

ESTATUTOS.ES

¿Unde venis, quo vadis et quomodo?

(I)

José Luis Martín Moreno



NOTA PRELIMINAR: La versión original del presente estudio se concluyó y se presentó noviembre de 2005, en las VII Jornadas de los Consejos Consultivos, celebradas en el Puerto de la Cruz (Tenerife), en las que se analizó el papel de estos órganos ante las reformas de los Estatutos. En ese momento sólo se encontraban en tramitación en las Cortes Generales las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña. Por ello, las múltiples referencias a las normas estatutarias que incluye este trabajo se realizan, lógicamente, a las vigentes cuando se elaboró. Posteriormente, éste se completó con algunas aportaciones doctrinales y ahora se vuelve a modificar, puntualmente, para dar noticia de la marcha de las reformas estatutarias, incluyendo la aprobación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como la aprobación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Utilizamos para este complemento algunas notas a pie de página y un epígrafe final.

SUMARIO:

I.— INTRODUCCIÓN. II.— EL RUMBO DE LAS REFORMAS. III.— DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, HECHOS SINGULARES, DERECHOS HISTÓRICOS Y TECHOS COMPETENCIALES VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS. 1. *Identificación del sujeto partícipe de la voluntad estatuyente: la cuestión de la denominación.* 2. *¿Cabe que una Comunidad Autónoma se denomine “nación”?* 2.1. Significado jurídico del término nación en la doctrina. 2.2. Soberanía y autonomía en la jurisprudencia constitucional. 2.3 La necesaria introducción de otros elementos de análisis. 2.4 Interpretación sistemática: el contexto de la calificación como nación. 2.4.A) Autonomía y nación: contraste entre las diferentes fórmulas empleadas por los Estatutos de Autonomía. 2.4.B) Referencia particular a las “proclamaciones solemnes” en la propuesta de reforma de Estatuto de Cataluña: lo que se sustituye, lo que desaparece y lo que queda. 2.4.C) Soberanía, pueblo y nación: nuevo análisis comparativo en relación con las fórmulas relativas a la emanación de los poderes de las Comunidades Autónomas. a) Referentes históricos. b) Emanación de los poderes de las Comunidades Autónomas: reflejo de esta cuestión en las normas estatutarias y variación que se postula en este punto en la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña. IV.— INTERRELACIÓN EXISTENTE EN LA PROPUESTA ENTRE LOS DERECHOS HISTÓRICOS DEL PUEBLO DE CATALUÑA Y LA NUEVA DENOMINACIÓN DE ÉSTA COMO NACIÓN. 1. *Antecedentes de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre esta cuestión.* 2. *Reconocimiento constitucional de derechos históricos como fundamento de un trato diferencial: sujetos titulares y límites.* 3. *Los derechos históricos como fundamento del autogobierno y base jurídica para el incremento de las competencias: articulación en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.* 3.1 Inviabilidad del reconocimiento de los derechos históricos con base en el artículo 2 de la Constitución. 3.2 Significado de la disposición transitoria segunda de la Constitución e irrelevancia de la misma en orden al reconocimiento de los derechos históricos. V.— PARADÓJICA PERVIVENCIA DE LA ASIMETRÍA EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS: RAZONES PARA SU ELIMINACIÓN. VI.— EPÍLOGO: LAS REFORMAS ESTATUTARIAS UN AÑO DESPUÉS.

αλετηρεια

I.- INTRODUCCIÓN.

Las consideraciones siguientes integran la primera parte de las tres en que divido un trabajo –aún por concluir- dedicado al análisis de cuestiones planteadas por el actual proceso de reformas estatutarias, que, por ahora, se han suscitado principalmente en torno a la proposición de Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía para Cataluña. Sobre ésta ha surgido un apasionado debate, en ocasiones protagonizado por quienes ni de lejos conocen su contenido. En apenas unos meses nos hemos visto desbordados por una inusitada marea de declaraciones, conferencias, cursos, seminarios, tertulias, informes o dictámenes de profesores universitarios y comités o grupos de expertos, libros, artículos doctrinales y otros especímenes literarios.

El conjunto de dicho trabajo se circunscribe a estudiar tres cuestiones que considero de gran relevancia, todas reconducibles al alcance y fundamento de las reformas postuladas. Comienzo con la relativa a la denominación elegida para la organización política del sujeto partícipe del poder estatuyente y a la invocación de “derechos históricos” como fuente de legitimación y basamento de nuevas cotas competenciales. Las dos partes restantes abordan otros tantos temas conexos: por un lado, el denominado “blindaje de competencias” frente a las normas básicas del Estado y a la intervención derivada de los títulos horizontales en poder de éste; por otro, la posible utilización de los Estatutos de Autonomía como vía para la asunción extraestatutaria de competencias al amparo del artículo 150 de la Constitución Española.

II.- EL RUMBO DE LAS REFORMAS.

Nada podría yo añadir sobre cómo se gesta la Constitución Española de 1978 y el laborioso equilibrio que entonces se procura al diseñar la división territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con el más difícil todavía que supone la necesaria coexistencia con Entes Locales dotados de autonomía, legítimos solicitantes, aún hoy, de un nuevo y diferente proceso de descentralización.

Tampoco digo nada nuevo haciendo notar que el esquema de distribución competencial contenido en el Título VIII es mejorable y como tal podría haberse considerado como susceptible de nueva configuración en la anunciada y limitada propuesta de reforma de nuestra Carta Magna, valiéndonos para ello de la experiencia que proporciona el ingente esfuerzo realizado por el Tribunal Constitucional en la solución de conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

αλετηρεια

Lo digo con el convencimiento de que aún caben ajustes y mejoras en ese terreno, sin que por ello deje de reconocer que las prioridades en la adecuación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía a la realidad del siglo XXI deben ser, ante todo, las que respondan a las demandas de la ciudadanía.

La formulación del Título VIII de la Constitución Española y la articulación equilibrada que en ella se contiene, conjugando los principios de unidad, autonomía y solidaridad (particularmente, arts. 2, 137, 138, 139 y 158.2 CE), ha permitido el desarrollo del Estado de las autonomías, encauzando legítimas reivindicaciones de autogobierno. Son indudables las ventajas logradas, no sólo desde el punto de vista de la mayor proximidad de las decisiones a sus destinatarios y el correlativo favorecimiento de una mayor eficacia y aceptación de las políticas públicas, sino también por lo que en sí mismo significa todo proceso de descentralización asociado a los valores democráticos, al propiciar la pluralidad de instancias decisoras y una nueva manifestación de los mecanismos de limitación del poder, pero la senda de profundización en esa línea tiene límites consustanciales al propio modelo que, por abierto e inacabado que sea, no lo es hasta el punto de que el aparato estatal pueda entrar en régimen de caída libre hasta su práctica desaparición¹.

Y si el *aggiornamento* de los Estatutos puede ser más bien limitado en lo que respecta a la redistribución del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas², no es poco el camino que queda por recorrer en otros aspectos fundamentales, que han de contemplarse como la auténtica razón de ser del autogobierno, porque la descentralización no debiera ser vista como un fin en sí misma³. No en vano, la Constitución de Cádiz proclamó en 1812 que “*el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen*” (art. 13)⁴.

No comparto plenamente la idea de que la descentralización territorial del poder es nota central y característica insustituible del constitucionalismo europeo (contemporáneo, claro está), como si ello hubiera de abocar a un proceso continuado e ilimitado en esa dirección, que paradójicamente podría acabar siendo su contrario⁵. Mi inquietud es que pueda estar pasando a un segundo plano lo que en verdad constituye la clave de bóveda del constitucionalismo, esto es, la preservación de los derechos fundamentales y libertades del individuo⁶; la institucionalización de un eficaz sistema de garantías; la división, limitación y control del poder y la responsabilidad de éste por actuaciones abusivas o arbitrarias; la igualdad real y efectiva; el libre acceso a las funciones y cargos públicos; la participación de todos en la toma de decisiones; así como la consecución de la procura existencial propia del

αλετηρεια

Estado social, con especial proyección sobre las políticas de empleo, vivienda, sanidad, educación, cultura, seguridad, medio ambiente y entorno vital de calidad⁷. En esta dinámica tienen hoy un papel muy relevante las Comunidades Autónomas, que han de orientar el ejercicio del poder a la meta de la mejora de la calidad de vida y la equivalencia de oportunidades para todos, mediante la remoción de obstáculos y la superación de las diversas y sutiles formas de discriminación que aún perviven, superados ya los albores del siglo XXI.

Precisamente porque no debemos desviarnos de esos objetivos prioritarios, sería deseable un pacto de Estado que permita la pacificación del esquema de distribución competencial y el cierre del modelo autonómico⁸, evitando un elevado nivel de litigiosidad ante el Tribunal Constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que en modo alguno puede considerarse ineluctable e inherente al Estado descentralizado⁹.

Tal litigiosidad resulta en sí misma explicable por la existencia de zonas de indefinición competencial, en buena parte evitable si se mejorara técnicamente el Título VIII de la Constitución Española. Éste es el papel que cabría atribuir en este punto a una futura reforma constitucional, esto es, dotar de un mayor nivel de racionalidad, eficiencia y certeza al reparto de competencias, aprovechando para ello la experiencia propia y ajena obtenida de los últimos cinco lustros. Por eso se ha dicho recientemente que las reformas estatutarias, llegada la hora de la participación en el Estado autonómico, deberían fundamentarse en la “mejora de la institucionalización del autogobierno, adopción de medidas de participación, institucionales o no, y coordinación y clarificación competenciales”¹⁰.

No resultaría comprensible, ni desde luego pudo ser querido por el poder constituyente, un diseño que aboque a la permanente indefinición del modelo autonómico, a continuas fluctuaciones, tensiones y reivindicaciones, a la consunción estéril de energías en detrimento del objetivo último, que no puede ser otro que la conquista de la plenitud de los fines proclamados en la Constitución Española y en los respectivos Estatutos de Autonomía. Los que se reivindican para todos están claramente trazados en el preámbulo del texto constitucional: el establecimiento de la justicia, la garantía de la libertad, la igualdad y seguridad y la promoción del bien común para lograr una digna calidad de vida de todos los españoles.

Pero el proceso lógico se ha invertido y ante la falta del necesario consenso para reformar el texto constitucional en el plano referido se plantean iniciativas de reforma estatutaria de muy distinto calado. En efecto, las que ya han sido presentadas en las Cortes Generales o se

αλετηρεια

encuentran en una fase avanzada de elaboración abordan esta problemática con diversos planteamientos en cuanto al alcance de las competencias autonómicas con respeto a las actualmente asumidas y a la técnica misma de formulación y ejercicio de las que, en teoría, actualmente se poseen.

Dejando para la segunda parte de nuestro trabajo el análisis de la novedosa técnica de “fijación” competencial que presenta la proposición de Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía para Cataluña, nos centraremos ahora en la calificación contenida en ella para la organización política del sujeto partícipe de la voluntad estatuyente, y en la conexión que indudablemente presenta esta cuestión, ya sea de manera explícita o implícita, con lo que en su texto se intitula como “derechos históricos” del pueblo catalán, que vendrían a justificar un paso de gigante en el establecimiento de nuevas cotas competenciales¹¹ y un régimen de financiación propio y singularizado¹², prácticamente definido desde el propio Estatuto de Autonomía y encauzado en una dirección que apunta claramente hacia las especialidades de los regímenes de concierto y convenio económico vigente en el País Vasco y Navarra, respectivamente¹.

III.- DENOMINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, HECHOS SINGULARES, DERECHOS HISTÓRICOS Y TECHOS COMPETENCIALES VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS.

1. Identificación del sujeto partícipe de la voluntad estatuyente: la cuestión de la denominación.

Entre los elementos que necesariamente han de contener los Estatutos de Autonomía aparece, en primer lugar, el de “*la denominación de la Comunidad que mejor responda a su identidad histórica*”. Así lo exige el artículo 147.2.a) de la Constitución Española y ese solo dato permite afirmar que la denominación de una Comunidad Autónoma no es una elección desprovista de toda significación jurídica, lo que exige una explicación detenida, estableciendo varias e importantes puntualizaciones.

¹ No podemos detenernos en las modificaciones habidas durante la tramitación en las Cortes Generales, pero el Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, sin haber perdido esos referentes, incorpora matizaciones y limita el alcance de la propuesta en aspectos tales como el significado de los derechos históricos y la definición de la financiación desde la propia norma estatutaria.

αλετηεια

En primer lugar, como queda apuntado, corresponde a cada Comunidad Autónoma elegir la denominación que mejor convenga a su “*identidad histórica*” y ha de hacerlo precisamente en su Estatuto, que es su norma institucional básica. Dado que el modelo elegido por el constituyente en 1978 suponía un mapa autonómico abierto, resultaba imposible, obviamente, la determinación de la denominación de unas Comunidades Autónomas, entonces inexistentes, en la propia Constitución¹³.

Pero si se decidiera enumerar en la Constitución -como al parecer se piensa hacer en una futura reforma- las distintas Comunidades Autónomas que hoy conocemos, una vez completado el mapa autonómico, creo que debería emplearse una redacción flexible que hiciera posibles los cambios futuros de denominación por la vía de la reforma estatutaria¹⁴, que es lo que ha permitido, por ejemplo, que Canarias y Aragón variaran sin obstáculos la que inicialmente adoptaron, y ello siempre que las nuevas denominaciones no colisionen con las previsiones contenidas en la propia Constitución¹⁵. En cualquier caso, si se llevara a cabo en estos términos dicha inclusión, no habría de ser para configurar un distinto estatus jurídico asociado a la posesión de una u otra denominación¹⁶.

En efecto, la identificación de la propia denominación tiene una carga sentimental y política¹⁷, por lo que, en principio, no sería explicable su determinación imperativa en la Constitución¹⁸. La denominación y eventual cambio debe corresponder a la propia Comunidad Autónoma y, en el actual proceso de reforma estatutaria, es claro que no deben ser las Cortes Generales las protagonistas en la decantación por una u otra denominación para Cataluña, sino la representación de su Parlamento¹⁹; cosa distinta es que finalmente no se admita su identificación como nación, por colisión con la Constitución.

El artículo 2 de la Constitución Española reconoce el derecho a la autonomía de las “*nacionalidades*” y “*regiones*” que integran la Nación Española, pero hemos de anticipar que esta distinción no comporta de suyo un régimen jurídico singular²⁰. Unas y otras tienen el mismo derecho a la autonomía con arreglo a los procedimientos previstos en el Título VIII. En el esquema constitucional, ejercitada la iniciativa correspondiente (arts. 143 a 146 y 151), será cada Comunidad Autónoma en su Estatuto [art. 147.2.a) ya citado] la que se denomine a su conveniencia de un modo u otro, atendida su identidad histórica.

Las Comunidades Autónomas lo han hecho de modo desigual y en algunos casos observando una postura *ad cautelam*, entendida como de “máximos”, en la creencia de que el *nomem iuris* “nacionalidad”, acompañado de la invocación de la historia y de los rasgos

αλετηρεια

identitarios (en los preámbulos o el frontispicio del articulado) pudiera acaso trascender y legitimar una posición singular y más ventajosa en el reparto de poder que otra denominación y, particularmente, que la de “región”, la cual se esquila al percibirla con un significado menguante²¹, prefiriéndose, llegado el caso, aludir directamente al territorio que accede al autogobierno sin el añadido de la calificación como “región”²².

Así, en el artículo 1 de los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía se emplea desde el primer momento el término “nacionalidad” (Galicia, para ser más exactos, se vale de la expresión “nacionalidad histórica”). Posteriormente, el artículo 1 del Estatuto de Canarias (tras la modificación por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) y el artículo 1 del Estatuto de Aragón (tras la modificación por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) adoptan esta misma definición.

Por su parte, Navarra se define como Comunidad Foral en el artículo 1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que invoca la naturaleza del Régimen Foral Navarro amparado por la Constitución.

El rehúse de la denominación “región” se evidencia en el análisis comparativo que realiza Entrena Cuesta sobre el particular²³:

“No se definen los Estatutos de Cantabria, Extremadura, el Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, La Rioja, Las Islas Baleares, Murcia²⁴ y Madrid. Por más que en algunos de ellos se empleara, originariamente, el término regiones, que ahora ha quedado proscrito, o se utiliza simultáneamente con el término nacionalidades”.

También da cuenta de lo que antes expuse sobre la tendencia a reforzar la “denominación”, eligiendo formulaciones “robustas” que entronquen con la historia, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 1.1 reza así: “*El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la indisoluble unidad de la nación española²⁵, como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunidad Valenciana.*”

El estudio comparativo que he realizado para este trabajo evidencia una tendencia común, un nuevo “indirizzo” denominativo que alienta la profundización en la línea apuntada,

αλετηρεια

claramente visible con el último proceso de reformas estatutarias vivido en nuestro país; tendencia *in crescendo*²⁶ en el itinerario que ahora acabamos de comenzar².

Así, por poner algunos ejemplos, cabe señalar que el Preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cantabria, aprobado por la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, aludía a ésta como “*entidad regional histórica perfectamente definida dentro de España*”, señalando seguidamente la condición del Estatuto como “*expresión jurídica de la identidad regional de Cantabria*”. En la redacción dada al citado Preámbulo por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, se habla ya de una “*comunidad histórica perfectamente definida dentro de España*” y en el siguiente párrafo de la “*expresión jurídica de la identidad de Cantabria*”, desapareciendo el calificativo regional. Lo mismo sucede después de la reforma de dicho Estatuto con el artículo 1.1, que se refiere a Cantabria como “*comunidad histórica*”, expresión que sustituye a la de “*entidad regional histórica*” contenida en la redacción original.

La carrera en el encarecimiento de las denominaciones es igualmente perceptible en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Rioja, llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero. En efecto, mientras que el apartado uno del artículo 1 aludía a La Rioja como “*entidad regional histórica dentro del Estado español*”, el mismo precepto, una vez reformado, se refiere simplemente a la “*identidad histórica*” de La Rioja y a su constitución en “*Comunidad Autónoma dentro del Estado Español*”.

En fin, la génesis de los Estatutos de Autonomía y aún antes la de los artículos 1 y 2 de la Constitución Española demuestra que la cuestión de la denominación de las Comunidades Autónomas ha consumido muchos esfuerzos y no ha sido percibida nunca como algo insustancial. Ahora bien, con ser importante desde el punto de vista de la expresión de los sentimientos que puedan tenerse como pueblo políticamente organizado y, en definitiva, de la identidad e idiosincrasia, sí hemos de cuestionarnos en qué medida, con qué finalidad y dentro de qué límites pueden ser viables las “*reformulaciones*” que ahora se proponen. Sobre todo para evitar equívocos, que pueden producirse extrayendo consecuencias erróneas sobre

² Recientemente, con motivo de la tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, podemos leer en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (núm. 674, de 24 de octubre de 2006, pág. 33) la siguiente intervención de la señora González Modino, en nombre del Partido Andalucista: “(...) En nuestro tiempo, en el presente, en el momento en el que vivimos ahora (...) Ya nadie es región, ya no queda nadie en España que quiera ser región y nacionalidad queda pequeño y estrecho en ese traje de un Estado plurinacional en el que nosotros creemos.”

αλετηρία

una aparente falta de límites en el ejercicio del derecho de autodenominación y sobre la supuesta trascendencia que éste pudiera tener en el nivel de autogobierno, con la frustración que ello puede acarrear para los ciudadanos de buena fe que se movilizan en pro de una denominación creyendo en su viabilidad jurídica cuando no es así.

En mi opinión, la elección de la autodenominación no está exenta de parámetros jurídicos, como veremos a continuación al analizar si cabe emplear el término nación. También me reafirmo en la idea de que esa elección, en los términos previstos en la Constitución, aun no estando desprovista de significado jurídico, no tiene virtualidad en orden a la consecución de nuevas cotas de autonomía, ni siquiera asociada a la invocación de derechos históricos. La mera utilización de una u otra fórmula no conlleva tratos diferenciados, como antes expuse. En la Constitución “nacionalidades” y “regiones” pueden acceder al mismo nivel de autogobierno, sin que puedan justificarse otras singularidades que las expresamente previstas en ella, al margen desde luego de la concreta denominación empleada por unas u otras Comunidades Autónomas.

Sea comunidad histórica, nacionalidad, región, u otra denominación que cada Parlamento autonómico estime conveniente y no colisione con el artículo 2 de la Constitución, es lo cierto que desde el punto de vista jurídico-constitucional, todas y cada una de las Comunidades Autónomas tienen hoy derecho a alcanzar el mismo nivel competencial. La igualdad no es fruto de ninguna imposición, sino del pacto constitucional y de la voluntad democrática expresada por las mismas.

Si exceptuamos la significación que tiene la disposición adicional primera de la Constitución, y en distinto plano y con distinta intensidad otras de las que se puedan derivar singularidades, como la que se refiere a la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario (que exige preceptivo informe previo de la Comunidad Autónoma, según la disposición adicional tercera CE), hoy no es posible deducir otros hechos diferenciales que los que marca el ser de las cosas y el reconocimiento de la diversidad en los estrictos términos previstos en nuestra Carta Magna. Así se pueden explicar singularidades competenciales referidas a la lengua propia (arts. 3 y 148.1.17.^a CE); derecho foral, cuya conservación, modificación y desarrollo se reconoce (art. 149.1.8.^a CE) y ubicación física (insularidad; carácter uniprovincial, o situación geográfica, que impide, por ejemplo, que Comunidades del interior asuman competencia en materia de ordenación del litoral, lo cual resulta obvio)²⁷.

Mas allá de la citada disposición, y mientras tanto no se reforme la Constitución, si es que se considera que debe hacerse para avanzar en el reconocimiento de otras singularidades al margen de las enunciadas, pretender extraer de la autodenominación unas consecuencias que

αλετηρεια

hoy no son posibles conduce a un esfuerzo baldío, cuya virtualidad queda en el terreno de lo quijotesco, si recordamos los muchos días empleados por el caballero andante en ponerse nombre a sí mismo, a su rocín y a la dama de sus sueños²⁸.

Por las razones expuestas, considero que en el actual proceso de reformas estatutarias, desprovista la denominación de las consecuencias sobredimensionadas que se le pretenden atribuir, no debiera centrarse el debate en esta cuestión. No es muy seguro que los españoles compartan la inquietud y pasión de algunos de nuestros gobernantes por encontrar nuevos conceptos que nos definan como pueblo que ejercita el autogobierno. Seguramente muchos andaluces están satisfechos con que Andalucía sea denominada como “nacionalidad” (incluso, probablemente, como “Comunidad Autónoma”, sin calificativos añadidos). También lo estarán, sin duda, con la de “comunidad histórica”³ que al parecer se ha pactado por los Grupos Parlamentarios que han tratado este tema, en uno de los primeros compases de la elaboración de la iniciativa de reforma en el Parlamento de Andalucía²⁹.

2. ¿Cabe que una Comunidad Autónoma se denomine “nación”?

¿Por qué no? Esta pregunta la formula Javier Pérez Royo a la vista del artículo 1 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña³⁰.

En su opinión, la respuesta ha de ser positiva, porque no habría impedimento para que simultáneamente pueda decirse que Cataluña es una nación (con minúscula) y que se constituye como Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución. Según él, esta doble afirmación contenida en el artículo 1 del Proyecto no choca con la estructura del Estado constitucionalmente definida, ya que los titulares del derecho a la autonomía pueden recurrir para autodefinirse al término nación, sin reforma constitucional previa. Y ello porque el único valor normativo que cabe atribuir al término Nación es el que se deriva del calificativo “nacional” en relación con el sustantivo “soberanía”.

³ Tras las enmiendas habidas en el Congreso, el texto, finalmente aprobado con fecha 20 de diciembre de 2006, reza así: “Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución.” Existe en el preámbulo una mención al Manifiesto andalucista de Córdoba, significando que éste describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, siendo ésta la fórmula que ha permitido el consenso, con la excepción del Partido Andalucista, para el cual era absolutamente necesario la incorporación de la denominación de Andalucía como nación.

αλετηρία

En el sentido antes indicado subraya Pérez Royo que lo que la Constitución no tolera es que la autonomía pueda convertirse en soberanía, fracturándose de esta manera la unidad del poder constituyente que reside en el “pueblo español”. En cambio, en su opinión, es claro que el término nación no figura en la Constitución como límite del ejercicio del derecho a la autonomía, ya que figuraría en ella con una dimensión simbólica más que con un valor normativo³¹.

Sostiene Pérez Royo que el término nación (con minúscula) “carece de cualquier proyección normativa en el articulado, de la que pudiera derivarse, directa o indirectamente, una ruptura del principio de unidad política del Estado”. Antes al contrario, subraya la importancia de que, en el mismo artículo en el que se dice que Cataluña es una nación, se manifieste también la voluntad de constitución en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución. En esta línea añade que no hay ningún reproche que pueda hacerse al artículo 1 del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña tal como ha sido aprobado, utilizando para ello el siguiente argumento: “La nación catalana no compite con la Nación española, porque ambas se sitúan en distinto plano. La segunda tiene vocación estatal. La primera renuncia a ella expresamente, en la medida en que manifiesta su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma del Estado español”.

En la línea argumental expuesta, el profesor Pérez Royo trae a colación los debates habidos en torno a la definitiva redacción del artículo 2 de la Constitución, destacando que “en realidad, el término nación en lugar del término nacionalidades es el que estaba en la cabeza de los constituyentes” en aquel momento, y precisando que si no se pudo incluir en el texto constitucional y posteriormente en los estatutos de autonomía fue porque en 1978-1979 la situación no lo permitía.

Concretamente, recuerda a este respecto el debate habido sobre el artículo 2 de la Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, del que se deduce que los parlamentarios que intervinieron afirmaron expresamente que nación y nacionalidad son sinónimos.

Entre los que se oponían a la adopción del término “nacionalidad –dice Pérez Royo– estaban Manuel Fraga, quien partía del “hecho indiscutible de que nacionalidad y nación es lo mismo” o Licinio de la Fuente, para quien “nacionalidad es equivalente a nación” u Ortí Bordás, que afirmó de manera tajante que “nacionalidad es exactamente igual que nación”. Y entre los que apoyaron la inclusión del término nacionalidades en la Constitución

αλετηρεια

menciona a Roca, para quien “nacionalidades o nación quieren decir exactamente lo mismo”, y a Peces Barba, que dijo lo siguiente: “para nosotros nacionalidad y nación es lo mismo”, por lo que podría hablarse de que “España es una nación de naciones”³².

Teniendo en consideración dichos antecedentes, el profesor Pérez Royo afirma coincidir con Manuel Medina en la siguiente conclusión: “Tras examinar el proceso de elaboración del artículo 2 CE pocas dudas hay de que es el reconocimiento de las “naciones culturales” lo que se oculta bajo el término “nacionalidades”, como lo acreditan las diversas intervenciones parlamentarias que se estructuraron en torno a la tipología de Meinecke basada en la distinción entre nación-estado y nación cultural”³³.

La argumentación y conclusión del profesor Pérez Royo viene a coincidir con lo mantenido en este punto en el dictamen de 1 de septiembre de 2005, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, emitido en relación con el “dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, sobre la propuesta de Proposición de Ley Orgánica por la cual se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña”.

En efecto, el dictamen del Consejo Consultivo se ha pronunciado a favor de la constitucionalidad del artículo 1.1 de la citada propuesta y, por extensión, de los restantes artículos que aparecen conectados con el mismo o se refieren al carácter nacional de Cataluña. En sus consideraciones se subraya que nos encontramos ante un concepto polisémico³⁴, que no siempre se ha identificado con la idea del Estado.

Según el Consejo Consultivo, el concepto de nación que emplea la propuesta no entra en contradicción con el uso de este término en el artículo 2 de la Constitución. En esta línea, nos recuerda el dictamen que dentro de las acepciones del término “nacionalidad”, utilizado por la Constitución, hay una que es equivalente a la expresión “nación”, recurriendo para confirmar esta afirmación al hecho de que en el debate constituyente diversos oradores entendieron que nacionalidad era sinónimo de nación y plantearon la consideración de España como “nación de naciones”.

Apelando al debate constituyente y a las formulaciones de la doctrina sobre este particular, el Consejo Consultivo estima que puede afirmarse que “nacionalidad” y “nación” son conceptos sinónimos, idénticos e intercambiables. Pero el dictamen reconoce, como no podía ser de otro modo, que el uso de la palabra “nación” tiene un límite: el sentido que se le dé en el Estatuto tiene que ser diferente al que se predica en el artículo 2 de la Constitución,

αλετηρεια

porque en caso contrario entrarían en contradicción y no sería posible hablar de “nación de naciones” o “estado plurinacional”.

Considera el Consejo Consultivo que la diferencia esencial para establecer ese límite deriva del concepto clásico de soberanía que incorpora la Constitución. Ello quiere decir que en la medida en que la recepción en el Estatuto de Autonomía del término “nación” no comporte soberanía, no podrá apreciarse contradicción con la Constitución. Así lo estima el Consejo Consultivo de Cataluña basándose en una interpretación de carácter sistemático. Concretamente subraya que el propio artículo 1 de la propuesta de reforma establece en su apartado segundo que Cataluña ejerce su autogobierno mediante instituciones propias, constituida como Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto³⁵, lo cual lleva a considerar que la Generalidad es Estado, como lo son también las instituciones centrales. Siendo así, se estaría observando el límite dicho.

A partir de las premisas que se establecen, dando por sentada la atribución de un significado “cultural” o sociológico al término nación, y a partir también de los antecedentes que se evocan y del significado que se deduce de la remisión expresa de la propuesta de reforma a la Constitución, cabe preguntarse si la conclusión sentada por el Consejo Consultivo, con la que viene a coincidir como se dijo el profesor Pérez Royo, es susceptible de modificación ampliando el horizonte argumental, porque el punto clave en su análisis es la cuestión de la soberanía y no hay precepto o declaración en la propuesta que afirme que Cataluña es una nación soberana.

Antes de profundizar en este análisis, hay que señalar anteriormente que constan también opiniones de conocidos juristas defendiendo la consideración de Cataluña como nación. En este sentido Herrero de Miñón ha mantenido que Cataluña y Euskadi son verdaderas naciones, y como tal deben ser reconocidas en un Estado que sí, como el español, pretende abarcar varias de ellas, debe ser plurinacional. Por eso ha defendido el reconocimiento del “hecho diferencial”, al considerar que la heterogeneidad está en la base del modelo autonómico diseñado por los constituyentes, que no impusieron uno de naturaleza uniforme y general para toda España, sin que en su opinión pueda homologarse una realidad singular como la que aquéllas presentan con la que concurre en otras Comunidades Autónomas³⁶.

A mi juicio, dicho análisis no puede ser completo si se limita al artículo 1 de la propuesta (no lo hace así el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, como después se verá), porque ello supondría perder de vista su interrelación con significativas declaraciones del

αλετηρεια

preámbulo y otros preceptos de los que se deduce una clara proyección jurídico-práctica -y no meramente cultural- de la calificación que se realiza de Cataluña como nación, aparte ya de la ambigüedad generada, aunque dicha calificación no lleve aparejada ninguna declaración formal de soberanía³⁷. Antes de proceder al análisis sistemático de la propuesta en este punto pasamos a exponer brevemente el significado del término nación, aproximándonos al mismo desde el punto de vista jurídico.

2.1. Significado jurídico del término nación en la doctrina.

A este respecto es bueno recordar que cuando se intenta desentrañar el significado del término nación, no hay análisis especializado que se precie que no comience por señalar el carácter polisémico y la relevancia de la valoración de los factores históricos, culturales y sociológicos, entre otros, que inciden claramente en toda elaboración doctrinal de tal concepto³⁸, afirmándose con razón que *“L’ambiguitá e polivalenza del conceptto de nazione sono cosa notoria”*³⁹.

Ahora bien, asumida la dificultad que pueda existir para identificar cuándo estamos ante una nación y cuándo no, lo que no puede obviarse es que existe una noción jurídico-constitucional que no equivale, en puridad, al concepto de “nacionalidad”⁴⁰; equivalencia que, desde luego, no parece que pretenda establecer la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, como tampoco señala en ningún momento la recepción del concepto nación como “nación cultural”. Lo hace con un significado diferente que ha de tener y tiene repercusiones bien tangibles a lo largo del articulado.

Es claro que en el análisis que se haga no puede prescindirse del vínculo entre nación y soberanía, que aparece claramente descrito en las construcciones teóricas del siglo XIX. Así, siguiendo a Miguel Artola, hemos de hacer notar que en la doctrina de Bluntschli existe una identificación entre la soberanía nacional y la soberanía del Estado: “se puede, en fin, y aun se debe entender por nación, el todo organizado con su cabeza y sus miembros, el alma viviente de la persona del Estado. Ésta, como persona, es quien tiene la independencia, el pleno poder, la suprema autoridad, la unidad y, en una palabra, la soberanía y de aquí la expresión consagrada, soberanía del Estado”⁴¹.

Se refiere también Miguel Artola a la doctrina de Gerber (1865) sobre la construcción del Estado como persona jurídica que encarna la voluntad del pueblo (el espíritu moral de éste decidido a vivir en Estado), y a la de Duguit sobre la afirmación de la personalidad de la nación, distinta de los individuos que la componen, que le lleva a concluir que “la nación soberana y organizada en gobierno es el Estado”⁴².

αλετηρεια

Del mismo modo, destaca Miguel Artola la construcción teórica de Carré de Malberg, aceptando la concepción gerberiana de la nación como persona jurídica, tesis que queda reflejada en el siguiente texto: “La nación es, pues, soberana como colectividad unificada, o sea como unidad colectiva que, por lo mismo que es el sujeto de la potestad y de los derechos estatales, debe reconocerse como una persona jurídica, que tiene una individualidad y un poder a la vez superiores a los nacionales e independientes de ellos”⁴³.

Bauer se refería al principio de las nacionalidades, con arreglo al cual cada nación debe formar un Estado y cada Estado sólo abarcar a una nación y en el que, por tanto, se unen dos exigencias: la voluntad de liberación nacional frente a una dominación extraña (cada nación un Estado) y la voluntad de la unidad nacional frente al particularismo (la totalidad de la nación se constituye en un solo Estado)”⁴⁴.

Y en relación con la soberanía en los Estados federales, Pérez Serrano da cuenta de la tesis de Lieber sobre el carácter inalienable de la misma, considerando que no radica en cada uno de los Estados-miembros, sino en la *Nation*, entendida como *organic unity (...) conscious of a common destiny*⁴⁵. Consideraciones parecidas son realizadas por Burgess al señalar que no cabe *imperium in imperio* y que un soberano limitado le parece una *contradictio in adjecto*, y otros autores como Willoughby y Rogers, diferenciando categóricamente –dice Pérez Serrano- entre Confederación y Estado federal.

En este mismo contexto, y aunque ello parezca innecesario, creo oportuno traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como hace acertadamente el voto particular que en relación con el referido dictamen formula el consejero señor Borrell Mestre al manifestar su discrepancia en este punto.

αλετηρεια

2.2. Soberanía y autonomía en la jurisprudencia constitucional.

El Tribunal Constitucional se vio obligado a precisar desde sus primeras sentencias la distinción entre soberanía y autonomía, por lo demás evidente a la luz de los artículos 1.2, 2 y 137 de la Constitución Española. En efecto, ya en la sentencia 4/1981, de 2 de febrero, subraya que *“resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, 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 éste donde alcanza su verdadero sentido”* (FJ 3), todo lo cual parte de la consideración (arts. 1 y 2 CE) 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”*, siendo en ese marco donde la Constitución ha previsto la distribución vertical de poderes (*ibidem*).

La doctrina de la autonomía como poder limitado⁴⁶ no confundible con la soberanía se reitera unos meses después en la sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, que recuerda que *“el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional (art. 2)”* (FJ 3), precisando después que las Comunidades Autónomas *“tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales comprende por definición a los órganos estatales”* (*ibidem*). Dicha doctrina se repite también en la sentencia 100/1984, de 8 de diciembre, en la que además se precisa: *“Es cierto, como señalan los recurrentes, que la Constitución no define qué es autonomía, pero ello no impide que el contenido y los límites de tal derecho puedan ser inferidos de los preceptos constitucionales por vía interpretativa (...) La raíz misma del Estado autonómico postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad, pues el componente diferenciador, sin el cual «no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas ambas que caracterizan al Estado de las Autonomías», tiene límites establecidos por el constituyente, unas veces en garantía de la unidad, otras en aras de una mínima homogeneidad, sin la cual no habría unidad ni integración de las partes en el conjunto estatal [Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 2 a)], y otras en función de un interés nacional, que aun siendo compatible en cuanto interés del todo con el de las partes, puede entrar en colisión con el de una determinada Comunidad (...)”*

En esta misma línea, resulta ilustrativa también la sentencia 32/1981, de 28 de julio, en la que el Tribunal Constitucional alude a la utilización *“claramente anfibológica”* del término Estado en la Constitución, señalando: *“En ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las*

αλετηρεια

nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así, en los arts. 3.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros, entes territoriales autónomos. Esta contraposición, que puede originar algún equívoco, no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado” (FJ 5).

2.3. La necesaria introducción de otros elementos de análisis.

Es atinado, pues, el test de la soberanía, pero resulta insuficiente zanjar esta cuestión con una apreciación meramente formal de lo que se dice o se deja de decir en relación con la consideración de Cataluña como nación. Es necesario también verificar si operando en clave de nación y en directa conexión con la posesión de unos derechos históricos la propuesta ha rebasado el marco constitucional, a pesar de la remisión que se hace a la Constitución⁴⁷, con la convicción final de que no se da el paso en pos de la denominación “nación”, en sustitución de “nacionalidad”, sin que ello vaya acompañado de una significativa variación de la sustancia estatutaria que conduce a un nuevo marco de autogobierno.

En efecto, aun constatando la confusión existente en el uso de los términos “nación” y “nacionalidad”, la doctrina científica ha hecho notar la existencia de diferencias que no pueden perderse de vista⁴⁸ y desde luego, aun utilizando los debates parlamentarios que aluden a la equivalencia entre uno y otro término, no se explica, como dice el voto particular referido, por qué la Constitución distingue entre Nación, por un lado, y nacionalidades y regiones, por otro, siendo así que el Tribunal Constitucional les atribuye claramente unas consecuencias jurídicas bien diferentes, y que la Nación, como sucede en otras Constituciones europeas se pone en relación con el Estado soberano, y no con las entidades subestatales.

El término Nación tiene en la Constitución un significado jurídico, y el término “nación catalana” también pretende tenerlo desde el momento en que se inserta en un Estatuto de Autonomía, que es una norma “cuasiconstitucional”. Y en este sentido recuerda el consejero discrepante del voto mayoritario que el término nación significa, según el Diccionario de la Lengua Catalana del Instituto de Estudios Catalanes (1995), “un conjunto de personas que tienen una comunidad de historia, de costumbres, de instituciones, de estructura económica, de cultura y a menudo de lengua, un sentido de homogeneidad y de diferencia con respecto al resto de comunidades humanas, y una voluntad de organización y de participación en un proyecto político que pretende llegar al autogobierno y a la independencia política”⁴⁹. Estos

αλετηρία

razonamientos llevan al consejero Borrel Mestre a considerar que el artículo 1 analizado es inconstitucional y por conexión, también lo es el artículo 3.1 y todos aquellos artículos que utilizan el adjetivo nacional⁵⁰.

Si recurrimos nuevamente a los antecedentes del artículo 2 de la Constitución, hay que señalar que Sánchez Agesta y Goig Martínez⁵¹ sitúan el uso del término nacionalidad como uno de los temas más discutidos. Y dicen estos autores que el término nacionalidad, distinguido del de región, respondió a un compromiso para satisfacer tendencias de algunos grupos nacionalistas, “aunque al parecer con un valor limitado, sin querer darle un significado todavía usual en nuestra terminología política que equiparara el término nación al grupo que tiene una vocación política de organizarse en Estado independiente”⁵².

Adelanto ya que, en mi opinión, el artículo 2 de la Constitución Española, cuyo significado debe completarse además con la lectura del Preámbulo, del artículo 1.2 y otros preceptos concordantes, impide dicha opción denominativa. En el artículo 2 se explicita de contrario un límite a la facultad de autodenominación: una Comunidad Autónoma no podrá denominarse así porque todo el edificio constitucional (y también, por tanto, los Estatutos de Autonomía que se amparan en él) está cimentado sobre la indisoluble unidad de la Nación Española, es decir, sobre la existencia de una sola Nación, patria común e indivisible de todos los españoles. No por casualidad es en el propio artículo 2 donde se garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (forman parte del todo que es la Nación Española) y la solidaridad entre todas ellas.

En una línea coincidente, Francesc de Carreras Serra ha expuesto en 2006 que el término nación no se utiliza nunca en la Constitución en sentido cultural, sino en sentido jurídico-político. Sí tendrían significado cultural los términos “nacionalidades” y “regiones”, que sólo adquieren significado jurídico-político cuando pasan a ser Comunidades Autónomas. Por ello, este autor acaba descartando que los Estatutos puedan contener una autoidentificación de una Comunidad como nación ya que ello, en el contexto constitucional, sería contrario a la Constitución misma, al estar reservado dicho término, en su significado jurídico, al pueblo español, poder constituyente y titular de la soberanía⁵³.

No parece, pues, que el asunto pueda juzgarse como de puro nominalismo o juego ornamental: si la Constitución convoca a los territorios que cumplan los requisitos exigidos a adquirir, si así lo desean y en uso del denominado “principio dispositivo”, un nuevo estatus político (autogobierno mediante su constitución como Comunidad Autónoma), cabrá que los novios acudan a esa ceremonia con el traje que elijan; podrán utilizar vestiduras de damasco,

αλετηρεια

tul, seda o tafetán, o cualquiera otra que sea acorde con su personalidad, pero en ningún caso podrán enfundarse la indumentaria del oficiante.

2.4. Interpretación sistemática: el contexto de la calificación como nación.

La proposición de Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de Cataluña comienza con un artículo que se intitula “la nación catalana”. Esas son también las tres primeras palabras del Preámbulo, en el que se recurre a la misma expresión.

Tal y como se anticipó, el dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña formula otras consideraciones complementarias sobre el artículo 1 de la propuesta, entendiéndose que su examen no puede separarse de la referencia al “principio de plurinacionalidad” que se contiene en el artículo 3.1 de la propuesta y rige, entre otras, las relaciones de la Generalidad con el Estado, como también la relación con el artículo 8, referido a los símbolos nacionales de Cataluña, donde se califica a ésta con el término “nación”, haciendo notar que ya se había empleado en la Ley Catalana 1/1980, de 12 de junio, de la diada nacional, sin que ésta fuese impugnada ante el Tribunal Constitucional⁵⁴.

2.4.A). Autonomía y Nación: Contraste entre las diferentes fórmulas empleadas por los Estatutos de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre, dispone en su artículo 1 que Andalucía se constituye en Comunidad Autónoma “*en el marco de la unidad indisoluble de la nación española, patria común indivisible de todos los españoles*” (apdo.1), al mismo tiempo que se proclama la aspiración de hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces, “*en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España*” (apdo. 2). Todo ello después de referir en el Preámbulo la lucha del andalucismo, con Blas Infante a la cabeza, por conseguir una Andalucía libre y solidaria “*en el marco irrenunciable de la unidad de los pueblos de España*”⁵⁵. La

Tampoco está ausente la referencia a España y a la unidad nacional en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuyo Preámbulo se significa que “*Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España*”. Su artículo 1 establece en este sentido que

αλετηρεια

“Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación Española y solidaria con todos sus pueblos”.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 diciembre 1979, establece en su artículo 1 que el Pueblo Vasco o Euskal-Herría se constituye en Comunidad Autónoma *“dentro del Estado Español”*⁵⁶, y ello de acuerdo con la Constitución y con el propio Estatuto.

Del mismo modo, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, establece en su artículo 1.1 que la Junta de Comunidades es la institución en la que se organiza política y jurídicamente el autogobierno de la región, *“dentro de la indisoluble unidad de España, patria común e indivisible de todos los españoles”.*

El artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (LO 10/1982, de 10 de agosto) apela a la constitución en Comunidad Autónoma *“en el marco de la unidad de la Nación española”.*

Del mismo modo, en el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 5/1982, de 1 de julio) se afirma la constitución del pueblo valenciano en Comunidad Autónoma *“dentro de la indisoluble unidad de la Nación española”.* Esta misma expresión se utiliza en el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (LO 1/1983, de 25 febrero).

También el Estatuto de Autonomía de Cantabria afirma en su Preámbulo su papel definidor de las instituciones, competencias y recursos de la Comunidad Autónoma, *“dentro de la indisoluble unidad de España y en el marco de la más estrecha, solidaridad con las demás nacionalidades y regiones”*⁵⁷.

El Estatuto de Autonomía de la Rioja, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, sigue afirmando que la constitución en Comunidad Autónoma se produce *“dentro del Estado Español”* (apdo. 1.1) Un tercer apartado añadido en la reforma de 1999 se formula en términos similares al ya transcrito artículo 1.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, esto es, apelando a la consecución de las metas enunciadas *“en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España”.*

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Murcia alude en su Preámbulo a su condición de entidad histórica *“perfectamente definida dentro de España”* y a la *“convicción de que las*

αλετηρία

Comunidades Autónomas, bajo el principio de solidaridad, contribuyen a reforzar la unidad de España". Y en su artículo 1.1 se dispone que Murcia se constituye en Comunidad Autónoma *"dentro de la indisoluble unidad de España"*.

En otras ocasiones, como se verá a continuación, se ha considerado suficiente con mencionar que se accede al autogobierno de conformidad con la Constitución y el correspondiente Estatuto. Así se expresa en el artículo 1 del Estatuto de Autonomía de Aragón (LO 8/1982, de 10 agosto 1982), modificado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

Madrid adopta una formula peculiar, pues el artículo 1.1 de su Estatuto de Autonomía (LO 3/1983, de 25 de febrero), tras la reforma operada en virtud de la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, ha variado su inciso final, en el que se afirmaba que *"se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado Español, que expresa la unidad indisoluble de la Nación española"*. En la redacción vigente se dice que Madrid es una Comunidad Autónoma (su constitución se produjo quince años antes) que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el propio Estatuto. Pero todo ello encabezado por una declaración causal: Madrid es Comunidad Autónoma en el ejercicio del derecho a la autonomía, por expresión del *"interés nacional"* y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas. El apartado 3 del mismo artículo se cierra con una redacción similar a la empleada por el Estatuto de Andalucía, puntualizando los principios que la Comunidad Autónoma aspira a hacer realidad para los madrileños, *"de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España"*.

En el caso de Castilla y León desaparece también la afirmación que se contenía en la primitiva redacción del artículo 1.2 de su Estatuto de Autonomía (LO 4/1983, de 25 de febrero) en el sentido de que la Comunidad de Castilla y León es la institución en la que se organiza política y jurídicamente el autogobierno *"dentro de la indisoluble unidad de España, y promueve la solidaridad entre todos los pueblos de España"*. Pero tal opción no responde a ninguna reivindicación nacionalista, sino al hecho de que el pronunciamiento anterior de unidad y solidaridad está comprendido en la remisión que en la actualidad (tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero) se realiza al artículo 2 de la Constitución (art. 1.1.) y en la afirmación de la plena personalidad de dicha Comunidad Autónoma en los términos de la Constitución y con arreglo al Estatuto de Autonomía (art. 1.3). Todo lo cual no puede ser de otro modo.

αλετηεια

Esta misma orientación se aprecia en la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de Las Illes Balears (LO 2/1983, de 25 de febrero), llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, en la que desaparece la afirmación que se contenía en la redacción primitiva del artículo 1 en el sentido de que la constitución del pueblo de las Islas Baleares en Comunidad Autónoma se produce “*dentro de la unidad de la nación española*”. Pero no hay tras dicha reforma, sino la supresión de aquello que ya está presente en la Constitución Española⁵⁸, siendo así que el acceso al autogobierno de Las Illes Balears se produce, como no podía ser de otro modo, en el marco de la Constitución y del propio Estatuto (art. 1.1).

Sin valorar ahora la trascendencia de las proclamaciones anteriores, lo cierto es que, siendo aparentemente iguales, puedan dar lugar a percepciones diferentes al ser contempladas desde una perspectiva sistemática, porque en ocasiones los mismos preceptos que las albergan contienen también una reafirmación de la unidad de la Nación española, utilizándose también los preámbulos con esta misma finalidad, mientras que en otras se omite -consciente o inconscientemente- toda referencia a aquélla, produciéndose una situación de ambigüedad cuando esto se hace –o mejor dicho, se deja de hacer- en un determinado contexto. En efecto, queda dicho que en realidad no es jurídicamente necesario reiterar lo que está claramente establecido en el artículo 2 de la Constitución Española. Ahora bien, sin que resulte obligado que los Estatutos se prodiguen en manifestaciones de patriotismo constitucional y muestren el orgullo del sujeto partícipe del poder estatuyente por ser uno de los “pueblos de España”, integrante de una Nación así denominada (Preámbulo y art. 1 de la CE), así lo han considerado conveniente numerosos Estatutos⁵⁹.

En suma, el reflejo expreso en los Estatutos de Autonomía de los principios fundantes “unidad” y “solidaridad”, no es jurídicamente necesario porque ya están en el troncal artículo 2 de la Constitución Española y despliegan toda su fuerza desde éste. Pero como se ve sí se ha considerado conveniente su reiteración en numerosos Estatutos por su fuerte carga simbólica, mientras que en otros se ha estimado bastante la afirmación del autogobierno en el marco de la Constitución. Dicho esto, también es de señalar que existen otras importantes correspondencias normativas que pasamos a analizar.

2.4.B). Referencia particular a las “proclamaciones solemnes” en la propuesta de reforma de Estatuto de Cataluña: lo que se sustituye, lo que desaparece y lo que queda.

Reiteramos que el artículo 147.2 de la Constitución no obliga desde luego a que los Estatutos de Autonomía contengan las adhesiones explícitas a la unidad y solidaridad que se incluyeron inicialmente en muchos de ellos. Tampoco obliga dicho precepto a que los Estatutos mencionen expresamente en ellos al sujeto colectivo España⁶⁰, pero si el punto de

αλετηρεια

partida es la efectiva presencia de esas referencias en un determinado texto estatutario, lo cierto es que su desaparición en una de las reformas postuladas puede acarrear lecturas negativas tras una interpretación de conjunto, y así está sucediendo con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, principalmente porque los cambios habidos en este terreno se asocian inevitablemente con la inclusión de una nueva denominación de la Comunidad Autónoma como “nación”, reiterada en el Preámbulo y en el articulado en siete ocasiones; denominación que a primera vista resulta incompatible con el término acuñado para España en el artículo 2 de la Constitución y que discurre en paralelo con el evidente reforzamiento de todo aquello que tiene que ver con los signos identitarios como pueblo y la pretensión de subrogación de las instituciones de autogobierno en muchos cometidos actualmente desempeñados por el Estado, todo lo cual se enmarca por el propio Preámbulo en lo que se considera como “*proceso de construcción nacional*”.

En el contexto descrito, resulta que la única vez que se menciona a España en el Preámbulo de la citada propuesta de reforma es para significar que “*Cataluña considera que España es un Estado plurinacional*” (definición que no es propia de un Estatuto de Autonomía), afirmándose igualmente que el Estatuto pretende definir las instituciones de la nación catalana y “*sus relaciones con los pueblos de España en un marco de libre solidaridad con las nacionalidades y las regiones que la conforman, compatible con el desarrollo de un Estado plurinacional*”. Ello, obviamente, aunque dicho Estatuto haya de ocuparse de las relaciones de la Generalidad con el Estado (art. 3 y concordantes), pudiendo dar lugar también a interpretaciones equívocas la lectura aislada de la afirmación que se realiza en el sentido de que “*Cataluña tiene en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia*” e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de la misma (art. 3.2).

Hay significativas variaciones con respecto al Estatuto en trance de reforma, en cuyo Preámbulo hay una primera referencia a España, aunque sea para afirmar que Cataluña ejerce el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que la integran. Por otra parte, la función que en la propuesta se asigna al Estatuto como norma que define las relaciones *con los pueblos de España*, se refiere en el Preámbulo del Estatuto objeto de reforma a las “*relaciones con el Estado*”, en un marco de libre solidaridad con las restantes nacionalidades y regiones, desapareciendo en la propuesta la afirmación que se contenía en este mismo párrafo sobre la virtualidad de la solidaridad como “*garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España*”.

Si desaparecen las pocas referencias precisas a España como Nación y no como territorio u origen de una institución (*Banco de España*) o sujeto de Derecho Internacional (*tratados y convenios firmados por España*) que inevitablemente han de seguir estando presentes; si se elige una

αλετηρεια

denominación que de entrada parece de dudosa constitucionalidad por estar reñida con la que la Constitución reserva a España y se coteja aquélla con las afirmaciones, consideraciones y preceptos que le son concomitantes; si paralelamente se acentúan los elementos identitarios, se desplaza en parte la competencia de instituciones estatales como es el caso, por citar un ejemplo, del Defensor del Pueblo y se asumen algunas competencias que pertenecen al acervo estatal según la interpretación del Tribunal Constitucional, habrá quienes concluyan que existe en la propuesta un repudio tácito y quienes consideren que la referencia a la Constitución se realiza de paso y es forzada en algunos extremos. Y ello sería lamentable si resulta, como hemos de creer, que la conjunción de textos preambulares y preceptos a reformar en lo tocante al tema que nos ocupa no expresa una voluntad deliberada de oscurecer la inserción de Cataluña en la Nación española, la pertenencia a España del pueblo catalán y la fusión de todos los pueblos de España a los que alude el Preámbulo de la propuesta –y el Preámbulo de la Constitución- en el pueblo español, depositario de la soberanía de la que emanan todos los poderes del Estado, incluidos los de la Generalidad. A este último aspecto pasamos a referirnos.

2.4.C). Soberanía, pueblo y nación: nuevo análisis comparativo en relación con las fórmulas relativas a la emanación de los poderes de las Comunidades Autónomas.

a) Referentes históricos.

Para desentrañar el significado histórico del término nación desde el punto de vista jurídico-político recurrimos nuevamente al análisis que realiza Miguel Artola⁶¹, comenzando por recordar su vinculación con la noción de soberanía. Tal y como señala dicho autor, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 dio carácter oficial a la soberanía nacional: “*El fundamento de la soberanía reside en la nación. Ninguna Corporación, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ésta*” (art. 3).

En la Constitución de 1791 –recuerda Miguel Artola-, los constituyentes franceses determinaron que “*la nación, de la que emanan todos los poderes, sólo puede ejercerlos mediante delegación*” (art. 3.2). En España, la Constitución de Cádiz describe por vez primera la nación en los siguientes términos: “*La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*” (art. 1), a lo que se añade que: “*La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales*” (art. 3). Esta misma formulación fue adoptada por las Constituciones portuguesas de 1822 y 1838.

Las identificaciones del sujeto de la soberanía en esta época, como subraya Artola, introducen variaciones o matizaciones que responden a intereses concretos, y así la

αλετηρία

Constitución Francesa de 1793 sustituyó la mención a los individuos por la de ciudadanos, con el fin de limitar el derecho de voto a esta parte de la población: “*El pueblo soberano es la universalidad de los ciudadanos franceses*” (art. 7).

Pueblo y nación fueron sinónimos –dice Miguel Artola- hasta que algunos autores consideraron conveniente distinguir y contraponer dos formas de soberanía: la popular ilimitada y la nacional contenida por la presencia de derechos naturales⁶². Las monarquías constitucionales eliminaron la soberanía nacional y Bonaparte también, “cuando la monarquía dio paso a la república o el parlamentarismo privó a la Corona de la prerrogativa, la soberanía nacional no recuperó el carácter fundante que había tenido en la primera época constitucional”. En este sentido, dicho autor constata que la mayoría de las Constituciones republicanas de siglo XX no la mencionan, con la excepción de la Constitución finlandesa de 1919 (y ésta para afirmar que la nación queda representada por una Cámara única de representantes).

Pero la eliminación de la soberanía no fue total, “se recuperó la doctrina de la emanación del poder del pueblo para cubrir las apariencias, pero su mención no tuvo los efectos políticos de 1791 (...) Francia, en cambio, recuperó la tradición revolucionaria, las Constituciones de 1946 y 1958 incluyeron la soberanía nacional (...) la española de 1978 recuperó la tradición de 1791: “*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*” (art. 1.2)”⁶³

Al comentar el artículo 2 de la Constitución Española en relación con el principio de unidad como principio político básico de la organización autonómica, Sánchez Agesta y Goig Martínez⁶⁴ realizan una consideración especial del mismo en cuanto “unidad del pueblo”. En este sentido subrayan que hay un solo pueblo titular del poder constituyente y que ya en la Constitución de Cádiz se afirmó la doctrina de la soberanía popular o soberanía nacional que reside en el pueblo, vinculada a la sustitución de un sujeto unitario (Rey-soberano) por otro sujeto unitario (pueblo-soberano). Ello es visible en el Preámbulo y en el procedimiento de reforma constitucional.

Por su parte, Garrido Falla⁶⁵ recuerda que el profesor Ollero Gómez advirtió en la Comisión Constitucional del Senado que el concepto de soberanía nacional tiene su origen en Sieyès, en contraposición al concepto russoniano de soberanía popular⁶⁶, con el efecto práctico de legitimar una democracia censitaria restrictiva del sufragio universal⁶⁷. La discusión pierde vigencia desde que se accede al sufragio universal. Pero “la connotación

αλετηρεια

perdura hasta el punto de que algunos grupos políticos consideran anticuada la primera y más progresista hablar de soberanía popular”⁶⁸. Ello vendría a explicar, dice Garrido Falla, que el artículo 1 sea un híbrido del consenso, una fórmula de síntesis, que ha de conectarse con lo que se dice en el artículo 2.

b) Emanación de los poderes de las Comunidades Autónomas: reflejo de esta cuestión en las normas estatutarias y variación que se postula en este punto en la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En directa conexión con el problema que suscita la denominación como nación, el ya citado dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña analiza la viabilidad jurídica del artículo 2, apartado 4, de la propuesta, en el que se afirma que “*los poderes de la Generalidad emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución*”. Según el dictamen, tampoco este precepto está reñido con el concepto excluyente de la soberanía, lo cual se sostiene utilizando, entre otros, el argumento de que otros Estatutos de Autonomía incluyen expresiones similares.

En concreto, el Consejo Consultivo de Cataluña se refiere al Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo artículo 1, párrafo segundo, viene a señalar que los poderes de la Comunidad Autónoma emanan del pueblo canario, conforme a la Constitución y al propio Estatuto. También trae a colación el apartado segundo del artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (redactado por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 diciembre), a cuyo tenor los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución y del pueblo aragonés, en los términos del citado Estatuto. Junto a dicho precepto se invoca también el artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El análisis comparativo que he podido realizar permite constatar que otros Estatutos que seguidamente mencionamos se han ocupado de esta misma cuestión, que sin embargo ha sido evitada en los restantes.

Hay que aclarar, ante todo, que el precepto del Estatuto de Autonomía para Andalucía es muy similar, pero no idéntico, al contenido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre el que ahora pretende operar la propuesta de reforma. Concretamente, esto es lo que se dice en el artículo 1.3 del vigente Estatuto de Cataluña: “*Los poderes de la Generalidad emanan de la Constitución, del presente Estatuto y del pueblo.*”⁶⁹ Esta formulación es idéntica a la empleada por el artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía coincide con la formulación antes expresada - como también con buena parte de los Estatutos que hemos examinado-, en que se antepone

αλετηρεια

la Constitución a la mención del pueblo que ejercita el autogobierno, siendo así que el referido artículo 1.3 dispone: “*Los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución y del pueblo andaluz en los términos del presente Estatuto.*” En estos mismos términos se pronuncia después el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 1.2).

En otro grupo diferente pueden situarse los siguientes Estatutos:

- El de La Rioja, que señala en su artículo 1.2 que “*sus poderes emanan del pueblo⁷⁰ y son ejercidos de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*”.

- El de Canarias, del que se desprende que los poderes de la Comunidad Autónoma emanan del pueblo canario, conforme a la Constitución y al propio Estatuto (art. 1, pfo. 2.º).

- El de Extremadura, cuyo artículo 1.3 establece: “*Los poderes de la Comunidad Autónoma de Extremadura emanan de pueblo, de la Constitución y del presente Estatuto.*”

En la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña se observa en este punto un cambio en la formulación que ha de entenderse meditado y coherente con las demás declaraciones solemnes del Preámbulo y las supresiones, sustituciones y adiciones en las “normas fundantes” que ya hemos examinado. En efecto, recordamos nuevamente que el artículo 2.4 de la propuesta establece que “*los poderes de la Generalidad emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución*”.

El enunciado del artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el del mismo artículo y apartado del Estatuto de Autonomía de Aragón reflejan más correctamente, desde el punto de vista jurídico-constitucional, cuál es el origen de los poderes de las respectivas Comunidades que se constituyen⁷¹.

Hemos de preguntarnos, pues, por qué se pretende reformar el Estatuto de Autonomía de Cataluña en este punto, ya que hay una significativa variación de redacción al posponer la Constitución como fuente primigenia de legitimidad de esos poderes. No es lo mismo reconocer que tales poderes emanan de la Constitución y del pueblo de Cataluña, que afirmar que tales poderes emanan de éste y se ejercen de conformidad con lo establecido en el Estatuto y en la Constitución⁷².

Podrá decirse con razón que el enunciado es sustancialmente idéntico al utilizado por el Estatuto Canario (aparentemente también lo siguen los Estatutos de La Rioja y Extremadura, aunque con el matiz importante de la referencia genérica al pueblo), pero su significación es más ambigua, porque la propuesta de reforma analizada no contiene en ninguno de sus preceptos “acunadores” la apelación que realizan los Estatutos de Canarias, Extremadura y La Rioja a la unidad de la Nación

αλετηρία

española. Y ello al mismo tiempo que se configura un Preámbulo que elimina la referencia a España como unidad colectiva para referirse a los pueblos de España, de manera que aunque no existe una negación formal de la Nación española, se está dando lugar a una determinada lectura de ésta como agregación de pueblos –¿naciones?–, ligada con la consideración de Estado plurinacional expresada en el Preámbulo, que no parece acorde con la identificación que la Constitución hace de España y del pueblo español como sujeto en el que reside la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado (art. 1, apdos. 1 y 2), ni con la inequívoca y solemne proclamación de que la Constitución se fundamenta en la unidad de la Nación española, en cuyo seno se ha de asentar cualquier autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (art. 2).

No parece, pues, que la reforma carezca de toda significación jurídico-constitucional en este punto cuando se interpreta la misma como un todo en el que desaparecen del texto estatutario la referencia a España como Nación, en sentido estricto, y no sólo no se destaca la pertenencia a ésta de los ciudadanos que acceden a su autogobierno, aunque así sea, sino que también queda velado el sujeto colectivo depositario de la soberanía, creándose una impresión negativa que difícilmente aparece compensada por una remisión genérica a la Constitución.

Recapitulando sobre esta cuestión, insistimos nuevamente en que es cierto que si la *Norma Normarum* se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, va de suyo que los Estatutos han de respetar ese principio fundante, lo contemplen o no expresamente. Incluso puede parecer superflua –y hasta ajena a su cometido– la puntualización que se introduce en algunos de ellos en el sentido de que el ejercicio del autogobierno se produce en el marco de la unidad nacional.

Sin embargo, la concreta formulación de esos artículos en los Estatutos se ha considerado siempre crucial, y su configuración suele ser cuidada –o debería serlo– hasta el detalle, porque cada uno de los términos escogidos y el orden en que figuran serán comúnmente debatidos, dada la carga sentimental e ideológica junto a la significación jurídica que viene dada por su posición y relevancia en una disposición resultante de un delicado proceso de “génesis ordinamental”. *Mutatis mutandis* evocamos el concepto de normas constitutivas o “normas fundamentales del Estado” de Maunz, en relación con las declaraciones sobre su carácter mismo, finalidad y principios estructurales y funcionales, tal y como éstos son establecidos en la Constitución, que en nuestro análisis puede trasladarse a las “cuasiconstituciones” que son los Estatutos de Autonomía. La conveniencia de utilizar esta caracterización se comprende si observamos que los preceptos estatutarios analizados, trasladando lo que dice García Pelayo en relación con sus referentes en la Constitución Española, son, en su espacio propio, esencia o sustancia del Estatuto y dan existencia normativa al resto de preceptos del mismo, por lo que tienen “un carácter acunador, generador, germinal o troncal”⁷³.

αλετηρεια

Es así, que formalmente no se plantea una negación de las bases constitucionales o de la soberanía del pueblo español, pues Cataluña se constituye en Comunidad Autónoma, según se dispone en el citado artículo 1 de la propuesta de reforma, de conformidad con la Constitución. Ahora bien, no es menos cierto que la adopción del término “nación” (aunque se utilicen las minúsculas) no es en la sistemática de la propuesta de Estatuto un “*flatus vocis*”, ni un concepto histórico o cultural desprovisto de significación práctica. Si fuese de otro modo, habría que preguntarse por qué se da ese paso, sustituyendo un término por otro, si al mismo tiempo se acepta que ambos son de significado equivalente⁷⁴.

Las diferencias que se tratan de establecer vienen a representar una manifestación de la tendencia al reconocimiento del denominado “hecho diferencial”. El reconocimiento de Cataluña como nación, más allá de su dimensión teórica⁷⁵ tiene en la propuesta estatutaria una clara dimensión práctica y recuerda el planteamiento que en su día formuló Herrero de Miñón bajo la premisa de que el País Vasco y Cataluña son verdaderas naciones y como tales han de recibir un tratamiento diferenciado que no afecta sólo a la propia calificación o al terreno simbólico, sino también a la instituciones y al acervo competencial, el cual no tendría que ser generalizable a todas las Comunidades Autónomas.

Basta la lectura del preámbulo de la propuesta de reforma examinada para comprender que la identificación como “nación”, asociada a lo que se califica como derechos históricos del pueblo catalán –preexistentes a la Constitución- contiene *in nuce* el potencial que luego se despliega en el articulado, con manifestaciones cruciales –explícitas o implícitas-, entre otras materias, en un importante sector de las competencias que se pretenden asumir como propias, en la financiación autonómica, en la organización territorial y en la articulación de las relaciones con el Estado. Éstas últimas pasan a estar dominadas por un “principio de bilateralidad” que, en ocasiones, se proyecta incluso sobre aspectos que, por su propia naturaleza, sólo pueden estar gobernados por el “principio multilateral”. También, en las exigencias de modificación de algunas leyes orgánicas como las que regulan el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional⁷⁶.

Insisto en que el artículo 1 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña difícilmente puede interpretarse si no es a la luz del conjunto del articulado y del valor integrador que debe reconocerse al Preámbulo. Hemos de colacionar aquí las conclusiones alcanzadas por la doctrina sobre la relevancia de los preámbulos constitucionales, en su mayor parte trasladables a los Estatutos de Autonomía que, como se

αλετηρεια

ha dicho, han llegado a ser calificados como normas “*cuasi constitucionales*”. A este respecto, es de recordar que algunos autores como Javier Tajadura Tejada han estudiado la significación de tales preámbulos -subestimados por los teóricos del Derecho Constitucional- partiendo de la tesis de Carl Schmitt sobre las “decisiones políticas fundamentales” o de la de Smend sobre la integración⁷⁷. En este sentido hace notar que Carl Schmitt llega a otorgar una importancia fundamental a los preámbulos, que pasan a convertirse en elementos fundamentales para la construcción científico-jurídica y la aplicación de los preceptos constitucionales.

Resumiendo el análisis de Tajadura Tejada, cabe afirmar que aunque carezcan de valor normativo directo⁷⁸, los preámbulos permiten captar la totalidad de la Constitución, siendo su solemne carta de presentación, ponen de manifiesto el espíritu del constituyente y el sentido último de todo el texto, sintetizando el contenido del articulado y configurándose como un elemento esencial para su interpretación. Al albergar la “fórmula política”, delimitan la identidad de la Constitución, objetivan su espíritu, su contenido axiológico.

Sentado lo anterior, observamos que la asociación entre los derechos históricos y la consideración de Cataluña como nación está cuando menos implícita en el texto estatutario y se hace patente al examinar el origen de los preceptos que pasamos a examinar⁷⁹.

IV.- INTERRELACIÓN EXISTENTE EN LA PROPUESTA ENTRE LOS DERECHOS HISTÓRICOS DEL PUEBLO DE CATALUÑA Y LA NUEVA DENOMINACIÓN DE ÉSTA COMO NACIÓN.

1. Antecedentes de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre esta cuestión.

Nos referimos en este epígrafe a los votos particulares y enmiendas que vienen a evidenciar la indicada conexión. Así, en el voto particular número 1 de CIU⁸⁰, se postula una nueva dimensión del autogobierno, a partir del carácter trascendente de Cataluña, como pueblo con una identidad colectiva propia, y se sienta claramente que uno de los tres pilares del nuevo pacto de autogobierno lo constituye el reconocimiento y actualización de los derechos históricos. Y la opción asimétrica, se insiste en ello, se entiende con fundamento bastante en el Preámbulo de la Constitución y en su artículo 2, estimándose que estos elementos permiten un “Estatuto específico”, con los instrumentos idóneos para reconocer y garantizar en sus diversas proyecciones el carácter nacional de Cataluña. En este contexto se aborda el problema del reconocimiento y actualización de los derechos históricos señalando que la condición de nacionalidad histórica permite aplicar a Cataluña la

αλετηρεια

cláusula de actualización de la Constitución, superando una lectura restrictiva, de modo que tales derechos han de permitir una ampliación del autogobierno.

Desde esta perspectiva el Grupo Parlamentario de CIU considera conveniente que se invoquen los derechos históricos “*para reforzar la constitucionalidad de determinados preceptos*”, concretamente en “materias tales como la lengua, la cultura, el derecho civil, el régimen local, la seguridad, la enseñanza o, especialmente, la financiación”. También será conveniente, según afirma dicho voto particular, para reforzar las previsiones estatutarias sobre la participación de Cataluña en órganos centrales del Estado.

Lo anterior es sumamente elocuente sobre la virtualidad que se pretende atribuir a los derechos históricos y confirma la percepción sobre la inconstitucionalidad en que podrían incurrir diversos e importantes contenidos del texto de la ponencia de no ser por la sanación que los grupos parlamentarios estiman posible mediante la invocación de los derechos históricos⁸¹.

Más adelante, la posición de un régimen de financiación singular se pretende amparar en la disposición adicional primera de la Constitución, al igual que sucede con los regímenes de concierto y convenio del País Vasco y Navarra; disposición que permitiría, en opinión del citado Grupo Parlamentario, un principio de diferenciación y que no determina quiénes son los sujetos a los que va dirigida, de manera que cabría considerar como territorios forales todos los que han tenido fueros, que en el caso de Cataluña fueron abolidos por los Decretos de Nueva Planta. Así pues, se estima que Cataluña es titular de estos derechos históricos susceptibles ahora de actualización (págs. 68 y 69). Se remite el voto particular en este punto a un trabajo de Joaquim Ferret⁸² en el que se subraya también la importancia que a estos efectos tendría la disposición transitoria segunda de la Constitución; opinión que vendría a avalar una asimetría o trato diferenciado sobre el fundamento que proporcionan los derechos históricos.

También resulta muy claro para establecer la vinculación apuntada el voto particular formulado por el Grupo Parlamentario de ERC, que al referirse al mejor Estatuto posible y al propósito de profundizar en el autogobierno destaca que la definición que se hace de Cataluña como nación “tiene una carga simbólica extraordinaria y comporta el reconocimiento de un estatuto particular que se ha ido perdiendo con los años, después de haber desaparecido prácticamente la distinción entre nacionalidades y regiones contenida en el artículo 2 de la Constitución”. Para después señalar que el término nacionalidad se ha quedado obsoleto y, más adelante, dejar claramente apuntada la influencia del reconocimiento de los derechos históricos en el ámbito competencial, llegándose a hablar de la excepción a la legislación básica en ámbitos como la lengua, la cultura, la educación, la

αλετηρεια

financiación o el régimen local. Todo ello, nuevamente, con la invocación de la personalidad nacional de Cataluña en un conjunto de características manifestadas a lo largo de la historia, entendiéndose que el artículo 2 de la Constitución, al establecer el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades, presupone “*la preexistència d’aquestes nacionalitats o nació sense Estat a la mateixa Constitució*”.

En este sentido se apela también a la disposición transitoria segunda de la Constitución, que también supone la alusión a unas determinadas “comunidades nacionales” que en el pasado han plebiscitado Estatutos de Autonomía y, por último, se refiere también dicho voto particular a la virtualidad de la disposición adicional primera de la Constitución, precisando las consecuencias jurídicas que en el orden competencial y no competencial podrían derivarse de dichas disposiciones, y reclamando para Cataluña, en las materias que menciona dicho voto particular, un ámbito de exclusividad más amplio que el actual⁸³.

En cuanto a las enmiendas presentadas⁸⁴, tiene especial significación la número 643 de CIU, que hace patente el alcance que se pretende atribuir a estos derechos históricos y la proyección de la singularidad que ello proyecta sobre la sustancia de la reforma en ciernes. En efecto, propone una nueva disposición adicional mediante la que el Estatuto, tal y como establece el artículo 5 de la propia propuesta, reconoce los derechos históricos de Cataluña de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución. A tal efecto, el apartado 2 de dicha disposición viene a señalar que tal reconocimiento de los derechos históricos ampara, de manera especial, los siguientes ámbitos: El régimen de financiación (Tít. VI); la Administración ordinaria o única; las relaciones de la Generalidad con el Estado, con las otras Comunidades Autónomas, con la Unión Europea y la acción exterior de la Generalidad (Tít. V); la tipología y el régimen jurídico de las competencias de la Generalidad (Cap. I del Tít. IV); el poder judicial de Cataluña (Tít. III); la organización territorial de Cataluña y el régimen local; el derecho civil, el régimen lingüístico de Cataluña; la educación; las infraestructuras; la seguridad pública y privada y el tráfico; y el comercio. Según el apartado 3 de la adicional propuesta, en el seno de la Constitución, los derechos históricos amparan y garantizan el régimen singular de las competencias y atribuciones de la Generalidad en los términos previstos en el propio Estatuto.

Por su parte, ERC presenta la enmienda 661, de parecido calado a la anterior y con algunas significativas adiciones que afectan a títulos de competencia estatal, al pretender la incorporación de una disposición adicional vinculada a la actualización de derechos históricos, al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, que afectaría a la organización de las Administraciones Públicas Catalanas; régimen jurídico; procedimiento; contratación; expropiación y responsabilidad de las Administraciones

αλετηρία

Públicas de Cataluña; función pública y personal al servicio de esas Administraciones; derecho civil; lengua propia; cultura; seguridad, pública y privada, y tráfico. Todas ellas, se dice, “se ejercitan por la Generalidad a partir de los derechos históricos que se incorporan y actualizan al Estatuto”.

Fruto de ambas enmiendas es la transaccional resultante, en la que, por ejemplo, desaparece como manifestación de los derechos históricos la mención a las relaciones con el Estado, con las Comunidades Autónomas y con la UE. Pero sigue habiendo referencias muy claras a la interrelación entre el alcance de determinados artículos y el reconocimiento y actualización de los derechos históricos, que según la enmienda cristalizarían en el Título VI; arts. 112, 113, y 114; arts. 144 y 155; 123, 128; 125; 145 y 163, todos ellos del texto de la ponencia y por el orden en que aparecen citados. En ese momento el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo del Partido Popular anunciaron, a la vista de cómo pudiera incorporarse esta disposición adicional al Dictamen de la Comisión, la formulación de un voto particular, bien a favor de la supresión o como propuesta de redacción alternativa.

La vinculación entre la nueva consideración de Cataluña como nación y la posesión de unos derechos históricos que ahora se actualizan es bien visible en la enmienda de adición 691 de G.P. de ERC, esta vez en relación con el Preámbulo. En ella se señalan los intentos de recuperación, desde 1714, de las instituciones de autogobierno, apelando a la legislación internacional que reconoce el derecho a la autodeterminación. En esta línea se significa que esa vocación ha sido reiterada en varias resoluciones por el Parlamento de Cataluña (la primera de 1989) “*es correpon amb l’afirmació nacional que històricament va representar la institució de la Generalitat, vigent fins el segle XVIII i després recuperada, màxima expressió dels drets històrics de què desposa Catalunya i que aquest Estatut incorpora u actualiza*”. La enmienda 692 del Grupo Parlamentario Socialistes-Ciutadans pel Canvi, apela también a la tradición de las Constituciones y otros derechos de Cataluña, que históricamente habrían significado la articulación pactada de los derechos y deberes de los catalanes, distinguiendo entre naciones, nacionalidades y regiones; de entre ellas se significa que Cataluña figura como nación, con el deseo de avanzar en el autogobierno y contribuir a la articulación federal del Estado.

2. Reconocimiento constitucional de derechos históricos como fundamento de un trato diferencial: sujetos titulares y límites.

Comenzamos señalando las normas de la Constitución que se relacionan claramente con estos derechos, que, a mi juicio, si es que hablamos de la foralidad pública, sólo son dos. Por un lado, la disposición adicional primera, que reza así:

αλετηρεια

“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.”

Como complemento del precepto antes reproducido e indisoluble del mismo si se quiere alcanzar una comprensión cabal de su verdadero significado, hemos de atender a la disposición derogatoria de la Constitución, en cuyo apartado 2 se establece:

“En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.”

El significado que extrae García Pelayo de esta disposición derogatoria es que en ella “se trata manifiestamente de restaurar la validez jurídica (lo que no significa exactamente la vigencia) del régimen foral anterior a 1839”⁸⁵

El dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña sobre la propuesta de reforma realiza importantes consideraciones previas sobre este particular, señalando que la Constitución y los Estatutos son expresión del racionalismo normativo que ha definido el constitucionalismo que se consolida en Europa a partir de 1945 y cuyos rasgos básicos han caracterizado el denominado Estado social y democrático de Derecho. Se trata de “la ley como expresión de la voluntad popular democráticamente manifestada en el principio de la división de poderes, en el principio de constitucionalidad, que determina la superioridad jerárquica de la Constitución, en el principio de legalidad que subordina todos los actos de los poderes públicos a la ley y en el reconocimiento de los derechos y libertades de las personas, dotados de garantías jurisdiccionales ante los tribunales. Este racionalismo normativo se ha fundamentado, asimismo, en dos pilares básicos: por una parte, en el principio democrático, que comporta la constitucionalización de la soberanía popular a través del sufragio universal, así como también la participación política, esencialmente a través de las elecciones y el referéndum, siempre en el marco del pluralismo político que debe servir para garantizar la alternancia de opciones políticas. Y, por otra, en la complementariedad de dos valores constitucionales: la libertad y la igualdad”.

A partir de esas premisas, el dictamen concluye que “el ordenamiento jurídico del Estado democrático debe responder a estas exigencias del constitucionalismo racional normativo y cuando la norma constitucional incorpora una remisión a determinadas realidades colectivas sedimentadas a través de la historia que, eventualmente, han sido expresión de derechos o

αλετηρεια

instituciones de derecho público o privado vigentes en el pasado, debe hacerlo de acuerdo con los parámetros de la racionalidad jurídica que la Constitución del Estado democrático establece”. Estas ideas fundamentales para el establecimiento de los límites al reconocimiento de los derechos históricos han sido claramente expuestas por la jurisprudencia constitucional, como seguidamente veremos.

El reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales –“foralidad pública”- ha sido abordado en numerosas ocasiones por la doctrina a partir de la significación de la disposición adicional primera de la Constitución. En este sentido, Juan José Solozábal⁸⁶, negando la interpretación de la misma que la concibe como habilitadora de la autorruptura constitucional (que teóricamente permitiría una recuperación por encima y más allá de la Constitución de unos derechos históricos nacionales de soberanía originaria e imprescriptible)⁸⁷, ha subrayado estos aspectos: la “constitucionalización del sistema foral”, y el reconocimiento o asunción de la foralidad en virtud de una decisión del pueblo español, como único sujeto constituyente; la elevación de rango y protección que ello supone –sobre un régimen jurídico-público-, mediante la técnica de la garantía institucional; su dinamismo, pues se contempla la eventual actualización, y la observancia de los límites que debe respetar, que representan las exigencias constitucionales al régimen foral, en su configuración y funcionamiento. En este sentido destaca que “la Constitución no puede consentir su autorruptura aceptando un elemento –en este caso una institución- incompatible con su estructura o configuración básicas. En este plano argumental, Solozábal Echevarría puntualiza que “no cabría en nuestro ordenamiento jurídico público una configuración praeterconstitucional de la foralidad”, como no cabe esa misma configuración para la Corona (pone el ejemplo de la sanción regia, que hoy no puede significar participación del monarca en la potestad legislativa). En definitiva, ello supone, como precisa dicho autor, que la base del régimen foral sólo puede ser la Constitución, que aquél, a cambio de su mejor fundamentación y protección, ha de encajar en el marco constitucional⁸⁸, “pues el carácter normativo de la Constitución impide en el orden jurídico-político otra referencia de validez exterior o independiente de ella”. Y a partir de la existencia de una sola voluntad constituyente y soberana “no hay derechos originarios, si por éstos se entiende derechos impuestos a la Constitución y con un fundamento de validez extra constitucional, muestra por ello de soberanía propia”.

Se ha dicho que la virtualidad de la disposición adicional primera de la Constitución se proyecta en variados ámbitos (que explican, entre otras, las remisiones y excepciones que el legislador estatal efectúa en materia de régimen local y tributario). Pero también que el Tribunal Constitucional ha sentado que “lo que la Constitución garantiza es la foralidad o la

αλετηρεια

imagen identificable del régimen foral tradicional, tanto en sus aspectos organizativos como competenciales”, pero no “todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado”.

La idea de la foralidad podrá contemplarse como depósito último de competencias estatutarias, dice el autor antes citado, pero no la convierte en sí misma en título competencial específico o adicional. Por tal motivo afirma que “el origen foral puede ilustrar sobre la condición de una competencia autonómica, pero no por eso el origen de la misma deja de ser el estatutario y, desde ese punto de vista, en principio, dicha procedencia no consiente apreciar distinciones en el acervo competencial de las Comunidades Autónomas, según se puedan acoger o no a la Disposición Adicional Primera, esto es, sean o no forales”.

No obstante, apunta que la STC 140/1990 (resuelve un conflicto de competencia sobre un Decreto de la Comunidad Foral de Navarra sobre representación de funcionarios) permite acrecentar el acervo competencial de las Comunidades Forales, facilitando un alcance superior, al admitir que el régimen básico sobre una determinada materia establecido en la ley estatal ceda frente al precepto estatutario que recoge una competencia foral sobre el particular, de modo que el origen foral de la competencia permitiría la aplicación preferente del precepto estatutario. Concretamente, en el supuesto examinado por dicha sentencia, la norma básica estatal sobre funcionarios deja de aplicarse en Navarra, de modo que el único límite de la competencia estatutaria es el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales” de la legislación básica sobre funcionarios. Jurisprudencia que continúa la línea iniciada por la STC 214/1989, que ya admitió que un título competencial vinculado con el régimen foral permitía excepcionar la aplicación de la legislación básica sobre la misma materia. Estas singularidades han de observar, como subraya dicho autor, un mínimo que permite “la garantía de la unidad, la representación y la dirección política del Estado”, a lo que se añade que “la exigencia a que nos referimos requiere de la Comunidad Autónoma el probar que el título estatutario en cuestión tiene un origen o raigambre foral, aun admitiendo que naturalmente el alcance de la competencia no puede coincidir exactamente en su práctica histórica y su entendimiento actual”.

Sobre este mismo particular se ha pronunciado Contreras Casado⁸⁹, subrayando la dificultad de determinar, desde la Constitución, qué sean derechos históricos, al considerar que éstos, más que un concepto jurídico indeterminado, representan un concepto jurídico indeterminable⁹⁰, convirtiéndose en algo “intangibles” y “ahistórico”.

En el sentido que se acaba de apuntar, hay que recordar la interpretación mantenida al respecto por el Tribunal Constitucional, que en su sentencia 76/1988, de 26 de abril (FJ 3), advierte sobre la necesidad de no perder de vista el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Constitución, porque en él se establece que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

αλετηρεια

Tal precisión supone, como bien señala la referida sentencia 76/1988, un “*complemento indisoluble*” del primer párrafo de la citada disposición adicional primera, la cual ha de ser “*considerada en su conjunto, y no únicamente en cuanto reconocimiento y respeto de derechos históricos, sin otra matización*” (*ibidem*).

Es fundamental retener, como señala el Tribunal Constitucional, que la actualización que se prevé en dicha disposición adicional resulta consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema de la Constitución, y ello desde una doble perspectiva.

— En primer lugar, apunta el Tribunal, “*desde la necesaria adaptación a los mandatos constitucionales de esos derechos históricos que se amparan y respetan*”. Así lo exige, como razona la sentencia 76/1988, el carácter de norma suprema de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE). Asumida esta premisa fundamental se ha de concluir que “*no resulta posible el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales*”. Lo anterior se remacha afirmando que: “*La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores.*” De donde se sigue, según el Tribunal Constitucional, que no serán reconocibles ni actualizables, y habrán de entenderse suprimidos, aquellos derechos históricos que contradigan los principios constitucionales, porque la fuente de validez y vigencia no es otra que la propia Constitución en su disposición citada (*ibidem*).

— La segunda perspectiva apuntada por el Tribunal es la que lleva a considerar la incidencia que sobre esta cuestión tiene la formación de una nueva estructura territorial del Estado. En este sentido, señala el Tribunal Constitucional que la aparición de unos “*nuevos sujetos públicos a los que la Constitución otorga un «status» propio, y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de competencias...*, no puede por menos de suponer una inevitable incidencia en situaciones jurídicas preexistentes (...), que determinados derechos históricos incompatibles con el hecho autonómico deban suprimirse, o que deban atribuirse a unos nuevos sujetos, las Comunidades Autónomas, aquellos que resulten imprescindibles para su misma configuración o funcionamiento” (*ibidem*).

αλεττηεια

Por otro lado, como dice el dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña, para que la Constitución y los Estatutos puedan garantizar los derechos históricos es necesaria la previa identificación: “la remisión histórica será asumible jurídicamente siempre que sea la norma democrática la que haya decidido, con carácter previo, explicitar materialmente la remisión a normas históricas”. Ello es así, porque “si esta concreción no existiera, si la invocación fuera genérica, la remisión a derechos históricos permanecería varada en una nebulosa indeterminada y abstracta, carente de seguridad jurídica y, en consecuencia, ajena a los principios del Estado democrático”. En esta dirección -sigue afirmando el Consejo Consultivo- aunque la invocación a los derechos históricos esté prevista para llevar a cabo un “nuevo proceso de distribución de competencias”, es decir, “de atribución de poder normativo”, ha de cumplirse otra exigencia: “será necesario que la conexión entre la norma constitucional que habilita para hacerlo y la identificación del destinatario o beneficiario de esta atribución, así como también del objeto de las competencias, sea previsible y, en todo caso, no ofrezca dudas”.

Sentado lo anterior, el dictamen efectúa importantes precisiones para poner de relieve que más allá del contenido literal del texto de la disposición adicional primera de la Constitución –que ciertamente no se refiere a los derechos históricos de unos territorios forales determinados- la voluntad expresada por los representantes populares en el proceso constituyente no puede ser ignorada. Recurriendo a los antecedentes parlamentarios que permiten analizar el origen de este precepto constitucional, el Consejo Consultivo constata que, a diferencia de lo que, eventualmente, podría derivarse de una interpretación literal, el alcance de la previsión sobre el amparo y respeto a los derechos históricos contemplada en la mencionada disposición adicional primera de la Constitución se reducía a los territorios históricos vasco-navarros⁹¹: Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra. Esta disposición adicional primera “tenía unos destinatarios únicos y específicos que no eran otros que los antes mencionados”, y ello con el objetivo, como apunta el dictamen, de sumar los máximos acuerdos posibles para conseguir el más amplio consenso que permitiera un gran apoyo popular al entonces Proyecto de Constitución.

En este mismo sentido, Lucas Verdú recuerda que la disposición adicional primera de la Constitución fue muy discutida y ni siquiera llegó a satisfacer a los nacionalistas vascos⁹².

αλετηρεια

3. Los derechos históricos como fundamento del autogobierno y base jurídica para el incremento de las competencias: articulación en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Expuesto lo anterior, hay que señalar que el Preámbulo de la propuesta de reforma declara lo siguiente: “*La vocación y el derecho de los ciudadanos de Cataluña de determinar libremente su futuro como pueblo, que el Parlamento de Cataluña ha expresado reiteradamente, se corresponde con la afirmación nacional que históricamente representó la institución de la Generalidad, vigente hasta el siglo XVIII y después recuperada y mantenida sin interrupción como máxima expresión de los derechos históricos de que dispone Cataluña y que el presente Estatuto incorpora y actualiza*”.

Ya en la parte final del Preámbulo se afirma que el Estatuto establece que:

“Primero. Cataluña es una nación.

Segundo. La Generalidad restablecida en 1931 nunca ha dejado de existir, en tierra propia o en el exilio, gracias a la tenacidad de nuestro pueblo y a la fidelidad de sus dirigentes.

Tercero. Cataluña, afirmando sus derechos históricos, ha desarrollado y tiene una posición singular en lo que se refiere a la lengua, la cultura, el derecho civil y la organización territorial.”

El texto, junto con los antecedentes parlamentarios ya expuestos, confirma la interrelación que se trata de establecer entre la declaración de Cataluña como nación y la existencia de una organización política e institucional que ha pervivido en el tiempo, y la posesión de unos derechos históricos preexistentes a la Constitución Española de 1978, que justificarían un tratamiento singular en esos tres bloques materiales descritos por el Preámbulo, luego expandido a otros ámbitos por el artículo 5 de la propuesta. En efecto, el último precepto citado, bajo el rótulo “los derechos históricos”, establece:

“El autogobierno de Cataluña como nación se fundamenta también⁹³ en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otras disposiciones de la Constitución, preceptos de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalidad en relación con el derecho civil, la lengua, la educación, la cultura y el sistema institucional en que se organiza la Generalidad.”

En el texto de propuesta de reforma que fue elaborado por la Ponencia conjunta de los grupos parlamentarios⁹⁴, el artículo 5 se redactó en unos términos más rotundos, en el

αλετηχεια

sentido de afirmar que “*el autogobierno de Cataluña se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, que el presente Estatuto incorpora y actualiza*”. Como puede verse la propuesta presentada en las Cortes Generales añade el adverbio “también”, indicando así que los derechos históricos son sólo un fundamento complementario de lo que antes se ha mencionado como base del autogobierno. No podía ser de otro modo.

Por su parte, la disposición adicional primera (reconocimiento y actualización de los derechos históricos) establece lo siguiente:

“La aceptación del régimen de autonomía establecido por el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo catalán a los derechos que, como tal, le correspondan en virtud de su historia⁹⁵, que pueden ser actualizados de acuerdo con lo establecido por la disposición adicional primera de la Constitución⁹⁶.”

Es ésta una declaración muy parecida a la reserva que han efectuado otras Comunidades Autónomas en sus Estatutos, concretamente Navarra, País Vasco y Aragón⁹⁷.

En cuanto al concreto alcance que a lo largo de la tramitación de la propuesta de reforma se ha pretendido atribuir a los derechos históricos del pueblo catalán se observan vacilaciones, idas y venidas que evidencian por sí mismas la inviabilidad de acudir a esta institución para el ensanchamiento de autogobierno de Cataluña y de cualquier otra Comunidad Autónoma en la España del siglo XXI. A este respecto es bueno que recordemos la siguiente consideración de Contreras Casado al alertar sobre el uso y abuso de la historia en los procesos de construcción y consolidación del Estado autonómico: “Puesto que al parecer estamos concluyentemente empeñados en la construcción de unos cauces racionalizadores de los «hechos diferenciales», también deberíamos obstinarnos en que éstos no desborden los lindes de nuestra Constitución normativa. Dicho de otra manera, la posible y siempre discutible⁹⁸ asimetría del Estado autonómico, si es, no debería construirse con materiales acarreados *extra muros* de la Constitución⁹⁹”. Del mismo modo, Francesc de Carreras Serra ha reiterado que las diferentes vías de acceso a la autonomía no establecen diferencias con respecto al contenido futuro de las competencias. Sólo se concibieron itinerarios diferentes y los hechos diferenciales no pueden ser otros que los que se hallan constitucionalizados; la asimetría entre Comunidades sólo está impuesta por los hechos diferenciales acotados y tasados en la Constitución¹⁰⁰.

αλετηρία

3.1 Inviabilidad del reconocimiento de los derechos históricos con base en el artículo 2 de la Constitución.

Aun en la hipótesis de que llegase a admitirse el incremento del autogobierno sobre la base del reconocimiento de Cataluña entre los territorios titulares de derechos históricos (a los que se refiere la disposición adicional primera CE), estimo que supone un claro error recurrir para ello al artículo 2 de la Constitución¹⁰¹, como tampoco resulta afortunada la referencia a la disposición transitoria segunda de la misma. En este punto compartimos los argumentos manejados por el Consejo Consultivo de Cataluña, cuyas observaciones al respecto sólo han sido aceptadas en parte por los grupos parlamentarios de cara a la plasmación final de la propuesta de reforma.

Son pocos los autores que han defendido que del artículo 2 y de la disposición transitoria segunda de la Constitución pueda deducirse un estatuto singular para una de las denominadas Comunidades históricas. En este sentido, se cita la opinión de Argullol Murgadas¹⁰², forjada sobre la premisa de la existencia de dualidad de almas en la Constitución, la de la descentralización y la de la heterogeneidad o diversidad. Expresa este autor que la segunda habría quedado desdibujada por el desarrollo constitucional, cuando el texto constitucional contiene suficientes elementos para la construcción jurídica de la heterogeneidad. En concreto, y por lo que aquí ahora es objeto de examen, sostiene que el artículo 2 de la Constitución es “una clave para la comprensión del texto constitucional y en particular de la regulación de la estructura de los poderes públicos”. A la relevancia de dicho precepto añade la del propio procedimiento previsto por la Constitución para el ejercicio del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, que, en su opinión, comporta la diversidad¹⁰³.

Pero lo cierto es que estos argumentos han pesado notablemente en la propuesta de reforma examinada. De particular interés resultan las enmiendas y los votos particulares de los grupos parlamentarios formulados sobre esta cuestión, porque esclarecen el cometido que se pretende asignar a los derechos históricos y su vocación expansiva.

Por lo que respecta a los votos particulares¹⁰⁴, el número 1 de CIU afirma que la autonomía no se contempló en la Constitución con el designio descentralizador del Estado, sino con una clara voluntad política de reconocer y garantizar la autonomía de las nacionalidades históricas. Y en este sentido invoca la alusión del Preámbulo de la Constitución a los diversos pueblos de España y el hecho de que el artículo 2 de la misma considere que la autonomía es un derecho de dichos pueblos, existiendo otras previsiones constitucionales que están basadas en los antecedentes históricos del autogobierno y en el procedimiento especial para su constitución. En este sentido se llega a afirmar que “la visión federal de España no es constitucional, en la medida en que nuestra Carta Magna opta por un modelo

αλετηρεια

de Estado de vocación asimétrica y de reconocimiento de su plurinacionalidad”. Se dice también que el modelo planteado fue más bien propio de un proceso devolutivo, al menos en lo que concierne a las nacionalidades históricas, que de una organización territorial descentralizadora o federalizante.

Sin embargo, no es correcta la fundamentación que se pretende establecer, porque ni el artículo 2 de la Constitución, ni su disposición transitoria segunda, como se verá seguidamente, permiten extraer semejantes consecuencias. Como ya adelanté, estimo que el artículo 2 de la Constitución y la diferente denominación como nacionalidad o región de una determinada Comunidad Autónoma no puede servir de fundamento para establecer un trato diferencial.

En este sentido se han pronunciado antes numerosos autores. A pesar de la ola de pasión que el término “nacionalidad” suscitó en las Cortes Generales, según confirman Sánchez Agesta y Goig Martínez¹⁰⁵, lo importante es advertir como hacen estos autores que la Constitución no dedujo ninguna consecuencia jurídica de dicha distinción (como no sea la de la disposición transitoria segunda, y ésta más bien indirectamente, porque en realidad simplemente se vincula a la aprobación de un plebiscito sobre un Estatuto anterior en la Segunda República). En este mismo sentido se ha manifestado Corcuera Atienza¹⁰⁶, al entender que la mención del artículo 2 a las nacionalidades y regiones no implica una definición constitucional de diferencias entre unas y otras, ni ha de traducirse en distintas consecuencias en cuanto al tipo de autonomía que unas y otras pueden disfrutar. La distinción radica más bien, según este autor, en “razones de oportunidad política”, pues lo que se pretendía es “facilitar la aprobación del texto por los nacionalistas vascos y catalanes”. También Garrido Falla¹⁰⁷ descarta que tal distinción pueda suponer un distinto nivel de competencias, coincidiendo con la opinión de Tomás y Valiente en el sentido de que la opción por una u otra denominación carece de relevancia constitucional¹⁰⁸ y con la de Portero Molina, quien claramente opina que del artículo en cuestión y en función de la opción de la autodenominación, que es una decisión política autónoma, no puede extraerse una vinculación con el derecho a obtener un trato diferente¹⁰⁹.

Por su parte, Blanco Valdés (con cita en este punto de las afirmaciones de autores antes mencionados y de la formulación de Cruz Villalón¹¹⁰) afirma que el diseño constitucional no debía traducirse forzosamente en una situación de heterogeneidad de las Comunidades Autónomas surgidas del proceso, aunque esa era, obviamente, una posibilidad, pero una sola de las muchas constitucionalmente legítimas. Y en referencia concreta a la cuestión que ahora analizamos, señala que ni los elementos de diversidad procedimental, ni la distinción

αλετηρεια

entre nacionalidades y regiones del artículo 2 de la Constitución, que considera completamente irrelevante desde el punto de vista jurídico, abocaban desde luego a establecer una situación heterogénea y un trato diferenciado que no viene impuesto para dar forma al Estado en el proceso estatuyente. Es más, se remite a la opinión de Rubio Llorente¹¹¹ en el sentido de que la equiparación competencial podría ser la solución de cierre; “el espíritu de la Constitución lleva a la abolición de toda diferencia porque la equiparación competencial de todas las Comunidades Autónomas es la solución congruente”. Haciéndose eco de estas palabras, Tajadura Tejada se muestra a favor de la homogeneización señalando que si el límite de la diversidad se halla en el funcionamiento eficaz y solidario del Estado, de él cabe deducir límites claros a esa diversidad, afirmando que incluso el mantenimiento de un auténtico Estado exige esa homogeneización¹¹².

3.2 Significado de la disposición transitoria segunda de la Constitución e irrelevancia de la misma en orden al reconocimiento de los derechos históricos.

La disposición transitoria segunda de la Constitución Española es del siguiente tenor:

“Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148 cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.”

Hemos anticipado y reiteramos ahora que tampoco esta norma puede enlazarse con la cláusula constitucional que ampara los derechos históricos de los territorios forales. Cosa distinta es que la Constitución Española contemplase un régimen de acceso directo al máximo nivel de autonomía para los “territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado Estatutos de Autonomía”, sin necesidad de superar las que entonces se revelaron como condiciones procedimentales casi imposibles para el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151. En efecto, por mor de la disposición transitoria segunda de la Constitución Española se autorizó una vía privilegiada para el acceso de Cataluña, País Vasco y Galicia, que habían plebiscitado Estatutos de Autonomía en la Segunda República, al máximo nivel competencial, el que permitía asumir todas las competencias menos las que el artículo 149 reserva al Estado. Implícitamente, dicha disposición transitoria daba carta de naturaleza a la usual catalogación de Cataluña, País Vasco y Galicia como “Comunidades Históricas”.

αλετηχεια

Puede afirmarse, pues, que la Constitución prefiguró diferentes regímenes de acceso a la autonomía con su correlativo techo competencial, pero también la potencial eliminación de esta “asimetría inicial” con la homologación que en virtud del principio dispositivo quedaba al alcance de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 143 de la Constitución Española, y ello por la vía de la reforma estatutaria pasados cinco años (art. 148.2 CE). En efecto, el legislador constituyente sabía que las exigencias del artículo 151 de la Constitución no estaban al alcance de muchos territorios en la España de 1978, de modo que la fuerza de la realidad determinaría en una primera etapa el nacimiento de lo que se dio en llamar autonomías de primer y segundo grado. La inclusión entre las primeras de Cataluña, País Vasco y Galicia estaba cantada en la disposición transitoria segunda, sin necesidad de aludir a ellas, por el régimen privilegiado de acceso que en ella se contenía para los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado Estatutos de Autonomía. Tal y como se ha anticipado ya, las tres “quedaban así prontamente encarriladas -1979-1980- como Comunidades Históricas”¹¹³.

A ellas se sumó Andalucía que decidió acceder desde el primer momento al máximo nivel de autogobierno por la intrincada y, prácticamente inaccesible, vía del artículo 151 de la Constitución, el cual exige, como es sabido, una iniciativa reforzada de las Corporaciones Locales representativas de la mayoría del censo poblacional y la ratificación de dicha iniciativa por medio de un referéndum que reclama –nada más y nada menos- el voto favorable de la mayoría absoluta de los electores censados de cada provincia, al que ha de seguir, después de la elaboración del Estatuto de Autonomía y su aprobación mediante la correspondiente Ley Orgánica, la ratificación por referéndum por mayoría de votos favorables. Andalucía pudo situarse en el citado grupo de Comunidades Autónomas, previa reintegración de la provincia de Almería al proceso que se seguía por la vía del artículo 151 en virtud de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre¹¹⁴.

Las Comunidades Autónomas que se constituyen por la vía del artículo 143, en relación con el artículo 146, lo hacen por un procedimiento mucho más asequible, que se limita a la iniciativa de las Corporaciones Locales (mayoría de dos tercios), elaboración del Estatuto de Autonomía por una Asamblea representativa de éstos y por los parlamentarios electos en esas circunscripciones y tramitación y aprobación de la correspondiente Ley Orgánica. Hay, como se dijo, una correspondencia entre este procedimiento más fácil de acceso y el techo competencial asumible en ese momento, limitado a las competencias del artículo 148.1 de la Constitución, lo que llevó a la doctrina a calificar a este grupo como autonomías de “segundo grado” o de “segunda velocidad”¹¹⁵. Esto último es más exacto, desde el punto y hora en que esa contención podía ser –y así lo ha sido- puramente transitoria, de modo tal que el paso del tiempo y la voluntad de esas Comunidades Autónomas permitía avanzar en el camino de la igualación de techos competenciales, puesto que

αλετηρεια

transcurridos cinco años (art. 148.2 CE) ya no había impedimento para ampliar sus competencias, llevándolas, si así lo estimaban conveniente, hasta el nivel alcanzado por Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, esto es, el que tiene como único límite la preservación de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1 de la Constitución Española.

El meritado dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña, de 1 de septiembre de 2005, se hace eco de la doctrina mayoritaria y pone el acento, con razón, en el carácter meramente procedimental de la disposición transitoria segunda:

“Esta era, pues, la única finalidad de la disposición transitoria segunda de la Constitución, un precepto de carácter exclusivamente procedimental que en su momento permitió privilegiar unos territorios que en el pasado habían plebiscitado un Estatuto de autonomía. Porque no era una disposición que sirviera para identificar los territorios forales titulares de derechos históricos. Y una buena prueba de ello es que, como era evidente, Navarra quedaba excluida de las ventajas procesales que la disposición transitoria segunda aportaba para acceder al autogobierno. Porque, a pesar de disponer de instituciones forales en el pasado, dado que no plebiscitó un Estatuto de autonomía quedaba exenta de los beneficios que la disposición transitoria segunda proporcionaba.

De cuanto se ha expuesto se sigue que no cabe confundir las especialidades procedimentales para el acceso de determinados territorios a la autonomía con la pervivencia y actualización de los derechos históricos, cuyos destinatarios son los territorios históricos vasco-navarros a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución en relación con la disposición derogatoria de la misma. Lo anterior no significa negar que la disposición transitoria segunda es también una manifestación del substrato histórico de la Constitución, que como dice Contreras Casado se descubre en diversos preceptos, pero esa legitimidad virtual queda en el acortamiento y simplificación de trámites para el acceso al autogobierno, por la vía del artículo 151 de la Constitución, y vino a satisfacer, sin duda, aspiraciones de quienes reclamaban un trato diferencial en el acceso al autogobierno, pero sin que la solución adoptada en esa disposición transitoria se consignara como el reconocimiento de algún tipo de derecho histórico del que eran titulares los territorios a los que aquélla se refería, como bien afirma Contreras Casado¹¹⁶.

Todo ello, sin perjuicio de señalar que la posible ligazón entre la disposición transitoria segunda y la denominación de nacionalidad del artículo 2 de la Constitución ha sido indebidamente establecida en algunos documentos de la Administración del Estado¹¹⁷, alentando involuntariamente una vinculación entre esos dos preceptos, a los que ahora se une en la propuesta de Estatuto de Cataluña la invocación de los derechos históricos y la aplicación de la disposición adicional primera de la Constitución.

αλετηχεια

En suma, el paso del tiempo y la voluntad de las restantes Comunidades Autónomas han permitido avanzar en el camino de la homogeneización de techos competenciales. Desde esta perspectiva, veinticinco años después, no cabe sino apreciar que la historia ha sido sobrepasada por la propia historia¹¹⁸, que continúa y permite, en mi opinión, entender superada la distinción que realizó la Constitución con un más que previsible carácter transitorio (en un distinto plano operan desde luego la disposición adicional primera de la Constitución, plasmada para el País Vasco y Navarra, y la disposición adicional tercera relativa al régimen económico y fiscal de Canarias).

V.- PARADÓJICA PERVIVENCIA DE LA ASIMETRÍA EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA DE LOS ESTATUTOS: RAZONES PARA SU ELIMINACIÓN.

No sólo el artículo 2 y la disposición transitoria segunda de la Constitución han sido invocados improcedentemente en el proceso de reconocimiento de los derechos históricos. En alguna ocasión, también se ha utilizado, en conjunción con otros preceptos, el artículo 152, que impone el referéndum y por tanto una fundamental exigencia en el procedimiento de reforma estatutaria para las Comunidades Autónomas que se constituyeron al amparo del artículo 151 de la Constitución. En efecto, el contraste entre los artículos 151 y 152, en relación con la disposición transitoria segunda, y 143 y 148.2 de la Constitución ha podido inducir a pensar que en ella existía una “vocación asimétrica”, pero insistimos en que la propia Constitución contenía los mecanismos de igualación. Se ha dicho que en una lectura inicial de la letra de la Constitución cabía pensar que “el constituyente tenía en su mente la diferenciación en los planos de la estructura institucional y de los respectivos techos competenciales, en dependencia de la vía de acceso al autogobierno”. La experiencia, ha venido a imponer “una pauta de progresiva homogeneización e igualación institucional y competencial de las distintas Comunidades Autónomas, al margen de la vía de acceso. Se ha hablado así de la primacía del *vector federalizante* (nivelador de competencias) frente al *diferencialista*”¹¹⁹. O en estos otros términos: “se puede afirmar que el derecho a la autonomía plena de las Comunidades de segundo nivel era un derecho a término”¹²⁰.

Producido el proceso de homogeneización en el marco institucional y competencial, sí queda una asimetría bien visible en el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía, ya que con respecto a los Estatutos de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución Española, permanece la exigencia de referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes como trámite imperativamente exigido por el artículo 152 de la Constitución para que puede llevarse a cabo su modificación, mientras que la reforma estatutaria de las otrora denominadas Comunidades de vía lenta se rige por lo dispuesto en los propios Estatutos,

αλετηρεια

que son los que han de fijar el procedimiento a seguir sin otra prescripción constitucional que la necesaria aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica¹²¹. A partir del logro de la plenitud autonómica por las desdeñosamente llamadas Comunidades de segundo nivel o de segundo grado, y de la defensa que mayoritariamente se realiza a favor de la homogeneización frente al trato diferencial, entendemos que esta asimetría formal debería ser eliminada en la reforma constitucional que se anuncia, simplemente exigiendo el refrendo para todos los procedimientos de reforma estatutaria¹²². Mientras tanto, no alcanzo a comprender por qué no fueron las propias Comunidades Autónomas concernidas las que en el último proceso de reforma estatutaria y en su decidida apuesta por la nivelación competencial e institucional eliminaron esa importante diferencia en el procedimiento de reforma de sus Estatutos¹²³, pues, a mi juicio, no sólo no se impide desde la Constitución, sino que, llegado ese momento, más bien se demanda (y no sólo por razones de simple congruencia) el nuevo elemento de “autoreforzamiento” o “autoagravación”¹²⁴ (en que consiste la aceptación por el electorado de la norma institucional básica que se pretende modificar)¹²⁵.

Después de todo lo dicho, cabría afirmar, siguiendo una terminología utilizada por Francesc de Carreras¹²⁶, que en el caso de Cataluña, más allá de las singularidades que se derivan de la existencia de una lengua propia y una cultura diferenciada, junto con un derecho foral susceptible de conservación modificación y desarrollo, podrá existir un hecho diferencial ideológico y una aspiración legítima que lleve a postular una ampliación del ejercicio del autogobierno, pero ese hecho diferencial no se encuentra “constitucionalizado” o “institucionalizado”, a diferencia de lo que sucede con la foralidad pública del País Vasco y Navarra (D. A. 1.^a CE), y por lo tanto no resulta posible materializarlo por la vía de la recuperación de “derechos históricos”¹²⁷, sino que exige una previa reforma constitucional – si se quiere dotar al mismo de una garantía institucional- o mediante la satisfacción que pueda derivar del surgimiento de nuevos espacios para aplicación de políticas propias –por reorientación principal de la legislación estatal- o mediante los instrumentos de asunción extraestatutaria de competencias, de acuerdo con los límites y siguiendo las formalidades previstas en la Constitución.

VI.- EPÍLOGO: LAS REFORMAS ESTATUTARIAS UN AÑO DESPUÉS.

Un año después de la elaboración de este estudio, se han producido importantes novedades. Han sido aprobadas la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. También ha sido aprobada la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pendiente aún del referéndum. También hay que señalar que ya se encuentran en

αλετηρεια

tramitación en las Cortes Generales las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Castilla y León, Canarias, Aragón y e Illes Balears.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña se han utilizado fórmulas de compromiso que, a través de diferentes enmiendas, han modificado finalmente la propuesta de reforma examinada en estas páginas. Así, en el preámbulo se habla de que el Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. A continuación se dice que la Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad. Ya en el artículo 1, Cataluña se define como nacionalidad que ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el propio Estatuto, que es su norma institucional básica. El artículo 2.4 dispone que los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución. Por su parte, el artículo 3.2 señala que Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos. En cuanto a los derechos históricos, el artículo 5 dispone que el autogobierno de Cataluña se fundamenta *también* en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.

De la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana destacamos que el artículo primero queda redactado del siguiente modo: “El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana” (apdo. 1). El apartado 2 del mismo artículo dispone que la Comunitat Valenciana es la expresión de la voluntad democrática y del derecho de autogobierno del pueblo valenciano y se rige por el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

Del Estatuto de Autonomía de Andalucía ya se ha dicho en nota a pie de página que, tras diversas vicisitudes, la propuesta de reforma aprobada por las Cortes Generales significa en el preámbulo que el Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad

αλετηρεια

nacional en 1919, siendo ésta la fórmula que ha permitido el consenso de las formaciones políticas, con la excepción del Partido Andalucista. Seguidamente, el preámbulo afirma que “hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española”. Por su parte el artículo 1 establece en su apartado 1 que “Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución”. Y en su apartado 3 dispone, con una fórmula constitucionalmente inobjetable, que “los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía emanan de la Constitución y del pueblo andaluz, en los términos del presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica”.

El Estatuto de Andalucía no ha cosechado ni un solo voto en contra. La referencia en dos ocasiones a la unidad de la nación española ha sido destacada por el Partido Popular como un elemento decisivo para su cambio de postura, a la vez que ha considerado que el término «realidad nacional» supone una referencia histórica de principios del siglo XX, que no vendría a formar parte de la definición de Andalucía. La representación del Partido Socialista ha destacado que el hecho de aceptar una mención a la realidad nacional de Andalucía, que no figuraba en el texto aprobado por el Parlamento de Andalucía, tuvo como propósito buscar el lugar de encuentro con el Partido Andalucista, Partido Popular e Izquierda Unida. En este sentido se ha expresado que el texto ratifica con toda claridad la definición de Andalucía como nacionalidad histórica, reconociéndose que no hay más soberanía que la que emana del pueblo español y se expresa a través de las Cortes Generales, de modo que es en el ejercicio de ese derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución como se constituye la Comunidad. En este sentido, la lectura del Diario de Sesiones del Senado permite apreciar que buena parte de nuestros representantes han considerado que las fórmulas adoptadas sobre estos extremos en el Estatuto de Andalucía pueden servir de referente para las reformas estatutarias venideras.

Con respecto a las cuestiones tratadas en este estudio, el papel desempeñado por las Cortes Generales en los procedimientos de reforma estatutaria ya culminados es evidente y no requiere comentario alguno. Lo que también es obvio es que la carrera en las autodefiniciones y las reiteradas apelaciones a la historia han sido y son común denominador en las reformas proyectadas. Así:

1. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

αλετηρεια

En su preámbulo se afirma: “Hace mil cien años se constituyó el Reino de León, del cual se desgajaron en calidad de reinos a lo largo del siglo XI los de Castilla y Galicia y, en 1143, el de Portugal. Durante estas dos centurias los monarcas que ostentaron el gobierno de estas tierras alcanzaron la dignidad de emperadores, tal como atestiguan las intituciones de Alfonso VI y Alfonso VII (...)” En su artículo 1 se define a Castilla y León como “comunidad histórica y cultural que tiene su origen en los antiguos Reinos de León y de Castilla, ha contribuido de modo decisivo a la formación de España como Nación, ejerce su derecho al autogobierno y se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución y del presente Estatuto de Autonomía”.

2. Comunidad Autónoma de Canarias.

En el comienzo del preámbulo de la propuesta se puede leer: “(...) *en el extremo occidental del orbis terrae de la antigüedad romana, recibió por Arnobio ya en el siglo III d.C. y por primera vez en la historia, utilizando el acusativo, el nombre de Canarias Insulas (...)*”

Por su parte, el artículo 1 define a Canarias como “*un archipiélago atlántico que, como expresión de su identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales, y en el ejercicio del derecho al autogobierno como nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Española y en el presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica*”

3. Comunidad Autónoma de Aragón.

El preámbulo de la propuesta de reforma significa que Aragón “*es una nacionalidad con más de doce siglos de historia, que comienza como condado en el siglo IX, constituyéndose en Reino en 1035 que va ensanchando sus fronteras mediante conquista de los somontanos (...)* La esencia del antiguo Reino de Aragón eran sus Fueros, que emanaban de una concepción pactista del poder y que quedaba fielmente reflejada en el juramento que debían prestar los Reyes de Aragón. El pueblo aragonés siempre se caracterizó por defender celosamente sus Fueros y Libertades (...) El presente Estatuto de Autonomía es heredero de la normativa histórica y foral aragonés”.

Sigue la propuesta señalando que el autogobierno de Aragón se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo aragonés que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de nuestra Comunidad Autónoma en España. y en el artículo 1.3 se establece que la Comunidad

αλετηρεια

Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus Instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura.

4. Comunidad Autónoma de Illes Balears.

Se dice en el preámbulo de la propuesta de reforma que: *“A lo largo de su historia, las Illes Balears han forjado su identidad con las aportaciones y energías de muchas generaciones, tradiciones y culturas, que han convergido en esta tierra de acogida. Así, las Illes Balears, por la confluencia de una multiplicidad de pueblos y de civilizaciones, a lo largo de su historia, se han conformado en una sociedad dinámica, con un patrimonio cultural y social, tangible e intangible, singular entre todas las culturas del Mediterráneo y del mundo; fundamentado, en su más íntima profundidad, en unos valores universales incluyentes y no excluyentes.”*

Por su parte, el artículo 1 dispone que *“la nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera, como expresión de su voluntad colectiva y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a las nacionalidades y a las regiones, se constituye en comunidad autónoma en el marco de la propia Constitución y del presente Estatuto.”*

El borrador del Estatuto de Galicia que hemos podido conocer viene a subrayar los rasgos históricos, lingüísticos, culturales y socioeconómicos propios, que se fueron definiendo a lo largo de la Edad Media. También en este caso, la cuestión de la denominación ha ocupado y seguirá ocupando buena parte de las discusiones parlamentarias.

En la línea expuesta estarán previsiblemente las próximas reformas estatutarias. Se ha dicho y las Cortes Generales lo han ratificado que existen unos límites jurídicos en la cuestión de la autodefinición y en el señalamiento del fundamento del autogobierno. Sería importante darnos cuenta de que el futuro no debería construirse con continuas invocaciones históricas más o menos remotas, las cuales, de conformidad con la Constitución, no pueden dar ni quitar competencias.

Aunque desde una perspectiva no jurídica, Lamo de Espinosa ha destacado que el debate sobre el término nación, tiene que tener un sentido diferente en una sociedad caracterizada por el mestizaje, la globalización y plurilingüismo. Hoy, nos dice, el *demos* sobre el que se sustenta el Estado no puede ser el de un pueblo culturalmente homogéneo. La exclusión y la estigmatización de sectores de población son inconcebibles en el Estado Constitucional, ya estén basadas en el conocimiento de una lengua, en factores sociales o en otros diferentes.

αλετηρεια

Como dice Lamo de Espinosa, no somos nómadas que se repelen, sino algo así como un juego de muñecas rusas (en este sentido, culturalmente, se podría hablar de nación compleja o nación de naciones; jurídicamente no resulta posible esta concepción).

Lleva razón dicho autor cuando señala que ser una nación o no serlo ni da ni quita derechos. Lo que necesita España no es historicismo, sino futurismo, no buscar mapas del siglo XIX sino ver dónde estaremos al final del siglo XXI; no rebuscar títulos históricos o viejos legajos, sino ganar diplomas que acrediten que somos competentes en ciencia y tecnología (...). Es posible, como él dice, que mientras discutimos emperrados en arreglar el pasado estemos perdiendo el futuro¹²⁸

José Luis Martín Moreno

Puerto de la Cruz - Tenerife

noviembre de 2005

¹ No se olvide que la transformación habida ya, desde 1979 hasta la fecha, con la aprobación de los Estatutos de Autonomía y sucesiva reforma de algunos de ellos, ha sido tal que ha permitido afirmar que España ha pasado de ser “uno de los Estados más centralistas” a convertirse “en uno de los Estados más descentralizados del mundo, funcionalmente *federal*, aun cuando nominalmente (y en algunos aspectos técnicos) no se califique así” (BALAGUER CALLEJÓN, F.; CÁMARA VILLAR, G.; LÓPEZ AGUILAR, J.F.; CANO BUESO, J.; BALAGUER CALLEJÓN, M.L., Y RODRÍGUEZ VERGARA, A.: *Derecho Constitucional*, vol. I, Tecnos, 1999, pág. 258).

En este mismo sentido, PABLO LUCAS VERDÚ (*Teoría general de las relaciones constitucionales*, Dykinson, 2000, pág. 115) señala la compleja tarea realizada por los constituyentes y la labor encomiable del Tribunal Constitucional en la definición de un Estado que cuadra con las configuraciones clásicas entre el Estado regional o Estado Federal, dado que “contiene disposiciones semejantes e incluso, en algunos casos mayores, que algunos Estados considerados federales”. Y ello hasta el punto de motivar singulares calificaciones, citando el caso de GUMERSINDO TRUJILLO, quien propone el término “Estado federo-regional” (“Federalismo y regionalismo en la Constitución Española de 1978: el Estado «federo-regional»”, en *Federalismo y Regionalismo*, coordinado por Gumersindo Trujillo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 15 y ss.).

En este plano calificativo, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA ha afirmado recientemente que “el Estado autonómico, hoy ya nadie lo duda, constituye uno de los rostros del federalismo, pues asume los rasgos esenciales de esta forma política” (SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, enero-abril de 2004, INAP, pág. 109).

αλετηρία

Este proceso se ha producido con un marco jurídico constitucional que permitió a CRUZ VILLALÓN hablar de la “desconstitucionalización de la estructura del Estado”, con lo que se venía a apuntar el carácter abierto del modelo, hasta el punto de que, según dicho autor, la propia Constitución, sin necesidad alguna de modificación formal, permite “lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales” (CRUZ VILLALÓN, P.: “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista Persa”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pág. 59). Pero si esto se decía en 1981, lo cierto es que algún punto de esa consideración pudiera parecer exagerado al lector, en cuanto que, más allá de la incidencia que pudiera tener el principio dispositivo de las Comunidades Autónomas *in fieri*, dentro del amplio elenco de competencias no reservadas al Estado, e incluso valorando la operatividad de los mecanismos extraestatutarios de asunción competencial, el modelo tiene límites claros y techos explícitos e implícitos ligados a la propia naturaleza de las funciones potencialmente traspasables, transferibles o delegables. A estas alturas, como apunta Blanco Valdés ponderando en el tiempo las antedichas palabras de CRUZ VILLALÓN, “la curiosidad del jurista persa al que nos presentaba el jurista sevillano seguro que se ha colmado: el proceso transcurrido desde entonces ha servido para demostrar cómo, en cualquier caso, de las muchas opciones *jurídicamente posibles* sólo algunas eran, sin embargo, *políticamente factibles*” (BLANCO VALDÉS, R. L.: “Nacionalidades históricas y regiones sin historia (algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías)”, *Parlamento y Constitución*. Anuario, Cortes de Castilla-La Mancha- Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 1, 1997, pág. 46). Pero también jurídicamente, diría yo, porque existían unas vías más practicables que otras y todas con limitaciones y mecanismos paralelos de cierre o ajuste que impiden la desarticulación del modelo y su desbordamiento por abierto que éste sea. La STC 100/1984, de 8 de diciembre (FJ 3), recuerda la existencia de “límites establecidos por el constituyente, unas veces en garantía de la unidad, otras en aras de una mínima homogeneidad, sin la cual no habría unidad ni integración de las partes en el conjunto estatal [sentencia 76/1983, fundamento jurídico 2 a)], y otras en función de un interés nacional, que aun siendo compatible en cuanto interés del todo con el de las partes, puede entrar en colisión con el de una determinada Comunidad (...) es así, como en otro contexto dijimos con referencia al 150.3 de la C. E., «una norma de cierre del sistema» [sentencia 76/1983, fundamento jurídico 3 a)], esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico...”.

En la misma línea, PORTERO MOLINA afirma que el Estado de las autonomías reproduce las características de los Estados federales y nada impide considerarlo uno de ellos. Pero dicho esto, advierte sobre la necesidad de mantener el equilibrio entre sus dos principios informadores, el de la unidad y el del autogobierno, que tienden a expandirse en una dinámica centrípeta y otra centrífuga, respectivamente. Ambos principios tienen que convivir si queremos seguir hablando de un único Estado, aunque sea federal. Expandir ilimitadamente el principio de unidad supondría acabar con el de autogobierno y a la inversa, expandir sin límites el autogobierno significaría la definitiva fragmentación del Estado en varios independientes (PORTERO MOLINA, J. A.: “El Estado de las autonomías en tiempo de reformas”, en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, coord. Manuel José Terol Becerra; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 261).

En relación con los principios de unidad, autonomía y solidaridad, y los límites que se extraen de ellos nos remitimos al análisis de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, págs. 167 y ss.

αλετηρεια

² Téngase en cuenta, además, que desde hace tiempo se viene asociando el mantenimiento y fortalecimiento de las exigencias del Estado Social con el fortalecimiento de los poderes centrales, siendo esta tendencia evidente. Así lo señala TORRES DEL MORAL, argumentando que tiene difícil explicación que servicios sociales ineludibles se presten en condiciones muy diferentes según sea la región, comunidad o *land* competente. El mismo autor hace notar el crecimiento de un sentimiento nacional que gana terreno a la reivindicación de la diversidad en Estados Unidos y Alemania, país éste en el que la tendencia uniformista es muy fuerte por factores de sentimiento nacional, integración internacional y Estado social (TORRES DEL MORAL, A.: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Universidad Complutense de Madrid, 1991, págs. 332 y 333).

³ En este sentido, SÁNCHEZ AGESTA y GOIG MARTÍNEZ han destacado la consideración de la autonomía reconocida en la Constitución como principio organizativo y aproximación de solución de los problemas a los destinatarios de la misma, suscitando nuevas capacidades de decisión y participación, lo cual conecta con la concepción de dicha autonomía en el artículo 137 “para la gestión de sus respectivos intereses” (SÁNCHEZ AGESTA, L. y GOIG MARTÍNEZ, J.: Artículo 2.º- “Las autonomías”. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL, tomo I, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, págs. 181 y 182).

⁴ En el mismo sentido, la Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 12 de junio de 1776, apela al común provecho, protección y seguridad del pueblo, nación o comunidad, al mayor grado de felicidad y seguridad como fundamento del gobierno (III). Y en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, se dice que “la meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre” (art. 2).

⁵ Es cierto que tal elemento ha de ser justamente ponderado en la reflexión sobre el constitucionalismo contemporáneo, valorando el éxito de la descentralización también desde el punto de vista de la limitación del poder. Más aún en un mundo en el que se ha reformulado claramente, al resultar demasiado simple la teoría clásica de la división de poderes de Monstequieu, la trinidad de poderes, ya que como dice García Pelayo “desde hace tiempo tanto la reducción del poder del Estado a tres potestades, como las realidades sociales sobre las que sustentaban han dejado de tener vigencia” (GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones sociales del Estado contemporáneo, el Estado Social y sus implicaciones*, en *Obras completas* (II), págs. 1629 y 1630), Centro de Estudios Constitucionales, 1991. Entre esas nuevas teorías de la división de poderes destaca García Pelayo la de W. STEFANI, que distingue entre la división horizontal o clásica, la temporal, que supone la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público, y la división vertical o federativa que se refiere a la división de poder entre la instancia central y la regionales o locales, a la que añade la división decisoria (sujetos que intervienen en la toma de decisiones) y la división social de poderes entre los estratos y grupos de la sociedad.

A este respecto señala Lucas Verdú: “La configuración de España como Estado autonómico replantea el tema de la separación de poderes en el sentido vertical, como diría LOEWENSTEIN. Así, el Título VIII de la Constitución, que versa sobre la organización territorial del Estado, supone una limitación del poder central. Por tanto, si la separación de poderes en sentido horizontal contribuye a garantizar los derechos y libertades consagrados en el Título I, el reconocimiento del derecho a la autonomía (arts. 2 y 137) asegura a éstas frente al centralismo.

Merced al doble juego de la separación de poderes en sentido horizontal y en sentido vertical, el Estado social y democrático de Derecho se configura en sus aspectos estático y dinámico, que dista de la imagen y contenidos típicos del Estado liberal de Derecho, identificado –por influjo francés- con el centralismo”

αλετηρεια

(comentario al art. 1 CE, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL, Cortes Generales, Madrid, 1996, T. I, pág. 138). Más adelante expone LUCAS VERDÚ que el art. 1 de la Constitución Española conecta con el Título VIII, porque cabe interpretar el pluralismo político en sentido amplio, que abarca a nacionalidades y regiones, partes de un mismo y único Estado español” (*Comentarios*, op. cit., pág. 150).

Por su parte, PETER HÄBERLE distingue entre la división de poderes horizontal y vertical. “La división horizontal de poderes se refiere, de manera clásica, a los tres poderes: legislativo, ejecutivo, y judicial”. En cambio, la división de poderes vertical corresponde en el Estado Federal “a la división de poderes entre la Federación y las entidades federativas. Desde la perspectiva alemana –afirma HÄBERLE–, dicha división garantiza adicionalmente (junto con los derechos fundamentales) la libertad política y justifica de manera especial al federalismo”. Pero dicho autor reconoce también que “los Estados que solamente se han decidido a favor del regionalismo (desde Italia hasta España) o que se encuentran en vías de hacerlo (en Gran Bretaña, como “*devolution*” para Escocia y Gales, y desde 1998 también en Irlanda del Norte) aprovechan igualmente en lo fundamental la idea de la división vertical de poderes; con mayor razón cuando se concibe al regionalismo como variante independiente del tipo del Estado constitucional, pero asimismo como “hermano menor” del Federalismo” (HÄBERLE, P.: *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, págs. 205 y 206). En el mismo sentido antes expresado PETER HÄBERLE ha considerado que el regionalismo es un elemento estructural del Estado constitucional (“Retos actuales del Estado constitucional”, IVAP, Oñate, 1996, págs. 47 y ss.).

PERFECTO ANDRÉS IBÁÑEZ (Instituto de Defensa Legal, 1999) ha subrayado que en el marco de la convivencia humana no hay una institución, un operador, nada que se reclame de lo público, que tenga el mínimo de justificación si no sirve para prestar garantías, para garantizar derechos. Es esto lo que lleva al constitucionalismo. Constitucionalismo como asambleas constituyentes de miles de cientos de ciudadanos y no juristas iluminados que consideran que los derechos fundamentales tienen que estar en el centro, y que, además, son previos a la democracia política, porque la democracia política sirve si tiene justificaciones que pueden ser la mejor forma de garantizar derechos. Pero en la medida en que los derechos no pueden quedar a expensas de los vaivenes de la política coyuntural, éstos necesitan una instancia independiente, una instancia que trabaje desde el Derecho, un órgano del Derecho. Este órgano sólo puede ser el juez, cuyo papel es fortalecido en este modelo constitucional, pero también en el plano de los deberes y de las obligaciones. Y a los jueces a los que puede resultar muy gratificante saberse importantes, hay que llamarlos a aceptar el modelo en su totalidad.

El tema forma parte de las conversaciones filosóficas que he mantenido en varias ocasiones con TOMÁS REQUENA LÓPEZ, con quien coincidí básicamente en que “democracia y pluralismo territorial no están esencialmente unidos, en contra de la idea que subyace en numerosas obras sobre la estructuración autonómica, cosa distinta es que caracterice al actual orden constitucional” (idea expresada en libro colectivo “*Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*”, Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, Consejería de Relaciones Institucionales, Junta de Andalucía, Sevilla, 2001, pág. 59, nota núm. 9).

Aunque la descentralización territorial del poder evita su acumulación o concentración en una esfera decisoria, y en este sentido puede contribuir como pieza del delicado mecanismo de contrapesos y equilibrios inherente a las democracias, creo también que su proyección sobre el sistema de garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas no puede ser tan decisiva como la de la división horizontal de poderes. Es obvio, y los ejemplos son bien cercanos, que hay Estados centralizados que responden plenamente a los parámetros del Estado constitucional y garantizan con plenitud los principios y valores democráticos y los derechos y libertades públicas, en ocasiones con tanta o más eficacia que

αλετηρία

algunos Estados descentralizados, porque han sabido articular los mecanismos adecuados para trasladar a la realidad, pronta y contundentemente, lo que está escrito en la Constitución.

⁶ No le falta razón a MacIlwain cuando afirma que el rasgo característico más antiguo, constante y duradero del verdadero constitucionalismo continúa siendo, como lo ha sido así desde el comienzo, la limitación del poder por el Derecho (C.H. MACILWAIN: *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, 1940, pág. 37; traducción al castellano en 1991). Tomo la cita de MIGUEL ARTOLA (*Constitucionalismo en la historia*, Crítica, Barcelona, 2005, pág.7). En este punto, conviene también recordar con PÉREZ SERRANO la siguiente reflexión de Strong: “(...) el propósito fundamental a que en definitiva responde una constitución política es por doquiera éste: asegurar la paz social y el progreso, salvaguardar los derechos individuales y procurar el bienestar nacional. Lo que importa es estudiar, por tanto, el medio que haya de adoptarse para alcanzar estos fines” (STRONG: *Modern Political Constitutions*, 3.^a ed., Londres 1949, pág. 51). El propio PÉREZ SERRANO hace notar, remitiéndose a lo que en su día expuso Borgeaud (*Etablissement et révision des Constitution en Amérique et en Europe*, 1893, pág. 48) que la Constitución escrita reviste como carácter fundamental el de ser una “ley de garantías”, recordando la manera histórica como se produce el movimiento constitucional” (PÉREZ SERRANO N.: “La evolución de las Declaraciones de Derechos”, discurso pronunciado en la apertura del curso académico 1950-1951, en *Escritos de Derecho Político, I*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 473).

Del mismo modo, TORRES DEL MORAL destaca la consideración de los derechos fundamentales como elementos esenciales del régimen constitucional (“Interpretación teleológica de la Constitución”, UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 63, 2005, pág. 26).

En efecto, por elemental que nos parezca, es bueno recordar, de cuando en cuando, cuál es la verdadera finalidad del movimiento que históricamente se llamó constitucionalismo, y lo volvemos a hacer aquí siguiendo a IGNACIO DE OTTO cuando afirma que no fue, obviamente, “la de introducir en los ordenamientos una norma denominada Constitución, sino asegurar la garantía de la libertad frente al poder público”. El hecho de que una sociedad tenga Constitución, el que un Estado sea constitucional, significa ante todo –afirma IGNACIO DE OTTO– “que en él la organización de los poderes corresponda a un determinado fin, el aseguramiento y garantía de la libertad de los ciudadanos” (IGNACIO DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 8.^a reimpresión -julio de 2001-, pág. 12). Esta función de la Constitución como garantía de limitación del poder en beneficio de la libertad de los ciudadanos puede verse también, entre otros muchos autores, en ANTONIO E. PÉREZ LUÑO (*Los derechos fundamentales*, 5.^a edición, Tecnos, 1993, pág. 150).

Confirma la sencilla idea que queremos transmitir, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Toda sociedad en que la garantía de los derechos no es segura ni se halla establecida la división de poderes carece de constitución” (art. 16). Tal y como subraya MIGUEL ARTOLA (op. cit., pág. 54) en dicha Declaración la legitimidad del poder se confunde con la garantía de los derechos: “el objeto de cualquier asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”. Y desde entonces, señala con razón dicho autor, las Constituciones posteriores buscaron legitimarse mediante la incorporación de la correspondiente declaración. En España, la Constitución de Cádiz cumple con esa condición, recogiendo el envés de tales derechos: “La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen” (art. 4).

En la tarea de reformulación y complemento del sistema de derechos que ahora se apunta desde los Estatutos de Autonomía, aun operando naturalmente en los ámbitos competenciales propios de las Comunidades Autónomas, se corre el riesgo de repetir o enunciar de forma diferente derechos que ya están consagrados en la Constitución Española, amalgamándolos con otros contingentes y de creación

αλετηρία

legal. No es lo mismo, desde luego, el derecho a obtener una determinada prestación, o a exigirla con unas condiciones de calidad, que uno de los derechos fundamentales, si éstos siguen representando, como parece, la afirmación del “repertorio vital de bienes excelsos e irrenunciables”. Me valgo de nuevo de las palabras del profesor Pérez Serrano –pronunciadas en el contexto del desaforado crecimiento en extensión de las Declaraciones de Derechos- por la enseñanza que pueden transmitir: “Principios simplemente formales y abstractos en un comienzo se han convertido en normas de prolijo contenido (...) y sobre todo, parvos enunciados de aspiraciones esenciadísimas, indispensables, han dejado paso a extensos catálogos de bienes múltiples, en que se emparejan las necesidades apremiantes y fundamentales con necesidades artificiales o transitorias, en que se entrelazan lo permanente y lo fugaz, acaso lo fundado y lo caprichoso, el ansia eterna y la ilusión momentánea. Y ello obliga a meditación serena, porque si en lugar de conjunto armonioso se obtiene una congeries aborrecible, el resultado puede ser decepcionante y aún contraproducente. Para poner remedio y evitar esta anomalía, bien podemos seguir la recomendación de técnica legislativa que nos facilita Pérez Serrano en lo que concierne a las declaraciones de derechos. Así, nos dice, el precepto jurídico debe estar esculpido con la menor cantidad posible de vocablos, sin adjetivos superfluos ni adverbios perturbadores. Y lo mismo que la norma ha de estar redactada con pulcritud y justeza, lo cual no impide cierta noble belleza de expresión, así el conjunto de normas que forma un Código, una Declaración, debe rehuir toda adiposidad que, dando pie a glosas o interpretaciones, impida la correcta aplicación de los mandatos allí contenidos. Pero además, y sobre todo, ha de tenerse en cuenta esta consideración primordial: La Declaración encierra, y protege con garantías de solemnidad y superreforma, el catecismo de dogmas, verdades supremas, derechos fundamentales, que representa el ideario entrañable de un pueblo. Y al sumar cosas heterogéneas de rango y otorgar el mismo trato a libertades esenciales que a caprichos del instante, no se ennoblece lo modesto, pero se corre el grave riesgo de que se degrade lo excelso; que la equiparación de lo desigual, por democrático que ello sea, no redunde nunca en eficacia de la obra ni engrandecimiento de su valor”. Pernicioso actuar que llevaría a perder la jerarquía y a impedir una diferenciación justificada, ya que “al mezclarse en un mismo conjunto los postulados cardinales y las salpicaduras de una apasionada reacción ocasional, sufre la institución en sí, pues al ser parificados los caprichos momentáneos y las convicciones eternas es lícita la duda respecto a todo el catálogo así establecido” (PÉREZ SERRANO, N.: “La evolución de las Declaraciones de Derechos”, discurso pronunciado en la apertura del curso académico 1950-1951, en *Escritos de Derecho Político, I*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 527 y 528). Es ésta una idea que ya había expresado en su discurso de recepción como académico de número en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, leído el 9 de febrero de 1947: “Si las Constituciones deben ser como el galgo, o sea, piel y huesos, en frase de José Ortega y Gasset, ¿a qué llenarlas de tejido adiposo? incrustar como fundamentales los que son temas de ocasión parece impropio, porque otorga categoría a lo que carece de ella, confunde la auténtica decisión constitucional con las medidas leyes o preceptos constitucionales (en fórmula de SCHMITT), dificulta la reforma de lo intrascendente y subalterno y borra la jerarquía de las reglas” (*Escritos de Derecho Político, I*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 280, nota 33).

⁷ Aspectos todos ellos que han de reclamar la máxima atención en una sociedad democrática avanzada, porque en los últimos años se aprecian síntomas de estancamiento del denominado Estado social (“*Welfare State*”), siendo de temer un cuadro de regresión en las prestaciones y mecanismos de redistribución de la renta y una crisis seria de ese Estado de bienestar, ante la limitación de recursos financieros con los que subvenir al gasto público.

⁸ El primero de los “pactos” o “acuerdos autonómicos”, suscrito el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno y las grandes formaciones políticas (UCD y PSOE), permitió prefigurar el mapa autonómico y la definición del modelo institucional, con la característica generalizada de la existencia de Asambleas legislativas. El acuerdo de 28 de febrero de 1992 (Gobierno, PSOE, PP) propicia la equiparación del nivel competencial de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con respecto al alcanzado por las del

αλετηρία

151 de la Constitución Española, lo que se lleva a cabo, al amparo del artículo 150.2, mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

Ante las reformas iniciadas o demandadas no es posible dejar de advertir el riesgo que se corre si no se logra el consenso necesario, aunque se cuente con las mayorías exigidas en cada caso, reflexión que es válida tanto para una futura reforma constitucional como para las reformas estatutarias, y no sólo porque lo contrario sería una invitación a sucesivas y frecuentes reformas de orientación pendular en cuanto la correlación de fuerzas políticas lo permita, sino también y sobre todo porque sufriría el sentimiento de adhesión de los ciudadanos a dichas normas, que están en la cúspide del sistema normativo y han de regir de modo estable nuestra convivencia. Si se prescinde de ello podemos afirmar con PABLO LUCAS VERDÚ que el sentimiento de adhesión a la Carta Fundamental sufriría en su entraña (*Teoría general de las relaciones constitucionales*, Dykinson, 2000, pág. 118).

Si se comprende bien qué representa un Estatuto de Autonomía (“norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma respectiva, y por tanto del autogobierno, según expresión utilizada por la Constitución) y la necesidad de que éste sea vivido y compartido por todos, cualquier esfuerzo que se realice por lograr el consenso de las diferentes formaciones políticas será poco. No basta con alcanzar la mayoría cualificada para aprobar la proposición de reforma, como tampoco hemos de conformarnos con la concurrencia de votos necesarios para su aprobación en las Cortes como si se tratase de una ley orgánica cualquiera. Lleva razón SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA cuando afirma que el texto aprobado “no debe ser referible a ninguna inspiración ideológica exclusiva”, como corresponde al carácter dual y pactado que ostenta (SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, enero-abril de 2004, INAP, págs. 114 y 115).

En este contexto, GARCÍA RUIZ ha señalado que “si bien sería una fórmula constitucionalmente aceptable la de una nueva convención constitucional que determinase cuáles son las competencias estatales susceptibles de transferirse con criterios de generalidad, no resulta de recibo el pretender por separado en cada reforma estatutaria transferencias de competencia estatal que no harían sino establecer un sistema desigual y, como resultado de las consecuencias de financiación derivadas de la misma, también de posible insolidaridad”. Insiste dicho autor en que “no existe otra solución que la formalización de una nueva convención constitucional”, añadiendo que si en 1981 y 1992 los dos principales partidos fueron capaces de ponerse de acuerdo, “ahora resultaría de todo punto necesario otro acuerdo para el que el modelo no se encuentre permanentemente abierto y, consiguientemente, inacabado” (GARCÍA RUIZ, J.L.: “Reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, coord. Manuel José Terol Becerra; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, págs. 191 y 193).

⁹ Esta situación llevó a algún autor a hablar de “Estado jurisprudencial autonómico” (ARAGÓN REYES, M.: “¿Estado jurisprudencial autonómico?”, *RVAP*, número monográfico sobre el Estado autonómico, Oñate, 1987).

¹⁰ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, enero-abril de 2004, INAP, pág. 120.

¹¹ La proposición de ley de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana presentada en las Cortes Generales afecta al artículo séptimo, cuyo apartado 1 establece lo siguiente: “(...) *el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana. Esta reintegración se aplicará, en*

αλετηρία

especial, al entramado institucional del histórico Reino de Valencia y su propia onomástica en el marco de la Constitución Española y de este Estatuto de Autonomía.” Creo que el significado y alcance de esta modificación no es comparable al de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, como después se verá.

¹² El diseño del sistema de financiación es verdaderamente un elemento nuclear del Estado autonómico, pues la asunción de complejas y costosas competencias sin asegurarse la suficiencia de ingresos, evoca la metáfora del esqueleto sin músculos y es por esta vía y por la afirmación de regímenes singulares al margen de un sistema común por donde pueden quedar firmemente asentadas las más relevantes asimetrías.

Como dice SILVIO GAMBINO en relación con la reforma regional italiana, la falta de recursos para poder financiar las funciones públicas atribuidas se puede identificar como verdadero elemento de asimetría en las prestaciones del Estado social, en la medida en que éstas puedan estar sólo aseguradas para las regiones con autonomía fiscal (GAMBINO, S.: “La reforma regional italiana”, en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, coord. Manuel José Terol Becerra; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 151).

¹³ Se distingue así la Constitución Española de la Constitución Italiana, que sí concreta las regiones que se constituyen por decisión del poder constituyente. Así se establece que quedan constituidas las siguientes regiones: *Piamonte; Valle d’Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia-Gulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna*” (redacción vigente del art. 131, que debe ponerse en conexión con las previsiones de los arts. 114 y 116).

¹⁴ Si no es así, la reforma constitucional anunciada merece una objeción en este punto, porque, como ha hecho notar PORTERO MOLINA, convierte la denominación de la Comunidad Autónoma en materia indisponible para el propio legislador autonómico” (“El Estado de las autonomías en tiempo de reformas”, op. cit., pág. 268).

¹⁵ Con mayor o menor intensidad en unos y otros casos, el fenómeno de las recalificaciones o reconversiones no es ajeno a lo que la doctrina ha definido como “búsqueda incesante de singularidades diferenciadoras”, que parece estar subsumido en los procesos de autodenominación, en la expresión de unas “señas de identidad” que se buscan a través de la historia, pero en verdad, desde el punto de vista jurídico, no se avanza en una dirección correcta si lo que se pretende es el alumbramiento del hecho diferencial a partir de la denominación como nacionalidad o nación, porque de la sola recalificación estatutaria de la propia Comunidad no cabe que se obtenga “ninguna calificación jurídica ni estatuto jurídico-constitucional distinto o más elevado del que ya se tenía” (coincidimos aquí con MANUEL CONTRERAS CASADO: “De lo autonómico y su equipaje histórico, consideraciones sobre la historicidad, lo diferencial y la formación del Estado de las Autonomías”, en la citada obra colectiva *La democracia constitucional*, estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente, págs. 1210).

¹⁶ En este mismo sentido, JAVIER TAJADURA TEJADA se ha referido a la “inclusión de los nombres de las Comunidades Autónomas en una reforma meramente técnica que no debería plantear problema alguno salvo que pretendiera utilizarse para reconocer un status privilegiado o diferenciado para alguna Comunidad Autónoma. Propósito éste que atenta contra los principios y valores que vertebran el modelo de Estado constitucionalmente garantizado” (*Reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*, Foro “La estructura territorial del Estado”, comentarios a la ponencia del profesor CARLES VIVER I PI-SUNYER, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 72).

αλετηρία

¹⁷ Un ejemplo de lo que se dice se encuentra en la modificación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRÁ, considerando que los aspectos simbólicos y nominales son algo más que palabras, afirman, por un lado, que habría sido muy conveniente que se hubiera reconocido la condición de “nacionalidad” a las Islas Baleares, tal y como se hizo con Aragón y Canarias. Se trata, en su opinión, de una cuestión con sentido político y emocional, por lo que estiman evidente que después de la última reforma estatutaria “las Cortes Generales quisieron dejar muy claro que las Islas Baleares siguen siendo una autonomía de última categoría, ya que ni tan siquiera les dieron la satisfacción –bastante barata, por lo demás–, de que se pudieran denominar nacionalidad”. Por otro lado, subrayan que, en su redacción originaria, el artículo 1.1 del Estatuto se refería al “pueblo de las Islas Baleares”. Tal expresión desaparece con la reforma, que en su lugar comienza así: “Las Ille Balears, como expresión de su identidad histórica...” OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRÁ señalan el acierto de esta modificación, al considerar que “no se puede hablar de un pueblo balear”, sino tan sólo de los pueblos de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, cuyos habitantes no se sienten “baleares”, sino mallorquines, menorquines, ibicencos o formenteranos” (“Las Islas Baleares una Comunidad Autónoma *in fieri*”, en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, coord. Manuel José Terol Becerra; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, págs. 225-227).

¹⁸ Mientras termino de escribir estas líneas (11 de noviembre), llega a mis manos el último número de la revista *Cuadernos de Derecho Público*, en la que se inserta un artículo de SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA que refleja también esta posición. En efecto, a este respecto, no sólo manifiesta dicho autor la necesidad de concitar el mayor acuerdo posible y procurar que las cláusulas identitarias que incluyan los Estatutos de Autonomía respondan a contenidos integrados en la cultura política de la Comunidad, sino también que “la Constitución no es el lugar adecuado para la verificación de precisiones identitarias o consideraciones simbólicas que en razón de su importancia para la definición de la Comunidad Autónoma deben encontrar acomodo en su respectivo Estatuto de Autonomía”. En este sentido, añade que no cree que la Constitución deba proceder a la enumeración de las Comunidades Autónomas que son nacionalidad o las que puedan ser regiones, precisando que este tipo de cláusulas definen el orden estatutario, explicitan sus supuestos o significado político, juridificando el régimen autonómico, contribuyendo a la legitimación e integración, pues incluyen en muchos casos referencias simbólicas, en su origen, de claro significado identitario o nacionalista (SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, enero-abril de 2004, INAP, págs. 114 y 120).

¹⁹ Según información aparecida en prensa (*El País*, 16-11-2005), ERC ha presentado en el Congreso 73 enmiendas sobre la proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, entre ellas la reivindicación de la denominación “País Valenciano”. A renglón seguido leo que el “segundo caballo de batalla de ERC” pasa por dejar clara la unidad lingüística del valenciano y del catalán, de modo que con el apoyo de Izquierda Unida, CIU, Grupo Mixto y PNV, presenta una enmienda conjunta en este sentido, a la que ERC suma otras dos para que sustituya la expresión “idioma valenciano” por “valenciano o lengua catalana”.

²⁰ En MANUEL CONTRERAS CASADO: “De lo autonómico y su equipaje histórico, consideraciones sobre la historicidad, lo diferencial y la formación del Estado de las Autonomías”, op. cit., pág. 1202.

²¹ Éste es uno de los ejemplos que podrían ponerse: La nueva redacción del artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (LO 7/1981, de 30 de diciembre), dada por la Ley Orgánica

αλετηρεια

1/1999, de 5 de enero, sustituye la expresión “socioeconomía de la región” por “socioeconomía de la Comunidad Autónoma”.

²² El Diccionario de la Real Academia contiene dos acepciones del término nacionalidad en relación con nuestro Derecho Constitucional: La primera se describe como Comunidad Autónoma a la que, en su Estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica y cultural. La segunda como denominación oficial de algunas Comunidades Autónomas españolas.

Significado bien distinto del que se atribuye al término región, como “porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.”; ni siquiera en una segunda acepción guarda paralelismo el Diccionario con el mayor acercamiento al término nacionalidad en su significado autonómico, porque el término región se refiere, sin mayor precisión, a “cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definidas por características geográficas e histórico-sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.”

²³ ENTRENA CUESTA, R.: Artículo 2 de la Constitución, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por FERNANDO GARRIDO FALLA, 3.^a edición ampliada, Madrid, 2001, págs. 56 y 57.

²⁴ En realidad, Murcia sí decidió que la Comunidad Autónoma se denominara Región de Murcia, que aparece en el articulado (art. 1.2) y en el Preámbulo, asumiendo su condición de “entidad regional histórica”.

²⁵ Se mantiene en la propuesta de reforma publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, serie b; proposiciones de ley, 15 de julio de 2005. Sólo hacer notar que desaparece el calificativo “indisoluble”.

²⁶ Seguramente expresando su descontento con la denominación elegida por la Ponencia encargada de la redacción de la propuesta de reforma estatutaria en Andalucía, Pedro Pacheco declara lo siguiente: Cataluña se define como nación, y nada tenemos que objetar (..) Ahora bien, idéntica expresión solicitamos para Andalucía, y no porque si ellos lo son nosotros también (...), sino por la defensa de nuestra identidad” (*El País-Andalucía*, 16 de noviembre de 2005).

²⁷ Junto a estos hechos diferenciales apunta TRUJILLO GÓMEZ otros que se reflejan en las peculiaridades económico-fiscales, o las de organización territorial por circunstancias forales (TRUJILLO GÓMEZ, G.: Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, págs. 18 a 20; la cita se encuentra en Manuel Contreras, op. cit., pág. 1207), pero, en realidad, no puede dejarse de notar que esos hechos diferenciales sí tienen una base jurídica que deriva de la propia Constitución.

²⁸ Este es el contexto que me recuerda nuestra obra literaria más universal, según la cual cuatro días se le pasaron a Don Quijote en imaginar qué nombre le pondría a su rocín: “(...) *Y así, después de muchos nombres que formó, borró y quitó, añadió, deshizo y tornó a hacer en su memoria e imaginación, al fin le vino a llamar Rocinante: nombre, a su parecer, alto, sonoro y significativo de lo que había sido cuando fue rocín, antes de lo que ahora era, que era antes y primero de todos los rocines del mundo*”. Pero “*en el pensamiento de ponerse nombre a sí mismo duró nuestro caballero otros ocho días, y al cabo se vino a llamar don Quijote de la Mancha*” (...) y también se holgó de dar a Aldonza Lorenzo un nombre que se encaminase al de princesa y gran señora, hasta llamarla Dulcinea del Toboso, a su parecer, músico y peregrino y significativo.

αλετηρία

²⁹ Efectivamente, según las noticias aparecidas en la prensa, se inclina por dicha denominación la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario, integrada por miembros de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular de Andalucía, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Andalucista.

³⁰ Pérez Royo, Javier, *El País*, 2 de noviembre de 2005.

Según parece, en previsión del rechazo del término nación utilizado en la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, hoy se barajan otras denominaciones como “comunidad nacional” o “entidad nacional”. La primera está presente en las siguientes palabras de J. LEGUINA relativas a la aceptación final del término nacionalidad en el artículo 2 de la Constitución. Según él, la aceptación de este término supondría el reconocimiento de que “España está formada, no sólo por entidades regionales, sino también por comunidades nacionales diferenciadas... definiéndose España, en consecuencia, como una nación de naciones y regiones” (*Las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 743-747. Tomo la cita de los comentarios de SÁNCHEZ AGESTA Y GOIG GÓMEZ al artículo 2 de la Constitución, op. cit., pág. 192, nota 25).

En cualquier caso, no debiera pasar desapercibido lo que han expuesto otros autores como TAJADURA TEJADA en el sentido de que la cualificación de una determinada Comunidad Autónoma como comunidad nacional o nación fueron fórmulas expresamente rechazadas por el poder constituyente de 1977-1978 (“La reforma de la Constitución territorial: una reflexión desde la perspectiva de la consolidación y perfeccionamiento del Estado autonómico”, en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, coord. Manuel José Terol Becerra; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 384).

³¹ Hace notar PÉREZ ROYO la diferencia en este punto entre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Proyecto de reforma del Estatuto de Gernika que aprobó el Parlamento vasco en diciembre de 2003. Concretamente, señala la inviabilidad de la afirmación de un “pueblo vasco” como titular de un poder constituyente originario, diferenciado del poder constituyente del pueblo español, hasta la definición unilateral de un “Estatuto de libre asociación con España”. No radica el problema, en su opinión, en la afirmación de una nación vasca, sino en la del referido poder constituyente originario que se afirma en el Proyecto de reforma del Estatuto vasco.

³² Se remite a los “*Trabajos Parlamentarios*” sobre la *Constitución Española*. T. I., Cortes Generales, 1980, págs. 658, 812, 838, 816, 846 y 847.

³³ La cita se refiere al trabajo de MANUEL MEDINA GUERRERO: “La inclusión de las comunidades autónomas en el texto constitucional -o sobre la conveniencia de preservar el principio dispositivo en la concreción de la denominación de las comunidades autónomas-”, CEC, 2005).

³⁴ No en vano, PAOLO CARROZZA dedica un epígrafe a la “polisemia del termine nazione” (*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pág. 127), significando no obstante que el concepto reviste particular importancia desde el punto de vista jurídico y, particularmente, del Derecho Público, lo que exige que el razonamiento jurídico adopte un método positivista, centrándose en los elementos de tal concepto que sí tienen ese cariz jurídico, dejando a un lado los que resultan inexplorables en este terreno por pertenecer a lo metajurídico.

³⁵ Es verdad que tal remisión a la Constitución no puede entenderse como esotérica, porque expresa una declaración fundamental cuya traducción debe presumirse presente en todo el articulado, pero también es cierto que existen muchas y autorizadas voces de expertos que aprecian que la propuesta estatutaria rebasa el marco constitucional. En este sentido, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA ha afirmado que en el

αλετηρία

caso catalán “el rebasamiento constitucional quizás pueda intentarse de modo más sutil, pero igualmente impropio”; referencia muy escueta que el autor parece realizar a las competencias que se pretenden asumir (SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, enero-abril de 2004, INAP, pág. 119).

³⁶ La postura de HERRERO DE MIÑÓN queda expuesta en los siguientes trabajos: “Nacionalismos y Estado plurinacional en España”, en *Política Exterior*, 51, X, mayo-junio 1996 (págs. 7 a 20); “La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36-II, 1993; y “La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de Autonomía”, en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1995, pág. 14. Todos ellos citados por BLANCO VALDÉS en su artículo “nacionalidades históricas y regiones sin historia...”, op. cit., págs. 52 y ss.

³⁷ De hecho no se puede ignorar, como pone de manifiesto TAJADURA TEJADA, que se parte de una configuración que ha permitido al profesor DE VEGA señalar que “el poder estatuyente de las autonomías, se convirtió de hecho en una prolongación inevitable del poder constituyente, distorsionando la lógica del Estado Constitucional, conforme a la cual el poder constituyente desaparece con la aprobación de la Constitución”; de manera que esa prolongación más allá del momento constituyente, “no puede interpretarse de otro modo que como la creación de una amenaza continua a la legalidad constitucional por parte de unos poderes, en este caso los estatuyentes, a los que de facto se confieren facultades soberanas, siendo, no obstante, poderes constituidos y limitados” (DE VEGA, P.: Prólogo a la Constitución Española, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997, pág. XXV). La cita se encuentra en el artículo de TAJADURA TEJADA “La reforma de la Constitución territorial: una reflexión desde la perspectiva de la consolidación y perfeccionamiento del Estado autonómico (en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, coord. Manuel José Terol Becerra; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 374) que recuerda que la distinción entre poder constituyente y poder constituido, supone la desaparición del primero con la aprobación de la Constitución y es la que lleva a KRIELE a afirmar que en el Estado constitucional no hay soberano (*ibidem*).

³⁸ En este sentido, HAUSER llega a hablar de la “falsa idea chiara” (HAUSER, *Le principe des nationalités*, Paris, 1919) y del “carattere sfuggente, plurisignificante e diciamo pure equivoco” (SESTAN, *Stato e nazione nell’alto medioevo*, Napoli, 1952, 13); ambos citados por V. CRISAFULLI y D. NOCILLA en el análisis de la voz “nación”, *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Editore, Varese, vol. XXVII.

³⁹ Citados por V. CRISAFULLI y D. NOCILLA, *Enciclopedia del Diritto*, op. cit., vol. XXVII, pág. 789.

⁴⁰ Pero la equivalencia aludida por el Consejo Consultivo, no puede sino matizarse desde el momento en que el término nacionalidad se incorporó al artículo 2 de la Constitución Española, porque “la contraposición en un mismo estatuto de la nación española como “indisoluble unidad” y como “patria común e indivisible” da al término nacionalidades, que hasta el presente no tenía ningún cuño definido en la lengua castellana, un valor preciso y distinto del término nación” (...) “el término nación se ha reservado en el preámbulo, y en la cabeza misma de ese Preámbulo con un característico énfasis, para definir el poder constituyente, e incluso en el texto de la Constitución, el párrafo segundo del artículo primero, afirma la insoluble unidad de la nación española (...) claramente la nación española o España es la premisa política de la unidad de las nacionalidades y regiones en cuanto titular del poder

αλετηρία

constituyente” (SÁNCHEZ AGESTA, L. Y GOIG MARTÍNEZ, J.: Artículo 2.º “Las autonomías”. *Comentarios a la Constitución Española* de 1978, op. cit. págs. 191 y 192).

⁴¹ BLUNTSCHLI: *Derecho público universal*, Madrid, 1889, pág. 410. Tomo la cita de Miguel Artola: *Constitucionalismo en la historia*, op. cit., pág. 91.

⁴² El texto citado proviene de L. DUGUIT: *Les transformations du Droit Public*, Paris, 1913.

⁴³ En la obra de R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, México 2000.

⁴⁴ En GARCÍA PELAYO, M.: *La Teoría de la nación en Otto Bauer*, Obras completas (II), Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 1964 y 1965.

⁴⁵ PÉREZ SERRANO, N.: *Escritos de Derecho Político*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 122.

⁴⁶ En relación con los límites a la autonomía y a la posición del Estado, nos remitimos a las consideraciones de ENTRENA CUESTA, R.: Artículo 2 de la Constitución, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por FERNANDO GARRIDO FALLA, 3.ª edición ampliada, Madrid, 2001, págs. 58 y 59.

⁴⁷ Esta remisión, inevitable por lo demás, ha de ser obsequiada después en todos y cada uno de los preceptos de los Estatutos de Autonomía, porque de otro modo sería puramente nominal y carecería de sentido, ya que la legitimidad del autogobierno nace de una norma fundamental, cual es la Constitución, que se distingue de todas las demás en que dispone el procedimiento para elaborar normas nuevas, cuya validez se hace depender de aquélla. En este sentido, recordamos las palabras de KELSEN a las que acude MIGUEL ARTOLA en el capítulo que dedica a la legitimación dentro de su obra sobre el constitucionalismo en la historia (pág. 75). En efecto, dice KELSEN que: “Un ordenamiento es un sistema de normas cuya unidad se basa en el hecho de que la validez de todas tiene el mismo fundamento y el fundamento de la validez de un ordenamiento normativo es (...) una norma fundamental de la que deriva la validez de todas las normas pertenecientes a este ordenamiento” (*Teoría pura del Derecho*).

Este punto de vista, el que proporciona la Constitución formulada por el poder constituyente, es obligado por encima de todos los demás, incluidas las construcciones teóricas sobre soberanía y nación, porque en definitiva de lo que se trata es de comprobar si una determinada propuesta estatutaria respeta la *Norma Normarum* y también, por tanto, el concepto de Nación y soberanía que en ella se adopta y los límites que se imponen a la autonomía. Téngase en cuenta que el concepto mismo de soberanía (recuérdense las expresiones *potestas legibus soluta*, *plenitudo potestatis*, etc.), que en otro tiempo se hubiera juzgado incompatible con la existencia de poderes territoriales dotados de potestades legislativas y de dirección política (cuando no meramente administrativas), queda en nuestra Constitución perfectamente salvaguardado con la tríada de principios contenida en el artículo 2 de la Constitución: unidad, autonomía y solidaridad.

PÉREZ SERRANO alude en el sentido apuntado a una concepción menos rígida de la soberanía en la que sitúa a GINER DE LOS RÍOS y a ADOLFO POSADA, hablando también de FRANCISCO PI Y MARGALL entre quienes pueden situarse en la lista del “pluralismo español”, que no abomina del Estado político y, antes bien, lo que querría es completarlo, proporcionarle una mayor riqueza interior, lograr una estructura que vigorizase al todo mediante un adecuado reconocimiento de lícitas autonomías de los componentes. Y ello frente a la idea de un pluralismo exagerado o extremo que supedita el Estado al grupo, y aniquila a aquél para enaltecer a éste; el pluralismo puro –sigue diciendo PÉREZ SERRANO– niega la unidad; la dirección española sólo aspira a dar una mayor plenitud al contenido de ésta (*Escritos de Derecho Político I*, op. cit., págs. 137 a 139).

αλετηρία

⁴⁸ Se ha apuntado “*la definizione della nazionalità como gruppo umano, cui manchi, per essere una «nazione»*”, así como el hecho de que, aunque etimológicamente, remitan ambos a un origen común, esa conexión no implica necesariamente identidad de dos institutos jurídicos (cita de V. CRISAFULLI y D. NOCILLA en el análisis de la voz “nación”, *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Editore, Varese, vol. XXVII, pág. 790, nota a pie de página núm. 13). Antes de lo cual podemos leer (*ibidem*) lo siguiente: *Accanto o in luogo de «nazione», s’incontra molto spesso la parola «nazionalità» (...) i due vocaboli non dovrebbero esser considerati equivalente, il secondo contrapponendosi al primo come l’astratto al concreto perché rivolto a designare quel quid per cui un ente (un gruppo, una collectività) ...*” (*ibidem*, pág. 789).

⁴⁹ En el “Gran Diccionari de la Llengua Catalana” se contiene también esta acepción: “DR /Polít Comunitat d’individus als quals uns vincles determinats, però diversificables, bàsicament culturals i d’estructura econòmica, amb una història comuna, donen una fesomia pròpia, diferenciada i diferenciadora i una voluntat d’organització i projecció autònoma que, al límit, els porta a voler-se dotar d’institucions polítiques pròpies fins a constituir-se en estat.” En cambio, en relación con la voz nacionalidad, y desde el punto de vista del Derecho Constitucional, se ofrece esta acepción: “En algunes constitucions, nació sense estat però amb un cert nivell d’autonomia.”

⁵⁰ En su opinión, reafirma esta conclusión la circunstancia de que del resto del articulado de la propuesta de reforma estatutaria, tampoco se puede llegar a conocer con seguridad cuál es el concepto de “nación” que se pretende dar a este vocablo.

⁵¹ SÁNCHEZ AGESTA, L. Y GOIG MARTÍNEZ, J.: Artículo 2.º- “Las autonomías”. *Comentarios a la Constitución Española* de 1978, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL, tomo I, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, págs. 190 y ss.

⁵² En nota a pie de página destacan estos autores un artículo periodístico de SATRÚSTEGUI (*El País*, 24 de enero de 1978) para señalar que en la “Comisión de los Nueve” que trató de definir las aspiraciones comunes de los grupos de la oposición, se aceptó un compromiso político definiendo la nacionalidad como “un conjunto de personas de un mismo origen étnico, y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”. Y añaden que en el seno de la Ponencia se la consideró como expresiva de la “personalidad y la organización de ciertos pueblos, que son algo más que regiones naturales” remitiéndose a unas declaraciones de Herrero de Miñón (en *ABC*, 10 de enero de 1978).

⁵³ FRANCESC DE CARRERAS SERRA realiza un detenido estudio de la Constitución y de la voluntad del constituyente, trayendo a colación el debate constitucional y preguntándose por la consideración de España como nación plural; como conjunto de nacionalidades y regiones. Así, interpreta que los términos “patria” y “nación” que emplea la Constitución son sinónimos desde el punto de vista jurídico-político, con el matiz de que se trata de una realidad basada en la historia. Resalta dicho autor el hecho de que la Constitución establezca esa equiparación entre patria común y nación española, significando además la presencia de la calificación como indivisible, que es un elemento esencial de la soberanía (“El sentido del término nación en la Constitución Española”; *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 40-2006, *Constitución y Democracia*, págs. 31, 34, 35 y 42).

⁵⁴ La Ley 1/1980, de 12 junio, por la que se declara fiesta nacional de Cataluña la jornada del 11 de septiembre, destaca en su Exposición de Motivos que la consideración como símbolo de “la existencia de un día de fiesta, en el que la nación exalta sus valores, recuerda su historia y los hombres que fueron sus protagonistas, y hace proyectos de futuro”, para seguidamente señalar: “Ahora, cuando Cataluña reemprende su camino de libertad, los representantes del pueblo creen que la Cámara Legislativa tiene

αλετηρία

que sancionar lo que la nación unánimemente ya ha asumido”, lo que lleva al artículo 1 de dicha Ley a establecer lo que sigue: “Se declara Fiesta Nacional de Cataluña la jornada del once de septiembre.”

El estudio que realizamos permite observar que han existido otras proclamaciones similares en un contexto más específico, relacionado con la cultura, el asociacionismo y el Deporte. Todas ellas en las Exposiciones de Motivos de las Leyes que a continuación se detallan:

— La Ley 2/1993, de 5 marzo, de Fomento y Protección de la Cultura Popular y Tradicional y del Asociacionismo Cultural, subraya que “durante largos períodos de la historia de Cataluña, la actuación de la sociedad civil ha estado marcada por la necesidad de supervivencia como nación, con unos rasgos culturales propios”.

— Por su parte, la Ley 7/1997, de 18 junio, de Asociaciones, significa también que “el hecho asociativo catalán ha sido decisivo para la defensa y acrecentamiento de la sociedad y la cultura catalanas, y, de forma especial, durante las etapas más difíciles de nuestra historia como pueblo y como nación”.

— Más adelante, la Ley 9/1999, de 30 julio, de apoyo a las selecciones catalanas, hace notar en su Exposición de Motivos que “el mismo barón de Coubertin, en su libro Memoria Olímpica, cita en varias ocasiones Cataluña como país integrante del movimiento olímpico de acuerdo con su doctrina «un país olímpico y una nación no siempre corresponden a un Estado».

— Finalmente, la Ley 10/2001, de 13 julio, de archivos y documentos, subraya su propósito de asegurar que la documentación de Cataluña cumpla las funciones y los objetivos que interesan a la sociedad, considerando a los documentos como fuente de información. En este sentido destaca que “muchos de ellos integran, o pasarán a integrar, el patrimonio documental catalán y constituyen, o constituirán, la memoria de la nación”.

⁵⁵ Hemos de recordar que BLAS INFANTE consideró a Andalucía como la “España más España”, mostrando así su orgullo por ser andaluz y español. Sus palabras quedan reflejadas en el himno de Andalucía: Sea por Andalucía libre, España y la Humanidad.

⁵⁶ La expresión “dentro del Estado español” trae causa de los Estatutos de Autonomía aprobados en la Segunda República, como puntualización que entonces se estimó conveniente para caracterizar al proceso de constitución como “región autónoma”.

⁵⁷ También es cierto que donde antes se decía “entidad regional histórica dentro del Estado español” se dice ahora “comunidad histórica”, sin más, pero tal cambio no se plantea en un contexto de duda o ambigüedad, por lo que el cambio no tiene otra significación que prescindir de algo obvio y contundentemente reflejado en el Preámbulo.

⁵⁸ A este respecto, OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRÁ afirman que tal supresión respondió a una compensación a las fuerzas más autonomistas del Parlamento balear por no haber introducido el término nacionalidad. La misma pretensión “compensatoria” viene a explicar, según dichos autores, la supresión del adjetivo nacional, después de “sistema educativo”, en el inciso final del artículo 15.2 (“Las Islas Baleares una Comunidad Autónoma in fieri”, en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri...*, op. cit., pág. 227).

⁵⁹ Traemos a colación en este punto las palabras de JOSÉ ANTONIO PORTERO MOLINA, al afirmar que desde la aprobación de la Constitución de 1978 ha existido “un déficit de presencia de los innegables elementos compartidos, expresión de una prolongada experiencia histórica común que ha contrastado con las políticas autonómicas de recuperación de «lo propio», libérrimamente desplegadas” (principio

αλετηρία

democrático y principio de autonomía, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 1, 1997, pág. 425. Citado por Contreras Casado, op. cit., pág. 1208).

En otro lugar alude también PORTERO MOLINA al equilibrio con que se han mantenido las “políticas autonómicas de incentivación de la identificación de lo propio, y la política estatal de incentivación de patriotismo constitucional, racional y cívico”, porque, recordando a KELSEN, hace notar que la integración de los ciudadanos en la realidad y en el proyecto político de sus Comunidades Autónomas, no excluye, sino que, al revés, exige que se promueva también su integración en la realidad y en el proyecto político superior, unitario y común del Estado” (“El Estado de las autonomías en tiempo de reformas”, en la obra colectiva *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, coord. Manuel José Terol Becerra; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, pág. 258).

Y esos elementos comunes de una historia como pueblo y nación han sido destacados desde hace siglos, como se refleja en *La crónica general de España*, de FLORIÁN DE OCAMPO (cronista de Carlos V), cuyos cuatro primeros libros se editan en 1543. Sin embargo, para comprender la compleja formación del concepto “España”, basta la lectura de la obra de ÁLVAREZ JUNCO en la que analiza los condicionamientos de la herencia recibida y examina si bajo el imperio de los Habsburgo “españoles” existió una monarquía común o una nación, valorando después la significación en este terreno de la “Guerra de la Independencia”, la evolución de la nacionalización de la cultura y la asociación entre religión y nación, hasta llegar al siglo XIX, con el nacimiento de identidades que rivalizan con la española (ÁLVAREZ JUNCO, J.: *Mater dolorosa, la idea de España en el siglo XIX*, Taurus-historia, octava edición, junio de 2004). En el prólogo de esta obra se escriben las siguientes palabras: “Curiosamente, en la oleada de estudios sobre el nacionalismo de estas últimas décadas, la identidad española era hasta hace poco una desoladora laguna y, en parte, sigue siéndolo hoy. Cualquier observador sensato de los que han repasado la inmensa literatura producida en los últimos treinta años en relación con estos temas ha expresado su asombro ante la tendencia a marginar el nacionalismo español en relación con los periféricos o alternativos al estatal. Se han escrito miles de artículos y libros sobre los nacionalismos vasco, catalán y gallego, mientras se ha dejado de lado el nacionalismo español (...) No hablar de España, no utilizar ni siquiera la palabra, significa negar la existencia de una nación que responda a tal nombre y reconocer únicamente la de un Estado español, nombre que por sí solo denuncia el hecho como artificial y opresor”. Señala dicho autor que “no deja de tener lógica, y sin duda logra el efecto buscado, pero también apunta que podría ser al contrario en la medida en que cabe explicar la dedicación de tanto esfuerzo al estudio de los nacionalismos periféricos precisamente por su excepcionalidad, mientras que el español no requiere investigación porque es un hecho natural”. Afirma ÁLVAREZ JUNCO que su libro parte del hecho de la presunción de que “haya existido una estructura política en Europa que ha respondido, con leves variantes, al nombre “España”, cuyas fronteras se han mantenido básicamente estables a lo largo de los últimos quinientos años” (págs. 19 y 20).

Unos años antes, la Real Academia de la Historia organizó un ciclo de conferencias en el que algunos de sus miembros expusieron, desde el punto de vista científico, la condición nacional de España. Como fruto de ello publica, en el año 2000, un libro titulado *España como nación*⁵⁹. Surge esta obra en un contexto caracterizado, según escribe en su epílogo PEDRO LAÍN ENTRALGO, por una tendencia creciente a negar que España sea una Nación, a considerarla poco más que un amasijo artificial de varias entidades verdaderamente nacionales. Una de las manifestaciones de esa tendencia, en lo educativo, se destaca en dicho libro al señalar que dicha negación hace que “en algunos manuales de estudio de geografía se desvincule la historia regional de la del mundo circundante, los ríos sólo se estudien en el tramo que fluyen por el territorio propio, los límites provinciales se presenten como fronteras y se

αλετηρία

silencien o nieguen los más obvios lazos históricos, políticos, económicos o culturales que forman la historia común”. Hace notar LAÍN ENTRALGO que el sentir de los españoles, la pertenencia a una misma comunidad, se fue formando a lo largo de la Edad Media y culminó con el matrimonio entre Isabel de Castilla y Fernando de Aragón. En la *Gramática* de Nebrija y en *La Celestina* de Fernando de Rojas ve LUIS SUÁREZ la cima cultural de aquella primera etapa de la nación Española. De la exposición de CARLOS SECO se destaca el hecho de que ni siquiera en el siglo XIX, con una creciente mentalidad regionalista, se llega a negar el carácter nacional del conjunto de las regiones españolas, subrayándose el hecho de que ni el federalismo de Pi y Margall desconoció la unidad histórica y social del conjunto de las naciones españolas. En este sentido, CARLOS SECO hace notar en su exposición (“Nacionalismo español y nacionalismos periféricos en la edad contemporánea”, págs. 215 y ss. del citado libro) la importancia que tuvo la guerra de la Independencia en el fortalecimiento del sentimiento de España como una sola nación, aludiendo al proceso comenzado en 1808 y culminado en 1812. Significa que precisamente cuando la resistencia en el microcosmos gaditano acaba por convertirse en definitivo triunfo sobre los franceses es cuando se acuña el famoso texto constitucional que da expresión doctrinal y jurídica al concepto de nación, sustentadora de libertades y derechos iguales para todos los ciudadanos, por encima de los que aparecían vinculados a las viejas y estamentales libertades forales”. Pero incluso antes de que iniciaran su tarea, el juramento previo de los diputados les exigía mantenerse firmes en la defensa de la integridad de «la nación española» y la mejora de las leyes. En este contexto subraya una frase de Muñoz Torrero, quien afirmó, sin réplica: «formamos una sola nación y no un agregado de naciones» (pág. 222).

Al analizar los regionalismos, señala: El regionalismo catalán cobra cuerpo encarnando una modalidad de regeneracionismo y a través de un partido, la Lliga Regionalista, fundada en 1901 y cuyo presidente será Prat de la Riba, pero con un excepcional brazo activo en los parlamentarios del Estado a partir de 1907: Francisco Cambó. Aunque su punto de partida sigan siendo las Bases de Manresa, la Lliga se presenta, en el tránsito de un siglo a otro, como un animoso proyecto de España, como un programa de regeneración planteado desde la perspectiva catalana (pág. 234). En este sentido recuerda Carlos Seco que así lo había planteado el propio Prat de la Riba cinco años atrás: “...el catalanismo no es separatista. El catalanismo quiere la prosperidad de Cataluña, quiere la autonomía, aspira reformar la actual Constitución de España, injusta y depresiva para su dignidad.”

En este sentido se recuerda la aspiración histórica de Cambó de construir una “*Catalunya gran dins d’una Espanya gran*”. Se trata de conciliar la grandeza de España con la recuperación de la entidad histórica y cultural de sus antiguos núcleos históricos, recuperación que se entiende como un enriquecimiento del ser de la nación madre, pero en modo alguno como negación de ésta”. Así lo expresó el propio Cambó en las Cortes republicanas: Lo que nosotros queremos es que todo español se acostumbre a dejar de considerar lo catalán como hostile (...) debe acostumbrarse la gente a considerar ese fenómeno del catalanismo no como un fenómeno antiespañol, sino como un fenómeno españolísimo”. En este mismo sentido recuerda CARLOS SECO la carta que dirigió Cambó a su hija Helena en 1946, un año antes de su muerte, expresando que sentía a España y amaba a Castilla, y no quería abandonar la esperanza de que dichos sentimientos pudieran hermanarse con su catalanismo esencial. “Esta convicción –afirma Cambó– me ha guiado toda la vida y ha inspirado mi actuación política. A ella me aferraré mientras viva” (págs. 234 y 235). Concluye CARLOS SECO manifestando que la larga experiencia histórica entre nacionalismos y pretensiones uniformistas debiera aleccionarnos para construir el proyecto de España para el tercer milenio. De una parte, mediante la renuncia definitiva al error de confundir a España con Castilla. De otra, en el extremo opuesto, mediante la renuncia a la pretensión de los nacionalismos periféricos de afirmarse negando la entidad de España como nación. Frente a la expresión «estado plurinacional», que es un modo de evitar la definición de España como nación, en mi opinión, es perfectamente válido el término «nación de naciones». Un término acuñado por

αλετηρία

Cambó en 1935, cuando dijo: España será un país invertebrado... hasta que no se sienta “nación de naciones”; hasta que en nombre de España no se sientan celos por cada manifestación particular, porque el conjunto de estos particularismos es el único que puede fundar una gran España”

A este respecto, ANTONIO DOMÍNGUEZ ORTIZ, en su obra titulada “*España, tres milenios de Historia*” (Marcial Pons, ediciones de historia, Madrid, 2000) significa que escribe una especie de testamento literario para responder a una demanda imperiosa, para colaborar en una tarea de renovada actualidad. Aunque parece superfluo un nuevo estudio histórico sobre España, hace notar que intenta satisfacer unas aspiraciones y llenar un vacío; el vacío que deja la ausencia de una auténtica enseñanza histórica en los actuales planes de enseñanza obligatoria, “en cuya parte general (no quiero referirme al problema de las historias regionales) aparece una historia contemporánea que se supone es lo único que debe aprender nuestra juventud y que no siempre está concebida como auténtica historia, sino como un conjunto de datos o antecedentes para entender un informe de tipo sociológico sobre la situación actual de España”. Se refiere el autor a este sociologismo como una tendencia que ha causado grandes estragos del sistema educativo de Europa occidental, dejando como secuela unas generaciones de escolares ayunas de formación histórica. Escribe DOMÍNGUEZ ORTIZ sus reflexiones sentando la tesis trimilenaria de España, con la convicción de que “desde el Hierro hay ya en la península ciertos factores de unidad e interrelación entre sus pueblos”. Concretamente, subraya que su obra abarca desde que el conjunto de los pueblos que viven en la piel de toro adquiere un sentido unidad, al menos visto desde fuera, desde las noticias consignadas por escritores griegos y romanos.

Salvando el tiempo, y el significado mismo que posee la existencia de una Carta Magna como la nuestra, a la que se hubiera adherido con entusiasmo uno de nuestros sabios, don Santiago Ramón y Cajal, traemos a colación su pensamiento y su particular visión, que se refleja en el estudio de JORGE AYALA (Revista de Hispanismo Filosófico, núm. 3, 1998) subrayando que el propio Ramón y Cajal expuso que el “problema de España” no es un problema esencialista sobre su ser o no ser, como creen los noventayochistas. A finales del siglo XIX España era un país acomplejado, incluso hablar mal de España era una moda en 1898. De los males de la patria, se dice, la falta de orgullo nacional y de patriotismo era uno de los más graves. Para salir de ese estado de decaimiento colectivo, Ramón y Cajal consideró que no había que acudir a la creación de falsos mitos, sino que aludió al referente que supone Don Quijote, porque a través de éste Cervantes viene a decir que la grandeza de las personas reside en la altura humana de sus ideales, de manera que el verdadero patriotismo de los pueblos se cifra en las aportaciones científicas, estéticas y religiosas que hacen a la humanidad.

Cajal no piensa, dice el autor citado, en un patriotismo o racismo biológico, sino intelectual o moral. Ése es el sentido de la expresión cajaliana “la raza española”: “A patria chica, alma grande. El territorio de España ha menguado; juremos todos dilatar su geografía moral e intelectual” (*Recuerdos de mi vida*, Austral, pág. 234).

La base de este pensamiento, según JORGE AYALA, apunta a un regeneracionismo moral y científico de España. Santiago Ramón y Cajal considera a la nación española como “síntesis suprema de ensueños y aspiraciones comunes, sublime florecimiento de una planta cuyas raicillas se extienden y nutren por todos los corazones”, subrayando que “todo aquel grandioso florecimiento de lo alto, representa la construcción secular y obstinada de innumerables y abnegadas existencias”.

En este sentido, recordamos las palabras de ROMEU DE ARMAS en el libro *España como nación*, ya citado, quien precisa que cuando se afirma que España tiene la categoría de Estado y no su consideración como nación, que integra viejas nacionalidades, se contradice nuestra Carta Magna. Ya bajo la dominación romana, significa dicho autor, los pueblos que habitaban la península Ibérica se relacionaron

αλετηρία

entre sí con fuertes vínculos de cohesión. El fraccionamiento político de España no destruyó la idea de unidad. A este respecto señala que “entre las comunidades históricas, se descubre un estrecho vínculo espiritual y vital durante toda la Edad Media, con una común sensibilidad y capacidad emotiva. La idea de unidad está presente en todos los escritores de la Edad Media, desde el juglar de Medinaceli, autor del Cantar del Mío Cid, hasta el cronista catalán Muntaner, pasando por Luca de Tuy y Ximénez de Rada, castellano leoneses; Fernández de Heredia, aragonés; García Erguía, navarro, y Ribera de Perpejá, catalán” (pág. 245).

⁶⁰ Si las novedades de la propuesta de reforma en este plano hubieran de ponderarse considerando los debates habidos en las Cortes para la aprobación de la Constitución Española de 1978, GARRIDO FALLA recuerda que algunos diputados vascos y catalanes (Sres. Barrera, Letamendía, Xirinachs y Bandrés, entre ellos) discutieron la utilización del término España, por considerarla una realidad histórico-geográfica inexistente (*Comentarios a la Constitución*, obra dirigida por F. GARRIDO FALLA, 3.ª edición, Civitas, 2001, pág. 29).

⁶¹ MIGUEL ARTOLA: *El constitucionalismo en la historia*, Crítica, Barcelona, 2005, págs. 85 y 86.

⁶² MIGUEL ARTOLA: *El constitucionalismo...*, op. cit., pág. 87.

⁶³ MIGUEL ARTOLA: *El constitucionalismo...*, op. cit., pág. 89.

⁶⁴ SÁNCHEZ AGESTA, L. Y GOIG MARTÍNEZ, J.: Artículo 2.º- “Las autonomías”. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, op. cit., págs. 184 y 185.

⁶⁵ GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 39.

⁶⁶ Las reticencias a la asimilación han venido también justificadas por lo que R. CARRÉ DE MALBERG denuncia como usurpación de la voluntad nacional por sus representantes, “unos pocos cientos que deciden por la Nación” (*Teoría general del Estado*, México 2000). Pero como dice G. SARTORI (*Elemento di teoria politica*, 1991, pág. 219), los efectos que aquél imagina en la distinción, una doble voluntad producida por la soberanía popular, la del pueblo y sus representantes, en tanto que la soberanía nacional se confunde con la de los representantes, no llegan a explicar cómo se puede conocer la voluntad del pueblo al margen de la representación. Ambos citados por MIGUEL ARTOLA en: *Constitucionalismo en la historia*, op. cit., págs. 91 y 280. MATTEUCCI ha observado la relación entre la idea de soberanía nacional y el régimen de sufragio censitario, partiendo de la atribución a aquélla de un significado más restringido que el que se asigna al pueblo, lo que vendría a explicar la reivindicación de la soberanía popular en contraposición a la soberanía nacional [MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà*, Torino, 1976, págs. 185 y 186. Tomo la cita de PAOLO CARROZZA (*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pág. 134)].

⁶⁷ Autores como IGNACIO DE OTTO precisan, no obstante, que la teoría de la nación como titular de la soberanía opera frente al antiguo régimen y a su división estamental, utilizándose como base jurídica de una sociedad integrada por individuos libres e iguales, cuestión a la que se vendría a remitir Sieyès en su famosa identificación del tercer estado o estado llano y la nación (en su obra *Qu'est-ce le Tiers Etat*), ya que “ese tercer estado encarna frente a los otros dos la no diferenciación de los sujetos que lo integran (...)” Y más adelante, significa dicho autor lo siguiente: “El elemento específico de la soberanía nacional es que la soberanía corresponde a la nación y no al conjunto de los individuos que la componen (...) Si la soberanía corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen el pueblo, nos encontramos ante el dogma de la soberanía popular. En el de la soberanía nacional, por el contrario, la nación no es sólo el conjunto de los individuos, sino su unidad, y la soberanía no es un atributo de todos y cada uno de esos individuos, sino del sujeto unitario nación” (IGNACIO DE OTTO Y PARDO; voz Nación, en

αλετηρία

Nueva Enciclopedia Jurídica, vol. XVI, ed. Francisco Seix, Barcelona, 1978. pág. 797). La validez de esta afirmación la contrastamos en el análisis que con relación a esta misma voz realiza PAOLO CARROZZA (*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pág. 134), porque la idea de la soberanía nacional se presta a un uso impropio y diferente de la que el mismo Sieyès propugnó, al menos inicialmente, ya que en 1789 no se pretenden establecer diferencias en la extensión de la titularidad de los derechos de libertad y políticos, que son atinentes a la cualidad de ciudadano, iguales para todos sin tener en cuenta la mayor o menor propiedad de bienes que se poseen.

⁶⁸ Se refiere a la intervención de PECES BARBA que consta en el Diario de Sesiones del Congreso de 4 de julio de 1978 (pág. 3.793).

⁶⁹ Nótese que esto se dice en Estatutos del artículo 151, y algunas consideraciones adicionales podrían realizar los estudiosos si se profundiza precisamente en el significado de los supuestos en que se exige que el pueblo que accede al autogobierno confirme el Estatuto por estar así dispuesto en el citado precepto constitucional (en el Preámbulo del Estatuto de Cataluña se significa esta singularidad afirmando que “el pueblo catalán confirma y las Cortes Generales ratifican el presente Estatuto”).

⁷⁰ Hacemos notar que no se dice “pueblo riojano”, sino pueblo.

⁷¹ Por obvio que resulte, hemos de recordar con SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA que las nacionalidades y regiones a las que se refiere el artículo 2 de la Constitución no tienen poder constituyente; los estatutos remiten a la Constitución que es la norma que los instituye. “Los estatutos no son manifestación de un poder constituyente de las nacionalidades y regiones, que sólo corresponde en nuestro ordenamiento al pueblo español en su conjunto, en el que reside la soberanía, lo que sí es el caso de las constituciones de los estados miembros de la Federación (...) los estatutos no denotan un poder constituyente originario (...) son quienes crean las Comunidades Autónomas y no al revés”. Más adelante insiste en esta idea, apuntando que sólo manifiestan “una cierta potestad semiconstituyente que necesita ser completada por las Cortes Generales” y reitera que el Estatuto “no trae causa de un poder constituyente propio, como facultad de una nación de disponer de sí misma, decidiendo su forma política de modo libre, que, en nuestro caso, en cuanto manifestación eminente de soberanía, sólo le corresponde al pueblo español”. Por eso concluye que el Estatuto “no remite a un poder incondicionado, soberano propio, sino a la Constitución como norma que lo instituye y limita” (SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: “Las reformas estatutarias y sus límites”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, enero-abril de 2004, INAP, págs. 111, 112 y 117).

⁷² Al destacar los datos básicos del concepto jurídico “nación” a partir de las proclamaciones de los textos constitucionales sobre la misma como sujeto del que emana todo el poder del Estado o en el que se reside la soberanía, es importante advertir, como hace IGNACIO DE OTTO, que dicha soberanía debe entenderse en el sentido jurídico del término:

“No se trata del poder efectivo de creación de un orden fácticamente vinculante, al que podría remitirnos la palabra poder, empleada con tanta frecuencia como impropiedad e imprecisión, sino que se trata de una cualidad jurídica, la facultad de emanar normas obligatorias y válidas como fuente última de esta obligatoriedad y validez, esto es, sin estar vinculado por ninguna norma previa (...) ese poder del que la nación es titular es ejercido por ésta en los límites de la Constitución”. En esta línea hace notar que “un acto de violación de la Constitución no deja de ser antijurídico y anticonstitucional por el hecho de que esté avalado por la voluntad unánime de la comunidad nacional (...) la voluntad nacional, por tanto es el fundamento del Derecho, pero sólo en virtud de una prescripción del propio Derecho y con arreglo a los procedimientos que ese Derecho establece (...) El Derecho se funda en la nación pero ésta se funda

αλετηρεια

en el Derecho” (IGNACIO DE OTTO Y PARDO; voz “Nación”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. XVI, ed. Francisco Seix, Barcelona, 1978, pág. 792).

⁷³ GARCÍA-PELAYO, M.: “*Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. El Estado Social y democrático de Derecho en la Constitución Española*”, en “*Obras Completas (II)*”, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 1655 y 1656. A esta clase de normas fundamentales o constitutivas del Estado pertenece, dice GARCÍA PELAYO, el precepto que determina que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Según dicho autor, esta norma del artículo 2 de la Constitución Española, junto con otras dos contenidas en su artículo 1 (España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho y la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria, apartados 1 y 2, respectivamente), integran los tres preceptos fundadores que configuran lo que podemos designar como “la esencia o sustancia de la Constitución Española”.

⁷⁴ En declaraciones que figuran en el diario *El País* de 16 de noviembre de 2005, el Presidente de la Generalitat, Pascual Maragall, afirma que el núcleo estatutario consta de dos ejes: financiación y nación, de manera que considera que el Estatuto debe definir a Cataluña como nación, porque el equilibrio que supuso diferenciar en la Constitución entre regiones y nacionalidades “se ha roto” y “ha perdido fuerza”. Según Pascual Maragall, “el término nacionalidad ya no sirve y si no es nación ¿qué otra cosa nos queda?”.

⁷⁵ Es cierto que el término “nación”, como se dice en las conclusiones del dictamen encargado por la Ejecutiva Federal del Partido Socialista sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña, admite esa dimensión teórica o especulativa, porque está relacionado con múltiples y contradictorias construcciones doctrinales. No les falta razón, por tanto, a FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, JAVIER GARCÍA ROCA, MANUEL MEDINA GUERRERO y ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ cuando emplean ese calificativo. Pero a renglón seguido hemos de decir que en relación con la propuesta de Estatuto de Autonomía para Cataluña, el término en cuestión tiene ante todo una dimensión jurídica y unas consecuencias claras de esa misma índole, como se deduce de los antecedentes parlamentarios, formulaciones y fundamentaciones empleadas en aquella.

⁷⁶ Hace tiempo que se señalaron puntos concretos en los que podría traducirse la pretendida regulación asimétrica ligada –ahora de manera más clara– a la diferencia que teóricamente ha de existir en este plano entre las Comunidades Autónomas que se consideran naciones y las que sólo son regiones o “nacionalidades”, y ello aun admitiendo una “posterior generalización a otras Comunidades Autónomas”. En este sentido, FERRÁN REQUEJO, propuso, entre otros ejemplos de regulación asimétrica, la concreción de la misma en la utilización de los símbolos propios de la colectividad nacional en relación a los de otros niveles de organización (Estado, Unión Europea), la modificación de la composición del Tribunal Constitucional para que reflejase el carácter plurinacional del Estado o la federalización del poder judicial [*Claves de Razón Práctica*, núm. 59, 1996, págs. 24 a 37. Tomo la cita de Blanco Valdés (nacionalidades históricas..., op. cit. pág. 53)]

⁷⁷ TAJADURA TEJADA, J.: “La función política de los preámbulos constitucionales”. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Estudios Constitucionales*, México, núm. 5, julio-diciembre, 2001. Este artículo se puede consultar en la siguiente página web: www.ejournal.unam.mx/cuestiones.

El mismo autor ha significado el valor de los preámbulos en estos otros trabajos: *El preámbulo constitucional*, Comares, Granada, 1997, págs. 19 y ss. y en “Exposiciones de motivos y preámbulos”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 44, 1998. También en la siguiente obra colectiva: *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,

αλετηρία

2001. Ya en la primera mitad del siglo pasado, PÉREZ SERRANO, siguiendo dicha tesis, destaca que los preámbulos constitucionales no son sólo una fórmula solemne de introducción, sino enunciación compendiosa del fin al que aspira y del origen de donde procede la obra constitucional (...) la encarnación misma de la Constitución (PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución Española (9-XII-1931)*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, págs. 51-52, citado por JAVIER TAJADURA, en su referido artículo sobre la función política de los preámbulos.

Desde una perspectiva más general, nos remitimos al siguiente trabajo de TOMÁS REQUENA LÓPEZ: *Sobre la función, los medios, y los límites de la interpretación de la Constitución*, Comares, Granada, 2001.

⁷⁸ La STC 132/1989, de 18 de julio, al abordar la impugnación por inconstitucionalidad de un párrafo del apartado cuarto del preámbulo de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, declara que no cabe pronunciamiento por parte del Tribunal, Constitucional, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder apreciar, por tanto (en línea de lo que ya disponía la STC 36/1981) que pueda dar lugar a una vulneración constitucional. Ahora bien, que no tenga valor normativo no equivale a decir que carezca de valor jurídico, que es cosa bien distinta.

⁷⁹ Siendo el Estatuto de Autonomía la manifestación jurídica por excelencia del autogobierno, y no un instrumento jurídico cualquiera, sino la norma de cabecera, la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a partir de la cual construir un ordenamiento jurídico territorial diferenciado del estatal, se evidencia la asociación existente entre la consideración de Cataluña como nación y la invocación de los derechos históricos del pueblo catalán, que vendrían a aportar el complemento necesario para la construcción del orden jurídico-político que se reivindica como nación, tal y como se ve con los antecedentes y consideraciones que se recogen en este trabajo. Y es que entre los factores de cohesión de una nación siempre ha ocupado un papel privilegiado -junto a los lingüísticos, culturales e históricos en general, territoriales, etc.- la posesión de unas leyes propias, “*l’ordinamento de appartenenza*”, evocándose la cita “*ex natione mea professus sum lege salica vivere oppure natione et lege Alamanna*” [v. CHAPPELLI: “La formazione storica del Comune cittadino in Italia”, in arch. stor. it., 1927, e Firenze, 1967, 68; la cita es de V. CRISAFULLI y D. NOCILLA y se encuentra en la descripción de la voz “nación”, *Enciclopedia del Diritto* (op. cit., pág. 791, nota 15)]. Significativo es también el epígrafe que PAOLO CARROZZA introduce, en relación con el término analizado, bajo el rótulo “Il processo di formazione degli stati nazionali: uno statu, una nazione, un diritto, una lingua” (*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, págs. 132 y ss.). En este mismo apartado cabe recordar que según SIEYÈS (*Qu’est-ce le Tiers Etat*), la nación está formada por el conjunto de ciudadanos iguales en derechos, sin privilegios ni discriminaciones; el conjunto de asociados que viven bajo una ley común y están representados por una misma legislatura. En efecto, tal y como ha destacado FRANCESC DE CARRERAS SERRA recientemente, en la concepción de Sieyès se encuentran, explícita o implícitamente, los elementos clave del concepto jurídico de nación y entre ellos se apunta el de la residencia estable en un territorio de un conjunto de individuos sometidos al mismo ordenamiento jurídico, junto al de la soberanía, entendida como la capacidad originaria de crear Derecho, estableciendo mandatos obligatorios para todos (“El sentido del término nación en la Constitución Española”; *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 40-2006, *Constitución y Democracia*, pág. 11).

Por ser evocadoras del papel que en la cohesión de una nación puede representar el Derecho, traigo a colación también las palabras de PÉREZ SERRANO cuando destaca la opinión del profesor Federico De Castro (*Derecho Civil de España*, parte general, parte II, cap. II) sobre la tarea codificadora que se abordó en el siglo XIX, poniendo de relieve que el Código, a diferencia de la Recopilación, “supone una visión total del mundo, la consciencia de una serie de principios rectores que dan unidad orgánica al

αλετηρία

ordenamiento de la sociedad”. Pérez Serrano dice a este respecto que “si el propósito triunfa, si la codificación se logra hay una condensación de ideas con acrecida fuerza de expansión; valor ejemplar de la obra, por su carácter monumental y su estabilidad; aparición de un nuevo centro de seguridad jurídica y de permanencia institucional para la nación que la realiza; aportación de una herramienta eficaz para la seguridad jurídica, y con ello para la unión política y social del propio pueblo”. En esta línea señala que si la Constitución de un Estado viene a ser también un Código, el Código político, se comprenderá fácilmente el influjo que el movimiento constitucionalista ejerce en la tarea de codificación de las distintas ramas del Derecho. “Los estímulos –dice- son iguales: racionalismo desbordado, ansia de uniformidad, vehemente anhelo de implantar una igualdad jurídica que supere privilegios y arrincone todo régimen de castas dentro del país” (PÉREZ SERRANO, N.: “Constitucionalismo y Constitución”, artículo publicado en el número extraordinario de la Revista General de Jurisprudencia y Legislación, conmemorativo de su centenario, aparece en *Escritos de Derecho Político, II*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 721). La aspiraciones del racionalismo a favor de la uniformidad jurídica, en el entendimiento de que así lo exige el principio de igualdad son patentes en la Constitución de 1812: Los códigos civil, criminal y de comercio “serán unos mismos para toda la monarquía” (art. 258); la unidad en la codificación marcha de la mano con la unidad de fuero para toda clase de personas (art. 248, con la excepción de los fueros eclesiástico y militar de los arts. 249 y 250, y la posibilidad de Tribunales Especiales en el art. 278); manifestación también de ese principio de igualdad es el artículo 339, donde se ordena el reparto de contribuciones en proporción a las facultades de los españoles “y sin excepción ni privilegio alguno”; el artículo 368 establece que el plan general de enseñanza será único para todo el reino”. Bien distinto es hoy este entendimiento, en un Estado políticamente descentralizado, con Asambleas Legislativas en las distintas Comunidades Autónomas facultadas para aprobar leyes que son expresión de políticas propias, sólo en ocasiones limitadas por normas estatales de carácter básico o dictadas al amparo del artículo 149.1.1.^a o de los títulos horizontales que permanecen en poder del Estado.

⁸⁰ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII legislatura, núm. 208, de 11 de julio de 2005.

⁸¹ La conexión de este planteamiento con la premisa de la preexistencia de Cataluña como pueblo (nación) políticamente organizado y con un Derecho propio es evidente cuando el mentado voto se refiere a que el actual Presidente de la Generalidad es el número 127, siendo su antecesor Berenguer de Cruïlles (1359-1362). Por eso se considera que el Estatuto debe proceder a la actualización de tales derechos, al ser en éste donde debe tener lugar esa tarea, según las SSTC 123/1984 y 94/1985. Incluso se propone, con valor simbólico, pero importante, una derogación expresa de los Decretos de Nueva Planta de 1716, mediante los cuales fueron abolidas las instituciones jurídicas y políticas propias de Cataluña (págs. 53-55).

⁸² *Catalunya i els drets històrics*. IEA, Barcelona 2001.

⁸³ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII legislatura, núm. 208, 11 de julio de 2005, págs. 85 y ss.

⁸⁴ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII legislatura, núm. 211, de 28 de julio de 2005.

⁸⁵ GARCÍA-PELAYO, M.: *El proyecto constitucional y los derechos históricos*, en “*Obras Completas (III)*”, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pág. 3172). En esa tarea de la derogatoria observa que “en nombre de la historia se pretenden anular jurídicamente ciento cuarenta años de historia, con la consecuencia de que el llamado «derecho histórico» se transforma en su contrario: en útil de la razón política instrumental para cancelar lo establecido por un proceso histórico más que secular”.

⁸⁶ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: “Constitución y derechos históricos”, en la obra colectiva *La democracia constitucional*, estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente (editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el Congreso de los Diputados, el Tribunal

αλετηρία

Constitucional, la Universidad Complutense de Madrid y la Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 2002, págs. 1179 y ss.). Da cuenta el autor (op. cit., págs. 1179 y 1180) de diferentes estudios sobre el tema, citando, entre otros, a TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Los derechos históricos de los territorios forales*, Madrid, 1985; JAVIER CORCUERA: “Derechos históricos de los Territorios Forales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-7; MARÍA LOJENDIO: *La disposición adicional primera de la Constitución española*, Oñate, 1988, y el propio JUAN JOSÉ SOLOZABAL: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998.

⁸⁷ En referencia a HERRERO DE MIÑÓN: *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, 1998.

⁸⁸ Exigencia inexcusable, como puede verse en la exposición que realiza CORCUERA ATIENZA, J.: “La constitucionalización de los derechos históricos. Fueros y autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984.

⁸⁹ CONTRERAS CASADO, M.: “De lo autonómico y su equipaje histórico, consideraciones sobre la historicidad, lo diferencial y la formación del Estado de las Autonomías”, en la citada obra colectiva *La democracia constitucional, estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, págs. 1203 y ss.

⁹⁰ Utiliza la calificación de APARICIO PÉREZ, M. A.: “Una interpretación textual del Título VIII de la Constitución”, en *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política* (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido), Barcelona, Cedecs, 1999.

⁹¹ En los siguientes términos destaca el Consejo Consultivo las concreciones más significativas que derivan de ese reconocimiento: “Así, en el caso del Estatuto vasco, los artículos 3 (restablecimiento y actualización de la organización de sus instituciones), 10.1 y 34 (demarcaciones territoriales municipales y régimen jurídico de carreteras y caminos), 16 (enseñanza), 17.1 (policía autónoma), y otros en el mismo sentido. Y en el caso de Navarra los artículos 2.1 (referencia específica a la Ley de 25 de octubre de 1839 y a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841), 3 (integración en el régimen foral de todas aquellas facultades y competencias compatibles con la unidad constitucional, ordenación democrática de las instituciones representativas forales), 39.1 (atribución de competencias que continuaba ejerciendo al amparo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841), y otros en el mismo sentido. Es decir, tanto en el caso vasco como en el caso navarro, la aprobación de los respectivos Estatutos de autonomía fue el momento decisivo, de acuerdo con la previsión establecida en la disposición adicional primera de la Constitución, para llevar a cabo la actualización de los derechos de los territorios forales”.

⁹² LUCAS VERDÚ, P.: *Teoría general de las relaciones constitucionales*, Dykinson, 2000, pág. 115.

⁹³ La introducción del adverbio también responde a una enmienda de adición del Grupo Parlamentario Socialista – Ciudadanos por el Cambio (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII legislatura, núm. 223, de 30 de septiembre de 2005, págs. 9 y 10). Dicha enmienda apuesta también por reforzar la prescripción general sobre los derechos históricos, después de que el Consejo Consultivo hubiera afirmado que no constituyen un título autónomo de atribución de competencias (FJ II.5 del dictamen 269/2005).

⁹⁴ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII legislatura, núm. 208, 11 de julio de 2005.

⁹⁵ La historia entendida en referencia al sujeto colectivo “nación”, uno de cuyos elementos son las leyes y una peculiar organización, junto a otros como la lengua, la cultura, vivencias y comunidad de ascendencia, religión, etc. Todas estas partes o elementos son según BAUER interactuantes, es decir, forman un sistema y no son mera agregación, pero dentro de este sistema todos y cada uno de sus componentes están subordinados al factor histórico que es la causa eficiente que determina y produce a los demás y sólo por referencia al cual éstos cobran significación como factores constituyentes de una

αλετηρία

nación (se exponen estas consideraciones en GARCÍA PELAYO, M.: “*La Teoría de la nación en Otto Bauer*”, en *Obras completas* (II), Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pág. 1.931).

⁹⁶ La redacción procede de la enmienda transaccional en relación con las 397bis, 397ter y 399, presentadas por los Grupos Parlamentarios de ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA, SOCIALISTES- CIUTADANS PEL CAMBI, E INICIATIVA PER CATALUNYA VERDS-ESQUERRA ALTERNATIVA (Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII legislatura, núm. 223, de 30 de septiembre).

⁹⁷ Concretamente, en la disposición adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco (LO 3/1979, de 18 diciembre) se prescribe lo siguiente: “*La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.*”

Asimismo, la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, establece que: “*La aceptación del régimen establecido en la presente ley orgánica no implica renuncia a cualesquiera otros derechos originarios e históricos que pudieran corresponder a Navarra, cuya incorporación al ordenamiento jurídico se llevará a cabo, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 71.*”

En el Estatuto de Autonomía de Aragón (LO 8/1982, de 10 agosto) es la adicional tercera la que dispone: “*La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia. Los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición Adicional Primera de la Constitución.*”

⁹⁸ Discutible porque como expone TAJADURA TEJADA, haciéndose eco de la tesis del profesor BALAGUER CALLEJÓN (“La constitucionalización del Estado Autonomico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, Murcia, págs. 129-160) la equiparación competencial entre las diversas Comunidades Autónomas es una exigencia inevitable de un proceso autonómico racionalizado (BALAGUER). “El mantenimiento de un verdadero Estado implica la aceptación de la homogeneidad o simetría en la disposición territorial de su organización. A lo que cabe añadir que resulta técnicamente difícil organizar un poder que no se distribuye de modo igual en todo el territorio. La reforma propuesta tendría la gran virtualidad de poner fin a cualquier desigualdad entre los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas” (en *Reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*, Foro “La estructura territorial del Estado”, comentarios a la ponencia del profesor CARLES VIVER I PI-SUNYER, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 74 y 75).

Esta opinión de TAJADURA TEJADA (“La reforma de la Constitución territorial: una reflexión desde la perspectiva de la consolidación y perfeccionamiento del Estado autonómico...”, op. cit., págs. 374 y 375) se hace patente también con la cita de las siguientes palabras, pronunciadas por TOMÁS Y VALIENTE en una conferencia en la Universidad Carlos III de Madrid: “Hay que dar por terminado el proceso constituyente. Un Estado no puede permanecer indefinidamente en proceso constituyente sin poner en riesgo la unidad de la sociedad política subyacente, la unidad de la nación...” (TOMÁS Y VALIENTE, F.: “Raíces y paradojas de una conciencia colectiva”, en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, CEC, Madrid, 1993, pág. 205).

⁹⁹ CONTRERAS CASADO: “De lo autonómico y su equipaje histórico, consideraciones sobre la historicidad, lo diferencial y la formación del Estado de las Autonomías”, en la citada obra colectiva *La*

αλετηρία

democracia constitucional, estudios en homenaje al profesor FRANCISCO RUBIO LLORENTE, pág. 1.213. Termina el autor recordándonos que abusar del recurso a la historia, a estas alturas de la construcción de nuestro Estado autonómico, ya creemos saber a qué conduce: a la situación de vernos arrastrados por el mismo impulso de aquel personaje de ficción creado por José Saramago (1993) –el corrector de pruebas Raimundo Silva- que debiendo ejercer su oficio sobre un libro histórico por encargo de la editorial acaba cambiando el texto de la historia del cerco de Lisboa del año 1147 y reinventando la realidad de lo sucedido en aquel episodio medieval. En este mismo sentido, ROBERTO BLANCO VALDÉS (“Nacionalidades históricas y regiones sin historia algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías”, *Parlamento y Constitución*. Anuario, Cortes de Castilla-La Mancha- Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 1, 1997) recuerda que ERNEST RENAN dejó escrito en su celeberrimo ensayo *Qu’est que c’est une nation* que “el olvido -y hasta el error histórico apunta Valdés- son un factor esencial en la creación de una nación, de modo que el progreso de los estudios históricos es a menudo un peligro para la nacionalidad” (la cita se refiere a la edición de RENAN, E., *¿Qué es una nación?*, publicada en Alianza Editorial, Madrid, 1987, pág. 65).

¹⁰⁰ CARRERAS SERRA, FRANCESC DE: “El sentido del término nación en la Constitución Española”; *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 40-2006, *Constitución y Democracia*, págs. 38 y 40).

¹⁰¹ La referencia al artículo 2 de la Constitución no figuraba en el texto de la propuesta de reforma elaborado por la Ponencia (BOPC, VII Legislatura, núm. 208, de 11 de julio de 2005), ni tampoco en el dictamen de la Comisión (BOPC, VII Legislatura, núm. 213, de 1 de agosto). Procede, casi literalmente, de una enmienda de Iniciativa per Catalunya Verds- Esquerra Alternativa (BOPC, VII legislatura, núm. 223, de 30 de septiembre de 2005, pág. 9).

¹⁰² ARGULLOL MURGADAS, ENRIC: “Las vías para la construcción de la diversidad de modelos autonómicos”, en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 107 y ss. Citado por ROBERTO L. BLANCO VALDÉS en el artículo ya referido en varias ocasiones.

¹⁰³ En esta dirección subraya la diferencia entre los sistemas de puesta en marcha del proceso estatutario, que se situaría como pieza importante para la defensa la heterogeneidad, y la peculiaridad misma de la reforma estatutaria, así como el contenido distinto o diferenciado de los propios Estatutos, o la diversidad competencial, cuya progresiva igualación no habría de suponer que se rompa por completo la “asimetría o la heterogeneidad que está en la base del proyecto territorial de la Constitución” (*ibidem*).

¹⁰⁴ Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, VII legislatura, núm. 208, de 11 de julio de 2005.

¹⁰⁵ SÁNCHEZ AGESTA, L. Y GOIG MARTÍNEZ, J.: Artículo 2.º- “Las autonomías”. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL, tomo I, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, págs. 190 y 191.

¹⁰⁶ CORCUERA ATIENZA, J.: “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”, en *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, págs. 19 y ss.

¹⁰⁷ GARRIDO FALLA, F.: “El Estado de las autonomías territoriales”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 1, 1987, pág. 18.

¹⁰⁸ TOMÁS Y VALIENTE, F.: “Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional”, Informe Nacional España, 1984.

¹⁰⁹ PORTERO MOLINA, J.A.: “Principio democrático y principio de autonomía”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 1, pág. 419.

αλετηρία

¹¹⁰ Se refiere a la constatación de CRUZ VILLALÓN en el sentido de que, tras la fugaz referencia del artículo segundo de la Constitución, la dualidad nacionalidades - regiones desaparece por entero (CRUZ VILLALÓN P.: “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, op. cit., pág. 55).

¹¹¹ RUBIO LLORENTE, F.: “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución (antes de acometer su reforma)”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 25, 1992, pág. 14. En efecto, manifiesta RUBIO LLORENTE que no hay ningún precepto en la Constitución que establezca una correlación necesaria y permanente entre la diferencia sociológica a la que estarían apelando los términos nacionalidad y región, y la diferencia jurídica que implican los distintos niveles de autonomía.

¹¹² TAJADURA TEJADA, J., en *Reforma de los Estatutos de Autonomía, con especial referencia al caso de Cataluña*, Foro “La estructura territorial del Estado”, comentarios a la ponencia del profesor CARLES VIVER I PI-SUNYER, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 75 y 76, nota 9).

¹¹³ BALAGUER CALLEJÓN, F.; CÁMARA VILLAR, G.; LÓPEZ AGUILAR, J.F.; CANO BUESO, J.; BALAGUER CALLEJÓN, M.L., Y RODRÍGUEZ VERGARA, A.: *Derecho Constitucional*, op. cit., pág. 275.

¹¹⁴ A su través las Cortes Generales hicieron uso de la posibilidad concedida por la Constitución, por motivos de interés general, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales, en los términos previstos en el artículo 144.c) de la Constitución Española. El mismo precepto fue utilizado para la incorporación de Segovia al proceso de constitución de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por la vía del artículo 143; incorporación que se produjo mediante la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo.

¹¹⁵ Es de recordar también que Canarias y Valencia, que accedieron al autogobierno por el procedimiento del artículo 143, vieron de inmediato complementadas sus competencias por vía extraestatutaria, mediante las Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, aprobadas al amparo del artículo 150.2 de la Constitución Española.

¹¹⁶ CONTRERAS CASADO, M.: “De lo autonómico y su equipaje histórico, consideraciones sobre la historicidad, lo diferencial y la formación del Estado de las Autonomías”, en la citada obra colectiva *La democracia constitucional*, estudios en homenaje al profesor FRANCISCO RUBIO LLORENTE, pág. 1204.

¹¹⁷ En concreto, SÁNCHEZ AGESTA Y GOIG MARTÍNEZ critican, por incorrecta, la definición del Diccionario de Términos Autonómicos editado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 1993, al afirmarse en él que “son nacionalidades los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (disposición transitoria segunda). Se denominan también nacionalidades históricas o Comunidades Autónomas históricas. Son Cataluña, País Vasco y Galicia” (art. 2 CE, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, op. cit., págs. 194 y 195).

¹¹⁸ Para reflexionar sobre si hoy sigue teniendo sentido esta diversidad de denominaciones con o sin el calificativo histórico, acudimos a las siguientes palabras de FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, pronunciadas durante un debate celebrado en 1994 sobre «uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas», ante la respuesta que hubo de dar a un interviniente que reivindicaba que Castilla-León, en cuanto a historicismo, tiene todo el que se quiera: “ (...) Lo que tiene Castilla-León es tanta antigüedad o más que nadie. Quizás Asturias más, si nos remontamos al reino astur o al reino astur-leonés, pues más o menos; al igual que los primeros condados catalanes o más o menos que Navarra. Desde este punto de vista hago una observación que nadie ha hecho, pero que me apetece hacer con el permiso del moderador y de Uds. Suprimamos de una vez la estúpida expresión de comunidades históricas, porque eso no

αλετηρία

significa nada claro. ¿Comunidades históricas, qué son? Las tres que por haber tenido un estatuto –por cierto, que el de Galicia de aquella manera, en mil novecientos treinta y tantos– ya son históricas, pues pequeña historia es la que tienen, bien reciente es. ¿Comunidades históricas, qué quiere decir?, ¿Qué ahora mismo son el soporte territorial de lo que fueron antes reinos de la Corona de Aragón o de la Corona de Castilla? Pues entonces, naturalmente, comunidades históricas no son sólo Cataluña, País Vasco (...), porque tan histórica es Aragón, como Castilla y León” (“Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas, en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional”, IEA, Generalitat de Cataluña, Barcelona, 1995, pág. 66; el debate se produce en el Seminario del mismo título organizado por el Institut d’Estudis Autònomic). Tomo la cita de ROBERTO BLANCO VALDÉS: “Nacionalidades históricas y regiones sin historia (algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías)”, *Parlamento y Constitución*. Anuario, Cortes de Castilla-La Mancha- Universidad de Castilla-La Mancha, núm. 1, 1997.

¹¹⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F.; CÁMARA VILLAR, G.; LÓPEZ AGUILAR, J.F.; CANO BUESO, J.; BALAGUER CALLEJÓN, M.L., Y RODRÍGUEZ VERGARA, A.: *Derecho Constitucional...*, pág. 276.

¹²⁰ RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: Artículo 152.º - “Estructura institucional de las Comunidades Autónomas”. *Comentarios a la Constitución Española* de 1978, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL, Cortes Generales-Edersa, tomo XI, Madrid, 1996, pág. 402). Se podía saber, dice este autor, que todas las Comunidades Autónomas llegarían a ese grado de autonomía –más bien era previsible-, pero no cuándo llegarían (*dies certus an incertus quando*).

¹²¹ Curiosamente, entre los argumentos a favor del trato diferencial o asimétrico que supuestamente anida en la Constitución, no hemos visto reflejado –con excepción del estudio de ARGULLOL MURGADAS al que después aludiremos- el que podría deducirse de esta divergencia constitucional, “persistente” y no transitoria, en el sentido de que no está prevista la uniformidad de procedimientos, con el añadido del refrendo, ni en el momento de producirse la nivelación u homogeneización competencial que se permite (art. 148 CE), pasados cinco años, mediante la sucesiva ampliación de competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 de la Constitución (art. 148 CE), ni en posteriores reformas que pudieran tener lugar, producida ya la igualación del techo competencial, en otros aspectos, las cuales exigirán incondicionadamente dicho refrendo cuando afecten a las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 151.

¹²² Recuérdese, en este sentido, que ARGULLOL MURGADAS (“Las vías para la construcción de la diversidad de modelos autonómicos”, en *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, op. cit.) subrayó la diferente regulación de la reforma estatutaria entre los elementos jurídicos diferenciadores que, en teoría, permitirían construir, en conjunción con otros presentes en la Constitución, un estatuto singular o diferenciado para las Comunidades a las que aquella le resulta exigible. Son las Comunidades del artículo 151 de la Constitución, esto es, las llamadas históricas, a las que se sumó Andalucía.

¹²³ Sí cabe señalar que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana camina en esta dirección. En efecto, el artículo 61.2 del Estatuto vigente dispone: “*Los trámites posteriores a la aprobación por las Cortes Valencianas de la modificación pretendida serán los mismos que se requirieron para la aprobación del presente Estatuto*”. Según la proposición de ley presentada por las Cortes Valencianas, el nuevo artículo 81 que se propone (v. BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, serie b: proposiciones de ley, 15 de julio de 2005, núm. 196-1), ubicado en el Título X bajo el título “Reforma del Estatuto”, se refiere en su apartado 3 a la tramitación de la proposición de ley en las Cortes Generales, con la especificación de la presencia de una delegación de Les Corts en la

αλετηρία

revisión del texto. En su apartado 4 se contempla el caso de que las Cortes Generales no aprueben o modifiquen la reforma propuesta, disponiéndose que el texto se devolverá a Les Corts para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución o modificación y proponiendo soluciones alternativas. Para el supuesto de que las Cortes Generales aprobaran la reforma propuesta, el apartado 5 inserta como novedad que “*el Gobierno de España autorizará al Presidente de la Generalitat para que éste convoque el correspondiente referéndum de ratificación en el plazo de seis meses a contar desde la votación final en las Cortes Generales*”. Si el proyecto resultara ratificado –sigue dicho apartado–, se procederá por el Presidente de la Generalitat a la elaboración de un texto consolidado del Estatuto que será remitido al Presidente del Gobierno de España para que el Rey lo sancione, promulgue y ordene su publicación en el plazo de quince días, como establece la Constitución Española”.

¹²⁴ Términos comúnmente manejados en la doctrina.

¹²⁵ Ya no valen los argumentos que empleó para esa primera etapa MUÑOZ MACHADO, considerando que sería poco consecuente interpretar la Constitución “en el sentido de que ha hecho más fácil el procedimiento para aprobar el Estatuto entero (que no exige referéndum) que para modificar cualquier artículo del mismo, aunque no sea esencial”. En aquel momento, según su parecer, había de entenderse que la Constitución seguía en esta cuestión la técnica del *contrarius actus*, para imponer referéndum de reforma sólo en los casos en los que también fue preciso para aprobar el Estatuto. Es así, que el propio autor señala que sí le parece admisible que cuando se haga uso de la posibilidad del artículo 148.2, elevando el techo competencial, se incorpore el referéndum para las reformas sucesivas, pues, en otro caso, producida esa equiparación, se mantendría una diferencia en cuanto a la rigidez del Estatuto que resultaría injustificadamente discriminatoria (MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, pág. 307).

¹²⁶ CARRERAS FRANCESC de: Intervención en el III debate, *Ante el Futuro del Senado*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1996; la cita se encuentra en CONTRERAS CASADO, op. cit., pág. 1.207.

¹²⁷ Más allá de lo previsto en nuestra Constitución, la apelación a los derechos históricos como fuente de legitimidad y de amparo para el ejercicio de competencias no contempladas en aquélla o previstas en otros términos está reñida con la idea del racionalismo jurídico y entronca más bien con la doctrina de Burke y de los liberales doctrinarios franceses, que sostuvieron la legitimación de las instituciones en la historia y la idea de Constitución como norma que había de limitarse a reflejarla por escrito, lo que a la postre viene a debilitar la virtualidad jurídica de aquélla y su consideración como norma fundamental que instaura un orden de convivencia para el futuro con la sola legitimidad que proporciona el principio democrático.

¹²⁸ LAMO DE ESPINOSA, E.: “¿Importa ser nación?”; *Revista de Occidente*, núm. 301, junio de 2006 (págs. 118 a 139).

αλετηρεια