

SISTEMA

251

252

ENCARNA CARMONA CUENCA

¿Regiones, nacionalidades o naciones?
Desarrollo autonómico y propuesta federal

SEPTIEMBRE 2018

¿Regiones, nacionalidades o naciones? Desarrollo autonómico y propuesta federal

Regions, nationalities or nations? Autonomous development and federal proposal

Encarna Carmona Cuenca
(Universidad de Alcalá)
e.carmona@uah.es

RESUMEN

En este trabajo se estudia el significado de los términos nación, nacionalidades y regiones en la Constitución española de 1978 y en los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta el desarrollo del Estado autonómico durante la vigencia de nuestra Norma Fundamental. La conclusión es que no hay una única definición de esos términos y que tampoco constituyen conceptos jurídicos claros. En concreto, de acuerdo con el Derecho internacional y el Derecho comparado, denominar un territorio como nación no implica el reconocimiento de un derecho de secesión. Se analizan, asimismo, las propuestas de reforma federal, incluso la constitución de un Estado federal plurinacional.

Palabras clave: *Regiones, nacionalidades, naciones, Estado autonómico, Estado federal, Estado federal plurinacional.*

ABSTRACT

In this paper I study the meaning of the terms nation, nationalities and regions in the Spanish Constitution of 1978 and in the Statutes of Autonomy, taking into account the development of the Estado autonómico during the validity of our Fundamental Norm. The conclusion is that there is no single definition of these terms and they are not clear legal concepts either. In particular, in accordance with international law and comparative law, denominating a territory as a nation does not imply the recognition of a right of secession. The proposals for federal reform, including the constitution of a plurinational federal State, are also analyzed.

Key words: *Regions, nationalities, nations, Estado autonómico, federal State, plurinational federal State.*

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo lleva como título una pregunta: «¿Regiones, nacionalidades o naciones?». Como son conceptos de muy difícil definición, trato de acercarme a ellos desde una perspectiva histórica, para intentar encontrar las diferencias y semejanzas entre ellos. De esta forma, comienzo con un acercamiento a las ideas de nación y de nacionalismo para, inmediatamente después, aplicar estos conceptos a la realidad histórica

*Recibido: 07/05/2018
Aceptado: 25/06/2018*

española, pues es imposible entender los conflictos actuales sin tener en cuenta los precedentes históricos. En el epígrafe 3 se aborda la cuestión de España como nación y de los nacionalismos periféricos.

Ante estas realidades, es preciso estudiar la respuesta que ha dado el Derecho en el constitucionalismo español a la conflictiva cuestión territorial. Así, en el epígrafe 4 se repasan algunos hitos, como la Constitución de 1869, el Proyecto de Constitución Federal de 1873 y la Constitución republicana de 1931.

Estos son los precedentes necesarios para entender cómo se ha diseñado la organización territorial en la Constitución española de 1978. En este trabajo no trato de analizar detenidamente esta organización territorial, que ha sido objeto de numerosísimos trabajos, sino de estudiar cómo se han utilizado los términos *nación*, *nacionalidades* y *regiones* y ver si es posible extraer una definición constitucional de estos conceptos.

El subtítulo del trabajo es: «Desarrollo autonómico y propuesta federal». He tratado de analizar cómo, en el proceso autonómico llevado a cabo en España desde la Transición, se han ido definiendo los conceptos de regiones, nacionalidades y naciones. En un primer momento, la Constitución parecía diferenciar nacionalidades de regiones para, en una fase posterior, optar por una *interpretación homogeneizadora*, que equiparase a todas las Comunidades Autónomas en cuanto a organización institucional y competencias.

A partir del año 2000 parece que hemos asistido a un nuevo periodo *diferenciador*, en el que algunas Comunidades Autónomas (¿las *nacionalidades*?) han procedido a una reforma de sus Estatutos en el sentido de aumentar los niveles de autonomía con respecto al resto de Comunidades. Incluso en un Estatuto de Autonomía (el catalán) ha aparecido el término *nación* para caracterizar a la Comunidad Autónoma.

En este marco, es importante hacer referencia al denominado *proceso independentista catalán*. Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que declaró inconstitucionales algunos preceptos del Estatuto catalán reformado de 2006, se ha iniciado un proceso que ha supuesto un reto a nuestro Estado de las Autonomías, tal y como fue diseñado por la Constitución española de 1978.

Finalmente, en el epígrafe 8 doy cuenta de algunas propuestas de reforma del Estado en clave federal, para concluir con unas reflexiones sobre los dilemas que plantea el intento de secesión de Cataluña. El horizonte de un Estado federal plurinacional se presenta como una posible vía para resolver los problemas y los déficits que se han planteado durante estos casi cuarenta años de Estado autonómico. Pero no sólo eso, a pesar de todas las dificultades y desencuentros de nuestros días, puede suponer también una propuesta ilusionante para profundizar en la democracia, para restaurar vínculos rotos y para desarrollar el régimen constitucional más exitoso de nuestra historia.

2. NACIÓN Y NACIONALISMO

El concepto de nación es un concepto histórico. No siempre han existido las naciones. Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva distinguen el concepto de pueblo y el concepto de nación y afirman que el pueblo es una realidad natural, es una estructura de la convivencia humana y se ha dado en todas las épocas históricas, pues el ser humano es un ser social. Sin embargo, la idea de nación tiene un origen histórico preciso, surgió en la Edad Moderna europea. Mientras que en la Edad Media las luchas entre los distintos reinos obedecían a enfrentamientos dinásticos, durante la Edad Moderna la consolidación de la prohibición de repartir el territorio a la muerte del rey entre va-

rios herederos hace que la población asentada en cada territorio vaya experimentando un proceso de integración que, con el tiempo, produce la aparición de vínculos nacionales¹. Este proceso se produjo de forma bastante similar en los tres grandes Estados-nación de la época: Inglaterra, Francia y España.

En el concepto de nación se dan dos elementos. Por una parte, existe una base sociológica constituida por la convivencia durante generaciones de un pueblo en un mismo territorio, compartiendo raza, lengua, cultura, religión, etc. Y, por otra parte, existe un elemento voluntarista, un deseo de vivir en común. Para ello, los padres de cada nación crean unos símbolos que pueden tener como base una persona (Juana de Arco en Francia, Gandhi en la India), una dinastía (los Tudor en Inglaterra), un monarca (los Reyes Católicos en España), un texto (la Declaración de Independencia de los Estados Unidos), una religión (el Judaísmo en Israel), etc. Aunque lo habitual es que cada nación cuente no con uno, sino con varios símbolos.

De esta forma, la nación es creada o definida por la conciencia que tengan de ella las personas que la componen. No importa el hecho de que algunos de los elementos sobre los que la idea nacional se construye sean erróneos o míticos (la pureza de la raza, el espacio vital, etc.), pues una definición falsa de la realidad puede convertirse en verdadera si la conducta posterior actúa eficazmente regida por esa idea. Alfred Cobban definía la nación en 1945 como una organización utilitaria, construida por la inventiva política para la consecución de fines políticos, incluyendo los económicos².

Voluntarista es también la conocida tesis defendida por Pasquale Stanislao Mancini en 1861 según la cual toda nación tiene derecho a autogobernarse, a convertirse en un Estado independiente en el concierto mundial. Es, precisamente, esa aspiración lo que define una nación, en la construcción de Mancini³.

Esta tesis nos lleva a la problemática relación entre nación y Estado. Es muy complejo llegar a una definición del Estado, no existe una, sino múltiples definiciones de este concepto y, además, en nuestros días asistimos a la denominada «crisis del Estado». Pero existe acuerdo en considerar que es una forma de organización social que implica la monopolización del poder político sobre un territorio y población determinados. El Estado también es un concepto histórico, que surge, asimismo, en la Modernidad europea⁴. Precisamente, el proceso de construcción del Estado en esos años es paralelo al de construcción de la nación y los primeros Estados europeos son considerados Estados-nación (Inglaterra, Francia, España).

Sin embargo, otras naciones tardaron mucho en constituirse como tales y una gran parte de ellas no han llegado a disponer de un aparato estatal propio. Se trata de comunidades nacionales que cuentan con una lengua, tradiciones, creencias religiosas, cultura y tradiciones comunes y, en ocasiones, ingredientes étnicos. Son naciones sin Estado, algunas de ellas porque no decidieron independizarse del marco político en

¹ Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Manual de Derecho Político I. Introducción y Teoría del Estado*, Tecnos, 1994, 3ª ed., pág. 147.

² Alfred Cobban, *The Nation State and National Self-Determination*, Collins, Londres y Glasgow, 1969, págs. 107 y sigs.

³ Citado por Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *op. cit.*, pág. 143. *Vid.*, en español, Pasquale Stanislao Mancini, *Sobre la nacionalidad*, ed. Antonio E. Pérez Luño, trad. Manuel Carrera Díez, Tecnos, Madrid, 1985.

⁴ Es la tesis aceptada generalmente en la ciencia política contemporánea, fue formulada por Hermann Heller en su obra *Teoría del Estado*, publicada inicialmente en 1934. *Vid.*, en español, Hermann Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

que se insertaban y otras porque no pudieron. Como consecuencia de guerras perdidas o de la imposibilidad de reunir a todos los grupos dispersos que participaban de un mismo tronco nacional, se han dado y se dan casos de dispersión de estas comunidades en distintos Estados⁵, como la minoría kurda, por ejemplo. Existen distintos instrumentos normativos en Naciones Unidas y en Europa, a partir de la Primera Postguerra Mundial, para proteger los derechos de estas minorías. En particular, en el marco del Consejo de Europa, se ha aprobado el Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales el 1 de febrero de 1995, que ha sido ratificado por España en 1998.

Esta aspiración de estatalidad no satisfecha de algunas naciones dio lugar a una ideología política conocida como *nacionalismo*. Fue alentada por la Revolución Francesa y sus aspiraciones de liberación frente al Estado absoluto, pero también por el Romanticismo político y su exaltación de las tradiciones, costumbres e historia inmemorial de los pueblos⁶.

El nacionalismo o, mejor dicho, los nacionalismos produjeron numerosos conflictos internos e internacionales. La burguesía nacionalista luchó en las revoluciones liberales contra el Estado absoluto y los distintos nacionalismos presentes en el Imperio Austro-Húngaro estuvieron en el origen de los conflictos que cristalizaron en la Primera Guerra Mundial.

Tras la Segunda Guerra Mundial, parecía que la división del mundo en dos bloques ideológicos (capitalismo occidental y comunismo soviético) había hecho desaparecer los problemas que había planteado el nacionalismo. En el bloque comunista, el marxismo propició ideales de fraternidad universal y los Estados dictatoriales aplastaron cualquier intento de rebelión en su interior. En el mundo occidental, el reconocimiento y protección de los derechos humanos pretendía crear una ciudadanía común que hiciese innecesaria la afirmación nacional. Sin embargo, con la caída de los regímenes comunistas a finales del siglo XX, los nacionalismos soterrados rebrotaron con inusitado vigor y dieron lugar a nuevas guerras en Europa y otros lugares, desafiando los logros de los Estados liberales y social-democráticos de Derecho. En nuestros días, el proceso acelerado de globalización económica y política, unido a una crisis económica generalizada, no ha evitado, antes bien parece que ha propiciado, el resurgir de los nacionalismos en varios lugares del mundo.

De esta forma, podemos afirmar que el nacionalismo no ha muerto. Sigue estando presente en las agendas nacionales y en el panorama internacional. El hilo argumental de esta ideología es sencillo. Siguiendo a Virgilio Zapatero, podemos resumirlo en tres afirmaciones: «a) La Humanidad se divide naturalmente en naciones, b) las naciones son reconocibles por ciertos rasgos naturales y c) la organización del poder político debe acomodarse a los límites de la nación a través del principio de autodeterminación»⁷.

Este autor nos muestra que este argumento consta de dos premisas –aparentemente fundadas en hechos objetivos– y una conclusión normativa que se deriva de los mismos. Pero afirma que las premisas no son sostenibles y tampoco puede derivarse una conclusión normativa a partir de ellas, salvo incurriendo en la *falacia naturalista*. En efecto, la historia muestra que las naciones no han existido siempre y tampoco es cierto que sean

⁵ Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *op. cit.*, pág. 146.

⁶ *Id.*, pág. 147.

⁷ Virgilio Zapatero, «Nacionalismo, autodeterminación y secesión». Conferencia pronunciada el día 26 de enero de 2018 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, texto aún no publicado, cedido por el autor, págs. 1-2.

reconocibles por ciertos rasgos naturales. Las naciones son, en expresión de Benedict Anderson, *comunidades imaginadas*, creaciones culturales de una élite nacionalista⁸.

En una lección magistral pronunciada por el historiador José Álvarez Junco el 31 de enero de 2018 ante la Comisión para la Evaluación y Modernización del Estado Autonómico del Congreso de los Diputados, éste afirmó que «las naciones no son fenómenos naturales ni eternos». Con referencia a nuestro país, dijo que «España no es eterna. Hace 5000 años no existía. Dentro de 3000 años no existirá. Cataluña tampoco»⁹.

3. ESPAÑA COMO NACIÓN Y LOS NACIONALISMOS PERIFÉRICOS

La cuestión de la idea de España como nación ha ocupado un papel fundamental en el debate político desde la transformación de España en un Estado autonómico operada por la Constitución de 1978. La visión de España como una entidad política multinacional, sustentada desde algunos nacionalismos periféricos, ha hecho que nos preguntemos si realmente podemos hablar de España como realidad nacional. El historiador Juan Pablo Fusi sostiene que la idea de la identidad nacional y de la construcción del Estado y de la nación son procesos complejos, abiertos y dinámicos donde las cosas no fueron inevitables y donde los hechos pudieron haber acaecido de otra manera¹⁰. Con ello sale al paso de una interpretación histórica que ha sostenido una idea «esencial» de España, como entidad trascendente e inmutable, interpretación sostenida durante los años de la Dictadura franquista. Sin embargo, admite que es posible hablar de España como nación, eso sí, en un contexto histórico determinado, contingente y no necesario.

Fusi afirma que, para determinar desde cuándo España llegó a ser una nación, resulta útil recordar las observaciones de Ortega y Gasset sobre el proceso de formación de las naciones¹¹ –hay que entender que se refería al mundo occidental–. Siguiendo a Ortega, Fusi distingue cuatro fases en este proceso: 1) El origen de las naciones, entre los siglos XI a XVI; 2) la construcción de los Estados-nación (desarrollo de instituciones, legislación, administración y formas de gobierno estatales) entre 1600 y 1800; 3) el auge de los nacionalismos, en el siglo XIX y primera parte del XX y 4) la era post-nacionalista, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con el surgimiento de los organismos internacionales y supranacionales.

Según este autor, parte de este esquema se adapta a la historia española casi a la perfección. Hacia el año 1500 (aunque España no fuese un Estado nacional unitario ni una nación soberana y aunque la unión de los Reyes Católicos fuera, en principio, una mera unión dinástica), los pasos hacia la formación de España como nación ya estaban dados. Fue bajo la dinastía de los Austrias cuando España se formó como nación. Entre 1520 y 1640, lo que ya se conocía indistintamente con los nombres de España o Monarquía

⁸ Citado por Virgilio Zapatero, *op. cit.*, pág. 2.

⁹ Para esta noticia, *vid.* el artículo de Miquel Alberola en EL PAÍS de 1 de febrero de 2018. *Vid.*, también, José Álvarez Junco, *Dioses útiles, naciones y nacionalismos*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2016.

¹⁰ Juan Pablo Fusi, *España. La evolución de la identidad nacional*, Temas de Hoy, Madrid, 2000, pág. 94. Puede verse, también, del autor: *La patria lejana. El nacionalismo en el siglo XX*, Taurus, Madrid, 2003 y *Historia mínima de España*, Turner, Madrid, 2012. *Vid.* también Antonio Morales, Juan Pablo Fusi y Andrés de Blas (dirs.), *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Fundación Ortega-Marañón y Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2013.

¹¹ En un curso sobre Velázquez que impartió Ortega en San Sebastián en el verano de 1947. *Vid.* Juan Pablo Fusi, *España... op. cit.*, págs. 94-95.

Hispánica se apoyaba en un entramado de instituciones comunes, símbolos unitarios y formas de vida cultural ampliamente compartidas. Así, por ejemplo: Un Estado y una Administración centralizados en torno a la Monarquía; la Corona como única fuente de soberanía y legislación; la religión católica como religión nacional, la fijación y extensión de la lengua española y la hegemonía internacional y poder militar de España¹².

Lo que no existió bajo los Austrias fue el sentimiento nacional ni la idea de patria. Estas ideas y valores fueron consolidándose a lo largo del siglo XVIII. Fue en ese siglo cuando España, de la mano del reformismo ilustrado, terminó de articularse definitivamente como nación. Este reformismo ilustrado llevó a cabo varias tareas «nacionales»:

- a) Centralización del Estado: unificación del gobierno y supresión de las instituciones privativas de Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares (Fueros, Cortes, *Generalitat*...). Todo ello se llevó a cabo, aunque no se unificaron ni el Derecho ni la moneda y aunque pervivieron las instituciones vascas y navarras.
- b) Creación de numerosas instituciones académicas y científicas como Reales Academias de la Lengua, de Historia, de Bellas Artes...
- c) Fomento desde el Estado de la producción y del crecimiento de la economía: Fábricas de armas, de tejidos, arsenales navales, construcción de carreteras, eliminación de aduanas interiores...
- d) Amplio debate intelectual sobre ideas y proyectos de reforma social (de la Iglesia, de la educación, de las costumbres...).

Así, pues, puede afirmarse que España era una entidad nacional considerablemente desarrollada a finales del siglo XVIII. La cuestión entonces es, siguiendo a Fusi, ¿por qué aquel patriotismo ilustrado del siglo XVIII no evolucionó en el siglo XIX de forma tranquila hacia un gobierno parlamentario y constitucional?¹³

El historiador afirma que se ha infravalorado la importancia de la larga y profundísima crisis que España experimentó desde 1790 hasta 1840, como consecuencia del impacto que sobre la política española tuvieron la Revolución Francesa y el Imperio napoleónico en que aquélla desembocó. Los sucesos de esa época ilustran bien esta crisis: La pérdida del poder naval español y, con ella, la interrupción del tráfico con América; la devastadora Guerra de la Independencia (1808-1813); la pérdida del imperio americano (1810-1825); el catastrófico régimen de Fernando VII y la Primera Guerra Carlista (1833-1840)¹⁴.

En la misma línea argumental, el también historiador José Álvarez Junco se pregunta: ¿Qué pasó para que el proyecto nacional no cuajase o no lo hiciese con la suficiente autoridad? La respuesta que da es la siguiente: La cultura nacionalista de corte estrictamente liberal, de carácter esencialmente laico, fue anulada por la resistencia de la visión católica que, tras algunas décadas de desapego de la idea nacional, acabó por monopolizar la idea de nación española. El Estado liberal español no fue capaz de dotarse de los instrumentos necesarios para esparcir y hacer arraigar las ideas de identidad nacional entre la población española¹⁵.

¹² *Id.*, págs. 95-97.

¹³ *Id.*, págs. 98-100.

¹⁴ *Id.*, págs. 100-101.

¹⁵ *Vid.* José Álvarez Junco, *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Santillana, Madrid, 2003 (5ª edición), págs. 305 y sigs.

El resultado es que la España del siglo XIX no fue capaz de articular un Estado liberal moderno. En buena medida, no fue capaz de articular un verdadero Estado. Las consecuencias fueron: La carencia de legitimidad política del Estado-nación creado en la primera mitad del siglo XIX y la débil articulación política y territorial del país. Durante el siglo XIX y buena parte del XX, España se constituyó como un país de centralismo legal, pero de localismo real en el que la localidad, la comarca, la provincia y la región fueron el verdadero ámbito de la vida social¹⁶.

La combinación, en la España del siglo XIX, de un nacionalismo español débil– debido a la acción insuficiente e ineficaz de un Estado pequeño y limitado– y de un fuerte localismo explicaría la aparición –en regiones donde ese localismo iba asociado a algún particularismo cultural– de los nacionalismos periféricos. Los particularismos de Cataluña, País Vasco y Galicia se derivaban de sus respectivas lenguas propias, así como de sus instituciones históricas, culturales y jurídicas.

En especial, merece la pena hacer una referencia al caso catalán. El historiador J. H. Elliot¹⁷ afirma que los reyes de la dinastía de los Austrias fueron monarcas absolutos en Castilla, pues así se lo permitían las leyes castellanas (especialmente tras la derrota de los Comuneros), mientras que en el reino de Aragón, dadas las competencias de las Cortes aragonesas, su poder fue mucho más limitado.

Fue el Conde Duque de Olivares, valido de Felipe IV y partidario de una política belicosa para defender el poder de la Monarquía, quien intentó someter a todos los reinos peninsulares a unas mismas leyes, las de Castilla. En el marco de las campañas contra Francia de la Guerra de los Treinta Años, colocó un ejército en la frontera catalana, exigiendo el reclutamiento de soldados catalanes. Los acontecimientos subsiguientes dieron lugar a la Revuelta popular, apoyada por la nobleza, conocida como *Corpus de Sang*, a la subsiguiente *Guerra dels Segadors* y a la proclamación de la República catalana, apoyada por Francia, el 16 de enero de 1641. Sin embargo, el rey francés Luis XIII no fue un benefactor de los catalanes y Cataluña volvió a reintegrarse en la Monarquía española en 1652. Posteriormente, con el rey español Carlos II se volvió al «foralismo».

En el siglo XVIII volverán a vivirse episodios de rebelión. Cataluña fue el último territorio español que resistió frente a la nueva dinastía de los Borbones y el rey Felipe V se negó a mantener las instituciones catalanas. Barcelona fue tomada al asalto el 11 de septiembre de 1714, ante la tenaz resistencia de sus habitantes al ejército real. Mediante el Decreto de Nueva Planta de 1716, que culminó el proceso de centralización, desaparecieron los fueros, las Cortes y otras instituciones catalanas, se implantó el castellano como única lengua y se incrementaron los impuestos.

Volviendo a nuestra reflexión sobre el siglo XIX, a los particularismos culturales de varias regiones se añadieron unas circunstancias específicas en la época como: a) El desarrollo industrial de Cataluña y la creciente insatisfacción de sus élites y de la propia sociedad catalana –una sociedad relativamente moderna– con el Estado español, un Estado débil en una sociedad atrasada y b) la transformación de la sociedad vasca como consecuencia del proceso de industrialización que Vizcaya y Guipúzcoa experimentaron en las dos últimas décadas del siglo XIX y primeros años del XX. En cuanto al nacionalismo gallego, basado en una sociedad rural, atrasada y desarticulada, sería, ante todo, la

¹⁶ Juan Pablo Fusi, *España...*, *op. cit.*, págs. 101-103.

¹⁷ John H. Elliot, *La rebelión de los catalanes. Un estudio sobre la decadencia de España (1598-1640)*, Siglo XXI de España, Madrid, 1977, págs. 7 y sigs.

construcción de una minoría de intelectuales; hasta los años 80 del siglo XX su fuerza política fue escasa¹⁸.

La combinación de los particularismos históricos y culturales y del diferente desarrollo económico de las distintas partes del Estado, particularmente el mayor desarrollo y modernización de Cataluña y el País Vasco, produjo como resultado el auge de los nacionalismos periféricos, que han protagonizado buena parte de la historia política y constitucional española de los siglos XIX, XX y de lo que llevamos de siglo XXI.

4. LA RESPUESTA DEL DERECHO: DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

Tras la muerte del dictador Franco en 1975, se inicia en España un proceso constituyente que culminaría con la aprobación de la Constitución española de 1978. Durante ese proceso, la sociedad española tenía claro que tenía que hacer frente a dos problemas fundamentales: Cómo transitar de una dictadura a un régimen constitucional-democrático y cómo transformar un Estado unitario y centralista en otro políticamente descentralizado¹⁹. Las razones históricas de que ello fuera así son conocidas. La construcción de España como nación, que hemos observado someramente en el apartado anterior, no impidió la pervivencia de fuertes identidades nacionales en el interior del Estado²⁰.

En la historia de nuestro constitucionalismo, la primera vez que aparece la cuestión de la descentralización política fue en la «Gloriosa» Revolución de 1868 y en la Constitución de 1869, considerada la primera Constitución democrática de nuestra historia²¹. Y desde entonces la importancia de esta cuestión no ha hecho más que aumentar. La Constitución de 1869 no configuraba un Estado descentralizado, la única referencia al reparto territorial del poder se encontraba en los arts. 34 y 99, relativos a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, pero en el Dictamen de la Comisión Constitucional se contenía una breve referencia al tema, como principio inspirador de la organización política del Estado:

«La iniciativa y el carácter de la vida pública no nacerán sola y exclusivamente de las columnas hasta ahora estrechas del periódico o de los labios de un determinado número de hombres políticos, sino que se engendrarán de las entrañas mismas del país, cuya opinión y cuya voluntad, manifestándose por medio de la reunión, de la asociación y de una prensa que deja de ser privilegiada, y ejercitándose en los anchos campos que la *descentralización* presenta, será el único norte y el solo estímulo que decida la marcha de los gobiernos»²².

El Proyecto de Constitución de 1873 sí configuró un Estado descentralizado. El federalismo se encontraba entre las reivindicaciones de las fuerzas políticas que propi-

¹⁸ Juan Pablo Fusi, *España...*, *op. cit.*, págs. 104-105.

¹⁹ Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, decimoquinta edición revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Marcial Pons, Madrid, 2016, pág. 791.

²⁰ *Vid.* José Álvarez Junco, *Mater Dolorosa*, *op. cit.*, págs. 593 y sigs.

²¹ Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1979, 5ª edición, pág. 57.

²² *Id.*, pág. 61.

cieron la proclamación de la Primera República española el 11 de febrero de 1873 y fue un ingrediente básico del Proyecto de Constitución, que no llegó a ser aprobado por las Cortes²³. El Proyecto configuraba una federación integrada por diecisiete Estados y varios territorios, que correspondían a las colonias, con excepción de Cuba y Puerto Rico, que se consideraban Estados. Cada Estado podía elaborar su propia Constitución, que le dotaría de sus propios órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, siempre dentro del marco de la Constitución federal.

Este Proyecto de Constitución no logró resolver la crisis política subyacente en el país. La situación de aislamiento internacional, el desorden en el ejército y la virulencia de las guerras cubana y carlista fueron acrecentadas por el estallido de la insurrección cantonalista: Valencia, Murcia, Cartagena, Córdoba, Jerez, Sevilla, Cádiz, Granada y Alcoy proclamaron durante junio y julio de 1873 su voluntad de ser soberanas sin esperar el debate constitucional. Aunque los cantones fueron derrotados rápidamente—salvo Cartagena—, la República fue víctima de sus propias contradicciones internas²⁴.

Posteriormente, la cuestión del reparto territorial del poder jugó un papel muy importante en la crisis del sistema político de la Restauración y en las primeras décadas del siglo XX y fue determinante en la génesis de la Segunda República española. El 14 de abril de 1931 la República fue proclamada en varias ciudades españolas, mientras que en Barcelona se proclamó la «República catalana» en el seno de un Estado federal. Los Ministros del Gobierno provisional español D'Oliver, Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos viajaron a Barcelona para pedir al líder del partido *Esquerra Republicana de Catalunya*, Francesc Macià, que aceptara una futura decisión de las Cortes Constituyentes sobre el tema a cambio del compromiso de un régimen de autonomía. La propuesta fue aceptada²⁵.

La cuestión de la distribución territorial del poder estuvo presente, desde el principio, en las discusiones para la elaboración de la Constitución republicana de 1931. Las reivindicaciones nacionalistas de Cataluña y, en menor medida, del País Vasco y de Galicia, habían contribuido a la crisis del régimen político de la Restauración y, por tanto, era prioritario dar una respuesta aceptable a tales reivindicaciones. Es significativo que el Título Primero de la Constitución se dedicase, precisamente, a la «Organización nacional». El artículo 8 establecía que España estaba integrada por municipios mancomunados en provincias y por regiones con autonomía y la mayor parte de los artículos de ese Título estaban dedicados a las que denominó «regiones autónomas». Se descartó la creación de un Estado federal, pues estaba en la mente de los constituyentes la fallida experiencia de la Primera República y del Proyecto de Constitución de 1873 y se optó por denominar «regiones» a los entes territoriales descentralizados. No obstante, estas regiones tendrían potestad legislativa (artículos 16, 19 y 20), aunque no elaborarían una Constitución, como los Estados miembros de una Federación, sino un Estatuto que sería aprobado, además de por la región, por las Cortes Generales.

Cuando la Constitución de la República fue aprobada, ya se había elaborado y aprobado en referéndum el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que preveía una autonomía superior a la que finalmente otorgó la Norma Fundamental. También se habían iniciado los procesos para la aprobación de Estatutos en el País Vasco y en Galicia, si

²³ Sobre el Proyecto de Constitución de 1873 puede verse: Gumersindo Trujillo, *El federalismo español*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1967.

²⁴ Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, *op. cit.*, pág. 64.

²⁵ *Id.*, pág. 95.

bien estos Estatutos no tuvieron vigencia hasta iniciada la Guerra Civil y, aun así, fue una vigencia muy limitada²⁶.

La Constitución preveía la posibilidad de que varias provincias se organizaran en región autónoma, elaborando un Estatuto que se presentaría a las Cortes para su aprobación (artículo 12)²⁷. En los artículos 14 a 22 se establecía la distribución de competencias entre el Estado y las regiones, así como varias reglas sobre la relación entre el Derecho estatal y el Derecho autonómico. Es significativo que el artículo 13 estableciese la prohibición de la Federación de regiones autónomas.

Con el final de la Guerra Civil y el triunfo de los militares sublevados, se inició el régimen dictatorial del General Franco. Este régimen constituyó un Estado unitario fuertemente centralizado, en el que no cabía ningún resquicio para las aspiraciones nacionalistas. Sin embargo, estas aspiraciones pervivieron durante los cuarenta años de Dictadura, sin duda reforzadas por la incesante represión de los derechos y libertades que practicó el régimen.

Con la muerte de Franco se inició el proceso de transición a la democracia y de elaboración de una nueva Constitución. En todo este proceso la cuestión de la descentralización política ocupó un papel fundamental.

5. NACIÓN, NACIONALIDADES Y REGIONES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La Constitución española de 1978 (CE) asumió el hecho nacional español. Tanto en el Preámbulo como en el artículo 2 se habla expresamente de la *Nación española*. En el primer caso, la proclama como titular de la soberanía y, con una terminología confusa, habla también de *pueblo español* y de *pueblos de España*. El artículo 2 es más contundente:

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

Este artículo, que fue fruto de la transacción entre los planteamientos unitarios de buena parte de las fuerzas políticas españolas y las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos, plantea varias cuestiones. En primer lugar, afirma expresamente la unidad de la Nación española, lo que excluye la posibilidad de que una parte del territorio se constituya como Estado independiente sin llevar a cabo una reforma constitucional.

Ahora bien, este principio de unidad no excluye el autogobierno de los entes territoriales. De hecho, tras la afirmación de unidad, la Constitución reconoce el «derecho a la autonomía». Esta sería la segunda cuestión a destacar; la autonomía se configura como un *derecho*, esto es, la propia Constitución no define la estructura territorial del Estado, como es habitual en los Textos Fundamentales de los Estados descentralizados y, en particular, de

²⁶ *Id.*, págs. 107-108.

²⁷ Los textos de las Constituciones históricas españolas y de otras leyes de contenido constitucional pueden verse en: Raquel Rico Linage, *Constituciones históricas. Ediciones oficiales*, Universidad de Sevilla, 1999 (3ª edición).

los Estados federales²⁸, sino que otorga un derecho-facultad a los territorios para acceder (o no acceder) a la autonomía política²⁹. La Constitución no fijó cuántos entes territoriales habría, ni definió sus territorios ni su nivel de competencias. Estas cuestiones se defrieron a los sujetos constitucionales posteriores, autoridades locales y Cortes Generales. Sin duda fue la dificultad de llegar a un acuerdo en el momento de redactar la Constitución sobre una cuestión tradicionalmente tan espinosa en nuestra historia reciente la razón de esta indefinición constitucional. De esta forma, el proceso de descentralización política a partir de la Constitución de 1978 se basó originalmente en el denominado *principio dispositivo*.

En tercer lugar, el artículo 2 CE menciona como titulares del derecho a la autonomía a las *nacionalidades y regiones* que integran España. Pero el constituyente no define qué hay que entender por nacionalidades y qué hay que entender por regiones ni las diferencias entre ellas (si es que las había). Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva intentaron dar una definición sobre una base sociológico-política, según la cual las nacionalidades gozarían de una mayor singularidad dentro de la nación española y de una personalidad histórica propia marcada con más intensidad que las regiones³⁰. Parece que se utilizó el término nacionalidades para distinguir a los entes territoriales con una personalidad histórica más marcada y con experiencia autonómica en la Constitución republicana de 1931. Pero, a la vez, se evitó utilizar el término *naciones* para referirse a estos entes, por las especiales connotaciones que tiene este vocablo, entre las que se incluye la aspiración a la estatalidad en algunas construcciones³¹, como hemos visto. Actualmente, esta acepción del término nacionalidad aparece consagrada en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como: «Comunidad autónoma a la que, en su Estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica y cultural».

La distinción del artículo 2 CE entre nacionalidades y regiones fue objeto de numerosas críticas porque es la única que aparece en todo el texto fundamental³². A partir del artículo 3 CE se habla ya exclusivamente de *Comunidades Autónomas*. En coherencia con el principio dispositivo que inspiró el proceso de organización territorial del Estado, el constituyente prefirió no asignar una u otra denominación a los territorios que se constituyesen en Comunidades Autónomas, sino deferir la decisión a éstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Y así lo hicieron la mayoría de Comunidades. En los Preámbulos o en los primeros artículos de los Estatutos podemos encontrar la definición de cada Comunidad Autónoma como nacionalidad o como región. Así, el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 1 establece que:

«El Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su *nacionalidad*, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euskadi o País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica».

²⁸ Pedro Cruz Villalón habló de la «desconstitucionalización de la estructura del Estado». *Vid.*, del autor, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006 (2ª edición).

²⁹ Javier Pérez Royo, *op. cit.*, 2016, págs. 795-796.

³⁰ Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *op. cit.*, pág. 152.

³¹ *Vid.*, supra, epígrafe 2.

³² Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *op. cit.*, pág. 153.

Con fórmulas semejantes se identificaron en su momento los Estatutos catalán, gallego, andaluz y valenciano, mientras que el de Baleares parecía dar por supuesto el carácter de nacionalidad. En cambio, afirmaron la identidad regional de sus respectivas Comunidades los Estatutos cántabro, riojano, murciano, castellano-manchego y extremeño. No se pronunciaron sobre este aspecto los Estatutos de Asturias, Aragón, Canarias, Madrid y Castilla-León. Por su parte, la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, de naturaleza semejante a un Estatuto de Autonomía, rehuyó el problema afirmando que el pueblo navarro se constituía en Comunidad Foral.

Mediante reformas posteriores, se autodenominaron nacionalidad las Comunidades de Baleares, Canarias y Aragón. Y, en el Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se afirmó la naturaleza de Cataluña como nación en los siguientes términos:

«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. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

Esta afirmación, así como la referencia a «símbolos nacionales» de Cataluña contenida en el artículo 8 del Estatuto reformado, fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional, quien, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, Fundamento Jurídico 12, no los consideró inconstitucionales, pero impuso una interpretación de los mismos en los siguientes términos:

«Por todo ello, los términos ‘nación’ y ‘realidad nacional’ referidos a Cataluña, utilizados en el preámbulo, carecen de eficacia jurídica interpretativa, lo que dada la especial significación de un preámbulo estatutario así se dispondrá en el fallo; y el término ‘nacionales’ del art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, ‘definida como nacionalidad’ (art. 1 EAC) e integrada en la ‘indisoluble unidad de la nación española’ como establece el art. 2 CE, y así se dispondrá en el fallo»³³.

6. NACIONALIDADES Y REGIONES EN EL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

6.1. Interpretación diferenciadora

Como hemos visto, la Constitución española de 1978 no estableció una concreta organización territorial del Estado, sino que se limitó a diseñar una serie de procedimientos mediante los cuales los territorios interesados podrían constituirse en Comunidades Autónomas, lo que podríamos llamar *condiciones de ejercicio del derecho a la*

³³ Sobre el tema puede verse: Óscar Alzaga Villaamil, «La Nación como poder constituyente en los preámbulos de las *leges superiores*. El Estatut de 2006 y la STC 31/2010», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 27, 2011, págs. 131-176.

*autonomía*³⁴. Tampoco estableció un reparto de competencias entre el Estado y los nuevos entes descentralizados, sino que tan sólo fijó un marco general para que, dentro de él, fuesen los Estatutos de Autonomía los que decidiesen cuáles serían las competencias efectivamente asumidas. A partir del mero texto constitucional no podía saberse cuántas Comunidades Autónomas existirían, ni cuál sería su extensión territorial, ni qué nivel de competencias asumirían.

Como es sabido, la Constitución diseñó dos vías principales de acceso a la autonomía: El procedimiento del artículo 143, que el constituyente previó como la norma, y el procedimiento del artículo 151, completado con la Disposición Transitoria 2ª, considerado como la excepción.

La Norma Fundamental no definió qué tipo de descentralización pretendía para las Comunidades Autónomas que se constituyesen por la vía del artículo 143 CE. El artículo 147 CE previó el contenido de sus Estatutos de Autonomía, que incluía «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», pero no determinó de manera clara cuál sería la estructura organizativa de tales Comunidades ni tampoco si tendrían competencias legislativas o simplemente administrativas. Lo que sí previó es que podrían asumir competencias de entre las establecidas en el artículo 148 CE y que, transcurridos cinco años, estas Comunidades podrían ampliar sus competencias mediante reforma de sus Estatutos, siempre dentro del marco establecido en el artículo 149 CE, que definía las competencias del Estado.

Junto a este procedimiento común, la Constitución estableció en el artículo 151 un procedimiento excepcional, en el que los requisitos para ejercer la iniciativa autonómica eran más difíciles de cumplir y que incluía la ratificación mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia afectada. La Disposición Transitoria 2ª complementaba esta vía de acceso a la autonomía reconociendo expresamente la experiencia autonómica de la Segunda República y eximiendo a «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía» del ejercicio de la iniciativa del proceso autonómico diseñado en el mencionado precepto.

Para las Comunidades Autónomas constituidas con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 151, la Constitución sí fue muy precisa respecto del contenido de los Estatutos en lo que se refiere a la organización de sus instituciones y mucho más generosa en cuanto a las competencias que podrían asumir. El artículo 152 CE definió con precisión la organización de estas Comunidades, que tendrían un sistema parlamentario similar al previsto para el Estado en la propia Constitución. El Estatuto de Autonomía tendría que establecer una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno y un Presidente elegido por la Asamblea y responsable políticamente ante ella. Finalmente, un Tribunal Superior de Justicia ejercería su jurisdicción en el territorio de la Comunidad y culminaría en ella la organización judicial que, sin embargo, sería estatal y no autonómica.

En lo que a la asunción de competencias se refiere, la Constitución dejó claro que estas Comunidades tendrían potestad legislativa, que es lo que define la autonomía de naturaleza política. Además, permitió que pudieran asumir competencias no sólo en las materias enumeradas en el artículo 148 CE, sino también en aquellas contenidas en el artículo 149 CE, siempre que no fuesen competencia exclusiva del Estado.

Estas dos vías de acceso a la autonomía se completaron con lo previsto en otras normas constitucionales: Por un lado, en la Disposición Adicional 1ª, que establecía el

³⁴ Javier Pérez Royo, *op. cit.*, 2016, pág. 796.

respeto y amparo de los derechos históricos de los territorios forales, añadiendo que la actualización de dicho régimen foral se llevaría a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía y que fue la vía utilizada por la Comunidad Autónoma Navarra. Y, por otro lado, el artículo 144, considerado la cláusula de cierre del sistema, que reservaba al Estado la facultad de posibilitar el ejercicio del derecho a la autonomía en supuestos que no encajaran en los artículos ya mencionados o de imponer tal ejercicio cuando una provincia no hiciera uso del mismo o lo hiciera en unos términos que el Estado considerara inaceptables.

A la vista de estas disposiciones, está claro que la Constitución diseñó, básicamente, dos sistemas de acceso a la autonomía, que daban lugar, aparentemente, a dos tipos de Comunidades Autónomas. Unas de «primera clase», que serían aquellas que habían conocido regímenes autonómicos en la Segunda República y que asumirían de inmediato el máximo de competencias, y otras de «segunda clase», que ni siquiera quedaba claro que poseyeran potestad legislativa ni, por tanto, autonomía política. ¿Pensaba el constituyente que las primeras serían las denominadas en el artículo 2 CE «nacionalidades» y las segundas las llamadas en el mismo precepto «regiones»? No lo decía la Constitución, pero parecía una interpretación plausible en aquellos primeros momentos de vigencia de la Norma Fundamental.

Esta sería la que Pérez Royo denominó *interpretación diferenciadora* del ejercicio del derecho a la autonomía³⁵ y fue la que se ensayó inmediatamente después de aprobar la Constitución. Mediante la vía diseñada en el artículo 151 CE y la Disposición Transitoria 2ª se constituyeron las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia. Estos tres Estatutos de Autonomía asumieron desde el primer momento todas las competencias que la Constitución no reservó al Estado en el artículo 149 mediante una lectura amplia de la cláusula prevista en el apartado 3 de este artículo: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

Una vez que fueron aprobados los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña (Leyes Orgánicas 3 y 4/1979, de 18 de diciembre) y tramitado parlamentariamente el Estatuto de Galicia, el Gobierno del Estado acordó que todos los demás territorios se constituirían en Comunidad Autónoma por la vía del artículo 143 CE. Sin embargo, tal pretensión no pudo hacerse realidad, pues Andalucía, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 151 CE, plebiscitó el acceso a la autonomía. Aunque faltaron unos pocos miles de votos en la provincia de Almería, quedó clara la voluntad andaluza de constituirse en Comunidad Autónoma de «primera clase». Por ello, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, sustituyeron la iniciativa de esta provincia, aplicando lo dispuesto en el artículo 144 c) CE. Así se aprobó el Estatuto de Autonomía para Andalucía mediante la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

6.2. Interpretación homogeneizadora

Lo importante de la experiencia andaluza fue que obligó a revisar la estrategia inicial de definición de la estructura del Estado, en la que se distinguirían dos categorías de Comunidades Autónomas en base a su diferente estructura, grado de autonomía y nivel competencial. A partir de ese momento, se impuso una interpretación diferente,

³⁵ *Id.*, págs. 798-799.

la que Pérez Royo denomina *interpretación homogeneizadora* del ejercicio del derecho a la autonomía³⁶.

Esta interpretación se plasmó en los Pactos autonómicos de 1981, suscritos por el Gobierno del Estado (de Unión de Centro Democrático) y el Partido Socialista Obrero Español, de cuya negociación se retiraron los demás partidos parlamentarios. En estos Pactos se fijó la estructura territorial del Estado, es decir, se completó lo que la Constitución había dejado indefinido. En concreto, se concretaron los siguientes extremos:

- 1) Fijación del mapa autonómico, con indicación de las futuras Comunidades Autónomas y de las provincias que las integrarían.
- 2) Definición de todas las Comunidades como entes de naturaleza política, con una estructura organizativa idéntica basada en lo previsto en el artículo 152 CE para las Comunidades del artículo 151 CE. Ello sería así, aunque las Comunidades Autónomas que todavía no se habían constituido debían hacerlo por la vía del artículo 143 CE (salvo Andalucía, según hemos visto).
- 3) Fijación del plazo en el que se pondría fin al proceso autonómico: 1 de febrero de 1983.
- 4) Armonización de todo el proceso a través de una Ley Orgánica, la futura Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)³⁷.

Los Pactos autonómicos fueron cumplidos escrupulosamente por los firmantes de los mismos, pues disponían de mayorías parlamentarias suficientes para ello. De esta forma, se aprobaron los Estatutos de Autonomía en fechas sucesivas: En diciembre de 1981 los de Andalucía, Asturias y Cantabria; en junio-agosto de 1982 los de La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra y en febrero de 1983 los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León.

En 1983 quedó dibujado un mapa en el que todo el Estado quedó dividido en diecisiete Comunidades Autónomas³⁸ que gozaban de una autonomía de idéntica naturaleza política, con plena capacidad legislativa, y que poseían una organización también idéntica, con un poder legislativo y un poder ejecutivo propios.

Sin embargo, en cuanto a las competencias que asumirían las Comunidades Autónomas, sí habría diferencias. Mientras que el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, constituidas por la vía del 151 CE, asumieron de inmediato el máximo de competencias, en el marco del artículo 149 CE, las demás Comunidades elaborarían su Estatuto de acuerdo con lo previsto en el artículo 146 CE y, por tanto, asumirían competencias dentro del margen del artículo 148 CE. Estas Comunidades sólo podrían ampliar sus competencias transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos y mediante reforma de los mismos, según establecía el artículo 148.2 CE. A las Comunidades del artículo 151 CE se unieron Canarias y la Comunidad Valenciana, que vieron ampliado su volumen de competencias a través de sendas Leyes Orgánicas previstas en el artículo

³⁶ *Id.*, pág. 799-801.

³⁷ Como se sabe, esta Ley fue declarada inconstitucional por la STC 76/1983, en la que el Tribunal Constitucional afirmó que ninguna ley del Estado, que no fuese una ley de reforma de la Constitución, podía modificar directa o indirectamente un Estatuto de Autonomía.

³⁸ Se constituyeron también las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que, a diferencia de las Comunidades Autónomas, no tenían potestad legislativa y gozaban de una autonomía meramente administrativa.

150.2 CE, de tal forma que desde el primer momento fueron equiparadas a las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE.

La tendencia a la equiparación de todas las Comunidades Autónomas, implícita en los Pactos de 1981, se reforzó a partir de los nuevos Pactos autonómicos que firmaron el 28 de febrero de 1992 el Gobierno, el Partido Socialista y el Partido Popular. En ellos se diseñaba un proceso de ampliación de competencias para las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículos 143 CE, con la finalidad última de llegar a la igualación de los niveles competenciales de todas las Comunidades Autónomas.

En cumplimiento de tales acuerdos, y siguiendo lo previsto en el artículo 150.2 CE, se aprobó la Ley Orgánica 9/1992, con el objetivo de transferir a las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 143 CE el ejercicio de una parte de las competencias que les faltaban, en comparación con las Comunidades Autónomas que asumieron de inmediato el mayor nivel competencial. El contenido de dicha Ley Orgánica se incorporó después a los Estatutos de Autonomía, mediante sus correspondientes reformas (Leyes Orgánicas 1 a 11/1994).

El último paso en el proceso de homogeneización de los niveles competenciales de todas las Comunidades Autónomas se produjo con las reformas de los Estatutos de estas once Comunidades, aprobadas en el periodo 1996-1999. Con estas reformas, todas las Comunidades Autónomas quedaron equiparadas en cuanto a su naturaleza, organización política y competencias.

Persistían algunas diferencias debidas a los llamados *hechos diferenciales*, definidos por Eliseo Aja como factores estructurales diferentes en varias Comunidades Autónomas (lenguas cooficiales, Derecho civil especial, régimen fiscal, etc.) que dan lugar a la existencia de desigualdades en su estatus respecto a los demás. Para el autor, no se trata de simples peculiaridades o de rasgos secundarios dentro del sistema autonómico general, porque algunos resultan decisivos para explicar la existencia de la propia autonomía³⁹. Esto hace que se les haya otorgado relevancia jurídica.

Así, podemos reconocer como hechos diferenciales reconocidos: a) la existencia de lenguas autonómicas reconocidas como oficiales junto con el castellano en Galicia, País Vasco, Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2 CE; b) la pervivencia de un Derecho civil foral o especial en Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana, reconocido en base a lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª CE; c) la existencia de instituciones políticas territoriales particulares en País Vasco, Canarias y Baleares, según lo previsto en la Disposición Adicional 1ª y en el artículo 141.4 CE; d) la existencia de un sistema fiscal propio en el País Vasco y en Navarra –Disposición Adicional 1ª CE– y de un régimen económico y fiscal en Canarias –Disposición Adicional 3ª CE– y e) la existencia de policías autonómicas en País Vasco, Navarra y Cataluña, sobre la base de lo establecido en el artículo 149.1.29ª CE⁴⁰.

A pesar del reconocimiento de estos hechos diferenciales, la Constitución establece que no deben existir privilegios económicos ni sociales (artículo 138.2) y que debe prevalecer la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª).

³⁹ Eliseo Aja, *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003, pág. 171.

⁴⁰ *Id.*, págs. 169-206.

6.3. ¿Un nuevo periodo diferenciador?

Este estado de cosas comenzó a ser cuestionado en País Vasco y Cataluña a partir del año 2000 y, en estos primeros años del milenio, se aprobaron sendas propuestas de reformas en estas dos Comunidades Autónomas.

En primer lugar, el Parlamento Vasco aprobó la Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, conocida como *Plan Ibarretxe*, el 30 de diciembre de 2004. Aunque no lo decía expresamente, esta Propuesta apuntaba a la creación de un marco de cosoberanía en Euskadi, que debía conducir a «un nuevo modelo de relación de Euskadi con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un Estado compuesto, plurinacional y asimétrico», como afirmaba su Preámbulo. Este texto fue rechazado por el Congreso de los Diputados el día 1 de febrero de 2005, en la votación del trámite de toma en consideración.

Por el contrario, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña dio lugar, tras su tramitación en las Cortes Generales, al actual Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma, que fue aprobado en referéndum el 18 de junio de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio).

Además de Cataluña, han visto aprobadas las reformas de sus Estatutos de Autonomía la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura mediante varias Leyes Orgánicas entre los años 2006 a 2011. En todos estos casos, las reformas dieron lugar a nuevos Estatutos de Autonomía. También se reformó la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra⁴¹.

Estas reformas son distintas a las anteriores. Las reformas de 1994 tenían como finalidad la ampliación de competencias de los Estatutos aprobados mediante la vía del artículo 143 CE para lograr su equiparación con los aprobados mediante el procedimiento previsto en el artículo 151 CE. Sin embargo, estas últimas modificaciones estatutarias afectaban a algunas de las Comunidades que desde el principio tuvieron el máximo grado de autonomía y que han marcado la pauta del desarrollo del proceso autonómico, como Cataluña y Andalucía, con la finalidad de garantizar y ampliar el autogobierno.

Es característico de esta etapa la «resurrección» del principio dispositivo⁴² que, en la etapa homogeneizadora anterior, había quedado relegado por los pactos autonómicos firmados por el Gobierno con distintos partidos a nivel estatal. El resultado de estas últimas reformas ha sido una destacable diversidad en el contenido de los Estatutos de Autonomía que han ido aprobándose.

El Estatuto de Cataluña es el que incorporó las novedades más importantes y el que marcó la pauta a las posteriores reformas estatutarias. En particular, el Estatuto andaluz lo tomó como modelo, si bien matizó algunos de sus preceptos más polémicos. Como líneas comunes a todas estas reformas pueden destacarse la pretensión de reforzar la identidad política y cultural y la organización institucional de cada Comunidad,

⁴¹ Con posterioridad, Murcia y Castilla-La Mancha reformaron también sus Estatutos de Autonomía mediante las Leyes Orgánicas 7/2013, de 28 de noviembre, y 2/2014, de 21 de mayo, pero, en estos casos, las reformas sólo afectaban a algunos artículos y tenían un alcance mucho menor que las reformas del periodo 2006-2011.

⁴² Javier Pérez Royo, *op. cit.*, 2016, págs. 802-805.

el intento de salvaguardar y ampliar las competencias autonómicas, la articulación de formas de participación de las Comunidades en determinadas políticas del Estado que les afecten y la adopción de previsiones sobre financiación autonómica.

Además, estos Estatutos reformados contienen declaraciones de derechos que abordan cuestiones novedosas como el derecho a una renta básica, a una muerte digna o a la buena administración, entre otros⁴³. Estas declaraciones han suscitado una gran polémica sobre el valor jurídico de tales derechos, que no podemos abordar en estas páginas.

La STC 31/2010, de 28 de junio, ha sido muy importante para definir los límites que la Constitución impone a las reformas estatutarias, aunque ha sido objeto de duras críticas por algunos sectores, como veremos más adelante. Resolvía el recurso de inconstitucionalidad que el Grupo Parlamentario Popular interpuso contra buena parte de los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2006. La Sentencia declaró inconstitucionales un artículo y trece apartados o incisos de artículos del Estatuto catalán que afectaban a aspectos concretos del régimen lingüístico, de las competencias, de la organización del gobierno del Poder Judicial en Cataluña y de la financiación autonómica, entre otras cuestiones. La Sentencia consideró conformes a la Constitución la gran mayoría de los artículos recurridos, si bien, en varias ocasiones, determinó la forma en que éstos debían interpretarse, lo que dio lugar a una Sentencia, en buena medida, de las denominadas *interpretativas*. Otras Sentencias posteriores han resuelto diferentes recursos contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña (SSTC 46, 47, 48, 49, 137 y 138 de 2010) y contra otros Estatutos (30, 32 y 110 de 2011) siguiendo la misma doctrina sentada en la STC 31/2010.

Después de estas Sentencias, parece que se han visto claros los límites que la Constitución impone a una posible actualización y reforma de nuestro Estado autonómico y las fuerzas políticas que propugnan mayores dosis de autogobierno han situado en el horizonte la reforma de la Constitución y no sólo de los Estatutos de Autonomía.

En nuestros días el debate está de plena actualidad, no sólo por las propuestas de reforma de la Constitución en lo que se refiere a la organización territorial, sino, sobre todo, por el denominado *proceso independentista catalán*, que ha puesto en jaque toda la arquitectura estatal diseñada por el Texto Fundamental de 1978.

7. UN RETO AL ESTADO AUTONÓMICO: EL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN

Sin pretender realizar aquí un relato pormenorizado de este proceso, trataré de señalar algunos de los hitos principales de los últimos años. Como ya se ha mencionado, mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado, después de su correspondiente tramitación y de ser aprobado en referéndum el 18 de junio del mismo año. En este referéndum se registró una participación del 48,9 por ciento, mientras que el voto afirmativo fue del 73,2 por ciento y el negativo del 20,6 por ciento. Con este Estatuto se pretendía profundizar en el autogobierno y reforzar la singularidad de Cataluña en España.

⁴³ Sobre declaraciones estatutarias de derechos puede verse: Josep M. Castellà Andreu, *Derechos y principios rectores en los EEAA*, Atelier, Barcelona, 2008, y, del mismo autor, «La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico», en *Fundación Ciudadanía y Valores*, septiembre de 2010, www.funciva.org (fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

La ya mencionada STC 31/2010 fue muy criticada por los partidos que habían impulsado el Estatuto (CiU, PSC, ERC e ICV-EUiA), por considerarla un importante retroceso en el nivel de autonomía conseguido⁴⁴. El descontento generado cristalizó en la convocatoria de una manifestación de protesta organizada por la entidad de defensa de la cultura catalana Òmnium *Cultural* en Barcelona el 10 de julio de 2010 bajo el lema «Somos una nación. Nosotros decidimos»⁴⁵.

Esta manifestación inició el denominado proceso independentista o soberanista en Cataluña. En un principio, la reivindicación fue la celebración de un nuevo pacto fiscal, a semejanza del existente en el País Vasco. Ante la negativa del Gobierno del Estado a suscribir este pacto, se intensificaron las manifestaciones y declaraciones oficiales encaminadas a la celebración de un referéndum para decidir si Cataluña debía constituirse en un Estado independiente. Se intensificaron también los recursos ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno del Estado contra las distintas decisiones de los órganos autonómicos.

Al margen de varias consultas locales, el primer referéndum o consulta se celebró el 9 de noviembre de 2014, a pesar de haber sido suspendido cautelarmente por el Tribunal Constitucional, quien también declaró inconstitucionales y nulas todas las actuaciones encaminadas al mismo (STC 138/2015, de 11 de junio).

Tras las elecciones autonómicas de 2015, el nuevo Parlamento aprobó una declaración en la que se instaba a «declarar solemnemente el inicio del proceso de creación del Estado catalán independiente en forma de república». Esta declaración fue aprobada el 9 de noviembre de 2015 con 72 votos a favor, de *Junts pel Sí* y la CUP, y 63 votos en contra, de Ciudadanos, PSC, PP y *Catalunya Sí que es Pot* (CSQP).

El 6 de octubre de 2016 el Parlamento de Cataluña aprobó una resolución en la cual se instaba al Gobierno catalán a celebrar un referéndum vinculante sobre la independencia de Cataluña, a más tardar, en septiembre de 2017, además de solicitar que se contara con una pregunta clara con dos opciones de respuesta. El 9 de junio de 2017, el Presidente de la *Generalitat*, Carles Puigdemont, anunció que el referéndum se celebraría el día 1 de octubre de ese mismo año. En las papeletas aparecería una pregunta con dos respuestas posibles: «¿Quiere que Cataluña sea un Estado independiente en forma de república? Sí o No».

El 6 de septiembre de 2017 se aprobó en el Parlamento catalán la Ley del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña y el día 8 del mismo mes la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Ambas Leyes fueron aprobadas, en un ambiente de gran crispación y con muy escaso o nulo respeto del procedimiento legislativo y de los derechos de las minorías, por 72 votos a favor, de *Junts pel Sí* y la CUP. Después de varias irregularidades, los Diputados de Ciudadanos, PSC y PP abandonaron el Hemiciclo en señal de protesta. La Ley de 6 de septiembre fue suspendida cautelarmente por el Tribunal Constitucional, pero, a pesar de ello, se celebró el referéndum, en medio de varios enfrentamientos entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los votantes y manifestantes y de diversos incidentes en el recuento de votos, que hacen que los resultados no sean en modo alguno fiables.

⁴⁴ Aunque no faltaron voces que afirmaron que, en realidad, no supuso una vuelta atrás. Vid. Joaquín Tornos Mas, «La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Istituzioni del Federalismo*, n.º. 1, 2011.

⁴⁵ Vid. <https://ibernexus.com/2017/10/15/el-proces-independentista-catala-sin-adjetivos-solo-cifras/>. Autor: Ignasi Jové (fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

A pesar de los más que discutibles resultados del referéndum, el 27 de octubre de 2017 se declaró la independencia para, inmediatamente después, ser suspendida por el Presidente Puigdemont, quien, a continuación, abandonó España y se instaló en Bruselas. Como respuesta, el Gobierno del Estado procedió, por primera vez en la historia de nuestro régimen constitucional, a la aplicación del artículo 155 de la Constitución, medio último de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Entre las medidas adoptadas, el Gobierno disolvió al Parlamento catalán, acordó la destitución del Gobierno de la *Generalitat* y de otras instituciones, convocando elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de 2017. El resto de las actuaciones del Estado han sido decisiones judiciales contra los protagonistas del proceso independentista.

En los resultados de estas elecciones es interesante observar el apoyo social que tiene el proceso independentista. Dado que los resultados de un referéndum realizado de forma contraria a la legalidad vigente y con múltiples incidencias no son fiables, si queremos observar el apoyo social al proceso independentista debemos acudir a los resultados de las elecciones autonómicas. El siguiente Cuadro muestra los resultados de las elecciones de 2015 y de 2017, que son las celebradas a partir de la intensificación de los movimientos independentistas en Cataluña⁴⁶:

Partido o Coalición	Elecciones 2015 (participación: 77,44%)	Elecciones 2017 (participación: 81,94%)
JxSi – JxC	39,54% votos// 62 escaños	21,66% votos// 34 escaños
ERC	(Incluido en JxSI)	21,38% votos// 32 escaños
Cs	17,93% votos// 25 escaños	25,35% votos// 36 escaños
PSC	12,74% votos// 16 escaños	13,86% votos// 17 escaños
PP	8,5% votos// 11 escaños	4,24% votos// 4 escaños
CSQP - CCP	8,94% votos// 11 escaños	7,45% votos// 8 escaños
CUP	8,2% votos// 10 escaños	4,46% votos// 4 escaños

De este Cuadro podemos extraer varias conclusiones, pero lo que nos interesa ahora es destacar el apoyo a los partidos que se han declarado abiertamente independentistas. En las elecciones de 2015 el apoyo total a estos partidos (JxSI y CUP) fue del 47,74 por ciento de los votantes, mientras que el apoyo a los partidos denominados *constitucionalistas* (PSC, PP y Cs) fue del 39,17 por ciento. Si a éstos sumamos los votos otorgados a la formación CSQP, que no es claramente independentista, el total representa un 48,11 por ciento de los votantes.

En las elecciones de 2017 los resultados han sido similares, con un ligero aumento de los votos no secesionistas. Las formaciones independentistas (JxC, ERC y CUP) han conseguido un 47,5 por ciento de los votos, mientras que los constitucionalistas (Cs, PSC y PP) más la formación CCP han conseguido un 50,9 por ciento de apoyo.

¿Qué podemos deducir de estos resultados? En primer lugar, que el secesionismo no tiene un apoyo mayoritario en la población catalana y, en segundo lugar, que se ha observado un importante aumento de la participación (en las elecciones de 2017 ha sido de un 81,94 por ciento), lo que muestra una ciudadanía muy sensibilizada con

⁴⁶ Elaboración propia a partir de la página web del diario EL PAÍS, <https://resultados.elpais.com/elecciones/2017/autonomicas/09/index.html> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2018).

el problema y mucho más motivada y activa que en elecciones anteriores. Los datos sociológicos nos muestran también a una sociedad polarizada y, en buena medida, enfrentada.

Ahora bien, esta mayoría de votos no independentistas no se ha traducido en una mayoría de escaños. El sistema electoral vigente hace que la mayoría de escaños la ostenten las formaciones secesionistas. El partido ganador ha sido Ciudadanos, con 37 escaños, pero las fuerzas independentistas (JxC, ERC y la CUP) suman 70, lo que les da la mayoría absoluta. A pesar de ello, en el momento de redactar estas líneas aún no se ha constituido el gobierno de la *Generalitat*.

8. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO EN CLAVE FEDERAL. ¿ES POSIBLE UN ESTADO FEDERAL PLURINACIONAL?

8.1. ¿Es España un Estado federal?

Si tratamos de asimilar nuestro Estado autonómico a alguna de las formas clásicas de Estado que ha establecido la doctrina desde la perspectiva político-territorial, el modelo más cercano es el Estado federal. Ahora bien, aunque algunos autores han afirmado que España constituye realmente un Estado federal⁴⁷ y aunque es cierto que hay tantos modelos de federalismo como Estados federales realmente existentes, no obstante, es posible definir algunas diferencias entre éstos y nuestro Estado autonómico.

Siguiendo a Pérez Royo⁴⁸, podemos afirmar que hay varias notas características del Estado autonómico que lo alejan del modelo federal. En primer lugar, en España la definición de la forma de Estado no está en la Constitución, sino que es el producto de la interacción de ésta con las normas institucionales básicas de los entes territoriales, esto es, los Estatutos de Autonomía.

En segundo lugar, en los Estados federales coexiste la Constitución federal con las Constituciones de los Estados miembros de la Federación; sin embargo, en el Estado autonómico sólo existe una Constitución, la estatal, y los Estatutos de Autonomía son aprobados como leyes del Estado (aunque con un procedimiento especial y una posición específica en el sistema de fuentes).

En tercer lugar, también es característico de los modelos federales la coexistencia de un poder judicial federal con otros poderes judiciales estatales, mientras que nuestra Constitución diseña un Poder Judicial único.

En cuarto lugar, los Estados federales construyen instituciones de participación de los Estados miembros en la toma de decisiones políticas fundamentales de la Federación. Sin embargo, ni el Senado español funciona en la práctica como Cámara de representación territorial ni las Comunidades Autónomas pueden pronunciarse sobre las reformas de la Constitución (aunque sí pueden presentar iniciativas de reforma constitucional).

Por lo que se refiere a la distribución del poder tributario, era característico de los modelos federales clásicos que tanto la federación como los Estados miembros tuvieran un poder propio de obtener ingresos. De esta forma, el esquema de financiación

⁴⁷ Vid., por ejemplo, José Juan González Encinar, *El Estado unitario-federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985.

⁴⁸ Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, decimotercera edición revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Marcial Pons, Madrid, 2012, págs. 795-797.

ideal sería aquel en el que se diferenciaron claramente las fuentes de ingresos de una y otros. Ahora bien, tras las crisis bélicas y económicas del siglo XX, con el consiguiente aumento del gasto público federal, en los sistemas de financiación federales de nuestros días se produce una muy intensa concurrencia de fuentes fiscales, con una participación de la Federación y de los Estados miembros en unas pocas figuras impositivas⁴⁹.

A pesar de las diferencias entre los modelos federales y el modelo autonómico español, es comúnmente reconocido que en nuestro país se da actualmente uno de los niveles más altos del mundo de descentralización política.

8.2. Las propuestas de reforma federal del Estado

Existen varias propuestas para reformar la organización territorial del Estado diseñada en la Constitución en el sentido de constituir un verdadero Estado federal. Por ejemplo, el PSOE aprobó el 6 de julio de 2013 la Declaración de Granada sobre *Un nuevo pacto territorial: la España de todos*. En ella, los socialistas afirmaban que el Estado de las Autonomías necesitaba una profunda revisión y una actualización urgente y defendían un Estado de las Autonomías con una estructura territorial de carácter federal, que fuera capaz de proporcionar respeto a las identidades diferenciadas dentro de España⁵⁰.

En el documento, elaborado por Santiago Muñoz Machado y otros nueve profesores de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, titulado «Ideas para una reforma de la Constitución» y presentado el 20 de noviembre de 2017, se propone reformar el modelo territorial «basándose en las técnicas del federalismo pero sin darle demasiada importancia al término con el que se califique al Estado»⁵¹.

A su vez, el «Acuerdo del *Consell* –de la *Generalitat* Valenciana– sobre la reforma constitucional», aprobado el 9 de febrero de 2018, propone abiertamente la definición del Estado como federal y plurinacional. Afirma que «quizás convenga eliminar las referencias a nacionalidades y regiones, dejando en cada caso que cada Comunidad se interprete a la luz de su historia, experiencias y expectativas»⁵².

En el libro *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*⁵³, editado por Javier García Roca y publicado en 2014, se contienen las reflexiones de una veintena de profesores de diversas universidades y disciplinas sobre las posibles modificaciones a realizar en el Texto Constitucional. En el apartado sobre la reforma de la organización territorial del Estado se lleva a cabo un primer diagnóstico⁵⁴: Es urgente abordar la reforma constitucional en materia territorial y lo conveniente es enfocar estas reformas desde una perspectiva general y no centrarse

⁴⁹ *Id.*, págs. 771-772.

⁵⁰ *Vid.* <http://www.psoe.es/propuestas/reforma-constitucional/nuevo-pacto-territorial/>. Fecha de consulta: 23 de febrero de 2018.

⁵¹ Santiago Muñoz Machado y otros, «Ideas para una reforma de la Constitución», pág. 14. Puede consultarse el documento, por ejemplo, en: http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf (fecha de consulta: 30 de abril de 2018).

⁵² P. 14. Puede consultarse el documento, por ejemplo, en: <http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/165197951/Acord+del+Consell+sobre+la+reforma+constitucional.pdf/e71d59fe-d63c-48a4-8954-764a2bb5a245> (fecha de consulta: 30 de abril de 2018).

⁵³ Javier García Roca (ed.), *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

⁵⁴ *Id.*, pág. 99.

únicamente en la cuestión de las relaciones específicas con Cataluña, a pesar de que en el momento del debate el proceso independentista catalán estaba de plena actualidad, como hemos visto.

También había acuerdo en considerar que existe una conflictividad excesiva en torno a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que esta conflictividad viene causada por la indefinición de esta distribución de competencias en la propia Constitución. En efecto, en virtud del denominado principio dispositivo, son los Estatutos de Autonomía y las leyes estatales posteriores los que terminan de diseñar ese reparto competencial. Pero esto produce un estado de provisionalidad permanente, nuestro Estado de las Autonomías parece estar abierto siempre a nuevas normas competenciales, en principio, ampliando el elenco de competencias de las Comunidades Autónomas. Los autores coinciden en afirmar que es deseable que el reparto de competencias quede establecido en la propia Constitución, no en los Estatutos de Autonomía⁵⁵. En cuanto a la fórmula de ese reparto, se plantean dos opciones: bien una única lista de competencias exclusivas del Estado o bien tres listados, distinguiendo entre competencias exclusivas del Estado, materias en las que el Estado puede aprobar la legislación básica, correspondiendo la legislación de desarrollo y la ejecución a las Comunidades Autónomas, y materias en las que el Estado puede aprobar toda la legislación y no sólo las bases⁵⁶.

Los autores del libro se plantean también la conveniencia de establecer expresamente un Estado federal, así denominado, aunque no hubo acuerdo final en este punto. Los partidarios del federalismo afirman que el Estado federal es la evolución natural del Estado autonómico actual, que los constituyentes diseñaron porque en España el término federal suscitaba importantes recelos desde la frustrada experiencia de la Primera República y su Proyecto de Constitución. Destacan que la clarificación competencial y financiera del modelo constitucional y la asunción de una ideología política federal y cooperativa como dirección política del Estado contribuirían a fomentar una dinámica política integradora. Asimismo, contribuirían a recuperar la iniciativa de las fuerzas unitarias en el debate público, sin tener que ir siempre a remolque de las propuestas centrífugas en un modelo permanentemente abierto e inconcluso⁵⁷.

No hubo acuerdo tampoco en lo relativo a la conveniencia de establecer regímenes especiales de autonomía en atención a los *hechos diferenciales*. Se afirmó, eso sí, que no habría que crear más asimetrías que las inevitables, con el fin de impedir resultados disfuncionales para el conjunto del sistema. Asimismo, se abordó la cuestión de la conveniencia de distinguir *naciones*, *nacionalidades* y *regiones*, aunque tampoco sobre este punto se llegó a un acuerdo. Se reconoce que no hay una distinción precisa entre estos conceptos y se recomienda no ser muy rígidos en estas cuestiones. Se considera preciso «ser capaces de abordar equilibrios dinámicos que faciliten la integración política»⁵⁸.

No se afirma expresamente que sería conveniente permitir que cada unidad territorial se autodenominara como nacionalidad, región o incluso nación, pero parece

⁵⁵ Esta es, también, la propuesta del documento elaborado por Santiago Muñoz Machado y otros, *op. cit.*, pág. 15.

⁵⁶ Javier García Roca, *op. cit.*, pág. 105.

⁵⁷ *Id.*, pág. 103.

⁵⁸ *Id.*, pág. 102.

que esta recomendación está detrás de sus palabras. De hecho, los autores afirman que «existen precedentes comparados en los que caben diversas naciones en un Estado»⁵⁹.

Finalmente, en cuanto a los puntos que voy a recordar aquí, puesto que en el libro se abordan también otras cuestiones, se debatió sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía.

Eliseo Aja, uno de los ponentes en el tema de la reforma de la organización territorial, se planteó si convendría que la Constitución aclarara la compleja naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía. Defendió que podría atribuirse a los Parlamentos autonómicos la competencia de reformar los Estatutos, sin intervención de las Cortes Generales⁶⁰, si se cumpliesen las siguientes condiciones: que las competencias del Estado apareciesen claramente definidas en la Constitución y que el contenido de los Estatutos se limitase a establecer la organización institucional, sin incidir en el reparto competencial. El límite estaría en el respeto a la Constitución, lo que podría ser controlado por el Tribunal Constitucional a través del recurso previo.

Esta cuestión, sobre la que tampoco hubo acuerdo, está íntimamente relacionada con la reforma federal del Estado. En un Estado federal, cada Estado miembro elaboraría su propia Constitución, en el marco de la Constitución federal. En cuanto a España, la transición podría llevarse a cabo en varias fases: En una primera, podría reformarse la Constitución en el sentido indicado, esto es, estableciendo claramente la distribución territorial de competencias y dejando sin efecto los títulos competenciales de los Estatutos de Autonomía. En una segunda fase, se llevaría a cabo la acomodación de los Estatutos al nuevo sistema. Quedaría por resolver si los nuevos Estatutos seguirían siendo leyes del Estado o si serían leyes autonómicas, lo que parecería más coherente con el nuevo sistema. Finalmente, en una tercera fase, podría otorgarse naturaleza constitucional a estos nuevos Estatutos de Autonomía.

La falta de acuerdo entre los autores de este libro sobre aspectos tan esenciales como la posible configuración federal del Estado refleja la realidad de la sociedad española y de las fuerzas políticas en esta materia. Parece que, actualmente, no hay posibilidad de llegar a los consensos necesarios para reformar la Constitución en este punto. Mientras que unos partidos podrían llegar a aceptar ciertas reformas de la organización territorial, pero sin llegar a un Estado federal explícito, otros son firmes partidarios de esta forma de Estado como solución a los males que aquejan a nuestro Estado autonómico. Y, por fin, otras fuerzas políticas –nacionalistas radicales–, lo único que persiguen es la independencia de sus territorios. Parece que éstas no se conformarían ya con un Estado federal, ni siquiera plurinacional.

Así las cosas, el reto es mayúsculo. Y cuando las tensiones son tan fuertes, la mejor solución es el respeto a las normas sustantivas y a los procedimientos establecidos en la Constitución. Esta es la norma de convivencia aceptada por la mayoría, legitimada democráticamente y que nos ha permitido vivir con libertad y estabilidad durante casi cuarenta años.

⁵⁹ *Id.* A este respecto, se pueden citar los casos de Bolivia y Ecuador, que tienen reconocida en sus Constituciones la plurinacionalidad del Estado y los derechos de los pueblos indígenas. Y el art. 3 de la Constitución rusa dice lo siguiente: «En la Federación Rusa, su pueblo multinacional es el titular de la soberanía y fuente única del poder», aunque de esta afirmación no se deduce el reconocimiento de varias naciones dentro del territorio ruso.

⁶⁰ En el documento elaborado por Santiago Muñoz Machado y otros también se propone que el Estatuto de Autonomía sólo requiera aprobación del Parlamento autonómico, no de las Cortes Generales, *op. cit.*, pág. 15.

8.3. *Unidad del Estado versus democracia. ¿Un dilema irresoluble?*

Como se ha recordado más arriba, el concepto de nación incluye un elemento voluntarista, la voluntad de vivir juntos, o incluso de constituirse en un Estado, en la construcción de Mancini. Ahora bien, admitida esta voluntad surgen dos cuestiones fundamentales: ¿Significa eso que al definir a una comunidad como nación se le otorga el derecho a constituirse en Estado? Y, en el caso de que esa comunidad esté integrada en un Estado más amplio, ¿se le otorga un derecho a independizarse del Estado del que forma parte? O, planteando el dilema en otros términos, ¿la voluntad mayoritaria de una parte del Estado le legitimaría para proclamar la secesión y romper, así, la unidad del Estado, principio fundamental de toda organización política?

En un primer momento, los nacionalismos radicales de Europa trataron de fundamentar su aspiración a la independencia en el denominado *derecho de autodeterminación*, reconocido en el artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas aprobada el 26 de junio de 1945, que tenía su base en el Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial. Pero pronto se puso de manifiesto la conflictividad bélica que podía suponer este principio en una Europa dividida en múltiples comunidades étnicas, lingüísticas y nacionales. Por ello, tras la Segunda Guerra Mundial, el derecho de autodeterminación fue expulsado de Europa y trasladado a las colonias para inspirar el proceso de descolonización.

Recojiendo esta experiencia, la Resolución de Naciones Unidas 2.625, de 24 de octubre de 1970, reconoció el derecho de autodeterminación en los siguientes términos:

«En virtud del principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos consagrado en la Carta de Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia interna, su condición política».

Pero, al tiempo, la Resolución matizaba este reconocimiento con una importante cautela:

«Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autorice o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color».

De esta forma, en el Derecho internacional, al principio de autodeterminación le sigue indisolublemente unido el principio de intangibilidad de las fronteras de los Estados democráticos⁶¹.

Una vez desplazado el principio de autodeterminación, a fines del siglo XX los nacionalismos buscaron su legitimación en el denominado *derecho a decidir*, que inspiró movimientos independentistas como el de Quebec o el de Escocia. Es interesante recordar la experiencia quebequesa:

⁶¹ Virgilio Zapatero, *op. cit.* pág. 3.

La provincia de Quebec celebró dos referéndums para decidir su constitución como Estado independiente: el primero fue el 20 de mayo de 1980 y el segundo el 30 de octubre de 1995. Este último lo perdieron los convocantes, pero la diferencia fue de cincuenta y cinco votos entre quienes querían la independencia y quienes la rechazaban. En vista de este ajustado resultado, el Gobierno Federal solicitó al Tribunal Supremo una Opinión sobre tres cuestiones: a) Si la Asamblea de Quebec podía declarar unilateralmente la independencia; b) si el Derecho internacional ampara una eventual declaración unilateral de independencia y c) cuál sería el Derecho preferente –la declaración unilateral de independencia o el Derecho de la Federación– en caso de conflicto.

El 20 de agosto de 1998 el Tribunal Supremo emitió su Opinión en la que respondía a las cuestiones planteadas: En primer lugar, negaba que el Parlamento de Quebec pudiera declarar la independencia sin una previa reforma constitucional. En segundo lugar, en el supuesto de una manifestación de voluntad de independencia, declaraba que no se produciría inmediatamente dicha secesión, sino únicamente la obligación de negociar lealmente la eventual separación. Es decir, un referéndum por sí solo no legitimaba la secesión y no tenía ningún efecto jurídico. En tercer lugar, una posible separación acordada debería ser precedida de una reforma constitucional que, en todo caso, tendría que respetar los siguientes principios: democracia, federalismo, constitucionalismo y legalidad y protección de las minorías. En cuarto lugar, el Tribunal negó la existencia de un derecho de Quebec a la secesión en base a legislación internacional. Y, por fin, el Tribunal concluía que no hay posibilidad alguna de conflicto entre el Derecho interno y el Derecho internacional al respecto.

Por otra parte, el Tribunal Supremo afirmó también que esa posible secesión se podría negociar siempre que «una clara mayoría del pueblo de Quebec así lo decidiera» y que esa decisión «respetara los derechos» del resto de los canadienses, aunque no se pronunció sobre qué porcentaje debería constituir esa «clara mayoría».

A la vista de esta Opinión, el Parlamento Federal aprobó la *Clarity Act* el 29 de junio de 2000 y fijó las condiciones para poder celebrar un eventual referéndum de independencia: a) Claridad de la pregunta, cuyo texto sería validado por la Cámara de los Comunes de Canadá, b) mayoría clara, sin mayores especificaciones, c) en el supuesto de que el referéndum fuese afirmativo, a lo único que obligaría sería a iniciar una negociación basada en la lealtad y que debería referirse al reparto de activos y pasivos, fronteras, derechos e intereses de los pueblos autóctonos y protección de las minorías⁶².

Si tenemos en cuenta estos precedentes, se hace patente que ni el Derecho internacional ni el Derecho comparado aportan fuentes que legitimen una declaración unilateral de independencia.

Se ha querido encontrar una legitimación a la declaración unilateral de independencia en la *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el Derecho internacional de la Declaración Internacional de Independencia relativa a Kosovo*, de 22 de julio de 2010, que declaró no contraria al Derecho internacional esta declaración. Ahora bien, esta Opinión se refiere a un caso concreto muy excepcional y afirma reiteradamente que «no entra a valorar si existe o no un derecho a declarar la secesión»⁶³.

⁶² *Id.*, pág. 4.

⁶³ *Id.*, pág. 5.

Más bien, lo que se deriva del Derecho internacional y del Derecho comparado es que no existe un derecho a la secesión ejercido de forma unilateral por un ente territorial o comunidad integrados en un Estado democrático⁶⁴. En un momento histórico en que todo el territorio del mundo se haya dividido en Estados soberanos, cualquier separación de una parte con respecto al Estado en que está integrada ha de ser pactada con este Estado y no declarada de forma unilateral.

Además, cualquier proceso secesionista debe respetar las reglas del juego establecidas en el Estado del que se trate. La disyuntiva «unidad del Estado *versus* democracia», en estos términos, es insuficiente y, por ello, estaría mal planteada. No hay democracia al margen de los procedimientos establecidos, al margen de la Constitución y las leyes⁶⁵. Ya lo recordó claramente nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 42/2014, de 10 de abril, que anuló la Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del Parlamento de Cataluña. La voluntad de las mayorías –y mucho más la de las minorías– hecha efectiva al margen de la Constitución y la ley es un camino seguro a la tiranía⁶⁶.

Ahora bien, si una comunidad o ente territorial integrado en un Estado muestra una voluntad reiterada de constituirse en Estado independiente, ¿qué respuesta debe darse a esta aspiración? El Tribunal Supremo canadiense afirmó que si una clara mayoría del pueblo de Quebec mostraba esa voluntad secesionista debería iniciarse una negociación con la Federación. No establecía aquí el Tribunal una obligación jurídicamente exigible, parece que se trata más bien de un *desiderátum* político.

CONCLUSIONES

No existe una definición exacta e indiscutida de lo que sean regiones, nacionalidades y naciones y, sobre todo, no existen conceptos jurídicos claros detrás de estos términos. Las discrepancias entre los textos normativos y los autores que se han ocupado del tema son grandes.

Así las cosas, en una futura reforma del modelo territorial español, cada Comunidad Autónoma debería poder autodenominarse como región, nacionalidad o nación sin que cupiera extraer consecuencias jurídicas relevantes a partir de estas definiciones y, mucho menos, en lo referente a un posible derecho de secesión.

Definir un ente territorial como nación no lleva implícito el reconocimiento del derecho de secesión. De acuerdo con el Derecho internacional y el Derecho comparado, cualquier secesión requeriría negociación de la parte con el Estado central y reforma constitucional.

La unidad del Estado es necesaria para su pervivencia. En todo Estado se tejen redes de convivencia y se generan expectativas que hay que respetar. En un Estado democrático de Derecho que garantiza los derechos fundamentales sólo cabría la secesión de una parte en supuestos muy excepcionales, con unas mayorías muy cualificadas

⁶⁴ Sería diferente la situación en un Estado no democrático, que priva a una parte de la población de sus derechos humanos. En ese caso, la exigencia de inclusión puede producirse por la vía de la independencia de esa parte del Estado. Esta es la posición sostenida por Habermas. *Vid.* Jürgen Habermas, «¿Incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de Derecho y democracia», en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999, pág. 122.

⁶⁵ En este sentido, *vid.* el artículo de Javier García Fernández «La noción independentista de democracia», publicado en el diario EL PAÍS de 9 de septiembre de 2017.

⁶⁶ Virgilio Zapatero, *op. cit.*, pág. 6.

a favor de esa secesión (esto es muy importante, no bastaría una mayoría absoluta, si siquiera sobre el censo electoral) y después de un proceso negociado, nunca unilateral.

EPÍLOGO

Como hemos visto, en la citada Opinión del Tribunal Supremo canadiense sobre el referéndum de Quebec se afirmaba que si una clara mayoría del pueblo de Quebec mostraba esa voluntad secesionista debería iniciarse una negociación con la Federación. No establecía aquí el Tribunal una obligación jurídicamente exigible, se trataba más bien de un *desiderátum* político ¿Podría aplicarse en la España de hoy ese *desiderátum*?

En mi opinión, sí. En los últimos tiempos, las actuaciones inconstitucionales del Gobierno y el Parlamento de Cataluña han producido un alto grado de crispación en la sociedad catalana, que aparece ahora profundamente dividida. Pero una actuación del Gobierno central que sea únicamente represora no contribuye a calmar las aguas, tampoco contribuye a restaurar el vínculo emocional entre Cataluña y el resto de España, substrato necesario de cualquier vínculo jurídico. Hay que tener en cuenta que las actuaciones de los órganos autonómicos catalanes parecen estar respaldadas por un buen porcentaje (aunque no mayoritario) de la población de Cataluña.

Además de utilizar los mecanismos que prevé la Constitución para frenar las actuaciones contrarias a la misma, es preciso plantear la negociación política⁶⁷. Quizás no ahora mismo, quizás hay que esperar a que se reduzca la tensión social y se reinstaure el respeto a las reglas del juego⁶⁸. Pero la solución al problema catalán no puede ser sólo represora y judicial, es preciso el diálogo entre las distintas fuerzas políticas estatales y autonómicas para establecer cauces de entendimiento. La discusión sobre un Estado federal plurinacional puede ser un comienzo.

⁶⁷ A este respecto, Argelia Queralt y José Luis Martí afirman la posibilidad y la conveniencia de celebrar un referéndum consultivo. *Vid.* el artículo de estos autores «Un referéndum para Cataluña», publicado en el periódico digital *Agenda Pública* el 18 de diciembre de 2017. *Vid.* <http://agenda-publica.elperiodico.com/un-referendum-para-cataluna/> (fecha de consulta: 30 de abril de 2018).

⁶⁸ Es la propuesta que formula Santiago Muñoz Machado en un artículo publicado en *La Vanguardia* el 10 de febrero de 2018.

Separata de la revista SISTEMA - Número 251-252 - Septiembre 2018
(Páginas 183-210)
Fernando el Católico, 13, Bajo A. - 28015 Madrid - Teléfono 91 448 73 19