienzo de la Transición he denunciado el contrasentido que suponía que el Gobierno de España dejara la educación obligatoria para todos los españoles, desde los 6 a los 14 años (y luego hasta los 16 años) en manos de las Comunidades Autónomas, mientras centralizaba la educación no obligatoria, especialmente la superior o universitaria. Justo al revés que en la mayor parte de los países desarrollados y democráticos. Todos los españoles deben recibir la misma educación obligatoria, lo que no significa en absoluto que todos los niños deban estudiar las mismas asignaturas. Son cuestiones diferentes. Por el contrario, lo que esta afirmación significa es que las directrices, el diseño, la coordinación y el control de la enseñanza obligatoria debe ser competencia del Gobierno de España, lo que no está reñido con que cada centro escolar tenga su plan de estudios, y que cada alumno pueda diseñar su propio currículo escolar, pero siempre regulado y controlado por el Gobierno de España. En contraste, la educación no obligatoria, especialmente la universitaria, debería descentralizarse al máximo, reservándose el Gobierno central exclusivamente el control de calidad de las titulaciones y, en todo caso, el reparto del presupuesto que las Cortes Generales destinen a estas enseñanzas, que debería ser acordado entre el Gobierno de España y el conjunto de las universidades. En todo lo demás, planes de estudio, selección y contratación del

profesorado, selección de los alumnos y coste de las matrículas, etc., las universidades deberían ser autónomas... y responsables de sus decisiones, reservándose el Estado el control y validez de las titulaciones.

### 3) *Idioma*

En segundo término, la cuestión del idioma. La Constitución Española de 1978 estableció que el idioma oficial de España era el castellano o español, que todos los ciudadanos tienen el derecho y el deber de conocer, y que, además, en aquellas Comunidades que tuvieran idioma propio, este sería cooficial. Nunca se ha incumplido tanto una norma legal como esta, hasta el punto de que se ha aceptado discutir si las lenguas vernáculas deberían aceptarse o no en las Cortes españolas, habiéndose tolerado en muchas ocasiones. Pero donde se ha incumplido más ha sido precisamente en la enseñanza obligatoria, pues en varias Comunidades Autónomas se ha establecido, mediante la inmersión lingüística, la primacía de la lengua vernácula, hasta el punto de que los alumnos que querían enseñanza en castellano han tenido que irse a los centros privados de enseñanza. El despropósito y la tergiversación de la legislación ha sido aceptado por los distintos Gobiernos de España, de distintas ideologías, con claro desprecio a la Constitución vigente. Antes incluso de la desaparición del anterior régimen ya se estaba subvencionando desde la Administración Pública española a las ikastolas vascas y a la escuela de verano Rosa Sensat, dirigida por Marta Mata, ambas antecedentes de lo que luego ha sido la inmersión lingüística en esas dos Comunidades Autónomas. La reforma de la Constitución debe establecer sin lugar a dudas la obligatoriedad del castellano o español, para respetar la igualdad de todos los españoles residan donde residan. Lo cual no es incompatible con aceptar la cooficialidad de la lengua vernácula, pero nunca con primacía sobre la de todos los españoles.

### 4) *Los medios de comunicación*

Paralelamente se ha puesto de moda que los medios de comunicación y muchas instituciones públicas incorporen al idioma castellano o español vocablos de las lenguas vernáculas. Una vez más hay que diferenciar entre lo público y lo privado. Muchos organismos oficiales de la Administración General del Estado han incorporado los nombres toponímicos y otros de las lenguas vernáculas: Lleida en lugar de Lérida, Hondarribia en lugar de Fuenterrabía, lendakari en lugar de presidente del Gobierno Vasco. Cuando se habla en la lengua oficial de todo el Estado, el castellano o español, lo correcto es utilizar los toponímicos españoles, y cuando se habla en la lengua vernácula entonces debe utilizarse el toponímico en la lengua vernácula. Nadie dice, cuando habla en español, que va a viajar a London, sino a Londres. Lo contrario no es señal de cultura, sino de pedantería e incultura. Por tanto, debe protegerse el idioma común de todos los españoles, eliminando de los escritos oficiales los vocablos de lenguas vernáculas, respetándolos cuando se utilicen dichas

lenguas. Lo mismo debe implementarse en los medios de comunicación oficiales. Nadie en la BBC británica utilizaría términos galeses o escoceses cuando habla en inglés. Todo ello forma parte, en España, de un cierto complejo por parecer «progre». Una vez más reflejo de un nominalismo que nos viene de muchos siglos, basado en la creencia de que si cambiamos el nombre de una cosa hemos cambiado la cosa.

La tergiversación de lo que establece la Constitución ha llegado incluso hasta el Parlamento nacional. Desde el principio se utilizó la denominación de «minoría catalana» para referirse al Grupo parlamentario de un partido, CiU, como si los demás partidos con representación parlamentaria en Cataluña, AP y luego PP, UCD o PSOE no fueran catalanes. Y lo mismo sucedió en el País Vasco con el PNV, que se convirtió en las Cortes españolas en «minoría vasca», apropiándose indebidamente CiU y el PNV de la representación de sus respectivas Comunidades, con total olvido y menosprecio de los demás partidos políticos, que de esa manera se convertían en «extranjeros» a su Comunidad.

Relacionado con esta llamada de atención a los medios de comunicación del Estado (y hay una Secretaria de Estado de Comunicación en el Ministerio de la Presidencia que debería ocuparse de proteger el idioma en los medios oficiales) debe igualmente recordarse que cualquiera que haya ido en coche a Cataluña o al País Vasco, y es posible que a otras Comunidades con lenguas vernáculas, habrá observado que, al irse acercando al territorio de dicha comunidad, es casi imposible sintonizar las emisoras de Radio Nacional de España, sea la 1, la Clásica, Radio 3 o la 5 noticias, porque todos esos canales están literalmente ocultados por emisoras públicas o privadas de la Comunidad en cuestión que se superponen a las nacionales impidiendo su sintonización.

Una vez más, no puede ser que lo nacional esté en peores condiciones que lo autonómico, pues eso refuerza la idea de que cada Comunidad Autónoma (la parte) es igual o incluso superior o más importante que el Estado (el todo). Parece tratarse de una cierta herencia de la costumbre en la España medieval, cuando los nobles, tanto en el reino de Aragón como en Castilla, juraban lealtad al Rey con la conocida frase: «Cada uno de nosotros vale tanto como Vos, y todos juntos más que Vos». La vertebración de España debe hacerse y reforzarse favoreciendo y reforzando todo lo que sea nacional, lo cual no impide ni debe impedir la aceptación de la descentralización y la identidad de las Comunidades Autónomas. El desarrollo del Estado de las Autonomías ha sido excesivo porque apenas si ha dejado lugar al Estado español, desdibujado y casi «no presente» o ausente en ciertas Comunidades. Y los excesos deben corregirse siempre. En este caso mediante el refuerzo de todos los símbolos nacionales, de todos los españoles, como la bandera, el himno, la Constitución, las instituciones nacionales y las fiestas nacionales. No se pide ni más ni menos que lo que se observa habitualmente en cualquier país desarrollado y democrático, como lo son los países de la Unión Europea, los Estados Unidos, y prácticamente los de cualquier lugar del mundo.

En línea con lo anterior, todas las comunicaciones del sector público deben hacerse en los dos idiomas cooficiales en los territorios que los tengan, es decir, en

español y en la lengua vernácula, pero no al revés, ni solo en la lengua vernácula. El ámbito privado es diferente, de manera que deben aceptarse centros de enseñanza privados (sin subvención pública en absoluto) en los que solo se utilice el idioma español o el vernáculo, o incluso cualquier idioma extranjero. Lo mismo es aplicable a toda la vida social del ámbito privado (bares y restaurantes, hoteles, Iglesias, comercios, etc.) siempre que no reciban ningún tipo de subvención pública, sea de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica o de la local. Cualquier exageración es siempre sospechosa, pero la Constitución debe establecer la primacía de lo que es común a todos los españoles, respetando por supuesto las particularidades de cualquier índole de las minorías, es decir, de lo que es común a ciertos territorios, pero siempre sin perder de vista lo común a todos los españoles.

##### 5) *Interior*

En cuanto a las competencias de Interior, debe quedar claro en la reforma de este título VIII que todas las fuerzas y cuerpos de Seguridad, nacionales, autonómicos o locales, están jerárquicamente supeditados, en última instancia, al Gobierno de España. No se concibe en ningún Estado federal que un cuerpo de seguridad de un Estado o *land* pueda desobedecer las órdenes que reciba del Gobierno de la Nación a través del Ministerio correspondiente. De igual manera, tampoco se puede admitir, y habrá que corregirlo inmediatamente, que los cuerpos y fuerzas nacionales de Seguridad tengan retribuciones inferiores a los de los cuerpos y fuerzas autonómicas o locales.

##### 6) *Representación parlamentaria*

La vigente Constitución establece la existencia de Parlamentos regionales o autonómicos. Todos los Estados federales los tienen. Pero lo que no tienen es que los representantes en dichas Cámaras legislativas regionales se reúnan diariamente, como si fueran órganos de la Administración Pública, y que tengan necesariamente retribución, y menos aún que esta retribución sea como la de los funcionarios, es decir, mensual y con pagas extraordinarias. España tiene 21 Cámaras legislativas, las dos nacionales, baja y alta, las 17 de las Comunidades Autónomas, y las dos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En los Estados federales, con excepción de las Cámaras nacionales, las demás Cámaras legislativas se reúnen solo cuando es estrictamente necesario; a veces no se reúnen ni una sola vez en todo un año, como es corriente en muchas de las legislaturas estatales de Estados Unidos, de manera que los representantes no reciben remuneraciones fijas, sino solo dietas los días que se reúnen. En España, por el contrario, se ha asimilado a los representantes parlamentarios con los funcionarios de las Administraciones Públicas, lo cual es inaceptable por muchas razones, entre ellas la de que con 19 Cámaras legislativas reunidas permanentemente como las dos nacionales, para justificar sus retribuciones siguen la denominada «ley del instrumento», es decir, como su función es legislar, se pasan el

tiempo «inventando» leyes y más leyes, lo que hace que España sea un auténtico maremágnum de legislación, complicando innecesariamente la vida de los ciudadanos (y la de los juristas profesionales en particular). Se propone por tanto una drástica reducción de representantes en las Cámaras legislativas regionales (incluso en el Congreso de los Diputados y en el Senado, especialmente mientras persista el sistema de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones) y una eliminación de las retribuciones fijas en las Cámaras no nacionales, permitiendo sin embargo a los representantes que compatibilicen el desempeño de su labor parlamentaria con el ejercicio profesional privado, y estableciendo una retribución, en su caso, solo por dietas de asistencia.

El sistema actual va mucho más allá del Estado plurinacional que piden algunos partidos, pues implica en términos reales un Estado pluriestatal, ya que las Comunidades Autónomas replican toda la organización del Estado 17 (y a veces 19) veces. El coste para los ciudadanos, a través de los impuestos, es insostenible, aparte de que la experiencia ha demostrado la disfuncionalidad de tener 21 Cámaras legislativas.

Y, en cualquier caso, la legislación aprobada por las Cámaras nacionales, Congreso de los Diputados y Senado, tendrá siempre prioridad sobre cualquier otra legislación emanada de Cámaras autonómicas o locales. El principio de jerarquía debe aplicarse con todo rigor y sin excepciones. Actualmente las normas emanadas de la Unión Europea tienen que ser confirmadas y adaptadas por el Gobierno de España, pero luego cada Comunidad Autónoma reclama el derecho a adaptarla a su Comunidad, y más de un municipio reclama también el derecho a adaptarla a su realidad municipal. El exceso de legislación es tan pernicioso como la falta de legislación.

### 7) *Administraciones Públicas*

La mayor parte de lo dicho para la representación parlamentaria es aplicable a las Administraciones Públicas. En primer lugar, el principio de jerarquía ya mencionado, de manera que la Administración Central del Estado tendrá prioridad sobre las Administraciones autonómicas y estas sobre las locales. Por cierto, deberá estimularse el traspaso de competencias desde las Administraciones autonómicas a las locales, de la misma manera que se ha llevado a cabo la transferencia de competencias desde la Administración General del Estado a las autonómicas, para respetar el principio de subsidiariedad, o lo que es igual, acercando la Administración a los ciudadanos.

De manera similar a lo ya indicado para los representantes parlamentarios y los cuerpos y fuerzas de seguridad, la retribución de los funcionarios de la Administración General del Estado no podrá ser inferior a la de los funcionarios de las Administraciones autonómicas y locales.

Por otra parte, se debe estimular la eliminación de funcionarios de empleo, denominación que se ha generalizado para denominar a los «nombrados a dedo» y por el contrario se debe favorecer la selección pública de funcionarios. No tiene explicación que la Administración General del Estado haya pasado de ser una nacional a

incluir actualmente las 19 Administraciones Públicas autonómicas y los más de ocho mil locales, rebosantes de «asesores» que no son sino una versión moderna del denostado *spoils system* de otros tiempos, cuya principal función es la de proporcionar un empleo a los miembros, votantes y simpatizantes de partidos políticos, es decir, la de fomentar el «clientelismo» electoral. Las Administraciones Públicas deben basarse en cuerpos de funcionarios seleccionados a través de pruebas públicas. De igual manera, todos los cargos que lo sean por nombramiento deberían recibir la aprobación de las Cámaras legislativas correspondientes después de una comparecencia ante ellas.

Todos los organismos internacionales han sugerido siempre a España que reduzca su sector público, y sobre todo en lo que se denomina «cargos de confianza», es decir, nombrados «a dedo» sin control ni selección pública basada en méritos.

## 8) Justicia

Entiendo y acepto que una reforma de la Constitución no puede convertirse en una reforma de todo nuestro sistema de convivencia. Pero en la medida en que la Constitución puede establecer, y de hecho establece, principios que luego deben ser desarrollados en leyes, estimo que sería conveniente establecer dos principios en relación con la Justicia. El primero, que el Poder Judicial debe ser independiente de los otros dos poderes, Ejecutivo y Legislativo. No se trata ahora de afirmar si la Justicia es o no independiente de estos otros dos poderes en sus dictámenes y sentencias; se trata de que su origen no debería emanar de ninguno de los otros dos poderes, sino que debería tener su origen independiente de ellos, como suele suceder en otras democracias. Un elemento que obviamente les haría, si no totalmente independientes en su origen, sí en sus actuaciones posteriores, es que los jueces de los altos tribunales, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, sean nombrados a perpetuidad, de manera que aunque su origen proceda de alguno de los otros poderes, una vez nombrados serían independientes de ellos.

La segunda reforma que debería plasmarse en la Constitución es la de que se agilicen los procedimientos, para que la ley, además de ser justa, sea rápida. Los ciudadanos han mostrado su opinión de forma casi unánime al indicar que la Justicia española es demasiado lenta. Esta rapidez debería aplicarse sobre todo en los casos de corrupción, en los que, además de mayor rapidez, debería exigirse desde el primer momento la devolución del dinero defraudado y solo en segundo lugar el ingreso en la cárcel si hubiera motivos para ello. Pero la inhabilitación como método sancionador es algo que a la opinión pública apenas le importa, entre otras razones porque no lo entiende.

Consideramos también importante y urgente restringir el aforamiento actual de varios miles de cargos públicos a no más de quince o veinte, el Gobierno de España y algunas otras instituciones del Estado. En muchos países de la Unión Europea y de otras democracias plenas, no existe ni siquiera el concepto de aforamiento. Pero en cualquier caso, no hay ningún país europeo en el que el número de aforados supere

el medio centenar, mientras que en España son más de ocho mil. No existe justificación para este volumen de excepciones a la norma de que todos los ciudadanos debemos ser iguales ante la ley. Miles de excepciones son demasiadas desde cualquier punto de vista.

Y, finalmente, la opinión pública lleva años solicitando, como demuestran multitud de investigaciones públicas y privadas, un endurecimiento de ciertas penas y para ciertos delitos. Es obvio que en Europa ha desaparecido la pena de muerte, algo que se acepta casi sin discusión en cualquier país. Pero en la Unión Europea muchos países tienen como pena máxima para ciertos delitos la pena de reclusión perpetua hasta morir en la cárcel. En España no existe esa pena de reclusión perpetua, por lo que incluso en delitos totalmente verificados de terrorismo, los delincuentes dan por cumplida su sentencia a los 15 años. Numerosas encuestas de opinión sugieren que los españoles aceptan plenamente la pena de reclusión perpetua hasta morir en la cárcel para ciertos delitos, como los de secuestro, violación y asesinato de menores, o los de terrorismo, y algunos especialmente sanguinarios o crueles, etc.

Estamos seguros de que cabrían muchas otras reformas parciales de la Constitución Española de 1978, pero por respeto a las decenas de expertos que contribuyen a esta obra colectiva, consideramos suficiente apuntar las reformas que, desde nuestro punto de vista de científicos sociales, deberían tenerse en cuenta prioritariamente en una reforma de nuestra norma de normas.

