

LA INDIVISIBILIDAD DE LA NACIÓN (LÍMITE EXPRESO A LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, DE IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA¹)

The indivisibility of the nation (express limit to the reform of the Spanish Constitution of 1978, by Ignacio González García)

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

Universidad Autónoma de Madrid

La cuestión de la reforma de la Constitución revela —quizá mejor que ninguna otra— el estado «emocional» con el que se aborda el estudio de nuestra norma fundamental. En este sentido, como recientemente recordaba Biglino Campos (2023: 17 y ss.), es evidente que en los últimos años hemos pasado del optimismo constitucional al «constitucionalismo resiliente». Esta transformación —llamémosla anímica— alude a un cambio de modelo en la manera en que se entiende y se protege el orden constitucional, especialmente en este contexto de crisis políticas, económicas y sociales que han puesto a prueba las estructuras democráticas y los valores fundamentales de las constituciones modernas, y se refleja, por tanto, en un replanteamiento de las teorías sobre los límites materiales a la reforma constitucional. Y así, se diría que, tras un largo período en que la doctrina mayoritaria apoyaba la tesis del Tribunal Constitucional según la cual la Constitución española carece de cláusulas de intangibilidad (sean estas expresas o implícitas), últimamente se prodigan estudios donde se cuestionan estas teorías —incluso en algún prominente supuesto llevando a cabo un notable cambio de opinión². De hecho, el libro de Ignacio

¹ Ignacio González García, *La indivisibilidad de la nación: límite expreso a la reforma de la Constitución española de 1978*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, 188 páginas.

² Este sería el caso de Aragón Reyes, en quien puede observarse una evolución personal en su teoría sobre los límites materiales a la reforma constitucional. Si bien en un primer momento se adhería a la posición mayoritaria negando la existencia de límites implícitos a la reforma constitucional (1989), recientemente ha sostenido que, al margen de los límites explícitos (cláusula/s de intangibilidad) que recoja cada

González García que aquí se comenta, *La indivisibilidad de la nación: límite expreso a la reforma de la Constitución española de 1978*, se inscribe en esta tendencia de replanteamiento de los límites materiales a la reforma constitucional. En concreto, en un contexto político y social marcado por propuestas que cuestionan la unidad territorial y el modelo de Estado, el autor examina cómo el principio de la indivisibilidad de la nación española, consagrado en el art. 2 CE, debe interpretarse como un límite absoluto y expreso al poder de reforma constitucional.

Como a nadie se le escapa, el tema de los límites a la reforma constitucional es complejo no solo por el debate teórico que suscita, sino también por las implicaciones prácticas que conlleva, especialmente en lo que respecta a su relación directa con la cuestión de la democracia militante, un concepto que, pese a permitir la más amplia libertad ideológica y de expresión, traza un límite infranqueable ante proyectos políticos que buscan subvertir los fundamentos esenciales del Estado democrático y de derecho. En este sentido, los límites a la reforma constitucional funcionan como salvaguardas que protegen la estructura y los principios esenciales del orden constitucional contra cualquier intento de desnaturalización. Por ello, también Paloma Biglino (2023: 15-48) denunciaba que, si bien esta neutralidad buscaba inicialmente la flexibilidad y el consenso, hoy se percibe como una vulnerabilidad ante amenazas como el auge del populismo o los movimientos secesionistas. E incluso subrayaba que la experiencia comparada muestra que las cláusulas explícitas de intangibilidad fortalecen la estabilidad democrática, protegiendo valores esenciales como la unidad territorial y los derechos fundamentales.

De igual modo, en *La indivisibilidad de la nación* se defiende que dichos límites a la reforma de la Constitución, aunque no expresamente declarados, resultan fundamentales para la pervivencia del Estado constitucional, al tiempo que se aborda el temor generalizado a la reforma constitucional en España, un fenómeno que contrasta con otros países europeos donde las reformas son más frecuentes y funcionales. Este miedo, se argumenta, surge de una percepción errónea de la reforma como una amenaza en lugar de un mecanismo de defensa y evolución del texto constitucional. Sin embargo, mientras la profesora Biglino abogaba por un giro hacia un «constitucionalismo resiliente» que combine apertura con mecanismos de protección más robustos —sugiriendo que los

constitución, hay presupuestos ontológicos ligados al propio concepto de constitución que constituyen al menos dos límites «ontológicos»: el primero es la democracia; el segundo, la unidad de la nación (pues afecta al soberano) (2019). *Vid.* también, más *in extenso*, su *Discurso de aceptación del nombramiento como doctor honoris causa en Derecho por la Universidad del Externado en Colombia, el 21 de noviembre de 2023*.

límites implícitos a la reforma deben reconocerse y reforzarse, para asegurar que el marco constitucional no sea instrumentalizado en detrimento de la democracia y el Estado de derecho—, por el contrario, Ignacio González se centra no en el Estado democrático ni en el Estado de derecho, sino en la invocación de la idea de que no cabe un Estado constitucional sin una nación soberana única.

1. LA CUESTIÓN DE LOS LÍMITES AL PODER CONSTITUYENTE CONSTITUIDO

Por lo que respecta a la estructura del libro, cabe señalar que el texto está ordenado en tres capítulos, que intentaré esquematizar sucintamente. En el primero de ellos ofrece un análisis histórico, doctrinal y comparado sobre la indivisibilidad de la nación en el constitucionalismo español e internacional: lo que el autor denomina «los puntos de partida». Aquí, el profesor González revisa los debates constituyentes y la jurisprudencia constitucional, señalando que el art. 2 CE ha sido considerado suficiente para garantizar la unidad nacional, sin necesidad de cláusulas explícitas adicionales. Sin embargo, el autor insiste en su preocupación de que este enfoque supone dejar abierta la posibilidad de revisiones constitucionales que comprometan la integridad del Estado, a diferencia de lo ocurrido en dos ordenamientos muy cercanos —el alemán y el italiano, en los que, pese a no reconocerse la indivisibilidad de la nación como una cláusula de intangibilidad *per se*, sus respectivos tribunales constitucionales han negado la posibilidad de la secesión, incluso a través una reforma constitucional—.

En el segundo capítulo, el autor se adentra ya en la cuestión de la reformabilidad de este precepto constitucional, para lo cual examina las principales posturas doctrinales, desde las que consideran que el art. 2 es reformable siguiendo el procedimiento del art. 168 hasta aquellas que ven en la unidad de la nación un presupuesto ontológico y no reformable. A ellas me referiré más adelante.

Por último, en el capítulo final, González García desarrolla su tesis central, esto es, afirma que la indivisibilidad de la nación es un límite absoluto, formulado expresamente en el art. 2 CE, aunque no bajo la estructura formal de una cláusula de intangibilidad, conforme el argumento de que dichos límites deben ser reconocidos a través de una interpretación coherente de los principios fundamentales de la Constitución. Así, el punto de partida de la construcción teórica de Ignacio González es su rechazo a la idea de que los únicos límites materiales absolutos y expresos a la reforma constitucional sean aquellos previstos en cláusulas de intangibilidad formalmente establecidas.

Según esta visión, en ordenamientos como el español, que carecen de cláusulas explícitas de intangibilidad con la estructura formal típica, no podría hablarse de límites materiales absolutos y expresos. El profesor González, sin embargo, plantea que una Constitución puede establecer límites absolutos al poder de reforma en disposiciones fuera de las regulaciones específicas sobre el procedimiento de reforma, como el título X en la Constitución española, y que no necesariamente adopten la formulación típica de «precepto irreformable» o «intangible». Estos límites, según el autor, serían expresos por estar explícitamente formulados en el texto constitucional, aunque no revestidos de la estructura formal que caracteriza a las cláusulas de intangibilidad.

El libro que ahora nos ocupa es, pues, uno de esos ejemplos de revisión de los límites materiales a la reforma de la Constitución. Una obra de enorme interés y de una gran madurez intelectual que, como González García reconoce, implica volver a las cuestiones basilares de la teoría de la Constitución. Solo por ello, ya puede decirse que su lectura es recomendable. Pero, además, el autor asume el riesgo —inherente a semejante empresa— de no caer en la mera descripción y recopilación de ideas ajenas, y lo cierto es que este pequeño libro (en su ajustada dimensión) consigue ir mucho más allá, aportando una nueva y arriesgada propuesta, que el propio Ignacio González denomina «inédita vuelta de tuerca».

2. LA ETERNA VUELTA A LA SOBERANÍA

Es así que el argumento central de la obra gira en torno a la cuestión de la indivisibilidad de la soberanía. La soberanía, entendida como el poder supremo e ilimitado de un Estado, que es indivisible por naturaleza³. A este respecto, el análisis de González García aborda específicamente la relación entre la soberanía y los límites materiales tanto implícitos como explícitos. En su análisis, él mismo considera que el principio de indisolubilidad o indivisibilidad de la nación, recogido en el art. 2 CE, cumple esta función, al ser una

³ Una indivisibilidad, a su vez, fundamentada en la teoría política clásica, como fuera expuesta por Jean Bodin en el siglo XVI, en una concepción que ha influido profundamente en el constitucionalismo moderno, al defender que la soberanía no puede ser compartida ni fraccionada, ya que esto comprometería la unidad y la estabilidad del Estado. Algo que recoge luego el constitucionalismo revolucionario francés en 1791 («La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible») e incluso Jellinek (1981: 368) cuando afirma: «No hay soberanía dividida, fragmentada, disminuida, limitada, relativa». Véase Pendás (2020: 115).

disposición que limita de forma explícita y absoluta la capacidad del poder de reforma constitucional, aunque no se encuentre en el título X ni adopte una redacción que declare su irreformabilidad⁴. En definitiva, este enfoque desafía la interpretación predominante del Tribunal Constitucional, que ha admitido la posibilidad de reformas sobre la unidad nacional (o de cualquier otra parte de la Constitución, para ser más precisos) a través del procedimiento agravado del art. 168, ya desde las SSTC 48/2003 (ausencia de límites expresos) o 103/2008 (especial referencia a «redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación» a través de la vía del art. 168 CE).

Por otra parte, González también rechaza la tesis mayoritaria que equipara los conceptos de indisolubilidad e indivisibilidad, argumentando que existe una distinción conceptual significativa entre ambos términos. Si bien su enfoque refuerza la idea de que el principio de indisolubilidad, tal como está formulado en la Constitución española, puede interpretarse como un límite expreso y absoluto al poder de reforma, sin necesidad de recurrir a la estructura convencional de las cláusulas de intangibilidad ni a su ubicación en el marco normativo del procedimiento de reforma constitucional, lo cierto es que se echa un tanto de menos que el texto hubiera desarrollado en este punto las implicaciones precisas de esta diferenciación, que se aborda de manera más apresurada⁵.

Desde un aspecto práctico, esta cuestión reenvía a un interesante debate en nuestra doctrina, ya que un sector importante de esta (representado fundamentalmente por autores como Aláez Corral y Bastida Freijedo [2018]) había, en cambio, venido defendiendo la posibilidad de introducir un derecho de secesión en la Constitución española como una solución al problema territorial. En concreto, los mencionados autores sostenían que el actual marco constitucional, que proclama la indivisibilidad de la nación española, no permite acomodar las demandas secesionistas de manera inclusiva y democrática, por lo que proponían como solución política y jurídicamente adecuada una reforma

⁴ Para entender este planteamiento, debe partirse de que González García bebe de las enseñanzas (un tanto schmittianas en este punto) de su maestro, el profesor Garrorena Morales, sobre el título preliminar, concebido como la «Constitución de la Constitución», donde la norma suprema habría establecido el «núcleo en el que queda anudada la coherencia última del sistema constitucional», según el cual una norma constitucional «contraria a tales premisas plantearía de plano [...] el problema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la propia Constitución» (González García, 2023: 71 y ss.).

⁵ Ciertamente es que el autor vuelve sobre estas cuestiones en su más reciente artículo «Sobre la condición unitaria del titular de la soberanía» (González García, 2024).

constitucional que incluyese un procedimiento específico para la secesión, respetuoso tanto de las mayorías como de las minorías implicadas⁶. Frente a estas propuestas, Ignacio González sostiene que el principio de indivisibilidad está intrínsecamente ligado al concepto de poder constituyente, que precede y fundamenta el texto constitucional. Una perspectiva que emplea para reforzar su argumento de que la indivisibilidad de la nación no solo es un principio jurídico, sino también un imperativo político y sociológico esencial para la estabilidad del Estado español. Y lo hace —como decía con anterioridad— derivando la existencia de dichos límites a partir no ya de preconceptos o de requisitos previos, ajenos al ordenamiento jurídico de que se trate, sino analizando la propia redacción de nuestro texto constitucional. Defendiendo que, además de los límites procedimentales, hasta ahora los únicos indiscutidos, están los límites materiales y, dentro de estos, los límites materiales expresos (las cláusulas de intangibilidad y otras que puedan aparecer recogidas en otras partes de la Constitución, en el caso español singularmente, en el título preliminar) y los límites materiales implícitos (derivados de categorías previas, como el concepto de Constitución, el de democracia o el de Estado de derecho).

De este modo, puede comprobarse que incluso la defensa de la indivisibilidad de la soberanía como límite a la reforma constitucional enfrenta dos perspectivas fundamentales: por un lado, la de quienes sostienen que esta indivisibilidad constituye un límite ontológico, inherente al concepto mismo de Constitución, y, por otro, la de quienes, como Ignacio González, argumentan que debe considerarse un límite material expreso, específico de una Constitución concreta (la nuestra, la española de 1978). Ambas visiones tienen implicaciones teóricas y prácticas que influyen decisivamente en la interpretación y aplicación de los límites a la reforma constitucional. Desde la primera perspectiva, la indivisibilidad de la soberanía sería un límite ontológico, es decir, un principio esencial y universal que deriva directamente de la naturaleza misma de cualquier Estado constitucional⁷. Según esta concepción, un Estado no puede existir sin una única nación soberana que sustente su estructura jurídica

⁶ Todo ello en el bien entendido de que, pese a que introducir este derecho implicaría redefinir principios estructurales como la soberanía nacional, ello serviría para garantizar la estabilidad y legitimidad del ordenamiento jurídico, evitando el riesgo de conflictos ilegales y fortaleciendo el respeto a la diversidad territorial.

⁷ Como recuerda el profesor Solozábal Echavarría (2009: 269), ni siquiera el constituyente originario goza de un poder omnímodo: «[...] el poder constituyente no puede saltarse el canon de Constitución, establecido por el art. 16 de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano, ni puede regular todos los aspectos de la vida de la colectividad, ni ignorar los condicionamientos históricos del pueblo:

y política. En este marco, la secesión no estaría prohibida en términos absolutos, pero solo sería admisible si el resultado fuese la creación de una nueva nación soberana, única e indivisible. Por el contrario, Ignacio González defiende que la unidad de la nación española debe interpretarse como un límite material expreso, establecido por el propio texto constitucional español de 1978. Según esta visión, la indivisibilidad de la nación no es tanto una derivación de principios ontológicos universales como un pilar específico de la Constitución española, configurado de manera explícita como un elemento esencial y no reformable del ordenamiento jurídico. En otras palabras, al considerarlo un límite explícito, dicho precepto se vincularía exclusivamente al contexto particular del ordenamiento constitucional español, configurándose como una disposición específica del texto que excluye normativamente la posibilidad de divisiones territoriales, pero sin pretensiones de aplicabilidad general en otros marcos jurídicos. Pero, sobre todo, las consecuencias derivadas de estas dos posturas son también diversas. Si la unidad de la nación se interpreta como un límite ontológico, su aplicación tendría un carácter más abstracto y estaría sujeta a criterios teóricos universales, lo que permitiría ciertas flexibilidades en contextos concretos, siempre que se respete la unidad soberana. Sin embargo, si se entiende como un límite material expreso, como propone Ignacio González, su interpretación adquiere un carácter más rígido y vinculante, dejando menos margen a interpretaciones que puedan cuestionar la indivisibilidad territorial en el caso español.

3. DEMOCRACIA, SOBERANÍA..., ¿Y LA UNIÓN EUROPEA?

Ciertamente, el libro de Ignacio González destaca por su rigor académico y su capacidad para integrar análisis históricos, comparados y doctrinales en una reflexión coherente sobre un tema de gran relevancia, que, además, ofrece una perspectiva innovadora que desafía la interpretación jurídica predominante. Su análisis es una invitación a reflexionar sobre los límites y posibilidades de la reforma constitucional como herramienta para fortalecer el orden democrático.

Por supuesto, algunas de las críticas que se pueden formular a esta propuesta derivan precisamente del propio carácter de explícito del límite en cuestión. Es decir, del hecho de que, al tratarse de una limitación al poder de reforma constitucional establecido en nuestro texto constitucional, solo será

no se puede disponer de todo, al menos de una vez; ni mudarlo todo sin tener en cuenta las resistencias y condicionamientos de la realidad política».

válido para nuestro concreto ordenamiento jurídico y no sería predicable de otros ordenamientos. Además, este planteamiento refuerza la estabilidad del sistema constitucional frente a desafíos independentistas, pero también plantea debates sobre su compatibilidad con el principio democrático⁸ y con las demandas de reforma territorial en sociedades plurales. En este sentido, las cláusulas de intangibilidad explícitas no dejan de ser una restricción de la capacidad del poder constituyente derivado para expresar la voluntad popular, lo que obliga a una interpretación estricta de tales disposiciones. Desde esta perspectiva, la extrapolación de límites materiales dispersos en el texto constitucional o inferidos de preceptos como los contenidos en el título preliminar puede derivar en una «pendiente resbaladiza», abriendo la posibilidad de que otros artículos sean igualmente invocados con la misma fuerza para restringir el poder de reforma, sin que se ofrezca un criterio claro para jerarquizar tales normas.

Por último, por continuar con esa invitación a la reflexión, quizá merecería haberse incluido también el impacto de la pertenencia a la Unión Europea como un límite implícito al poder de reforma constitucional, en el sentido de la Constitución heteronormativa de la que habla Luhman (2024). En una Constitución europeizada, el poder constituyente ya no es exclusivamente nacional, y resulta innegable que la pertenencia a la UE introduce límites explícitos e implícitos al poder de reforma constitucional. Unos límites derivados de los tratados y del acervo comunitario, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de manera que ser Estado miembro de la UE impone una serie de obligaciones que trascienden el ordenamiento interno y garantizan un estándar mínimo de respeto al Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales. Estos valores, consagrados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea, son indisolubles del proyecto europeo y, por tanto, no podrían ser vulnerados ni siquiera mediante una reforma constitucional.

En este sentido, la pertenencia a la UE puede entenderse como un nuevo marco jurídico-político que redefine los límites materiales de las constituciones nacionales, ya que la integración europea ha tejido un conjunto de normas y valores que condicionan la soberanía estatal y establecen un umbral mínimo para garantizar la cohesión y estabilidad de la Unión. Esta perspectiva refuerza la necesidad de interpretar los límites constitucionales en clave contemporánea,

⁸ Si bien para Benito Aláez (2000: 221) la justificación del entendimiento de los límites materiales a la reforma constitucional como una «clausura parcial de su capacidad cognitiva» reside en que «la clausura absoluta pone en peligro el cumplimiento diferenciado por parte del sistema jurídicos de su función y, con ello, la validez misma del ordenamiento jurídico».

integrando las exigencias del orden europeo con los principios esenciales del texto nacional. Y así, de nuevo, llegaríamos no solo a los límites a la reforma de las constituciones, sino también a la cuestión de la soberanía, porque, al final, son estas las cuestiones básicas del derecho constitucional...

Bibliografía

- Aláez Corral, B. (2000) *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aláez Corral, B. y Bastida Freijedo, F. (2018). La acomodación constitucional de la secesión: el caso español. En P. Requejo Rodríguez (coord.), *La evolución de los modelos territoriales. Reformulación versus ruptura* (pp. 243-291). Oviedo: KRK.
- Aragón Reyes, M. (1989). *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos.
- Aragón Reyes, M. (2019). Reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 10, 183-213.
- Biglino Campos, P. (2023). La indefensión de la constitución neutral. *Revista española de derecho constitucional*, 127, 15-48. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.127.01>.
- González García, I. (2024). Sobre la condición unitaria del titular de la soberanía. En M. Aragón Reyes, J. M. Bilbao Ubillos, F. J. Matia Portilla, F. Rey Martínez y J. J. Solozábal Echavarría (coords.), *La Constitución como forma de la democracia: Libro homenaje a Paloma* (pp. 61-74). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Luhmann, N. (2024). *La constitución como logro evolutivo*. Madrid: Tecnos.
- Pendás, B. (2020). Soberanía: El eterno retorno de Juan Bodino. *Revista de las Cortes Generales*, 109, 105-124. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1527>.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2009). Límites y soberanía en el orden constitucional español, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 19, 265-282.