

# Nación y nacionalidad en la Constitución Española

FRANCESC DE CARRERAS SERRA



Centro de Estudios Andaluces  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**

## Nación y nacionalidad en la Constitución española

(Posibles consecuencias jurídicas derivadas de la utilización de ambos términos)

Francesc de Carreras Serra

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Autónoma de Barcelona

### SUMARIO

#### I. Teoría política: nación, nacionalidad y región.

1. La nación en sentido político-jurídico (p. 2). 2. La nación en sentido histórico-cultural (p. 5). 3. La nación histórico cultural y el estado democrático de derecho (p. 7). 4. La nacionalidad y la región.

#### II. Constitucionalismo histórico español: naciones, nacionalidades y regiones.

1. La nación española como nación en sentido político (p. 10). 2. La nacionalidades y regiones (p. 12). 3. Recapitulación (p. 13).

#### III. El proceso constituyente: naciones, nacionalidades y regiones.

1. Los arts. 1.2 y 2 del Anteproyecto (p. 15). 2. Las enmiendas al Anteproyecto (p. 17). 3. La redacción definitiva de los arts. 1.2 y 2 (p. 18). 4. La interpretación de los constituyentes (p. 20)

#### IV. La Constitución: la nación española

1. El contexto constitucional (p. 23). 2. El art. 2 CE: primera lectura (p. 24). 3. La nación española. Primera aproximación (25). 4. El pueblo español como poder constituyente: el art. 1.2 CE (p. 26). 5. Pueblo español y Nación española: su indisoluble unidad (p. 29). 6. La nación española: un concepto político-jurídico (p. 31). La nación española como patria común (p. 33).

#### V. La Constitución: nacionalidades y regiones

1. La nación plural y la unidad política (p. 37). 2. El derecho a la autonomía (p. 38). 3. El estatuto como norma subordinada a la Constitución (p. 39). 4. El principio de solidaridad como condición para la existencia de un Estado y como límite al ejercicio de la autonomía (p. 40). 5. El fin del derecho a la autonomía: la constitucionalización de las comunidades autónomas (p. 41). 6. La identificación estatutaria de las comunidades autónomas (p. 42).

#### VI. Conclusiones

1. Recapitulación (p. 44). 2. ¿Puede una comunidad autónoma autoidentificarse como nación en su propio estatuto? (p. 49).

## I. Teoría política: nación, nacionalidad y región.

El término nación, en la tradición política liberal y democrática, ha tenido muy diversas acepciones, de las cuales destacan especialmente dos: la nación en sentido político-jurídico y la nación en sentido histórico-cultural. También los términos nacionalidad y región tienen un carácter polisémico.

### 1. La nación en sentido político-jurídico

El origen de la idea de nación en sentido jurídico-político lo encontramos en la filosofía política racionalista e ilustrada de los siglos XVII y XVIII, una tendencia que va de Hobbes a Kant, la cual sienta las bases del liberalismo político cuyo principal objetivo es asegurar la libertad individual entre personas iguales en derechos. Muchos fueron los pensadores que contribuyeron a fundamentar esta línea de pensamiento pero el primero que utilizó, en sentido liberal, el término “nación” probablemente fue Emmanuel Sieyès en su conocido opúsculo *¿Qué es el Tercer Estado?*, publicado en los primeros meses de 1789, justo antes de que diera comienzo la Revolución Francesa.

Según Sieyès, la nación está formada por el conjunto de ciudadanos iguales en derechos, sin privilegios que los discriminen. "¿Dónde encontraremos la nación?", se interrogaba Sieyès. Y respondía: "En las cuarenta mil parroquias que incluyen todo el territorio [de Francia], en todos los habitantes y en todos los que paguen tributos; aquí se encuentra, sin duda, la nación". Por tanto, para Sieyès la nación no era un concepto abstracto, un ente ideal, sino algo muy concreto: el conjunto de ciudadanos franceses que no disfrutaban de privilegios y pagaban tributos.

Para Sieyès, por tanto, la nación era el “tercer estado”, los franceses que habitaban las cuarenta mil parroquias en las que se dividía el territorio, pertenecientes a las capas sociales que no disfrutaban de los privilegios de la nobleza y el alto clero. Como deudor de su época, la mentalidad de Sieyès no era plenamente democrática, ya que sólo incluía en la nación a los propietarios que pagaban tributos. Pero su posición constituye un cambio muy notable si tenemos en cuenta que la teoría monárquico-absolutista vigente hasta la Revolución consideraba que la nación francesa estaba constituida únicamente por el rey y la nobleza.

Delimitada de esta manera, Sieyès consideraba a la nación como previa al Estado y titular de la soberanía originaria: "La nación existe antes que todo, es el origen de todo, su voluntad es siempre legal, ella es la propia ley". Así pues, la nación era el sujeto que debía dotarse de una Constitución para así crear un Estado. "Todo Estado ha de tener su Constitución; y los ciudadanos que han encargado al Estado que vele por sus derechos han de procurar que éste no les perjudique y, por tanto, han de establecer en la Constitución determinadas reglas esenciales sin las cuales el ejercicio del poder sería

ilegal". Por tanto, según Sieyès, la voluntad del pueblo debe expresarse, en primer lugar, mediante una Constitución que dote al Estado de unas reglas estables con capacidad para conseguir el fin para el cual se ha constituido – es decir, asegurar la igual libertad de los ciudadanos – y garantizar que sea imposible apartarse de dicho fin.

A estos efectos, la Constitución tiene por función alcanzar dos finalidades: primera, reconocer unos derechos fundamentales a los ciudadanos – una igual libertad para todos – y, segunda, establecer unas instituciones, elegidas y controladas por estos ciudadanos, encargadas de garantizar la salvaguarda de estos derechos. Derechos fundamentales e instituciones son, pues, el núcleo estable que debe garantizar toda Constitución.

Sieyès, además, establece una significativa diferencia entre la Constitución y las leyes ordinarias cuyo origen está en que la Constitución es producto de la voluntad del poder constituyente y las leyes ordinarias son producto de la voluntad de los poderes constituidos. Así, para Sieyès, la Constitución es una norma superior porque emana de la voluntad de la nación en el ejercicio de su poder constituyente; las leyes ordinarias, en cambio, están jerárquicamente subordinadas a la Constitución porque expresan la voluntad de los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial). Estos poderes constituidos, elegidos y controlados por los ciudadanos, no pueden, por tanto, modificar lo establecido por la Constitución, obra del poder constituyente, es decir, de la nación misma en su momento fundacional.

En esta concepción de Sieyès, clásica en la teoría constitucional, se encuentran, de forma explícita o implícita, los principales elementos clave sobre el concepto de nación de la teoría constitucional contemporánea. Estos elementos son, básicamente, los siguientes:

- 1) La *nación* no es un concepto metafísico ni teológico si no que, simplemente, es un conjunto de personas, en concreto, la totalidad de las personas que habitan de forma estable un territorio, que constituyen el pueblo de este territorio. Ahora bien, debe distinguirse entre nación-constituyente y nación-constituida.
- 2) La *nación-constituyente* es un conjunto de personas libres e iguales que quieren aprobar una Constitución con el objetivo de crear un Estado cuyo fin sea proteger esta libertad. Por tanto, esta nación-constituyente es previa a la existencia del Estado.
- 3) La *nación-constituida*, en cambio, es el pueblo de este Estado creado tras promulgarse la Constitución. Dicho de otra manera: la nación constituida es el conjunto de ciudadanos a los que la Constitución – mediante los poderes constituidos, mediante los poderes del Estado – garantiza iguales derechos y deberes.
- 4) La *soberanía* es la capacidad originaria de establecer mandatos obligatorios para todos los ciudadanos, para todo el pueblo. En definitiva, es la capacidad originaria de crear derecho.

- 5) El fundamento de la *teoría democrática* consiste en atribuir la soberanía al pueblo, es decir, en considerar que el sujeto titular de dicha soberanía es la nación-constituyente.
- 6) En este sentido se puede decir que el pueblo, la nación constituyente, ejercita su soberanía, en primer lugar, como *poder constituyente*, es decir, mediante la promulgación de una Constitución. Así, la Constitución es la expresión normativa de la soberanía nacional.
- 7) Las *Constituciones* de los estados liberal-democráticos son un conjunto de principios y reglas de carácter fundamental, dotadas de estabilidad, que organizan unos poderes públicos cuyo único fin es garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos. La Constitución es una norma jerárquicamente superior al resto del ordenamiento y sólo puede ser reformada por los procedimientos que ella misma establece.

Así pues, Estado y nación son términos que están estrechamente imbricados. En efecto, la nación-constituyente está formada por el conjunto de personas individuales libres e iguales que, para garantizar mejor esta igual libertad, pretenden crear un Estado mediante una Constitución. Por su parte, la nación-constituida es el pueblo organizado como Estado, es decir, es el conjunto de ciudadanos cuya libertad está regulada por unas normas iguales para todos producto de la voluntad de unos poderes públicos, representativos de estos ciudadanos, cuya única finalidad es garantizar su igual grado de libertad.

Si en la nación-constituyente el pueblo estaba formado por personas libre e iguales, en la nación-constituida el pueblo está formado por ciudadanos, es decir, por personas titulares de derechos iguales ante la ley. La nación-constituyente, pues, estaba formada por personas, por individuos, dado que no existía el Estado. Una vez éste se ha constituido, las personas pasan a ser ciudadanos, se convierten en sujetos de derechos.

En este sentido, la nación-constituida coincide con la idea de Estado, de Estado democrático de Derecho: se trata de un pueblo, de un conjunto de ciudadanos, organizado mediante una estructura de poderes – de órganos de los cuales emanan normas jurídicas- con el fin de garantizar el libre ejercicio de sus derechos. Cualquier constitución europea actual que emplee la palabra nación, incluidos todos los Estados federales o compuestos, la utiliza en este sentido, en el de nación político-jurídica que, una vez constituida, se equipara a Estado.

## 2. La nación en sentido histórico-cultural

De muy distinta naturaleza a la nación en sentido político-jurídico es la nación en sentido histórico y cultural. La nación, en este sentido, es el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad, experimentado por un conjunto de personas que viven de forma estable un determinado territorio, debido a que creen compartir determinados rasgos comunes que afectan a su personalidad.

Sobre estos rasgos comunes deben hacerse, ante todo, dos consideraciones. En primer lugar, pueden tener una diversa naturaleza, más o menos objetiva. Lengua, religión, raza, derecho, costumbres, pasado histórico, son los principales rasgos comunes que pueden dar origen a una nación. Las naciones, por su parte, pueden basarse en uno o varios de estos rasgos comunes, si bien ninguno es imprescindible. En segundo lugar, es necesario que tales rasgos sean la causa de los sentimientos de pertenencia a la comunidad, a la nación; para ello es imprescindible que tengan capacidad de generar una corriente de mutuo afecto y de solidaridad entre las personas que la componen. Ambos elementos, los rasgos comunes objetivos y los sentimientos subjetivos, son necesarios, pues, para configurar a una nación histórico-cultural.

Herder, por ejemplo, consideraba que una concreta sociedad podía considerarse una nación por la especificidad de su cultura propia, por los especiales rasgos culturales que la distinguen de las de su entorno. Las naciones, para Herder, no son pues, el conjunto de los individuos que las componen sino comunidades vertebradas en torno a una cultura, un carácter específico y único, que las distingue del resto. En definitiva, el mundo no está compuesto por individuos, por personas libres e iguales, sino por naciones, por comunidades culturales diferenciadas.

La nación es considerada en general, desde este y otros puntos de vista similares, como un todo orgánico en el que se insertan, conforme a un orden natural predeterminado, los individuos. Por esa razón, la nación es considerada como algo natural, determinada por elementos objetivos, concretos y permanentes, mientras que el Estado es visto como algo artificial, configurado por principios ideológicos, abstractos y cambiantes.

Este concepto de nación ha sido sometido, sobre todo en los últimos decenios, a una severa crítica. En primer lugar, se ha considerado que sus elementos constitutivos no son tan objetivos como a primera vista puede parecer. Hoy las sociedades son heterogéneas: multilingües, culturalmente plurales, con costumbres nuevas, no heredadas del pasado sino determinadas por la evolución en la manera de pensar, con frecuentes cambios de sus fronteras históricas y con un sistema jurídico producto de las instituciones democráticas y no de la historia.

En segundo lugar, a lo largo de los últimos doscientos años se ha podido comprobar empíricamente que no son las naciones culturales la base sobre la cual se crean los Estados sino, a la inversa, son los Estados quienes crean las naciones: establecen cual es su lengua propia, declaran una historia oficial e intentan uniformizar la cultura creando nuevas identidades colectivas mediante la educación, la influencia de sus élites intelectuales y la creación de una simbología nacional que aproxime esta identidad al pueblo. No se trata, por tanto, de que las naciones hayan permanecido intactas a lo largo de los siglos y se pretenda que ello siga siendo así, si no que de lo que se trata es de fomentar determinados rasgos para que se construya la identidad colectiva que se pretende.

En tercer lugar, las identidades nacionales son consideradas hoy ficciones basadas en estereotipos y prejuicios sentimentales que poco tienen que ver con la realidad y cuya función es puramente ideológica: sólo sirve para enmascarar intereses políticos o económicos, difícilmente presentables ante la opinión pública, con el objetivo de legitimar al Estado mediante procedimientos emotivos, fácilmente manipulables, al margen de la racionalidad liberal-democrática. Benedict Anderson, un conocido especialista en el tema, ha denominado a las naciones “comunidades imaginarias” y el prestigioso historiador británico Eric Hobsbawm ha hablado de la “invención de la tradición” por parte de historiadores y escritores como necesidad previa a la creación de las naciones histórico-culturales. Para otros autores, por ejemplo Gellner, los sentimientos nacionales tienen como función social ocupar el vacío que en una sociedad secularizada han dejado libre los antiguos sentimientos religiosos. En este sentido, el culto a la nación, mediante ritos, símbolos y ceremonias, es la liturgia laica de los Estados modernos.

Por último, cabe señalar la dificultad de delimitar las naciones en el sentido histórico-cultural debido al carácter ambiguo de su concepto mismo. En efecto, los llamados elementos objetivos sirven en unas ocasiones para configurar una nación y otras veces para lo contrario. Por ejemplo, en Suiza se hablan cuatro lenguas y nadie sostiene que ello debe dar lugar a cuatro naciones sino que, por el contrario, el sentimiento de pertenencia a Suiza es independiente del idioma y, hablen la lengua que hablen, es un sentimiento común a todos los suizos. En Cataluña, en cambio, sucede lo contrario: la lengua configura a la nación, aunque el catalán es también lengua hablada en las Baleares y la Comunidad Valenciana, sin que éstas se consideren naciones a sí mismas. Muchos otros ejemplos podrían añadirse y, según como se interpreten estos elementos subjetivos, la variedad de naciones podría llegar hasta el infinito. Por tanto, se hace difícil ponerse de acuerdo en delimitar las naciones histórico-culturales dado que el prisma desde el cual se determinan es ideológico y, por tanto, impreciso y confuso.

De hecho, lo más consistente de esta idea de nación histórico-cultural es su vertiente subjetiva: la voluntad de los ciudadanos, por las razones que sean, de vivir juntos dentro de un mismo Estado. Pero esta voluntad sólo puede ser democráticamente admisible si se comprueba empíricamente en cada una de las elecciones democráticas, es decir, no es una derivación necesaria de

los rasgos culturales e históricos antes señalados. En efecto, la voluntad de vivir juntos se expresa en todas las elecciones mediante el voto mayoritario a las fuerzas políticas que, implícita o explícitamente, así lo expresan y, en el caso de que una de las partes del territorio manifestara su voluntad de separarse por considerar que es una nación cultural, las reglas democráticas prescriben seguir los procedimientos constitucionales adecuados. En cualquier caso, en los países occidentales – con la excepción de lo acaecido en los países del Este tras la caída del bloque soviético - las fuerzas políticas nacionalistas partidarias de movimientos de secesión han demostrado ser escasas y minoritarias.

### 3. La nación histórico-cultural y el Estado democrático de derecho

Así como la nación en sentido político-jurídico era consecuencia de las ideas ilustradas, la nación en sentido histórico-cultural es producto del romanticismo anti-ilustrado (Herder, Fichte, Savigny), de las posiciones antiliberales conservadoras (Burke, Renan) o restauradoras del Antiguo Régimen (Bonald, De Maestre). Según se trate de unas u otras, esta idea de nación será compatible o no con las ideas liberales y democráticas que fundamentan el actual Estado de derecho.

En efecto, la nación jurídico-política encuentra su fundamento en la razón humana y en los valores universales que de ella derivan, especialmente la libertad y la igualdad de los individuos. La nación histórico-cultural, por el contrario, vincula los valores cívicos y políticos a una borrosa conciencia colectiva cuyo origen está en un impreciso sentimiento de pertenencia a una colectividad. Además, frente a la indeterminación de las fronteras de las naciones histórico-culturales, las naciones en sentido jurídico-político, al coincidir con la idea de Estado, tienen fronteras perfectamente delimitadas y reconocidas dentro de la sociedad internacional sin dar lugar a equívoco alguno: se trata de ámbitos territoriales en los cuales el pueblo se ha dotado, en uso de su soberanía, de un Estado.

Ahora bien, esta idea de nación cultural e histórica no es, forzosamente, incompatible con un Estado democrático de derecho. Sin embargo, ha dado lugar a dos consecuencias que no derivan necesariamente de sus presupuestos: primera, considerar que toda nación cultural es titular del derecho a la autodeterminación, es decir, poseedor de un derecho a constituirse en Estado independiente; y segunda, considerar que la identidad nacional determina o condiciona la identidad individual. Sin pretender entrar en estas vastas materias que escapan a las finalidades de este trabajo, es obvio que ambas no se ajustan a los principios democráticos y liberales que conforman un Estado de Derecho.

La primera consecuencia no se ajusta a los principios de un Estado de Derecho porque el territorio de un Estado debe estar delimitado por las correspondientes leyes - en muchos casos por tratados internacionales con

los países vecinos - legitimadas democráticamente y no por unas fronteras derivadas de una acepción, tan imprecisa, discutible y subjetiva, como es la de nación histórica o cultural. El derecho a la autodeterminación de los pueblos es reconocido por los Pactos de derechos suscritos en el seno de Naciones Unidas para aquellos territorios sometidos una situación colonial, es decir, en los cuales está vigente un ordenamiento jurídico para los ciudadanos de la metrópoli y otro distinto para los habitantes de la colonia, encontrándose estos últimos, por tanto, discriminados en sus derechos. En todo caso, el derecho de autodeterminación reconocido por la ONU tiene un fundamento totalmente distinto del principio de las nacionalidades formulado doctrinalmente en el siglo XIX y al que aludiremos en el apartado siguiente.

La segunda consecuencia tampoco se ajusta a los principios de un Estado de Derecho porque presupone que la identidad nacional – es decir, una determinada manera de pensar y de comportarse - es un límite implícito a la libertad individual. En un Estado democrático de Derecho, la libertad de las personas sólo puede estar limitada por las leyes vigentes, aprobadas de acuerdo con los procedimientos constitucionalmente previstos. Aquello que debe asegurar una Constitución democrática, como ya hemos examinado, son los derechos fundamentales de las personas, entre ellos el derecho a la libertad de pensamiento y la libertad de expresión. En ningún caso la Constitución puede limitar estos derechos mediante un deber de fidelidad de los ciudadanos a una identidad nacional que, como hemos señalado, es una construcción ideológica, legítima como opinión que puede estar amparada en el derecho a la libertad de expresión, pero inaceptable como límite jurídico al contenido de los derechos fundamentales.

#### 4. La nacionalidad y la región.

El término nacionalidad es claramente anfibológico y, en sentido jurídico, tiene dos significados muy distintos: el civil y el político.

Desde un punto de vista civil, la nacionalidad es el vínculo jurídico que une a un individuo con el Estado del cual forma parte. Así, podemos decir que una persona tiene la nacionalidad española, francesa o alemana por su específica adscripción al Estado respectivo, lo cual tiene como consecuencia jurídica ser titular de unos determinados derechos y deberes. El artículo 11 de la Constitución española establece los principios básicos de la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad que deben desarrollados por el Código Civil (arts. 17-28) y otras leyes y tratados.

Ahora bien, para los objetivos de este trabajo, el significado que nos interesa es el de la nacionalidad en sentido político, usado comúnmente desde principios del siglo XIX, con vagos e imprecisos precedentes en el siglo anterior. El término nacionalidad, en sentido político, tiene acepciones muy diversas.

Por un lado, se utilizada en el mismo sentido que nación histórico-cultural. Así, Mancini, uno de los teóricos de la unidad italiana, define la nacionalidad como aquella “sociedad natural de hombres conformados en comunidad de vida y de conciencia social por la unidad de territorio, de origen, de costumbres y de lengua”. Pero Mancini añade a este concepto un matiz que lo convierte en un término político y jurídico: la nacionalidad es aquella nación histórico-cultural que no ha alcanzado reconocimiento como Estado pero que tiene derecho a alcanzarlo. Mancini será, junto a otros, uno de los principales teóricos del “principio de las nacionalidades” según el cual es necesaria una correspondencia entre nación (ente natural) y Estado (ente artificial), principio cuya formulación clásica es: “toda nación un Estado, todo Estado una nación”. Esta es también la formulación actual que los nacionalistas vascos y catalanes otorgan al derecho de autodeterminación.

Debe destacarse que el término nacionalidad fue muy utilizado por ideólogos y políticos catalanes de variado signo: federalistas como Pi Margall, regionalistas como Mañé i Flaquer y nacionalistas como Prat de la Riba. Es significativo que Pi Margall – federalista contractualista y, por tanto, no nacionalista - escribiera un libro que lleva por título *Las nacionalidades* y Prat de la Riba titulara *La nacionalitat catalana* a su obra más conocida que, a su vez, es la más influyente del nacionalismo catalán. En dicha obra, Prat de la Riba considera que la una nacionalidad es equiparable a una nación en sentido histórico-cultural, la cual, a su vez, tiene derecho a ser soberana, a constituirse en Estado, siguiendo la huella de Mancini. Estos distintos y contrapuestos usos ponen de manifiesto, muy claramente, la polisemia del término.

En el siglo XX, el concepto político de nacionalidad no ha cambiado substancialmente, aunque autores y movimientos centroeuropeos de diverso signo (entre ellos los denominados austro-marxistas) lo reformularon con significados distintos. A su vez, el constitucionalismo socialista utilizó este término en la URSS y en Yugoslavia al otorgar jurídicamente a las nacionalidades de sus respectivos Estados el derecho de autodeterminación. Las consecuencias, como se sabe, fueron desastrosas. Los constituyentes españoles de 1978, como veremos, llegaron al acuerdo de incluir el término nacionalidad en su sentido de nación histórico-cultural pero configurando a las nacionalidades únicamente como titulares del derecho a la autonomía.

Todavía tiene un carácter más polisémico el término región, cuyo sentido es muy distinto según la perspectiva desde la cual se enfoque: la geografía (región natural), la ordenación del territorio (región urbana, región metropolitana) o la economía (región económica), entre otras muchas y muy variadas acepciones.

A nuestros efectos, los tipos de región que más nos interesan son el histórico-cultural y el político-administrativo que, en definitiva, se corresponden con los de nación histórico-cultural o político-jurídica aunque rebajados en su alcance y significado, es decir, con una connotación más

débil. Así, las regiones histórico-culturales se caracterizan por tener determinados rasgos propios – por ejemplo, lenguas o dialectos, costumbres, pasado histórico, gastronomía, leyendas antiguas, etcétera - que, a pesar de dar una cierta homogeneidad cultural a sus poblaciones respectivas no alcanzan el punto de justificar una incompatibilidad con las naciones o nacionalidades de las cuales forman parte. Por el contrario, lo que caracteriza a las regiones es que se reconocen como partes de una instancia superior, sea nación o nacionalidad.

Del mismo modo, las regiones en sentido político-administrativo son territorios que simplemente están dotados de formas de descentralización administrativa (poderes simplemente reglamentarios) o, incluso, política (poderes legislativos), sin tener, en la mayoría de los casos, garantizada constitucionalmente esta condición. No obstante, la imprecisión conceptual y la terminología es, en esta materia, muy variada, como se comprueba si comparamos las regiones francesas, con un grado de autonomía puramente administrativa, con las regiones italianas, dotadas de autonomía política aunque muy limitada.

Hay que hacer notar, por otro lado, que esta variedad terminológica se da también en los Estados que propiamente se denominan federales. Como es sabido, los estados federados se denominan en Canadá provincias, en EEUU estados (mientras que a la federación se la denomina nación), en Alemania y Austria *länders* (países) y en Suiza cantones. En definitiva, según los distintos orígenes y tradiciones, el mismo término puede aludir a realidades políticas y jurídicas muy diferentes.

## **II. Constitucionalismo histórico español: naciones, nacionalidades y regiones.**

### **1. La nación española como nación en sentido político-jurídico**

La “nación española”, como término equiparable a conjunto de ciudadanos, a pueblo en el que reside la soberanía, aparece ya en los inicios mismos de nuestro constitucionalismo y se mantiene en todas las constituciones progresistas del siglo XIX. Puede comprobarse así que nación es un término ligado estrechamente a la idea de democracia.

En efecto, la *Constitución de 1812*, la Constitución de Cádiz, lo dice de manera explícita en tres de sus artículos. El art. 1 establece: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”; el art. 2: “La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”; y el art. 3: “La soberanía reside

esencialmente en la Nación y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

Por tanto, en nuestra primera constitución, siguiendo el modelo revolucionario francés, al término nación se le daba de manera clara el significado de nación política, no de nación cultural. Así, la nación, titular de la soberanía, estaba constituida por el conjunto de todos los ciudadanos libres e independientes. El término nación, en definitiva, era equiparable a pueblo, a pueblo soberano.

Esta idea de nación-pueblo como depositario de la soberanía no se mantiene con tanta claridad en las demás constituciones de nuestro constitucionalismo histórico. Así, la *Constitución de 1837* tenía una redacción ambigua: por una parte la Reina aceptaba la voluntad constituyente de las Cortes Generales y, por otra, en el preámbulo, se decía que el texto constitucional expresaba la voluntad de la Nación. Por tanto, el monarca parecía ejercer alguna forma de tutela respecto de la soberanía popular pero el término nación seguía siendo equivalente – como en Cádiz – a pueblo, a conjunto de ciudadanos. En la *Constitución de 1845*, de matriz conservadora doctrinaria, se elimina el término nación y la soberanía es compartida por la Reina y las Cortes.

La *Constitución de 1869*, de raíz progresista, de nuevo es aprobada por las Cortes constituyentes – las primeras elegidas por sufragio universal directo - en nombre de la Nación española y, según su art. 32, “la soberanía reside esencialmente en la Nación de la cual emanan todos los poderes”. Ciertamente no queda claro si la soberanía reside en el pueblo o en las Cortes constituyentes, es decir, en los ciudadanos individualmente considerados o en la cámara representativa, pero en todo caso el término nación se usa en su sentido jurídico-político. La *Constitución de 1876* retorna a la tradición doctrinaria y la constitución es aprobada por el Rey y las Cortes, sin que aparezca en el texto constitucional el término nación.

Por último, tampoco utiliza el término nación la *Constitución de 1931*, la Constitución de la II República. En su lugar, se utilizan los términos “España”, “República” o “Estado español”. Así, en el preámbulo, se proclama que “España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes constituyentes, decreta y sanciona esta Constitución”. En el art. 1, tras afirmar que “España es una República democrática de trabajadores”, establece que “los poderes de sus órganos emanan del pueblo”. En diversos artículos (el 3, 7 y 8, entre otros muchos) se utiliza el término “Estado español”. Aunque por el contexto constitucional parece evidente que “España” se equipara a “pueblo”, a pueblo español, y también a Estado, el redactado no lo aclara del todo y, en cualquier caso, no aparece el término “nación”.

Para completar esta apretada síntesis de los antecedentes históricos, a nuestros efectos cabe hacer mención del *Proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873*, en el cual, de manera similar a la Constitución norteamericana de 1787, se establece una Federación a la que

se denominaba “Nación española” y unos Estados Federados a los que denominaba “Estados”.

Así, su artículo 1º reza así: “Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas”. Cabe señalar también que la titularidad de la soberanía no radica en la Nación ni en los Estados, tampoco en el pueblo, sino en los ciudadanos, es decir, en las personas físicas, en los individuos, de nacionalidad española. Así lo expresa su art. 42: “La soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio del sufragio universal”. Junto a la Constitución de Cádiz, este Proyecto es el que más claramente define al “pueblo” como conjunto de ciudadanos.

## 2. Las nacionalidades y regiones

Por su parte, el término *nacionalidad* no figura en ningún texto constitucional de nuestra tradición histórica.

No sucede lo mismo, en cambio, con el término *región*, denominación que adoptan en la Constitución de 1931 los territorios con derecho a la autonomía. Así, en el tercer párrafo de su art. 1, se establece: “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones”. A su vez, en el Título I (curiosamente denominado “organización nacional”) se regulan los elementos básicos de este Estado integral.

La Constitución republicana, en sus arts. 11 y 12, establece un sistema voluntario de acceso a la autonomía que en sus principios generales fue adoptado como modelo por la vigente Constitución de 1978. En ambas, en efecto, no se establece un mapa acabado de los territorios autónomos sino, simplemente, el derecho y las vías de acceso a la autonomía cuyo objetivo debe ser configurar definitivamente este mapa territorial.

Por razones que no vienen al caso, en la época republicana sólo accedieron a la autonomía Cataluña y el País Vasco. El Estatuto catalán fue aprobado por ley de 15 de septiembre de 1932 (aunque estuvo suspendido entre el 7 de octubre de 1934 y el 17 de febrero de 1936) y el Estatuto vasco, fue aprobado por ley de 4 de octubre de 1936, en plena guerra civil, con lo cual apenas tuvo vigencia. Sin embargo, estaban en fase de proyecto otros Estatutos que no llegaron a aprobarse debido al desenlace de la guerra. Es el caso de Galicia, Andalucía, Aragón, Valencia y Baleares. Entre todos estos proyectos de estatutos, el que estuvo en una fase más avanzada fue el gallego, plebiscitado en Galicia el 28 de junio de 1936 y que tuvo entrada en las Cortes el 1 de febrero de 1938, en sesión celebrada en Montserrat. Por

tanto, este sistema de acceso voluntario de la autonomía no pudo llegar a desarrollar todas sus potencialidades debido al corte histórico que supuso la guerra civil y la posterior dictadura franquista.

La denominación de “región”, de acuerdo con lo prescrito en la Constitución de 1931, es la que se adopta en los estatutos catalán y vasco. En efecto, el primer párrafo del art. 1º del Estatuto de Cataluña afirma: “Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español con arreglo a la Constitución de la República y el presente Estatuto.” Con una formulación muy similar, el Estatuto del País Vasco también comienza su art. 1º con el siguiente párrafo: “Con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se constituyen en región autónoma dentro del Estado español, adoptando la denominación de País Vasco”. Cataluña y el País Vasco como regiones autónomas son, pues, el único antecedente de la organización territorial actualmente vigente.

Para completar esta apretada síntesis de los antecedentes históricos, a nuestros efectos cabe hacer mención del *Proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873*, en el cual, de manera similar a la Constitución norteamericana de 1787, se establece una Federación a la que se denominaba “Nación española” y unos Estados Federados a los que denominaba “Estados”.

Así, su artículo 1º reza así: “Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas”. Cabe señalar también que la titularidad de la soberanía no radica en la Nación ni en los Estados, tampoco en el pueblo, sino en los ciudadanos, es decir, en las personas físicas, en los individuos, de nacionalidad española. Así lo expresa su art. 42: “La soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio del sufragio universal”. Junto a la Constitución de Cádiz, este Proyecto es el que más claramente define al “pueblo” como conjunto de ciudadanos.

### 3. Recapitulación

Este sucinto recorrido por nuestro constitucionalismo histórico nos permite establecer las siguientes conclusiones:

1º. Cuando las constituciones emplean la palabra “nación” siempre es, de forma explícita o implícita, en el sentido de nación jurídico-política, no de nación histórico-cultural. Ello está claro en las constituciones progresistas del siglo XIX. En la Constitución de 1931, los términos “España”, “República” o “Estado español”, tienen también, según se desprende de su contexto, el significado de nación jurídico-política. A su vez, la idea de

nación va asociada a la idea democrática de pueblo, dando a entender que éste es el titular de la soberanía. Así se expresa, de una forma u otra, en las constituciones progresistas (1812, 1837, 1869 y 1931).

2º. En las constituciones conservadoras doctrinarias (1845 y 1876), es decir, las constituciones en las cuales la soberanía es compartida por el Rey y las Cortes, para legitimar al Estado no se emplea el término nación sino el término Rey o monarquía, con el matiz añadido de consignar que lo son “por la gracia de Dios”. Por tanto, la soberanía todavía reside, por lo menos en parte, en el monarca que lo es, además, no por voluntad del pueblo sino por la legitimidad que le otorga la tradición histórica y, en último término, por designio divino.

3º. El término nacionalidad, en sentido político, no figura en ninguna constitución española. La única constitución que establece una organización territorial políticamente descentralizada –la republicana de 1931- utiliza el término región, sin darle un contenido concreto, aunque con la evidente intención de que se acogieran a tal denominación los territorios que se consideraran afines por razones de historia y cultura. Por consiguiente, región es equivalente, en este contexto, como ya hemos explicado, a nacionalidad histórico cultural en un sentido más débil y, en todo caso, con un contenido de naturaleza distinta a nación o nacionalidad jurídico-política y, por tanto, compatible con ella. En definitiva, la región de la Constitución de 1931 nunca podía ser interpretada como titular de la soberanía.

4º. Por último, el proyecto federal de 1873 adopta la terminología propia de lo que entonces era el modelo federal por antonomasia, el de EEUU, denominando Nación a la Federación (al Estado) y Estados a los territorios miembros de la Federación. El Proyecto expresaba muy claramente que la soberanía residía en los ciudadanos.

En conclusión, tanto en las constituciones progresistas como en las conservadoras, la tradición constitucional española excluye toda idea de nación en sentido histórico-cultural ya que el término nación es claramente empleado en su sentido político-jurídico y, cuando no se utiliza, la soberanía se funda en las ideas doctrinarias basadas en la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes.

### **III. El proceso constituyente (1977-1978): nación, nacionalidades y regiones.**

El debate constituyente sobre los arts. 1.2 y 2 CE es, a nuestros efectos, sumamente ilustrativo. No pretendemos aquí hacer un recorrido detallado por todas sus fases sino, simplemente, averiguar el sentido que los constituyentes quisieron dar a los términos que son de nuestro interés:

España, Nación española, soberanía nacional, pueblo, nacionalidades y regiones. En definitiva, se trata de saber cuál es, al respecto, la voluntad del legislador constituyente.

### 1. Los arts. 1.2 y 2 en el Anteproyecto

La redacción del art. 2 CE del Anteproyecto (BOC de 5 de enero de 1978), elaborado por la ponencia constitucional, ya planteó el problema de fondo: la relación entre los conceptos de nación y de nacionalidad. Decía así dicho art. 2:

“La constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”.

¿Cuáles fueron las dudas que planteó esta redacción? Una muy principal: se reconocía que España está integrada por nacionalidades y regiones y no se afirmaba, en cambio, que España era una nación. Ello hizo que, desde posiciones contrapuestas e, incluso, antagónicas, se iniciara un decisivo debate al respecto.

La utilización del término “nacionalidades” fue idea, al parecer, de los ponentes Miguel Herrero de Miñón (UCD) y Miguel Roca Junyent (CiU), con el apoyo de Jordi Solé-Tura (PCE-PSUC) y el acuerdo de Gregorio Peces Barba. Los otros dos ponentes de UCD, José Pedro Pérez-Llorca y Gabriel Cisneros lo contemplaban con reticencia y Manuel Fraga Iribarne (AP) se mostraba claramente contrario a tal denominación.

Recordemos que para designar a los territorios susceptibles de acceder a la autonomía la Constitución de 1931 sólo utilizaba el término “regiones”. ¿Por qué se incluía aquí el término “nacionalidades”? Miguel Herrero lo intentó aclarar pocos días después de la publicación oficial del Anteproyecto en una entrevista concedida a la periodista Pilar Urbano, publicada el 10 de enero de 1978 en el diario ABC: “Desde hace tiempo, yo personalmente defiendo la necesidad de introducir el término “nacionalidad”, expresivo de la personalidad y organización de ciertos pueblos que son más que regiones naturales. Y por el contexto en que se formula dentro de la Constitución, no atenta contra la unidad y solidaridad de España. Aún te diré más: creo que es característica diferencial de España ser *nación de naciones*”.

Al día siguiente, 11 de enero, el mismo diario publicaba declaraciones de otro ponente de UCD, José Pedro Pérez Llorca, que matizaban las de Miguel Herrero. A la pregunta de si algo le inquietaba de la redacción del Anteproyecto, Pérez Llorca respondía así: “Sinceramente, me inquieta la palabra nacionalidades. Aunque tratemos de trivializarla y desdramatizarla, su recepción en el texto constitucional es una decisión importante y arriesgada. Se trata de una apuesta a que los sentimientos autonomistas, si se encauzan, lleguen a ser un factor de integración más que de separación.

Pero, en cualquier caso, es un riesgo calculado”. Las declaraciones de los dos ponentes del partido del gobierno son significativas: Herrero de Miñón expone las ventajas y Pérez Llorca los riesgos.

En efecto, de las declaraciones de Herrero parece deducirse que la inclusión del término nacionalidad tenía por finalidad distinguir entre dos tipos de territorios autónomos: unos serían nacionalidades y otros simples regiones. Ambos términos, nacionalidad y región, eran formulados en su sentido histórico-cultural, según antes hemos examinado. Para evitar equívocos con la idea de nación político-jurídica, por ello no se había escogido el término nación sino nacionalidad. A su vez, Herrero sugería por primera vez la idea de España como “nación de naciones”, coherente con esta concepción de nacionalidad entendida como nación en sentido histórico-cultural. A su vez, desde la otra posición, Pérez Llorca expresaba el temor de que el término nacionalidad fuera interpretado en el sentido de nación jurídico-política, con el consiguiente riesgo de desintegración en el caso de que a estas nacionalidades se las considerase como titulares de la soberanía de acuerdo con el principio de las nacionalidades antes mencionado.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en el texto del Anteproyecto el art. 1.2 estaba redactado así:

“Los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía”.

De este redactado resultaba evidente que el titular de la soberanía era el pueblo español, aunque el contexto no hacía suficientemente explícito el significado que podía atribuirse al término “pueblo español”. Téngase en cuenta que el Anteproyecto no incluía ningún preámbulo y, por tanto, entonces eran inexistentes las referencias al “pueblo español” que constan en el actual preámbulo y que permiten encontrar un sentido claro a estos conflictivos términos, como luego examinaremos. Por tanto, una interpretación plausible de los arts. 1.2 y 2 del Anteproyecto permite concluir que este “pueblo español” depositario de la soberanía no estaba compuesto por ciudadanos individuales sino por “nacionalidades y regiones”. De ahí provenían las justificadas inquietudes de Pérez Llorca.

Si en UCD había solapados desacuerdos –que no dieron lugar a ningún voto particular- Alianza Popular discrepaba radicalmente del texto de la ponencia como lo puso de manifiesto su voto particular al art. 2, en el que pedía la supresión de la expresión “nacionalidades” dejando únicamente la palabra “regiones”. Este voto particular tenía la siguiente justificación:

“La expresión “región” o “región autónoma” (única que figuró en la Constitución de 1931), es perfectamente suficiente para describir la base geográfica e histórica de las autonomías. En cambio, la palabra “nacionalidades” es equívoca y llena de posibles complicaciones. No puede aceptarse más que una “nación”: España; ni más que una “nacionalidad”: la española. Lo otro nos lleva a planteamientos tan complejos, delicados y cargados de dificultades de futuro como el “principio de las nacionalidades”, el derecho de autodeterminación, etc., que sería deseable evitar, al servicio de la sagrada e indestructible unidad de España”.

A su vez, los grupos parlamentarios de la Minoría Catalana (CiU) y Socialistas del Congreso (PSOE) efectuaron votos particulares coincidentes que modificaban ligeramente, pero de forma significativa, el texto del art. 2:

“La Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”.

En efecto, mediante esta distinta redacción, lo que se pretendía era convertir el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones en fundamento de la Constitución, equiparable así a los principios de unidad y solidaridad. Recordemos que en el texto aprobado por mayoría, la autonomía de las nacionalidades y regiones es, simplemente, “reconocida” por la Constitución.

## 2. Las enmiendas al Anteproyecto

Una vez publicado el Anteproyecto de la ponencia, los grupos parlamentarios de la Comisión efectuaron enmiendas al texto. Respecto a los arts. 1.2 y 2 del Anteproyecto, las enmiendas se centraron, básicamente, en la inclusión o no del término “nacionalidades” y en el sujeto titular de la soberanía. Las enmiendas iban en dos direcciones.

Por un lado, los sectores nacionalistas vascos y catalanas planteaban que la Constitución reconociera a España como un conjunto de naciones o pueblos unidos por un vínculo confederal. Proponían varias modificaciones a estos preceptos: primero, sustituir la palabra “España” por “Estado español”, el cual estaba constituido por una “comunidad de pueblos”; y, segundo, declarar que “la soberanía residía en los pueblos del Estado”, según se expresaba en una enmienda conjunta de Arzallus (PNV) y Heribert Barrera (ERC). Letamendi (EE) reclamaba, además, que la Constitución declarara la plurinacionalidad del Estado y el derecho a la autodeterminación de los pueblos que lo componían.

Por otro lado, AP insistía en la supresión del término nacionalidades dado que podía ser interpretado en el sentido de que en ellas residía la soberanía. Por consiguiente, la propuesta de AP seguía siendo mantener la idea de España como nación única integrada por regiones con derecho a la autonomía.

También es significativo el rechazo de la distinción entre nacionalidades y regiones por parte del diputado Gómez de las Rocas, del Partido Aragonés Regionalista. “El concepto de nacionalidades introducido en el art. 2º - dice Gómez de las Rocas - degrada el término de regiones, apuntando claramente, aunque se diga lo contrario, a la creación de privilegios”. Gómez de las Rocas, perteneciente a un partido que se declara regionalista,

intuye que los territorios que se declaren nacionalidades reclamarán una posición constitucional distinta a aquellos otros que se declaren regiones.

Finalmente, UCD, PSOE, PCE y CiU –es decir, una aplastante mayoría– seguían siendo partidarios de mantener el término nacionalidades para dar satisfacción a los territorios donde existía una mayor conciencia de tener una personalidad diferenciada.

### 3. La redacción definitiva de los arts. 1.2 y 2

No obstante, las presiones externas y las vacilaciones internas dentro de la propia UCD, hicieron que este grupo parlamentario propusiera una nueva formulación del art. 2 que, dejando aparte alguna corrección de estilo, será la definitiva:

“La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española”.

Esta formulación dejaba intacto el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones pero introducía el término “nación española”, declarándola “unidad indisoluble”, a la vez que calificaba a España como “patria común e indivisible”. A su vez, el adjetivo “nacional” se introducía también en el art. 1.2 para que no hubiera dudas respecto al inescindible vínculo entre soberanía y nación, más en concreto, como veremos, para que quedara claro que el titular de la soberanía era la nación española. El art. 1.2 quedaba, pues, redactado definitivamente así:

“La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado”.

La relevancia de estos cambios se hizo evidente al designar la UCD a su secretario general, Rafael Arias-Salgado, para la defensa de los mismos ante la Comisión del Congreso. De su importante alocución destacaremos los fragmentos más significativos, en los que aduce razones de principio y razones pragmáticas.

Tres son las principales razones de principio que alega Arias-Salgado. En primer lugar, reconoce que España es una nación plural desde el punto de vista histórico y cultural: “La nación española, forjada a lo largo de los siglos, tiene una perdurable y manifiesta diversidad interna que está en el origen de su propia unidad política”. Por tanto, distingue entre diversidad y unidad: la primera será histórico-cultural y la segunda es política. En segundo lugar, la descentralización es una exigencia para modernizar el hipercentralizado Estado español que se ha visto acrecentado en los últimos años por la concentración de poder inherente a todo moderno Estado social y, además, por los cuarenta años de dictadura franquista. En tercer lugar,

reconoce que amplios sectores sociales exigen que determinadas identidades particulares sean reconocidas como nacionalidades.

Entre las razones de pragmatismo político, destaca, principalmente, la preocupación por obtener el máximo grado de consenso constitucional. En efecto, Arias-Salgado expresa su temor acerca de que si no se reconocen estas nacionalidades algunas partes del territorio español, como puede ser el caso del País Vasco y Cataluña, rechacen la Constitución o participen escasamente en el referéndum de ratificación, lo cual significaría un vicio de origen con funestas consecuencias para la nueva democracia constitucional. “Entendemos –dice Arias-Salgado- que la redacción última de la Ponencia tiene defectos y es imperfecta. Pero como fórmula de compromiso nos parece suficiente porque es susceptible de dar satisfacción bastante a las nacionalidades y regiones y porque marca claramente los límites infranqueables del principio de su derecho a la autonomía”. Y prosigue más adelante: “Somos conscientes de los problemas que suscita la inserción del término nacionalidades. Pero también creemos que su desaparición podría engendrar otros mayores y no producirían resultado positivo alguno”.

Finalmente, Arias-Salgado analiza las transformaciones que han experimentado los términos nación y nacionalidad en los últimos dos siglos. Y concluye: “Nación y nacionalidad, finalmente, no pueden tener igual alcance en el pasado, cuando se hablaba de constituir Estados, que en el presente, cuando se persigue reorganizar el Estado y adaptar la institución estatal a una realidad estructural objetiva y sustancialmente diferente”.

De las palabras del representante de UCD deben destacarse tres aspectos fundamentales: a) desde el punto de vista histórico-cultural, España es una nación plural en cuyo seno, producto de una larga tradición histórica, han convivido pueblos con rasgos culturales diferenciados; b) todo ello da lugar a que distintas partes de su territorio puedan ser consideradas nacionalidades, en el sentido histórico-cultural del término; c) España debe constituirse en un Estado políticamente descentralizado, entre otras razones, para dar satisfacción a estos territorios.

La ponencia incorporó esta primera redacción de los arts. 1.2 y 2 al texto de su Informe (BOC de 17 de abril de 1978), que resultó aprobado por mayoría. Los grupos nacionalistas minoritarios y AP siguieron discrepando de ambos preceptos que, por el contrario, fueron aceptados por los grupos mayoritarios.

Ahora bien, en la Comisión Constitucional del Congreso, siguiente fase del debate parlamentario, el Grupo de Socialistas de Cataluña, secundado por el Grupo Socialistas del Congreso (PSOE), planteó una modificación significativa. En efecto, el diputado Raventós, en nombre del grupo parlamentario socialista catalán, propuso una redacción del artículo 2º del siguiente tenor:

“La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de España, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La propuesta, además de eliminar del texto los términos “nación española” y “patria común e indivisible”, consideraba que era la Constitución quien “fundamentaba” la unidad de España en lugar de “fundamentarse” en ella y, por tanto, estos dos motivos hacían que la modificación no fuese en absoluto trivial. UCD, por medio del ponente Herrero de Miñón, se opuso con rotundidad: “España era antes, y será después de esta Constitución, una entidad permanente porque, parafraseando una frase famosa, esta Constitución puede pasar y pasará, pero España no pasará”.

La enmienda, pues, fue rechazada y, restablecido el consenso, UCD propuso una nueva redacción que será el texto definitivo del art. 2 CE y que, salvo en cuestiones de mera redacción tiene el mismo significado que el anterior.

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Este texto definitivo, aprobado en la Comisión del Congreso (BOE de 1 de julio de 1978), suscitó una gran satisfacción entre los grupos parlamentarios de la mayoría porque supo recoger el consenso fundamental al que se había llegado.

#### 4. La interpretación de los constituyentes

Este consenso y esta satisfacción se ponen de relieve al leer en el Diario de Sesiones del Congreso los comentarios de los representantes de estos grupos. Reproducimos algunos fragmentos significativos para comprobar cuál es el sentido que los grupos parlamentarios mayoritarios dan al contenido de los arts. 1.2 y 2 CE a los efectos de determinar la *voluntas legislatoris* del constituyente.

Herrero de Miñón (UCD), en la sesión parlamentaria de 5 de mayo, afirmó:

“El proyecto que nos presenta la ponencia reconoce a España como tal nación de manera taxativa (...) y al atribuir al pueblo español en su conjunto la soberanía nacional – y ahí está la importancia del término- excluye toda posibilidad de separatismo legal, puesto que reconoce un solo sujeto de autodeterminación. Pero al lado de este principio de autodeterminación, el proyecto de Constitución reconoce un principio de autoidentificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad. A esta autoidentificación es a lo que, a nuestro juicio, correspondería la expresión “nacionalidades” que aparece en el art. 2 de la Constitución”.

Roca Junyent (CiU), también en la sesión parlamentaria de 5 de mayo, se expresó así:

“Desde una perspectiva nacionalista, desde mi perspectiva nacionalista, no puedo dejar de constatar, no sin emoción, que hoy coincidimos todos en la voluntad de poner fin a un Estado centralista; hoy coincidimos todos en alcanzar, por la vía de la autonomía, un nuevo sentido de la unidad de España; y coincidimos casi todos en dar al reconocimiento de la realidad plurinacional de la nación española el sentido de un punto final a viejas querellas internas”.

Peces Barba (PSOE), en la sesión parlamentaria de 9 de mayo, reconocía:

“La existencia de diversas naciones o nacionalidades no excluye, sino todo lo contrario, hace mucho más real y posible, la existencia de esa nación que para nosotros es fundamental, que es el cómputo y la absorción de todas las demás y que se llama España”.

Solé Tura (PCE-PSUC), también en la sesión parlamentaria de 9 de mayo, afirmaba:

“España está ahí y hay que terminar con el eufemismo de designar esto con el nombre de Estado español. Hay que decir las cosas con toda claridad (...) España es una realidad multiforme pero es una realidad (...) integrada por nacionalidades y regiones (...) una nueva realidad de un país que no se puede ignorar”.

González Seara (UCD), en la sesión parlamentaria de 9 de agosto, se pronunciaba así:

“Sólo hay un sujeto del poder constituyente, que es la nación española, y las demás nacionalidades forman parte de esta nación. No puede haber ninguna interpretación futura que dé a las nacionalidades, tal y como está el texto constitucional, derecho alguno a constituirse en Estado en virtud del principio de autodeterminación, porque el único que se puede constituir en Estado es el poder constituyente y ese es la nación española”.

Por su parte, los grupos parlamentarios discrepantes se siguen reafirmando en sus anteriores posiciones. Fraga Iribarne, en la sesión del 4 de julio, apuntaba lo siguiente:

“O la palabra nacionalidades es importante o no lo es. Si no lo es, no se ponga, como no se puso en la Constitución de 1931, como no está en la Constitución italiana, ambas profundamente regionalistas. Si lo es, no lo neguemos y afirmemos que tiene consecuencias que hacen de ello un paso trascendental y muy grave que no podemos ocultar a la Nación Española. Desde luego, el no ponerlo no será una ruptura con el franquismo: será con la historia entera de nuestro país y la negación, a mi juicio, de una esperanza para su futuro”.

En el extremo opuesto, el senador Bandrés, de Euskadiko Ezquerria (EE), propone la siguiente enmienda al art. 2:

“La Constitución se fundamenta en la pluralidad del Estado español, la solidaridad entre los pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran y el derecho a la autodeterminación de estas últimas”.

Por tanto, de forma clara, en las Cortes constituyentes se forman dos bloques. Uno, constituido por una gran mayoría de los diputados y senadores (fundamentalmente, UCD, PSOE, PCE y CiU), alcanza el consenso sobre los arts. 1.2 y 2 CE en la Comisión del Congreso y se muestra reacio a todo cambio. El otro está situado en los dos extremos de este bloque mayoritario central. Por un lado tiene a AP, que pretende suprimir el término nacionalidades. Por el otro, están los nacionalistas vascos, tanto el PNV como EE, y un sector muy minoritario de nacionalistas catalanes (ERC y el senador Xirinachs): todos ellos apuestan por considerar que España no es una nación sino un Estado compuesto por naciones que son titulares de la soberanía.

El bloque mayoritario, el que respalda el texto acordado del artículo 2 CE, se muestra satisfecho con la redacción del precepto tal como ha quedado aprobado y lo interpreta –si recordamos los párrafos reproducidos - de la siguiente manera.

- a) Por un lado, en un sentido histórico y cultural, España es una nación plural compuesta por nacionalidades y regiones con derecho a acceder a la autonomía. Por otro lado, únicamente en la Nación española reside la soberanía, el poder constituyente del pueblo español.
- b) La decisión de organizar el Estado en comunidades autónomas no sólo pretende satisfacer las demandas nacionalistas sino que responde también a la necesidad de reformar el secular Estado centralista por otro que sea más eficaz.
- c) La unidad política de la Nación española es el fundamento en el cual se basa la Constitución y, por tanto, es anterior a la misma. En cambio, el derecho a la autonomía es una creación de la Constitución, la cual se limita a reconocerlo.

## IV. La Constitución: la nación española y las nacionalidades y regiones

Hasta el momento hemos efectuado un análisis de los términos nación, nacionalidad y región desde el punto de vista de la teoría política y hemos intentado averiguar el significado de estos términos en el constitucionalismo histórico español y en el proceso de elaboración de la Constitución vigente a los efectos de su interpretación según los antecedentes históricos, legislativos y la voluntad del constituyente.

En el presente apartado, estudiaremos el significado de los arts. 1.2 y 2 CE desde los demás métodos interpretativos habituales en derecho. Todo ello nos permitirá encontrar el sentido de estos términos para poder analizar sus consecuencias jurídicas y, especialmente, la posible inclusión de este término en los estatutos de autonomía.

### 1. El contexto constitucional

Con carácter previo al análisis concreto de este artículo 2 CE, examinaremos brevemente algunos preceptos de su entorno constitucional a los efectos de iniciar su interpretación.

En primer lugar, el Preámbulo menciona tres términos que son de nuestro interés: nación española, pueblos de España y pueblo español. En efecto, en el párrafo primero, el Preámbulo de la Constitución establece: “La Nación española [...] en uso de su soberanía, proclama su voluntad de [...]”. A continuación se mencionan determinados objetivos generales que la Constitución debe llevar a cabo. Entre estos objetivos está la protección de las “culturas y tradiciones, lenguas e instituciones” de los “pueblos de España”. Asimismo, en el último párrafo del Preámbulo, se constata que la Constitución es aprobada por las “Cortes” y ratificada por el “pueblo español”, que efectivamente lo ha votado en referéndum, con lo cual se reconoce validez al conjunto del proceso constituyente que ha discurrido a través de estos dos órganos.

Es innecesario recordar que el Preámbulo no tiene carácter dispositivo debido a que no contiene normas jurídicas. Ahora bien, su encabezamiento (“La Nación española [...] proclama su voluntad de...”) expresa claramente cual es la intención del constituyente y, por tanto, es legítimo utilizarlo como instrumento de interpretación jurídica de la parte dispositiva de la Constitución. Esta será, pues, la función del Preámbulo en el análisis que vamos a efectuar.

En segundo lugar, el art. 1.1 CE establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...). Aquí aparecen otros dos términos que son de nuestro interés: “España” y “Estado”. Y el término

“Estado español” vuelve a repetirse en el art. 1.3 CE que califica a la monarquía parlamentaria como su forma política. Dejémoslo simplemente apuntado, más adelante trataremos de encontrar el significado jurídico, en conexión con otros preceptos constitucionales, de los términos España y Estado español.

En tercer lugar, el art. 1.2 CE establece que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. De nuevo vuelve a aparecer el término “pueblo español”, esta vez conectado a la soberanía nacional, como también lo estaba en el encabezamiento del Preámbulo. En este precepto nos entretendremos detenidamente más adelante.

Este recorrido por el Preámbulo y por el art. 1 CE, nos permite concluir que para averiguar el significado jurídico de términos tales como “Nación española”, “pueblo español”, “pueblos de España”, “España”, “Estado español” y “soberanía”, se hace necesario su estudio sistemático.

## 2. El art. 2 CE: primera lectura

Por su parte, la redacción del art. 2 CE es la siguiente:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Tras su lectura, podemos ya encontrar algunas aproximaciones sobre su significado.

En primer lugar, este art. 2 CE suministra tres características de la Nación española: a) es una unidad indisoluble; b) es la patria común e indivisible de todos los españoles; c) está integrada por nacionalidades y regiones.

En segundo lugar, este art. 2 CE suministra también algunos fundamentos y efectos de la Constitución: a) la Nación española fundamenta a la Constitución y, por tanto, es una realidad previa a la misma; b) la Constitución reconoce y garantiza, por un lado, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones; y, por otro lado, la solidaridad entre las mismas.

Esta primera lectura ha servido para comenzar a desbrozar el significado del precepto pero no aclara, por supuesto, sus aspectos fundamentales, especialmente dos: cuál es el sentido del término “Nación española” y cuál es su relación con las “nacionalidades y regiones”. En definitiva, hay que despejar las principales claves que nos permitirán encontrar el verdadero y más profundo alcance de este art. 2 CE.

### 3. La nación española: primera aproximación

Para resolver la cuestión debemos pasar de la interpretación meramente gramatical, del sentido propio de las palabras, a otras reglas interpretativas. En primer lugar, intentemos averiguar el concepto decisivo: ¿qué significa Nación española?

Antes hemos mencionado la función que tenía la *Nación española* en el Preámbulo: en uso de su soberanía –dice el Preámbulo- la Nación española proclama su voluntad de alcanzar determinados fines mediante (“en consecuencia”, dice el Preámbulo en su último párrafo) la promulgación de la Constitución.

A su vez, el art. 1.1 CE comienza diciendo que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. De ello se desprende que esta *España* del art. 1.1 CE es una realidad previa al Estado pero que se convertirá en Estado, en virtud de la Constitución misma, a partir de que ésta entre en vigor. Por tanto, España es el sujeto que expresa la voluntad de convertirse en Estado para conseguir los fines que la Nación española se propone alcanzar en el Preámbulo: con lo cual España y Nación española son dos formas de denominar a una misma realidad.

Por último, el *pueblo español* aparece en el Preámbulo como el sujeto que ratifica el texto constitucional previamente aprobado por las Cortes. Es decir, las Cortes –a través de la fase parlamentaria del proceso constituyente- proponen un texto constitucional que, sin la ratificación del pueblo español, no será jurídicamente válido. Por tanto, si quien ratifica la Constitución es el pueblo español, parece fácil encontrar un significado a dicho término ya que, obviamente, quienes ratificaron la Constitución fueron los ciudadanos españoles con derecho a voto en el referéndum celebrado el día 6 de diciembre de 1978. En este sentido, podría llegarse a la conclusión que el concepto constitucional de pueblo español coincide con aquellos concretos ciudadanos: el pueblo español sería así el cuerpo electoral, el conjunto de electores con derecho a voto, en aquel referéndum. Esta presunta conclusión, sin embargo, no es convincente si averiguamos el significado del término “pueblo español” en el fundamental art. 1.2 CE que legitima democráticamente a los poderes del Estado declarándolo soberano.

En definitiva, como ahora examinaremos, es el art. 1.2 CE, en conexión con el 1.1 CE, el que expresa la decisión política fundamental de que el Estado sea democrático debido a que la soberanía reside en el pueblo español. Es necesario hacer un detenido análisis de este artículo a los efectos de seguir indagando el significado del término “nación española”.

#### 4. El pueblo español como poder constituyente: el art. 1.2 CE

La idea de Estado democrático no puede desligarse de la noción de Estado de derecho. Ambos términos son, a su vez, expresión de un mismo concepto: el Estado democrático de Derecho, la forma de Estado que adopta nuestra Constitución en el art. 1.1 CE.

El Estado de Derecho significa, ante todo, que los órganos que ejercen el poder político se expresan mediante normas jurídicas – en la formulación clásica, el gobierno de las leyes y no los hombres - y que estas normas jurídicas sólo son legítimas si cumplen dos requisitos básicos: primero, que respeten y garanticen la igual libertad de las personas, es decir, sus derechos fundamentales; segundo, que estas normas procedan, directa o indirectamente, de la voluntad del pueblo, entendido éste como conjunto de individuos dotados de derechos fundamentales, es decir, como conjunto de ciudadanos. En definitiva, en un Estado de esta naturaleza, el poder reside en el pueblo y es la voluntad de este pueblo – es decir, el resultado mayoritario expresado por las voluntades individuales de los ciudadanos - la que legitima a los poderes públicos, en este caso, al Estado.

En efecto, el Estado es un tipo específico de poder público, de poder político. En general, se suele considerar que tener poder político significa ser capaz de determinar la conducta de un conjunto de personas, de una generalidad de individuos, mediante la posibilidad de utilizar la coacción física. En toda sociedad, sea cual sea la época histórica de la que tratemos, siempre ha existido poder político. Ahora bien, el Estado es un poder político muy diferente a otros que se han sucedido a lo largo de los tiempos. Dentro de la tradición europea, es un tipo de poder muy distinto al de las ciudades griegas, al Imperio romano o al mundo feudal. La principal característica que distingue al Estado de estas otras formas de organización del poder es que se trata de un poder político dotado de soberanía.

En su acepción primaria, el soberano es aquel poder originario, indivisible y supremo, es decir, aquel poder que no está sometido a ningún otro poder ni condicionado por ley alguna. El Estado, así, detenta el monopolio de todo el poder político, es decir, es el único que puede ejercer coacción física con fuerza irresistible respecto a un territorio y una población.

La primera forma de Estado que aparece en la historia, el Estado Absoluto, todavía preliberal y predemocrático, distinguía claramente entre quien era el soberano y quienes eran los súbditos: el soberano era el rey y los súbditos eran todas las demás personas integrantes de un territorio cuya obligación era obedecer al rey. El Estado liberal-democrático altera radicalmente esta distinción entre soberano y súbditos ya que los súbditos, convertidos en ciudadanos, es decir, en individuos con iguales derechos y deberes, pasan a ser los soberanos. La teoría liberal convierte al individuo en sujeto de derechos y la teoría democrática otorga la soberanía al pueblo. En definitiva, en un Estado liberal-democrático, en un Estado constitucional, el titular de la soberanía es el individuo, el cual ya no es súbdito sino ciudadano. La

soberanía no reside en el Estado sino en el ciudadano y, en definitiva, como explicaremos a continuación, en el pueblo.

En efecto, en el constitucionalismo democrático, que comienza con la Constitución norteamericana de 1787 y con la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el titular de la soberanía es la nación, es decir, el pueblo formado por el conjunto de ciudadanos. A ello hemos hecho referencia en el apartado I al referirnos al pensamiento de Sieyès. Esta nación, este pueblo, ejerce esta soberanía, en primer lugar, mediante la promulgación de una Constitución que, a su vez, crea unos poderes constituidos: el parlamento, el gobierno, el poder judicial, el tribunal constitucional, etc. Estos poderes constituidos son los que ejercen las competencias que la Constitución les otorga. Así, el titular originario de la soberanía es el poder constituyente, cuyo titular es el pueblo, el cual, mediante la Constitución, crea los poderes constituidos, es decir, el conjunto de órganos o instituciones que constituyen el Estado como organización política, a los cuales les asigna competencias que en definitiva, no son más que “fracciones” constituidas del poder soberano, es decir, del poder constituyente del pueblo.

De la soberanía originaria radicada en el pueblo – en el conjunto de ciudadanos - se ha pasado a una pluralidad de órganos que ejercen esta soberanía de acuerdo con la Constitución y las leyes que la desarrollan. El titular de la soberanía es el pueblo y su ejercicio corresponde a los poderes públicos, a los órganos del Estado. Todo ello es deducible del art. 1.2 CE entendido en el contexto constitucional. En efecto, el art. 1.2 CE establece:

“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

Este precepto, a los efectos de nuestro razonamiento, lleva implícito tres elementos de decisivo interés que pasamos a desglosar. Los dos primeros son perfectamente claros: a) el pueblo español, titular de la soberanía, es el poder constituyente originario; b) los poderes constituidos (“los poderes del Estado”, en plural) derivan del poder constituyente.

El tercer elemento es de interpretación más compleja y puede enunciarse así: el pueblo español, titular de la soberanía originaria, sigue siendo soberano una vez se ha aprobado la Constitución. En efecto, si bien el pueblo español ya ha ejercido de poder soberano – de poder constituyente - promulgando la Constitución, en virtud de la misma, sigue reteniendo este poder soberano. Obsérvese que el art. 1.2 CE dice que la soberanía “reside” en el pueblo y no dice que la soberanía “ha residido” en el pueblo. Es decir, el verbo residir está redactado en presente y no en pretérito. Por tanto, los órganos del Estado ejercerán sus competencias de acuerdo con la Constitución pero el titular de la soberanía – soberanía, repetimos, entendida como poder originario, supremo e indivisible - sigue siendo el pueblo, el conjunto de los ciudadanos sujetos de derechos y deberes, como no puede ser de otra forma en un Estado democrático. Todo ello tiene importantes consecuencias.

En efecto, en un Estado constitucional es soberano aquel sujeto político que puede cambiar la Constitución. Precisamente, en los artículos dedicados a los procedimientos de reforma (arts. 166-169 CE) se comprueba el lugar exacto donde reside, donde sigue residiendo, esta soberanía, pues es ahí donde se regula el modo de actuar del poder soberano que, en este caso se suele denominar poder constituyente derivado, el cual no es otro que aquel que tiene capacidad para reformar la Constitución, para modificar las decisiones tomadas en su momento por el poder constituyente originario. En estos preceptos se establece que el pueblo, a través de unos procedimientos específicos previstos en los arts. 167 y 168, puede revisar lo establecido por el poder constituyente originario ya que dicho pueblo sigue conservando la soberanía.

Si no fuera así, si la Constitución no hubiera hecho esta previsión, se impediría al pueblo, como poder constituyente, expresar su voluntad con lo cual el pueblo ya no sería soberano, ya no sería el poder supremo. El poder supremo lo ostentarían, en este supuesto, aquellos ciudadanos concretos que tuvieron derecho a participar en el proceso constituyente de 1977-1978, los cuales condicionarían para siempre la libre decisión de los ciudadanos futuros que no tuvieron derecho a participar en el mismo por ser menores de edad, por no haber nacido todavía o por no estar nacionalizados como españoles. Los ciudadanos actuales, en concreto, no serían titulares del poder soberano y, por consiguiente, estarían sometidos a las reglas establecidas por el soberano originario.

Ahora bien, una Constitución también sirve para dar estabilidad al orden político y social de un país, para que en lo fundamental este orden no esté condicionado por mayorías cambiantes. Ello es debido a que una de las finalidades de un Estado de Derecho es suministrar seguridad jurídica a los ciudadanos, elemento esencial de dicha forma de Estado. En consecuencia, este poder constituyente soberano que sigue residiendo en el pueblo es, a su vez, un poder constituido ya que está condicionado por la propia Constitución, aunque sólo por determinados límites jurídicos de carácter procedimental. Estos límites, por tanto, no afectan a cambios constitucionales sustanciales, es decir, no impiden cambiar ninguno de los preceptos de la Constitución sino que, únicamente, con el fin de preservar la estabilidad propia de un Estado constitucional, imponen un determinado procedimiento necesario para llevar a cabo, en su caso, dicho cambio constitucional. Sin embargo, cualquier precepto constitucional puede ser reformado, como admite el artículo 168 CE que prevé la revisión total.

Tanto la capacidad para producir un cambio total como las cautelas procedimentales, tienen una explicación lógica si partimos de la idea según la cual la Constitución instaura un Estado que es democrático y de derecho. Desde esta condición, por un lado, limitar materialmente el contenido de la reforma sería contrario al precepto que expresa el principio democrático, es decir, aquel que establece que la soberanía sigue residiendo en el pueblo (art. 1.2 CE); y, por otro, no establecer límites procedimentales sería contrario a la estabilidad constitucional, imprescindible para garantizar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En consecuencia, prever la posibilidad de

reforma constitucional hasta llegar a la revisión total estableciendo, sin embargo, unos determinados cauces adecuados para ello, hace compatible la soberanía del pueblo con la seguridad jurídica, concilia el principio democrático con el principio de Estado de Derecho.

Por tanto, el pueblo español que, según el Preámbulo, ratifica la Constitución, es un pueblo concreto, es el poder constituyente originario: son los ciudadanos que tuvieron derecho a participar en las primeras elecciones democráticas que eligieron el Congreso y el Senado que aprobó la Constitución y los ciudadanos con derecho a voto en el referéndum de 1978 que la ratificó. En cambio, el pueblo español que el art. 1.2 CE configura como titular de la soberanía nacional es un concepto abstracto e indeterminado, aunque no contradictorio sino coherente con el que aprobó la Constitución. En definitiva, no es más que una concreción temporal del pueblo español mencionado en el art. 1.2 CE.

El pueblo español, así, sigue siendo el poder constituyente derivado, el cual, una vez promulgada la Constitución, de acuerdo con este art. 1.2 CE y en coherencia con el principio democrático, sigue también como detentador único de la soberanía, por tanto, de este poder originario, indivisible y supremo, aunque sometido, por las razones de estabilidad propias de la democracia constitucional, a las reglas de procedimiento que la misma Constitución se ha prescrito.

La prueba de todo ello está en la capacidad de revisión total que prevé el art. 168 CE. Si en un Estado democrático de Derecho el poder soberano es el poder de cambiar la Constitución, la conexión entre el art. 1.2 CE y este art. 168 CE pone de manifiesto que la titularidad de este poder soberano está reconocida en el art. 1.2 CE y su ejercicio está reconocido en todo el título X de la Constitución y, muy en especial, en el art. 168 CE.

Por tanto, la soberanía del pueblo no se conjuga en pasado – argumentando que sólo tuvo lugar en el proceso constituyente que dio lugar a la vigente Constitución - sino que, de acuerdo con la Constitución, se conjuga en presente: el pueblo tiene siempre constitucionalmente reconocida –aunque limitada formalmente porque tiene que discurrir por determinados procedimientos - la capacidad de crear de nuevo – ya que está incluida la revisión total - una Constitución. En definitiva, el pueblo español tiene reconocido, en estos preceptos, su derecho a la autodeterminación.

##### 5. Pueblo español y Nación española: su indisoluble unidad.

Así pues, el término “pueblo español” no tiene distintos significados en el texto constitucional sino que es empleado (en concreto en el Preámbulo o en abstracto en el art. 1.2 CE) en un único sentido: como conjunto de los ciudadanos españoles. El pueblo español es, pues, el sujeto constituyente y, según argumentábamos, el significado de este término coincide con el de

Nación española que figura en el Preámbulo y con el de España que figura en el art. 1.1 CE.

En efecto, como ya hemos examinado, el Preámbulo proclama que la “Nación española”, en uso de su soberanía, expresa su voluntad de promulgar una Constitución. Aquí todavía el significado de Nación española es el de nación-constituyente. A su vez, el art. 1.1 CE dispone que “España” se constituye en una determinada forma de Estado: el Estado social y democrático de Derecho. Aquí, en cambio, el significado es ya el de nación-constituida: no se trata de que España exprese su “voluntad de constituirse” sino que “se constituye” en Estado Social y democrático de Derecho. Ello significa que el pueblo español acuerda “constituirse” en esta forma de Estado. Es decir, quien decide expresar la voluntad de promulgar una Constitución y constituirse en Estado es siempre el mismo sujeto – el sujeto constituyente del art. 1.2 CE - dado que la finalidad es, en definitiva, la misma; pero así como el que expresa el deseo es la nación-constituyente, el objetivo y el resultado de este deseo tras promulgarse la Constitución – es decir, el Estado social y democrático de Derecho - es ya la nación-constituida, es el Estado, los poderes del Estado a que alude también el art. 1.2 CE articulados mediante la forma de Estado social y democrático de Derecho.

Por tanto, la Nación española, España, el Estado y el pueblo español que constan en el Preámbulo y en los preceptos examinados (los arts. 1.1 y 1.2 CE) son términos coincidentes pero contemplados en momentos distintos: en unos casos en el momento constituyente y en otros en el momento constituido. Se corresponden, así, con las dos vertientes del concepto de nación, en sentido político-jurídico, que distinguíamos en el apartado I de este informe: la nación-constituyente y la nación-constituida.

Todo ello nos conduce con facilidad a concluir que el concepto “Nación española” del art. 2 CE también debe coincidir con el concepto de “pueblo español”, conjunto de ciudadanos que deciden expresar su voluntad constituyente, tanto en el momento de ratificar la Constitución – soberanía originaria - como en cualquier otro momento a través de los procedimientos previstos en el Título X CE –soberanía derivada-. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias: “La Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización –el Estado- para todo el territorio nacional”. (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ-3). Y otra sentencia especifica el carácter indivisible de la soberanía del pueblo español: “[...] En consecuencia, la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía [...]” (STC 100/1984, FJ-3).

¿Por qué el art. 2 CE caracteriza a la Nación española como una unidad “indisoluble”? La respuesta tiene su fundamentación en los argumentos expuestos al tratar del concepto de soberanía. En la teoría democrática del Estado, el poder soberano no es solo originario y supremo sino que, además,

como hemos visto, también es indivisible. El pueblo español – la Nación española, España - no es fraccionable en su consideración de poder soberano.

Ahora bien, el Estado, entendido simplemente como el conjunto de poderes que lo forman, no sólo es divisible sino que una de las características fundamentales de un Estado de Derecho liberal y democrático es la división de poderes, división que opera no sólo horizontalmente – parlamento, gobierno, poder judicial, en la formulación clásica de Montesquieu - sino también, en los Estados políticamente descentralizados y federales, verticalmente. Precisamente, a renglón seguido del fragmento reproducido en el párrafo anterior, la STC 4/1981 sigue diciendo: “Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como expresa el art. 137 CE (...)”.

Por tanto, la indivisibilidad del sujeto titular de la soberanía – la “indisoluble unidad de la Nación española”, como dice el art. 2 CE - no significa que el Estado sea centralizado sino, simplemente, que se trata de un solo Estado, no de dos o más Estados, para lo cual es condición indispensable que exista una sola soberanía. En definitiva, la “indisoluble unidad de la Nación” es una condición esencial para la existencia de España como Estado social y democrático de Derecho.

Si no fuera así, si hubiera más de una soberanía, nos hallaríamos ante dos posibles supuestos que la Constitución, obviamente, no admite: o bien ante un Estado quizás independiente - es decir, dotado de “soberanía exterior” – pero no democrático, en el cual la soberanía sería compartida por el Rey y las Cortes Generales (caso de las constituciones españolas de 1845 y 1876, como hemos visto); o bien ante una confederación, la cual, por definición, no es un Estado constitucional sino una organización política de derecho internacional basada en un tratado entre dos o más Estados soberanos. Un Estado federal, un Estado políticamente descentralizado, un Estado compuesto, úsele el nombre que se quiera para denominarlo, es siempre un Estado producto de la voluntad de un soberano único e indivisible, el pueblo, sea el pueblo de Estados Unidos, de Alemania, de Suiza o de Austria, entre las países que son las referencias básicas de nuestro modelo territorial de Estado.

## 6. La nación española: un concepto político-jurídico

De la conexión entre el Preámbulo y los artículos 1 y 2 CE no cabe duda, de acuerdo con lo argumentado, que los términos “nación española”, “pueblo español” y “España” tienen un significado semejante. Asimismo, queda claro, tanto en el Preámbulo como en estos preceptos, que la Nación como pueblo, como conjunto de individuos, no todavía de ciudadanos, es algo

previo al Estado, el cual es precisamente el producto de la voluntad de la Nación.

Sin embargo, en otros preceptos del texto constitucional, estos términos tienen significados distintos, lo cual puede ser debido, bien a una deficiente técnica legislativa, bien a una redacción que pretende evitar reiteraciones o cacofonías. Ello sucede especialmente con la palabra España y, en menor medida, con las otras dos. No obstante, resulta sencillo interpretar los distintos significados que el término adquiere porque son deducibles fácilmente de su contexto.

Así, la palabra España aparece numerosas veces en la Constitución, en unas ocasiones como sinónimo a Estado (arts. 41, 8.1, 10.2, 30.1, 57.3, 63.1, 96.1, 123.1 y 155.1) o en otras como territorio del Estado (arts. 13.1 y 4, 19 y 68.5). Ahora bien, estos dos significados no son contradictorios con el término España que figura en el art. 1.1 CE.

En efecto, la palabra España es la primera que figura en el párrafo primero del art. 1 CE y, en su literalidad, como hemos visto, significa el conjunto de ciudadanos que en un momento dado deciden (“España se constituye [...]”) constituirse en Estado. Por tanto, la España del art. 1.1 CE está situada en un tiempo en el cual los españoles no desean o aspiran a constituirse en Estado sino que “se constituyen” en una determinada forma de Estado: el estado social y democrático de Derecho. La España del art. 1.1 CE es ya, pues, una nación-constituida, es ya un Estado. A partir de ahí, es natural que en el articulado figure - en los artículos mencionados- el término “España” como Estado constituido; y no es problema alguno seguir denominándole con el nombre de España o, indistintamente, con el de Estado español.

Tampoco hay problema alguno en designar a España como territorio del Estado. Como se sabe, el territorio en sentido jurídico es de naturaleza distinta al territorio en sentido geográfico y cuando se utiliza el nombre de España para designar el territorio del Estado se entiende perfectamente que el texto constitucional se está refiriendo al perímetro inmaterial que encierra los límites hasta donde alcanzan la soberanía del pueblo español y las competencias de los poderes públicos, del Estado-ordenamiento.

A este respecto, cabe hacer mención que, de manera notoriamente confusa, el art. 11.3 CE emplea la palabra país (“países iberoamericanos”) cuando obviamente se refiere a Estados.

Por su parte, ni el término “nación española” ni el término “nación” con referencia a España, vuelven a aparecer en el texto constitucional. En cambio, se utiliza “nación” en el art. 56.1 CE para referirse a los Estados cuyos territorios fueron colonias españolas cuando se atribuye al Rey la función de asumir “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”. Es obvio que, en este caso, el término nación se utiliza en el sentido de Estado, dado que las relaciones internacionales solo pueden establecerse entre sujetos de derecho internacional. Se trata de un supuesto

en el que muy probablemente se utilizó el término “nación” por razones de estilo dado que en el mismo párrafo 1º de este artículo ya se había utilizado por dos veces el término “Estado”. Ello se hace más evidente todavía si tenemos en cuenta que el inciso “especialmente con las naciones de su comunidad histórica” se introdujo en el último trámite parlamentario ya que figura en el texto, por primera vez, en la redacción definitiva de la Constitución efectuada por la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOC 18 de octubre de 1978).

Todo ello indica, una vez más, que el término “nación” en su significado jurídico-político puede ser utilizado en el sentido de nación-constituyente y en el sentido de nación-constituida, de Estado. En cualquier caso, el significado del término nación en el art. 56.1 CE permite seguir comprobando que este término no se utiliza en nuestra Constitución en el sentido histórico-cultural.

Por último, el término “pueblo” o “pueblo español” aparece solo dos veces, además de en el Preámbulo y en el art. 1.2 CE. En el art. 66.1 CE (“Las Cortes Generales representan al pueblo español [...]”), el término “pueblo español” tiene el significado de elemento del Estado, de la nación-constituida: son los ciudadanos españoles con iguales derechos, entre ellos el derecho a voto.

También aparece el término “pueblo” en el inciso inicial del art. 117.1 CE: “La justicia emana del pueblo [...]”. En este supuesto, la referencia es también al conjunto de ciudadanos pero la función del término “pueblo” en este precepto consiste en legitimar democráticamente al poder judicial, a jueces y magistrados, es decir, justificar que su poder de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado se limita a la aplicación del ordenamiento jurídico legitimado previamente como democrático por ser producto – directo o indirecto – de los órganos representativos. Por tanto, el concepto de pueblo, de conjunto de ciudadanos en los cuales reside, en último término, la soberanía nacional, es de aplicación también a este precepto.

En conclusión, analizados estos preceptos constitucionales, el término constitucional “nación” y los términos que, con los matices expresados, son sinónimos de la misma, tanto “pueblo español” como “España”, son equivalentes a la idea de nación en sentido jurídico-político, es decir, a conjunto de ciudadanos iguales en derechos que se constituyen en Estado o que, una vez éste se ha constituido, son un elemento constitutivo del mismo. En ningún caso, son equivalentes a nación en sentido histórico-cultural.

## 7. La nación española como patria común

Mayores dificultades ofrece averiguar el significado del inciso “patria común e indivisible de todos los españoles” que figura en el art. 2 CE. La palabra “patria” también es polisémica, no tiene tradición en el

constitucionalismo español y sus interpretaciones en la teoría política han sido muy diversas y, como veremos, muy contradictorias.

### 7. 1. *La idea de patria en la teoría política*

Desde antiguo se ha considerado como uno de los significados del término “patria” el lugar de procedencia de cada persona, en concreto su lugar de nacimiento: sea ciudad, provincia, comarca, país, región o Estado. Junto a ello, desde los romanos hasta los republicanos ingleses del siglo XVII, los ilustrados franceses y españoles, así como los primeros liberales, a la patria se la identificó con la idea de libertad y su derivado “patriotismo” se consideró la virtud cívica por excelencia. En la voz “Patria” de la Enciclopedia francesa - redactada por Jacourt, siguiendo las ideas de Voltaire y Montesquieu - figuraban las dos acepciones: primera, como el lugar de nacimiento de una persona y, segunda, como “el Estado libre del que somos miembros y cuyas leyes garantizan nuestras libertades y nuestra felicidad”.

Estas ideas, herederas de la hoy denominada tradición republicana - con fundamentos en Cicerón y en los estoicos romanos, según la interpretación que de su pensamiento hicieron Maquiavelo, Milton y Harrington, entre otros - coinciden también con las que aportaron los revolucionarios franceses (“*Allons enfants de la Patrie...*”, así comienza la Marsellesa) y los primeros liberales españoles. Flórez Estrada, por ejemplo, utilizaba la palabra patria como sinónimo de libertad; y Agustín Argüelles, al presentar la Constitución de Cádiz, pronunció su célebre frase: “Españoles, ya tenéis patria”; frase que identificaba Patria con Constitución, con Constitución liberal, naturalmente.

Ahora bien, en la misma época, también la palabra patria empezó a adquirir otro sentido: odio a lo extranjero y defensa a ultranza de lo propio como lo único bueno, como lo que había que defender. Era la España castiza, popular y antiliberal. Más adelante, esta ideología xenófoba - contra las personas pero, sobre todo, contra las ideas liberales y democráticas, consideradas extranjerizantes - llegará a apropiarse casi por completo de la interpretación de este término. De la patria como “libertad, igualdad y Constitución”, se pasará a la patria como “defensa del orden antiguo” fundado en la monarquía tradicional, el integrismo católico y el militarismo reaccionario y golpista.

Estas posiciones se verán reforzadas por la identificación de la patria con la idea romántica de nación divulgada por los movimientos nacionalistas vasco y catalán de fines de siglo. Se seguirá utilizando todavía el término patria como lugar de procedencia, como “patria chica”, por parte de los ciudadanos comunes, sin intención ideológica ninguna. Pero también en sectores muy diversos será utilizada en un sentido esencialista y metafísico, tributario del nacionalismo romántico: es el caso de los regeneracionistas (Costa, Mallada), el organicismo krausista (Giner, Salmerón, Azcárate), los amargos

y contradictorios escritores del 98 (Unamuno, Baroja, Azorín) y de ciertos republicanos populistas y nacionalistas, como Blasco Ibáñez y Lerroux.

En el siglo XX español, al contrario que otros países, la patria será un concepto monopolizado por los políticos y pensadores antiliberales y antidemócratas, por nacionalistas que excluían de la nación a aquellos que no comulgaban con sus ideas. El fascismo español de los años 30 y el franquismo, entenderán el concepto de patria en este sentido, una dirección diametralmente opuesta a la de los pensadores ilustrados y a los primeros liberales de principios del siglo XIX.

### *7. 2. La patria común en el art. 2 CE*

En estas condiciones tan difícilmente conciliables con un futuro democrático y liberal, llegó el desacreditado concepto de patria a la época de la transición y es por ello que resulta difícil encontrar las razones de su inclusión en el art. 2 CE e interpretar su significado jurídico-constitucional. Además, su introducción en el texto se hizo, como hemos tenido ocasión de ver, en la modificación propiciada desde el grupo parlamentario de UCD y aceptada en el “Informe de la ponencia” que revisó la propuesta primera contenida en el Anteproyecto. Nadie se declaró autor explícito del inciso que analizamos, ya que el punto central de la modificación del texto era el interés en que figurara el término “Nación española” por las razones antes expuestas. En concreto, el inciso “patria común e indivisible de todos los españoles” no fue materia explícita de debate en las Cortes constituyentes, ni para ser defendido ni para ser cuestionado. En todo caso, la autoría principal cabe atribuirle al grupo parlamentario de UCD que introdujo la enmienda y a la ponencia constitucional que la aceptó.

Tampoco doctrinalmente – menos todavía en la jurisprudencia – este inciso ha sido objeto de un análisis detenido y, por tanto, con esta falta de antecedentes, debemos encontrar su significado por medio de su sentido gramatical y por el contexto normativo en el que se sitúa.

De la simple lectura del precepto, se deduce claramente que “patria común” es un calificativo de la Nación española, lo cual nos lleva a considerar si su significado consiste en una particularidad de la misma. En todo caso, debemos tomar como punto de partida la imposibilidad de la contradicción entre ambos términos. Veamos.

Dentro de las acepciones gramaticales posibles, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua establece dos acepciones. Primera, la patria es “la tierra natal o adoptiva ordenada como nación, a la que se siente ligado el ser humano por vínculos jurídicos, históricos y afectivos”. Segunda, patria es “el lugar, ciudad, pueblo, región o país en que se ha nacido”. Cabe descartar esta segunda acepción ya que ni su delimitación geográfica ni el hecho de que sea decisivo el lugar de nacimiento, la hacen congruente con el contexto.

En cambio, la primera acepción no es contradictoria con el significado constitucional de nación, aunque añade algo más al término. Cabe averiguar, por tanto, si lo que añade es coherente con la idea de nación antes examinada. En efecto, el primer inciso es de hecho casi equivalente a nación en su sentido jurídico-político (“tierra natal o adoptiva ordenada como nación”), si tenemos en cuenta que el término “ordenada” tiene una clara connotación jurídica. Pero su segundo inciso abre el concepto a otras interpretaciones deducibles del sentido que demos a los vínculos de pertenencia jurídicos, históricos y afectivos.

Los vínculos jurídicos refuerzan la interpretación de que patria y nación jurídico-política son términos sinónimos, pero la idea de que, además de los vínculos jurídicos, el término patria implica también vínculos históricos y afectivos, matiza lo anterior y permite otras interpretaciones. En efecto, la idea de que el término patria hace referencia a los vínculos históricos de las personas con una determinada nación, en nuestro caso no ofrece problemas: España como Nación político-jurídica, como Estado, es una realidad histórica indudable, con varios siglos de existencia, en la cual se fundamenta, como ya hemos visto, la Constitución española.

En cambio, la idea de que una Constitución puede condicionar o determinar los vínculos afectivos, es decir, los sentimientos personales de sus ciudadanos – “de todos los españoles”, dice el inciso que comentamos - es claramente contradictoria con el concepto mismo de Estado liberal-democrático y, más en concreto, con ciertos derechos fundamentales que la misma Constitución garantiza, muy en especial, con el derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE), la cual debe ser entendida a la luz del valor libertad (art. 1.1 CE) y del principio al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Los sentimientos personales forman parte, en definitiva, de las ideas propias de cada individuo y en un Estado democrático como el nuestro, los poderes públicos no pueden interferirse en estos ámbitos de la personalidad privada. La idea de Estado laico – deducible del art. 16 CE, que va más allá de la laicidad en el aspecto exclusivamente religioso – y ciertos aspectos inmatrimoniales del derecho a la intimidad garantizado en el art. 18 CE, también pueden aducirse como argumento a favor de que en el concepto de patria del art. 2 CE no cabe una interpretación que incluya los sentimientos personales.

Por tanto, el concepto de “patria común” parece equiparable a nación en sentido jurídico-político, quizás con el matiz de que se trata de una realidad basada en la historia. Refuerza esta equiparación entre “patria común” y “nación española” el hecho de que se la califique de “indivisible”. Si el concepto de “patria” significara que los españoles debían sentir por ella una determinada afección relacionada con sus sentimientos personales no podría considerarse como algo indivisible porque ello nos conduciría a un significado absurdo. En cambio, como hemos visto, la indivisibilidad es un elemento esencial de la soberanía. Calificar a la “nación española” como “unidad indisoluble” y a la “patria común” como “indivisible” es, simplemente, reiterar el mismo concepto: una y otra significan lo mismo.

En consecuencia, “nación española” y “patria común” son términos sinónimos que probablemente se repiten en el art. 2 CE debido a las condiciones en las que fue redactado este artículo, es decir, para dejar meridianamente claro que la soberanía residía en el “pueblo español” o, lo que es lo mismo, en la “Nación española” y no en las nacionalidades que la integraban, las cuales sólo gozan constitucionalmente del derecho a la autonomía. Con ello, la Constitución recupera el sentido de patria ilustrado, el significado que al término patria le daban los primeros liberales españoles.

#### **IV. La Constitución: las nacionalidades y regiones y el derecho a la autonomía.**

##### **1. La nación plural y la unidad política**

En el apartado I hemos examinado el significado de los términos nacionalidades y regiones desde el punto de vista de la teoría política y más adelante el significado que le quiso dar el constituyente. Entre una y otra perspectiva hay escasa coherencia y para hacer una exégesis del significado de estos términos en el art. 2 CE, debemos tener en cuenta principalmente dos cuestiones: primera, la voluntad del constituyente y, segunda, la interpretación del término nacionalidades y regiones en el contexto de este artículo y en el conjunto de la Constitución.

Desde el punto de vista de la voluntad del constituyente las conclusiones han quedado claras al examinar el proceso de redacción del art. 2 CE. En las actas de los debates constituyentes se muestra, como hemos señalado, que se distingue perfectamente entre los dos conceptos de nación. Por un lado, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones pretende reconocer que España, desde un punto de vista histórico-cultural, es una nación plural integrada por nacionalidades y regiones. Por otro lado, la unidad de España es previa a la Constitución y en el pueblo español, en el conjunto de los ciudadanos españoles, reside la soberanía. La inmensa mayoría de los diputados y senadores constituyentes rechazaron explícitamente la interpretación –mantenida por AP, por los nacionalistas vascos y por algunos nacionalistas catalanes - según la cual del art. 2 CE se puede deducir que la soberanía no está en el pueblo español sino en las nacionalidades y regiones. En consecuencia, la voluntad del constituyente no deja lugar a dudas sobre la interpretación que cabe dar en este art. 2 CE a la distinción entre nación española y nacionalidades y regiones que la integran.

A su vez, si examinamos sistemáticamente el art. 2, el significado del término nacionalidades y regiones nos conduce al mismo resultado. El

preámbulo establece como uno de los objetivos del constituyente proteger a los pueblos de España, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. No se trata de una frase genérica sin consecuencias en el texto constitucional sino que es un enunciado general que encuentra una clara concreción en el art. 2 CE y en el título VIII de la Constitución. Por tanto, la España de las autonomías no se justifica únicamente por la eficacia de la descentralización política sino también por la protección de las culturas, tradiciones, lenguas e instituciones de sus diversos pueblos. En este sentido, la expresión “pueblos de España” se corresponde con las nacionalidades y regiones del art. 2 CE. Éstas, por su parte, integran la Nación española – la España plural en el sentido de nación histórico-cultural – y, a su vez, la Constitución les reconoce y garantiza el derecho a la autonomía y la solidaridad entre todas ellas.

## 2. El derecho a la autonomía

El derecho a la autonomía que consagra el art. 2 CE significa que la Constitución ni impone un determinado mapa autonómico, ni predetermina cuáles son las nacionalidades y cuáles son las regiones, sino que, simplemente, establece los procedimientos para que las distintas nacionalidades y regiones que integran España se constituyan en comunidades autónomas. El art. 143.1 CE establece, con carácter general, que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas”. Los arts. 144, 151 y las disposiciones transitorias 1ª a 7ª completan el cuadro de vías de acceso a la autonomía.

Todo ello significa que las comunidades autónomas, constituidas sobre una base provincial, deberán tener características históricas, culturales y económicas comunes. Por tanto, las nacionalidades y regiones que desde el punto de vista jurídico-político tienen derecho a la autonomía deberán estar dotadas de una cierta homogeneidad debido a sus características históricas, culturales y económicas. Cabe señalar que las distintas vías de acceso a la autonomía no establecían diferencias respecto al contenido futuro de las competencias de las comunidades autónomas sino que, simplemente, señalaban itinerarios distintos: todos los territorios podían acceder a la autonomía que desearan aunque los procedimientos de acceso no fueran los mismos. Finalmente, a excepción de los llamados “hechos diferenciales” identificados constitucionalmente, todos tenían la posibilidad de alcanzar el mismo grado de autonomía.

La autonomía, por otra parte, se distingue claramente de la soberanía. Así lo puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias: “El derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones [...] consiste en el derecho a acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas. [...]

La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, la autonomía no es soberanía (...) y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 CE” (STC 4/1981, de 2 de febrero).

Por tanto, el Tribunal Constitucional reconoce que si bien la autonomía expresa la diversidad, es decir, el pluralismo, su limitación se encuentra en la soberanía del pueblo, es decir, en la Constitución como producto normativo del poder constituyente.

### 3. El estatuto como norma subordinada a la Constitución

Por su parte, la autonomía se concreta en el estatuto. Ahora bien, el estatuto es una norma subordinada a la Constitución aunque algunas dudas se han sembrado al respecto. Las dudas provienen no tanto de poner en cuestión la supremacía constitucional – perfectamente nítida en el art. 9.1 CE – respecto al resto del ordenamiento y, en consecuencia, también respecto a los estatutos, sino por una determinada interpretación de la relación entre la Constitución y los estatutos que es necesario descartar. Esta interpretación se basa en considerar que la ordenación de las comunidades autónomas no se encuentra en la Constitución sino en los estatutos ya que la organización autonómica apenas está regulada en la Constitución. ¿En qué norma, por tanto, se regula el Estado de las autonomías? La respuesta de esta corriente interpretativa es que la organización territorial autonómica está básicamente regulada en los estatutos de autonomía. Para fundamentarlo se utiliza la siguiente argumentación.

La Constitución no establece ningún sistema que regule la organización territorial del Estado sino que, mediante el principio dispositivo, se limita a atribuir a las nacionalidades y regiones (art. 2 CE) un derecho a la autonomía cuyo producto normativo son los estatutos. Este principio no sólo está vigente en el momento del acceso a la autonomía sino que sigue siendo eficaz en las sucesivas e hipotéticas reformas estatutarias. En consecuencia, la Constitución remite prácticamente el contenido de la autonomía al respectivo estatuto dado que en su título VIII apenas se establecen parámetros que permitan configurar este contenido. Todo ello significa que la estructura territorial del Estado se halla desconstitucionalizada, es decir, no se halla regulada en la Constitución, con lo cual el Estado autonómico es un modelo abierto y constitucionalmente indefinido que está concretado en los estatutos, los cuales gozan de una posición cuasi-constitucional y, en todo caso, prevalente frente a las leyes estatales.

Esta argumentación tiene puntos débiles muy evidentes. Es cierto que la Constitución ofrece escasos elementos para configurar el Estado de las autonomías; no obstante, los elementos que ofrece han sido suficientes para

que, mediante el desarrollo legislativo y la jurisprudencia constitucional, el modelo autonómico se haya podido ir construyendo en los últimos veinticinco ya que estas escasas reglas y principios regulan, precisamente, los aspectos básicos de la organización territorial: el contenido del Estatuto, el reparto de competencias, el mínimo de homogeneidad institucional, los controles jurisdiccionales y la financiación. Se puede discrepar del actual modelo pero no se puede negar que el modelo constitucional existe. Quizás los estatutos pueden considerarse normas cuasi-constitucionales – al fin y al cabo, se trata de una discutible apreciación doctrinal - pero es muy difícil sostener que el modelo territorial se encuentre en la actualidad desconstitucionalizado tras el desarrollo legislativo y, sobre todo, por el carácter jurisprudencializado de nuestro derecho constitucional.

Por tanto, los límites constitucionales a los estatutos son más abundantes de lo que parece aunque ciertamente sigue siendo válido, como criterio general, lo establecido en la STC 99/1986, de 11 de julio: “[...] el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental”. Pero el contenido de la Constitución no es únicamente el texto aprobado en 1978 sino este texto interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

#### 4. El principio de solidaridad como condición para la existencia de un Estado y como límite al ejercicio de la autonomía

Por su parte, según el art. 2 CE, la Constitución también reconoce y garantiza el principio de solidaridad entre comunidades autónomas. El fundamento de este principio se encuentra en la idea de Estado como comunidad de intereses.

En efecto, todo Estado genera una comunidad de intereses que está por encima de las partes que lo componen. En consecuencia, por encima del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas – que es donde se proyecta de manera más intensa el principio de autonomía – existe un interés común que todas estas partes deben respetar y que se convierte en límite a la autonomía de las comunidades. Este interés común es el fundamento del principio de solidaridad. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando ha advertido a las dos partes – al Estado y a las comunidades autónomas – que “en el ejercicio de sus competencias tengan en cuenta la comunidad de intereses que les vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses” (STC 64/1990). Esta comunidad de intereses no es otra cosa que el interés general del Estado, entendido como Estado-comunidad, el cual constituye un límite al ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas.

A consecuencia de todo ello, el principio de solidaridad tiene una doble finalidad. Por un lado, es un principio funcional en tanto que pretende dar la mayor eficacia posible al conjunto del Estado; por otro, es un principio sustancial, en tanto que pretende la igualdad y la no discriminación entre ciudadanos.

En su vertiente funcional, el principio de solidaridad impone el deber de lealtad mutua del cual deriva el deber de colaboración. Ninguno de estos deberes está declarado expresamente en un precepto constitucional, aunque ambos se consideran implícitos en la Constitución, según ha reconocido la jurisprudencia constitucional. La lealtad implica que el vínculo entre el Estado y las comunidades autónomas es de tal naturaleza que impide a ambos una actuación unilateral que lesiones los intereses de la otra parte.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional: “La obligación de todos los poderes públicos (incluidos naturalmente los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (...) implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas” (STC 64/1990). A la vez, la STC 104/1988 establece: “Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 CE) puede realizarse a través de la adopción de las formas y fórmulas de coordinación y colaboración”. Todo ello implica, en definitiva, que la lealtad y sus derivados son límites que condicionan el ejercicio de las competencias, tanto las del Estado como las de las CCAA.

Por otro lado, el principio de solidaridad se proyecta también en el equilibrio económico, social y financiero de las comunidades autónomas, sin discriminación entre ellas, según está previsto en los arts. 138, 156.1 y 158.2 CE. Estos preceptos atienden a una única finalidad: que el Estado de las autonomías no genere desigualdad económica o social entre CCAA, ni en el terreno de la producción de riqueza ni en el de los servicios públicos que se presten a los ciudadanos. Por el contrario, el Estado de las autonomías debe contribuir a la reducción de las diferencias de renta por habitante y a asegurar la igual prestación de servicios públicos básicos entre todos los ciudadanos españoles.

##### 5. El fin del derecho a la autonomía: la constitucionalización de las comunidades autónomas.

Así como, según hemos examinado, la soberanía se atribuye al pueblo español, la autonomía se atribuye a las nacionalidades y regiones que accedan a ella. Tras más de veinticinco años de desarrollo constitucional, todas las nacionalidades y regiones, incluso las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se han dotado de los correspondientes estatutos de autonomía. El mapa territorial autonómico que el constituyente no había

diseñado se ha ido configurando a través de las vías establecidas por la Constitución y desde hace muchos años es ya una realidad.

La reforma constitucional que promueve el actual Gobierno pretende que dicho mapa conste en el texto constitucional, es decir, que las comunidades autónomas sean enumeradas en la misma Constitución. Ello será el final de trayecto definitivo del derecho a la autonomía configurado en el art. 2 CE. Las hipotéticas nacionalidades y regiones que contemplaba el constituyente de 1978 se habrán convertido – si la reforma se aprueba – en comunidades autónomas constitucionalmente constituidas de manera parecida a como la Nación española constituyente de 1978 se convirtió en Nación constituida mediante la entrada en vigor de la Constitución.

Asimismo, cada uno de los estatutos prevé – conforme a lo establecido en los arts. 147.3 y 152.2 CE – los procedimientos para su reforma. El derecho a la autonomía de las indeterminadas nacionalidades y regiones del art. 2 CE se ha convertido en el derecho a reformar los estatutos de las comunidades autónomas, de acuerdo con la regulación que cada uno de ellos establece. Mientras la Nación española puede seguir ejercitando su soberanía a través del procedimiento de reforma constitucional, las comunidades siguen disponiendo del derecho a la autonomía de acuerdo con los procedimientos de reforma previstos en sus estatutos.

## 6. La identificación estatutaria de las nacionalidades y regiones

El art. 147.2 CE establece el contenido mínimo de los estatutos de autonomía y entre las materias consideradas de imprescindible regulación no figura de forma explícita que las comunidades deban autoidentificarse como nacionalidades o regiones. No obstante, dado que en el apartado a) de este mismo precepto se prevé que los estatutos deberán contener “la denominación de la comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica”, la mayor parte de los estatutos han optado por calificar a su comunidad como nacionalidad, región u otros términos que permitan expresar esta identidad histórica.

Una lectura de los estatutos vigentes nos permite establecer el siguiente cuadro de las distintas opciones estatutarias:

- a) Comunidades que han escogido el término *nacionalidad*: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón y Canarias.
- b) Comunidades que han escogido el término *región*: Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura.
- c) Comunidades que han optado por utilizar una *terminología distinta* a nacionalidades o regiones: comunidad histórica (Asturias y Cantabria) o comunidad foral (Navarra).
- d) Comunidades que *no se definen*: La Rioja, Islas Baleares, Madrid y Castilla-León, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Debe señalarse que en algunos casos, las reformas estatutarias de los años noventa se han aprovechado para modificar en este punto su posición. Aragón y Canarias pasaron de no definirse a considerarse nacionalidad. Las hoy comunidades históricas de Asturias y Cantabria, en la primera versión de sus estatutos, o bien no se definían – caso de Asturias – o bien, en el caso de Cantabria, se consideraba región. La Rioja, que hoy no se define, se consideraba región antes de su última reforma estatutaria.

Estos cambios van en una doble dirección que indica, sin embargo, una misma tendencia. En primer lugar, aumenta el número de comunidades que consideran ser una nacionalidad: con la incorporación de Aragón y Canarias han pasado de cinco a siete. En segundo lugar, se intenta huir de la denominación de región: bien se pasa de región a comunidad histórica (Cantabria); de no definirse a calificarse como comunidad histórica (Asturias); o de considerarse región a no definirse (La Rioja). Incluso Murcia, que simplemente se atribuía la categoría de región, hoy se califica de “entidad regional histórica”, una fórmula adecuada a lo establecido en el art. 143.1 CE.

La tendencia, pues, es muy visible. En general, se pretenden aumentar los signos externos de estar dotado de una personalidad colectiva diferenciada, bien pasando a formar parte del grupo de comunidades que estatutariamente se consideran nacionalidad; bien haciendo desaparecer el término región, considerado como demasiado débil en contraste con el de nacionalidad; bien añadiendo la calificación de “histórica” a los términos comunidad o región, como muestra de que se quieren afirmar unas profundas raíces identitarias de tipo histórico dado el indudable pasado común.

Esta tendencia a afirmar la propia identidad, aunque lógica, genera sin embargo indudables problemas. Primero, porque induce a una dinámica competitiva entre comunidades autónomas que puede dar lugar a actitudes demagógicas y populistas peligrosas. Segundo, porque es constitucionalmente dudoso, además de confuso, utilizar calificaciones no homologadas constitucionalmente, como es el término “comunidades históricas”. Tercero, porque conforme aumenta el número de comunidades que se califican como nacionalidad, las antiguas comunidades que en su momento adoptaron esta calificación, en las cuales el peso de los partidos nacionalistas es muy notable, quieren seguir “ascendiendo” en terminología para seguir diferenciándose del resto. Se inicia así una irracional carrera, sin final previsible, para demostrar quien posee más y mayores signos de identidad. Esta es una de las principales razones por las cuales el art. 1.1 de la propuesta de proposición de ley del nuevo Estatuto de Cataluña establece: “Cataluña es una nación”. El término nacionalidad que figura en el estatuto vigente ha quedado ya devaluado para los nacionalistas catalanes al figurar en los estatutos de otras seis comunidades autónomas.

Ahora bien, pese a estas dificultades y complicaciones, no puede negarse a ninguna comunidad autónoma – aunque ello sea perfectamente prescindible – su derecho a determinar su “identidad histórica” en el marco de lo

dispuesto en el art. 147.2 a) CE. Sabiendo además, como hemos examinado, que la opción por uno u otro término, de acuerdo con el texto constitucional, no otorga supremacía o privilegio alguno respecto al resto de comunidades. Sin embargo, dado que en sus facetas emocional y simbólica estas disputas territoriales llevan una sobrecarga emotiva y sentimental, el trato que debe dársele en un estatuto a esta materia debe ser especialmente prudente por los riesgos de discordia civil que puede conllevar.

## V. Conclusión

Llegados a este punto, podemos dar por analizados los principales elementos que nos permitirán responder al objetivo principal de este informe: ¿puede una comunidad autónoma definirse como nación en su propio estatuto?

Antes de responder a esta pregunta, vamos a recapitular los principales elementos ya analizados en el informe.

### 1. Recapitulación

#### 1.1. *Teoría política*

La *nación en sentido político-jurídico* es un conjunto de personas que habitan en un determinado territorio, están (o quieren estar) regulados por una ley común y tienen (o desean tener) garantizados los mismos derechos. La nación puede tener el carácter de constituyente cuando esta ley común es un objetivo a alcanzar, o de constituida cuando la ley común ya está vigente. La nación-constituida se identifica, así, con el Estado democrático de derecho: es el pueblo soberano quien se ha dotado ya de una ley común, es decir, un ordenamiento jurídico encabezado por una Constitución, el cual le garantiza la igualdad de derechos mediante una organización política creada a estos efectos. La nación-constituyente es la que desea llegar a este objetivo pero todavía no lo ha alcanzado.

Aquello que hace indisociable estas dos variantes del concepto de nación son los presupuestos de los que se parte: en ambos casos la nación es aquel conjunto de personas libres e iguales con poder soberano que habitan un territorio y que desean seguir siendo libres e iguales. Como nación-constituida ya lo han conseguido porque se han dotado de un tipo de organización política y jurídica que asegura la libertad y la igualdad: ya no son simples personas sino ciudadanos de un Estado con iguales derechos y

deberes. La nación-constituyente, por su parte, trata de constituir este Estado para que así las personas – todavía desprovistas de derechos – alcancen la condición de ciudadanos que aún no ha conseguido. En todos los casos, el vínculo que une (o se pretende que una) a estas personas para asegurar su igual libertad tiene un carácter objetivo: se trata de la ley, del derecho, del ordenamiento jurídico elaborado por órganos representativos y democráticos.

La *nación histórico-cultural* es de una naturaleza muy distinta. En este supuesto, la nación es también un conjunto de personas pero el vínculo que les une no es jurídico sino que está basado en los sentimientos que susciten en los miembros de una sociedad determinados elementos de carácter histórico, cultural, lingüístico, étnico o religioso, entre otros, que se consideran decisivos en la configuración de la misma. Por tanto, la nación histórico-cultural es una realidad que se basa en un vínculo subjetivo, ya que el sentimiento de pertenecer a una nación depende del modo que afecten a la identidad personal de cada individuo estos elementos, es decir, de la importancia que cada persona les conceda para su integración en dicha nación. Por tanto, el fundamento de este concepto de nación es la conciencia individual de pertenecer a una comunidad configurada por los elementos a que antes nos hemos referido.

Esta idea de nación histórico-cultural, relevante en algunos campos del conocimiento (especialmente la antropología y la historia), en principio debería ser ajena al mundo de la política y del derecho, ya que los sentimientos de las personas están reservados a la esfera privada, un ámbito donde debe primar la libertad para que el individuo desarrolle sin coacciones su personalidad. Sin embargo, esta idea de nación se ha introducido en la esfera de la política y del derecho por la vía de la ideología nacionalista.

En efecto, el nacionalismo, muy sintéticamente, es aquella doctrina política fundada en el principio según el cual toda nación histórico-cultural tiene derecho a constituirse en Estado, es decir, en una nación político-jurídica. La nación político-jurídica y la nación histórico-cultural deben ser, pues, coincidentes.

Este concepto de nación – basado en la homogeneidad de las personas a través de uno o más de los elementos mencionados - puede llegar a establecer límites a la libertad de los individuos que pueden ser democráticamente ilegítimos en el caso de que la integración en una determinada comunidad identitaria sea obligatoria y no esté prevista en una ley aprobada por un órgano político que sea representativo del ciudadano afectado. En este supuesto, si el vínculo de pertenencia a la comunidad en la que habita no es la ley democrática – cuyo objetivo es garantizar su libertad e igualdad - sino una determinada identidad personal o una determinada manera de ser individual que la persona no ha tenido ocasión de escoger libremente, algunos de sus derechos fundamentales son vulnerados y esta nación identitaria es claramente incompatible con el Estado democrático de derecho.

El término *nacionalidad*, en su sentido político, tiene el mismo significado que nación histórico-cultural en su versión nacionalista, es decir, se trata una nación definida por determinados rasgos identitarios que, como tal, tiene derecho a constituirse en un Estado soberano e independiente. En cambio, el término *región* puede ser entendido – entre sus muchas acepciones - en un sentido político-jurídico y en un sentido histórico-cultural como equivalente a nación en estos dos mismos sentidos, aunque con una connotación mucho más débil, es decir, nunca se le equiparará a un Estado (sino siempre a una parte de un Estado) ni a una nacionalidad (porque nunca se reconocerá el derecho a declararse soberano).

### 1.2. *Los antecedentes históricos y legislativos*

En el *constitucionalismo histórico* español el término nación se utiliza en todas las constituciones liberal-progresistas del siglo XIX (1812, 1837, 1869) en su sentido político-jurídico, es decir, como pueblo soberano. En la Constitución de 1931 no se utiliza término nación (pero sí Estado como su equivalente), aunque sí se utiliza el término región para designar a los entes territoriales dotados de autonomía política. En cualquier caso, lo más relevante a destacar es que en ninguna Constitución se utiliza ni el término nación en sentido histórico-cultural ni el término nacionalidad.

La voluntad del constituyente en esta materia se puede deducir claramente de las diferentes versiones del texto constitucional y de las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios en las *sesiones de las Cortes constituyentes*. Debe destacarse el significado que explícitamente se quiso atribuir a nación española y a nacionalidades y regiones.

Es inequívoco que al utilizar el término *Nación española* la mayoría parlamentaria se refería a nación en sentido político-jurídico, es decir, a pueblo soberano con voluntad de constituir un Estado social y democrático de Derecho y, por tanto, una vez creado éste mediante la promulgación de la Constitución, el término nación española es equivalente a Estado. Además, también cabe deducir la voluntad explícita de manifestar que la unidad política de la Nación española es el fundamento en el cual se basa la Constitución y, por tanto, es anterior a la misma. En cambio, el derecho a la autonomía es una creación de la Constitución, la cual se limita a reconocerlo.

Más complejo resulta deducir el significado que se quiso atribuir a *nacionalidades y regiones*. Debe descartarse que el término nacionalidad fuese empleado en el sentido de nación histórico-cultural con derecho a constituirse en Estado soberano, ya que ello fue rechazado explícitamente en numerosas ocasiones. Más bien parece que el término nacionalidad fue utilizado en el sentido de aquellos territorios cuyos orígenes históricos y peculiaridades culturales les conferían, en palabras del ponente Herrero de

Miñón, una fuerte “autoidentificación” por tratarse de unos “hechos diferenciales” que les otorgaban una “conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad”. Ahora bien, ello no les hacía acreedores de un derecho a la autodeterminación sino de un derecho a la autonomía política. En definitiva, podría decirse que el término nacionalidad era utilizado en su significado de nación histórico-cultural en sentido débil o de región histórico-cultural en sentido fuerte, según la perspectiva desde la que se contemple.

La distinción entre nacionalidades y regiones tiene, sin embargo, otra función. Veamos. Por un lado, afirmar que la nación española está integrada por nacionalidades y regiones parece indicar que, desde el punto de vista histórico-cultural esta nación es *plural* – una “realidad multiforme” en palabras del ponente Solé-Tura, una “realidad plurinacional”, en palabras del ponente Roca Junyent – debida a los diversos orígenes históricos de sus distintos territorios y a las diversas especificidades culturales de los mismos, idea que también se recoge en el Preámbulo. Por otro lado, la distinción entre nacionalidades y regiones pretende indicar también que esta pluralidad cultural y de orígenes históricos da lugar a territorios desiguales respecto a su conciencia de autoidentificación, para seguir utilizando la terminología de Herrero de Miñón, pero iguales en el derecho a la autonomía y en el grado de sus competencias.

Finalmente, la decisión de organizar el Estado en comunidades autónomas no sólo pretende satisfacer las demandas nacionalistas sino que responde también a la necesidad de que el Estado funcione de una manera más *eficaz*.

### 1.3. *La Constitución: la Nación español y la soberanía nacional.*

Bajo los términos *Nación española, España y pueblo español*, la Constitución denomina una misma realidad conceptual. Los tres supuestos tienen el significado de nación en sentido jurídico-político, en las dos variantes del mismo, como nación-constituyente o como nación constituida, ambas deducibles del contexto normativo en el que se insertan. Asimismo, el significado del término *patria*, de “patria común”, también coincide con los anteriores,

Estos términos no son banales en la estructura de la Constitución dado que en el art. 1.2 CE se enuncia el fundamento de nuestro *Estado democrático* al declarar que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. Sobre esta base, no sólo se legitiman los poderes constituidos sino la Constitución misma dado que en el pueblo español reside, es decir, sigue residiendo, el poder constituyente. En efecto, el pueblo español no sólo es el constituyente originario como consta en el Preámbulo sino también sigue operando como poder constituyente derivado a través de los procedimientos de reforma regulados en el título X CE.

Especial significado tiene, para nuestra finalidad, la consideración del *pueblo español como poder soberano* y, por tanto, como poder indivisible, dado que sólo sobre este presupuesto puede fundamentarse un Estado. En efecto, la soberanía es un atributo que no se puede fraccionar ni se puede compartir, tal como reconoce el art. 2 CE cuando comienza diciendo: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles [...]”.

Un Estado autonómico como el nuestro, desde este punto de vista, es un *Estado unitario* ya que la soberanía nacional, indivisible por naturaleza, reside en el pueblo – en la nación, en España –, es decir, en el conjunto de los ciudadanos. Si no fuera así, si la soberanía residiera en los “pueblos de España” a los que se refiere el Preámbulo o en las nacionalidades o regiones del art. 2 CE, no estaríamos ante un Estado constitucional si no ante una confederación de Estados, es decir, ante una organización regulada por tratados, por normas de derecho internacional.

En conclusión, los términos “Nación española”, “España”, “pueblo español” y “patria común”, con los matices expresados en el informe, son sinónimos y equivalen a la idea de nación en sentido jurídico-político, es decir, el conjunto de ciudadanos iguales en derechos que se constituyen en Estado o, que una vez vigente la Constitución, son un elemento constitutivo del mismo. En ningún caso, pues, puede atribuírseles el significado de nación en sentido histórico-cultural.

#### 1. 4. *La Constitución: las nacionalidades y regiones y el derecho a la autonomía.*

Las nacionalidades y regiones son la expresión del *pluralismo histórico-cultural* de los distintos pueblos que integran España. En el Preámbulo de la Constitución se proclama que uno de sus objetivos es la protección de las culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, de los pueblos de España. El art. 143.1 CE establece que el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones deben ejercerlo aquellas provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica.

El *derecho a la autonomía* es el derecho a constituirse en comunidades autónomas mediante la aprobación de los estatutos. Una vez constituidas las comunidades, su reforma está prevista en el propio articulado del estatuto. El *estatuto* es la norma institucional básica que regula una comunidad autónoma, jerárquicamente subordinada a la Constitución y a la interpretación de sus preceptos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al tener esta jurisprudencia constitucional carácter normativo. El principio de *solidaridad* que la Constitución establece y desarrolla es una condición necesaria para la existencia misma del Estado, producto de la comunidad de intereses que todo Estado presupone y, por tanto, un límite al ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades.

Los estatutos han *autoidentificado* a la mayoría de las comunidades como nacionalidades (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón y Canarias), regiones (Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura) y comunidades históricas (Asturias) o forales (Navarra). Las demás han optado por no definirse. Actualmente, tras la modificación de algunos estatutos, la tendencia es al aumento de las que se consideran nacionalidades y la disminución de las que se consideran regiones. En todo caso, por ahora ninguna se ha autodefinido como nación, aunque así lo prevé la propuesta de reforma del estatuto catalán.

## 2. ¿Puede una comunidad autónoma definirse como nación en su propio estatuto?

Establezcamos previamente los elementos constitucionales decisivos para dar una respuesta correctamente fundada en derecho.

a) La Constitución distingue en su art. 2 entre Nación española y nacionalidades y regiones. Hemos argumentado suficientemente que el término nación española tiene el significado de nación en sentido político-jurídico y las nacionalidades y regiones se caracterizan por su significado histórico y cultural. Por tanto, estamos tratando de realidades jurídicas claramente diferenciadas.

b) La nación española es titular de la soberanía, es decir, del poder constituyente. Las nacionalidades y regiones son titulares del derecho a la autonomía, es decir, a constituirse en comunidades autónomas: Todas ellas han ejercido ya este derecho y, en la actualidad, son comunidades autónomas reguladas por sus propios estatutos, dentro del marco constitucional.

c) En el constitucionalismo histórico español el término nación ha sido empleado siempre en su significado político-jurídico, nunca en el significado histórico-cultural. Lo mismo sucede en el derecho constitucional comparado de los Estados de nuestro entorno cultural.

d) El estatuto es una norma subordinada jerárquicamente a la Constitución.

A la vista de estos elementos, no parece que exista ninguna justificación constitucional para que una nacionalidad o región se autoidentifique en su estatuto como nación.

Es absurdo utilizar el término nación en su sentido histórico y cultural porque la Constitución ha previsto para estos supuestos el término nacionalidad. Es inconstitucional utilizarlo en el sentido político-jurídico porque ello significaría que participa de la titularidad de la soberanía, reservada en el art. 2 CE al pueblo español que, como hemos examinado,

significa lo mismo que nación española y, por esta razón, es indisoluble e indivisible.

En una norma jurídica hay que atribuir siempre a las palabras que se emplean el significado jurídico que el ordenamiento les otorga. No puede, por tanto, alegarse que sea legítimo introducir en una norma jurídica términos contrarios al derecho vigente que, desde puntos de vista doctrinales, ajenos al derecho positivo, puedan estar razonablemente justificados para designar una determinada realidad. La defensa de una determinada posición doctrinal, en este caso el significado de un término, es plenamente legítima en el ejercicio de la libertad de pensamiento y de la libertad de expresión, pero si el significado de dicho término es contrario a derecho su introducción en una norma jurídica es ilegítima.

Un estatuto, debido a su posición en el ordenamiento jurídico, es una norma jerárquicamente subordinada a la Constitución y, por tanto, debe adecuarse a la misma. Puede admitirse incluso que un estatuto, para identificar a su comunidad, escoja un término que no se corresponda con los de nacionalidad o región pero sea inocuo desde el punto de vista de sus consecuencias jurídicas. Es el caso, por ejemplo, de Asturias y Navarra, cuyo estatuto las designa, respectivamente, como comunidad histórica y como comunidad foral, por razón de su identidad histórica.

Ahora bien, escoger el término nación, aún alegando que su significado es únicamente histórico y cultural, no sólo no resulta adecuado a la terminología constitucional que prescribe el art. 2 CE sino que introduce un factor de incertidumbre en las posibles interpretaciones futuras de este término que vulnera el principio de seguridad jurídica y, por tanto, resulta incompatible con la Constitución.

En consecuencia, que una comunidad autónoma se autoidentifique como nación en un estatuto de autonomía es contrario al orden constitucional.

Francesc de Carreras Serra  
Barcelona, 6 de noviembre de 2005