

***Naciones o Nacionalidades.
Una aproximación al concepto político-constitucional
del término Nación***

M^a Fuencisla Alcón Yustas
Profesora Agregada Derecho Constitucional.
Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas, ICADE.

*Sumario: 1. Elementos políticos en la evolución del concepto “nación”.
2. Nación, nacionalidades y pueblos en el proceso constituyente de 1978. A) El borrador del Anteproyecto. B) Votos particulares y enmiendas. C) El consenso. 3. Las Comunidades Autónomas: ¿ Naciones o Nacionalidades?.*

1. Elementos políticos en la evolución del concepto “nación”.

Desde los albores del Renacimiento, la palabra “nación” ofrece una interesante gama de acepciones, de modo que el término se usa con diferentes sentidos y aplicaciones, en textos literarios o políticos coetáneos. No obstante, se puede diseñar una tendencia mayoritaria de uso de la palabra “nación” en un proceso que va agregando elementos sociales y políticos a un significado inicial, casi biológico. Siguiendo a Maravall, “en el siglo XV español y comienzos del XVI todavía se usa en lengua castellana un vocablo en su propia forma latina para expresar la idea de origen: natio.(...) En catalán, Eiximenis, Arnaldo de Vilanova, Metge, Canals, utilizan el término “naçió” afectándolo a grupos de gentes, de origen común. Y en castellano, desde don Juan Manuel a Sánchez de Arévalo o Pérez de Guzmán, etc., podemos comprobar lo mismo, oscilando entre la referencia a un nacimiento inmediato o a una lejana procedencia de estirpe¹”.

En ocasiones, un grupo alcanza la denominación de “nación” por razones de naturaleza distinta al “origen” común, siempre que resulten factores distintivos. No obstante, “uno de los criterios de más fuerza diferenciadora de los grupos en el XVI es la lengua. (...) Pero no hay que ver nunca en esto un régimen cerrado de exclusividad y diferenciación. Refiriéndonos al caso de España, los dominios del portugués, del castellano, del catalán, se superponen y por encima de ellos flota la común referencia al español que en cualquier punto peninsular –no por ignorancia de

¹ MARAVALL, José Antonio, *Estado Moderno y mentalidad social. Siglos XV a XVII*, Tomo I, Revista de Occidente, 1972, Madrid, p. 467.

otra cosa, sino por el estado real de la evolución del problema en la época- puede despertar los consabidos sentimientos patrióticos²". Un proceso que inevitablemente desembocaría en una adición de elementos políticos al término "nación", unido al concepto de patria.

De modo que la vuelta a la doctrina ciceroniana y cristiana de amor a la comunidad, a la patria, se traduce, al volcarse en el mundo renacentista, en particularismo³. La nación y la patria se refieren a un lugar, a una población, perdiendo la dimensión universal. Maravall cita a Antonio Nebrija, que en el prólogo a la *Gramática castellana*, publicada en 1492, la primera en lengua romance, declara "mi pensamiento y gana siempre fue engrandecer las cosas de nuestra nación"⁴.

El fortalecimiento del poder en manos del monarca, que dio lugar al Estado moderno, tuvo en España su desarrollo peculiar debido a la naturaleza y diversidad de sus territorios. En opinión de Tomás y Valiente "desde los Reyes Católicos la Monarquía hispánica se compuso de dos Coronas, las de Castilla y Aragón, y desde 1580 a 1640 de tres (fechas de la incorporación y separación de Portugal). El monarca, en cuanto titular del poder estatal, ejerció su soberanía sobre los diferentes reinos integrados en las Coronas y oficialmente se titulaba rey de cada uno de ellos y señor de Vizcaya y príncipe de Cataluña. Pero su poder no era uno y el mismo en cada territorio, porque cada reino conservaba su personalidad jurídico política...(....) España era una comunidad de naciones y muchos textos de esas dos centurias aluden a este hecho⁵".

Los problemas territoriales no amenazan la convivencia pacífica hasta 1640 fecha de la revuelta catalana y la insurrección portuguesa, que inician una historia de desencuentros aún sin resolver. Entre otros episodios destaca la política centralizadora de Felipe V, inspirada en la idea de un poder necesariamente centralizado en las manos del monarca, que se extiende dominador hasta sus fronteras. Unas fronteras que el propio poder se apresura a delimitar, con el fin de asegurar un único señorío frente a la allanada estructura feudal y frente a los otros Estados, siempre enemigos reales o potenciales. Unas ideas que dieron lugar al concepto de Estado- Nación, que extendidas durante los siglos XVI y XVII fortalecieron especialmente el poder político en Francia.

Al inicio del movimiento revolucionario liberal, también en Francia, Sieyès embarca a la "Nación" en una nueva y apasionante

² *Idem*, pp. 468 y 469. En este punto MARAVALL cita en nota: "Un malagueño, Vicente Espinel, ha podido dar expresión a estos modos de sentir: "Llegamos a España, desembarcando en Barcelona, ciudad hermosa en tierra y en mar, abundante de mantenimientos y regalos, que con oír hablar en lengua española parecían más suaves y sustanciosos": *Vida del escudero Marcos de Obregón*, Clásicos Castellanos, Madrid, t.II, pág. 205: nota 99, p.515.

³ Cfr. SABINE, George, H., *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 113-131.

⁴ MARAVALL, José Antonio, *Estado Moderno y mentalidad social*, *op.cit.*, p. 488.

⁵ TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 282.

aventura al considerarla depositaria de la soberanía. Ahora es la Nación, que se identifica con el pueblo, el término que expresa las aspiraciones políticas en alza. La Nación no es sólo una agregación de ciudadanos, es una totalidad indivisible, el origen del poder, una entequeia: “Todos los poderes públicos, sin distinción alguna, emanan de la voluntad general; todos provienen del pueblo; es decir, de la nación. Estos dos términos deben entenderse como sinónimos⁶”.

El liberalismo originario asume estos conceptos y los convierte en principios constitucionales. En España, la amenaza francesa, desembocó en la reunión de las Cortes en Cádiz en septiembre de 1810. Desde la primera reunión triunfó en la Cámara la opción liberal, y los ideales revolucionarios de Sieyés encontraron otro lugar para manifestarse. En el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, Argüelles justificaba el orden de la Constitución con estas palabras: “Para darle toda la claridad y exactitud que requiere la ley fundamental de un Estado, se ha dividido la Constitución en cuatro partes, que comprenden: Primera. Lo que corresponde a la Nación como soberana e independiente, bajo cuyo principio se reserva la autoridad legislativa...”⁷. El Título I de la Constitución gaditana estaba dedicado a la Nación y los españoles, y los primeros artículos proclamaban que *la Nación española es libre e independiente* y que *la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales*.

En el trascurso del siglo XIX el concepto de soberanía nacional se fue mitigando por influencia de los principios doctrinarios. Así, en España, la Constitución de 1945 sustituye la soberanía nacional por la soberanía de las Cortes y la Corona, según la fórmula tradicional del moderantismo. En la Constitución de 1969, producto del gobierno formado tras la revolución que destronó a Isabel II, se vuelve a la fórmula *de la Nación española y en su nombre las Cortes Constituyentes, elegidas por sufragio universal, deseando afianzar la justicia, la libertad y la seguridad, y proveer al bien de cuantos viven en España, decretan y sancionan la siguiente Constitución*. Y el artículo 32 establecía: *La soberanía reside especialmente en la nación de la cual emanan todos los poderes*. El concepto de soberanía nacional se mantenía íntegro, aunque falta el entusiasmo ingenuo de la Constitución gaditana.

El proyecto constitucional de 1873 merecería una atención mayor de la que puede recibir en estas páginas; el único intento constitucional español de establecer una República federal, inspirada en el ejemplo americano. El artículo 39 proclamaba: *La forma de gobierno de la Nación española es la República federal*. Y el artículo 40, en el que se aprecia la

⁶ SIEYÉS, Emmanuel Joseph, “Preliminar de la Constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los derechos del hombre y del ciudadano”, en *Escritos políticos de Sieyés*, Introducción, estudio preliminar y compilación, Pantoja Morán, D., Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.184.

⁷ ARGÜELLES DE, Agustín, *Discurso Preliminar de la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p.77.

influencia de Prohudon afirma: *En la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal del Municipio; todo lo regional del Estado, y todo lo nacional de la Federación*⁸. Además, el artículo 92 resulta especialmente aleccionador: *Los Estados tienen completa autonomía económico- administrativa y toda la autotomía política compatible con la existencia de la Nación*. Las atribuciones de los Estados quedaban delimitadas por la propia naturaleza de la República federal.

Por último, la obligada referencia a la Constitución de 1931. Las fuerzas políticas reunidas en San Sebastián el 17 de agosto de 1930 acordaron proclamar una República que abordara directamente el hecho regional. El objetivo era abrir la República a la autonomía de las regiones, regidas por unos Estatutos aprobados por las Cortes. Así, desde su germen, la cuestión regional estuvo presente en la proclamación y desarrollo de la República. Un nuevo Estado denominado Estado integral que, a juicio de Jiménez de Asúa, “consistía en un Estado a mitad de camino entre el Estado federal y el Estado unitario”⁹. Un modelo que inspiró la Constitución italiana de 1947 y estuvo presente en proceso constituyente de 1978.

2. Nación, nacionalidades y pueblos en el proceso constituyente de 1978.

La Ley para la Reforma política y las elecciones democráticas de 15 de junio de 1977 desembocaron en la constitución de un Parlamento bicameral, convertido de hecho en Cortes constituyentes. Nuevamente hubo que enfrentarse al viejo problema de las autonomías territoriales, sofocadas durante el régimen de las Leyes Fundamentales que había establecido un Estado autoritario unitario, de tendencias centripetas. La respuesta constitucional de 1978, a diferencia de la Constitución de 1931 no define la forma de Estado, sino que insta un modelo territorial abierto, diseñado en el artículo 2 de la Constitución, que deja en manos del legislador el trazado final del sistema. Por ello, la importancia de este precepto que debía instituir los principios fundadores del modelo territorial acordado.

A) El borrador del Anteproyecto.

Tras la constitución de las Cortes, la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, nombró una Ponencia constitucional encargada de elaborar un borrador

⁸ Francisco Pi y Margall tradujo numerosas obras de Pierre Joseph Proudhon, entre ellas *Du principe fédératif*, publicada en Madrid en 1872, que actualizó el pensamiento federalista, considerado en España como un avance científico del pensamiento europeo.

⁹ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luís, *Constitución de la República española*, Reus, Madrid, 1932, p.54.

de Constitución¹⁰. En enero se publicó el texto elaborado por la Ponencia, con los votos particulares, conforme a lo establecido en el artículo 113.1 del Reglamento de la Cámara¹¹. La propuesta para el artículo 2 era la siguiente: *La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*. Se advierte que en la redacción inicial no se utiliza el término Nación. La Ponencia constitucional de forma tímida pero decidida habla de los diferentes pueblos de España y de nacionalidades y regiones, unidos por el principio de solidaridad.

Alguna nostalgia produce este intento inicial de entender que *la Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos...*, que desaparecía después, en el Informe de la Ponencia. La utilización del término “pueblo” en plural y la proclamación constitucional de la solidaridad como vínculo entre los “pueblos” de España, fundamento de la Constitución, parecían ofrecer a las fuerzas políticas de las Cámaras un debate prudente pero ambicioso sobre el modelo territorial a definir. Como dice Sole Tura, “...puede verse fácilmente que se trataba de un concepto federalizante de España...¹²”. Espíritu que se mantuvo en texto definitivo, no sin dificultades, pero perdiendo la sugestiva idea de “la solidaridad entre los pueblos” como fundamento de la Constitución.

En definitiva, fue ésta la primera respuesta constituyente a la diversidad ideológica representada en la Cámara que, como expresa Entrena Cuesta, se traducía en “posturas tan dispares como el establecimiento de un Estado federal, con reconocimiento del derecho de autodeterminación para cada uno de los Estados federados, o la atribución de una mera autonomía administrativa a las regiones, del mismo rango de la que se otorgase a los municipios y provincias”¹³.

B) Votos particulares y enmiendas.

¹⁰ La Comisión estuvo integrada por treinta y seis miembros, diecisiete de la Unión de Centro Democrático (UCD), trece del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), dos de Alianza Popular (AP), dos del Partido Comunista de España (PC) y dos de la minoría vasco-catalana. En la sesión constitutiva, celebrada el día 1 de agosto de 1977, se eligieron los siguientes ponentes: José Pedro Pérez LLorca, Miguel Herrero de Miñón y Gabriel Cisneros (UCD), Manuel Fraga Iribarne (AP), Gregorio Peces-Barba (PSOE), Jordi Solé Tura (PCE) y Miguel Roca en representación de la minoría vasco-catalana: *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 1980, p. XIV. No se aceptaron las propuestas de ampliación del número de miembros, para la inclusión de un diputado del PNV y otro del Grupo Mixto, concretamente del PSP. Como expresa Antonio TORRES DEL MORAL “a buen seguro esta ampliación de la Ponencia no hubiera sido inútil”: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Universidad Complutense, Madrid, 1998, p.18.

¹¹ Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977.

¹² SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, Federalismo, Autodeterminación*. Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 97.

¹³ ENTRENA CUESTA, Rafael, “Artículo 2”, en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, F. (Coord.), Cívitas, Madrid, 1985, p. 43.

La expresión “nacionalidad” fue rebatida en la Cámara, por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular que expresó su criterio desde el inicio del proceso, a través de su portavoz, el Diputado Fraga Iribarne, miembro de la Ponencia. En los votos particulares al borrador del Anteproyecto se incluía: “Al artículo 2, y a todos aquéllos en los que aparezca la expresión *nacionalidades*: Supresión de dicha expresión, dejando únicamente la palabra regiones”. La justificación de esta modificación tenía el siguiente tenor literal: “La expresión “región” o “región autónoma” (única que figuró en la Constitución de 1931) es perfectamente suficiente para describir la base geográfica e histórica de las autonomías. En cambio, la palabra nacionalidades es equívoca y llena de posibles complicaciones. No puede aceptarse más que una Nación: España, ni más que una “nacionalidad”: la española. Lo otro nos lleva a planteamientos tan complejos, delicados y cargados de dificultades de futuro como el “principio de las nacionalidades”, el derecho de autodeterminación, etc., que sería deseable evitar, al servicio de la sagrada e indestructible unidad de España”¹⁴. Resulta innecesario resaltar que la necesidad de fórmulas de consenso sobre el pluralismo territorial, obligó la búsqueda de términos que, sin herir la idea de la unidad, expresase la existencia de tradiciones, lenguas y sentimientos de naturaleza muy distinta, a la estimación de “una base geográfica e histórica de las autonomías”.

Otras enmiendas presentadas por los diputados de Alianza Popular al artículo 2 mantuvieron la misma orientación política, con algunas salvedades. El diputado Jarabo Payá propuso también, como primer firmante, la supresión de la palabra “nacionalidades” del artículo 2, por considerar el término equívoco en su interpretación, puesto que, según la versión del Diccionario de la Real Academia *nacionalidad es condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación, y nación, según el mismo Diccionario, es “el conjunto de los habitantes del un país regido por un mismo Gobierno” de lo que claramente se deduce que la integración de tal concepto puede abrir la posibilidad del reconocimiento a diversas naciones dentro del territorio nacional, lo que resultaría atentatorio contra la unidad de España, que en el mismo artículo se considera fundamento de la Constitución*¹⁵.

El Diputado López Rodó, del mismo Grupo, fue el primer firmante de una enmienda que pretendía fortalecer el principio de unidad: “Sustituir la expresión *la Constitución se fundamenta en...* por las palabras *la Constitución proclama y reafirma la unidad de España*”¹⁶. Sin embargo, a enmienda número 2, del diputado Carro Martínez, también de Alianza Popular, mantiene un texto más acorde con el presentado por la Ponencia.

¹⁴ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Cortes Generales, Madrid, 1980, p. 36.*

¹⁵ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios..., op.cit., enmienda núm. 14, p. 135.*

¹⁶ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios..., op.cit., enmienda núm. 691, p. 394.*

Aunque evitaba la palabra “nacionalidades” hablaba de los pueblos de España y su derecho a un gobierno autónomo: *España es una Nación integrada por diversos pueblos que tienen derecho a gobernarse autónomamente*¹⁷.

Frente a estas posturas se situaron las opciones federales o confederales, nunca olvidadas por los intelectuales españoles herederos de las ideas recogidas en el proyecto constitución de la primera República. En esta línea es de interés la propuesta del término “pueblos” para el artículo 1º de la Constitución. El diputado Francisco Letamendia, del Grupo Parlamentario Mixto, sugirió la modificación del artículo 1º de la Constitución, presentando la siguiente redacción del apartado 2: *Los poderes de todos los órganos del Estado emanan de los pueblos que lo componen, en los que reside la soberanía*¹⁸. La misma enmienda pretendía para el artículo 2 esta redacción: *La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español. La solidaridad entre sus pueblos. El derecho de autonomía de las regiones y naciones que lo integran. Y el derecho a la autodeterminación de estas últimas*¹⁹. Este texto alternativo, para el artículo 2, representaba el reconocimiento del derecho de autodeterminación para cada uno de los Estados federados, un Estado federal asimétrico, que el Diputado Letamendía justificó mediante una exposición de la historia del pueblo vasco²⁰.

El Diputado Raul Morodo, del Grupo Mixto presentó una enmienda, cuyo objeto era proclamar, en el artículo 2, que *la unidad de España se configura como un conjunto de nacionalidades y regiones que se organizan según la Constitución y los Estatutos de Autonomía*, motivada porque “consideramos que la Constitución no es susceptible de fundamentarse en el concepto de “unidad de España”. Por el contrario, España, como Nación, sí la entendemos como un conjunto de nacionalidades y regiones organizadas”²¹. Se concibe también a España como el vínculo de una pluralidad de entes públicos separados.

Buscando fórmulas de consenso, el diputado Antonio Rosón, de Unión de Centro Democrático, sugirió también la supresión de la expresión “nacionalidades” a la vez que proponía la autonomía de los pueblos de España: *La Constitución se fundamenta en la unidad de España y*

¹⁷ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios...*, op.cit., pp.121 y 122.

¹⁸ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios...*, op.cit., enmienda núm. 64, p. 165.

¹⁹ En el “tomo grande de las enmiendas”, en expresión de Presidente de la Comisión Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Diputado Emilio Attard no figuraba por error de imprenta, en la número 64, la enmienda al artículo 2: Cfr. *Constitución española. Trabajos Parlamentarios...*, op.cit., pp. 165, 804 y 805.

²⁰ Las enmiendas que equiparaban los pueblos de España al concepto de nación fueron rechazadas en el Informe de la Ponencia “por entender que el concepto de pueblo como titular de la soberanía, no debe aplicarse separadamente a las distintas comunidades que integran la nación”: *Constitución española. Trabajos Parlamentarios...*, op.cit, p. 505.

²¹ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios...*, op.cit., enmienda núm.456, p.315.

*en la solidaridad entre sus pueblos, a los que reconoce el derecho a la autonomía en la forma establecida en la propia Constitución. En consecuencia se reconoce el derecho a la autonomía de los pueblos, pero se “elude la palabra nacionalidad porque en su acepción natural se refiere al vínculo que liga a la persona con la nación a la que pertenece o al vínculo ciudadanía que se crea entre el Estado y los ciudadanos”*²².

En la práctica, la invocación a los “pueblos” quedó relegada al Preámbulo constitucional, que incluyó una referencia a los *pueblos de España*, al proclamar la voluntad de la Nación española de (...), *Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*. Esta redacción se debe a una enmienda presentada por los Diputados, Enrique Tierno y Raúl Morodo, del Grupo Mixto²³. En opinión del propio Morodo “era una enmienda introductoria de Preámbulo, con connotaciones ideológicas definidas”²⁴. En el texto de la enmienda se mencionaba *un largo período sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de las nacionalidades y regiones que configuran la unidad de España...* Se hablaba además del principio de *reconciliación nacional*, e incluía cinco epígrafes sobre la voluntad constituyente de:

Garantizar la convivencia democrática, dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure la independencia y relaciones entre los poderes del Estado.

Proteger a todos los ciudadanos y pueblos de España en el ejercicio normal de los derechos humanos, de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Establecer una sociedad democrática avanzada y

*Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas con todos los pueblos de la Tierra*²⁵.

La necesidad de prologar la Constitución con un Preámbulo fue también apreciada por la Unión de Centro Democrático, que propuso el siguiente texto: *La Nación española una e indivisible, en ejercicio de su soberanía, ha adoptado mediante el referéndum de... la siguiente: Constitución: Justificando la inclusión de un Preámbulo por la conveniencia de precisar el sujeto constituyente que según la expresión más tradicional lo constituye la nación española.*

²² Constitución española. *Trabajos Parlamentarios...*, *op.cit.*, enmienda núm. 587, p. 358.

²³ El Anteproyecto Constitucional no incluía Preámbulo, ni hubo votos particulares que solicitaran su inclusión, pero se presentaron dos enmiendas con el fin de introducir un Preámbulo en el texto. La enmienda núm. 452, presentada por los Diputados, Enrique Tierno Galván y Raúl Morodo Leoncio, del Grupo Mixto; y la enmienda núm. 779 de Unión de Centro Democrático: *Constitución española...*, *op.cit.*, pp. 314 y 482.

²⁴ MORODO LEONCIO, Raúl, “Preámbulo”, en *Comentarios a la Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Tomo II, (ALZAGA VILLAMIL, O., Dir.), EDERSA, Madrid, 1984, p. 6 y 7.

²⁵ Constitución española. *Trabajos Parlamentarios...*, *op.cit.*, p. 314.

A partir de estos materiales, el Congreso de los Diputados²⁶, y después el Senado²⁷, realizaron sendas redacciones del Preámbulo, aunque la definitiva se debe a la Comisión Mixta Congreso-Senado²⁸, texto final que, como dice Garrido Falla, “se acerca más al aprobado por el Congreso que por el Senado”²⁹.

La búsqueda de posibles compromisos impulsó enmiendas apartadas de la opción confederal o federal definida, aunque procedían de partidos políticos de tradición federalista, aceptando la constitucionalización de una pluralidad de nacionalidades y regiones. Así, el Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya propuso un cambio en la redacción del artículo 2, motivado formalmente porque “supone una mayor coherencia y rigor jurídico político.”: *La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de España, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*. En términos semejantes se formuló la enmienda número 327 del Grupo Socialista del Congreso. De hecho la única diferencia consistía en sustituir “la unidad de España” por “la Nación española”³⁰.

También en tono moderado encontramos la enmienda del Grupo Parlamentario Vasco: *La Constitución se fundamenta en la unión, la solidaridad y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España*.³¹.

C) *El consenso.*

Concluido por la Ponencia el estudio de las enmiendas, se publicó, en virtud de lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento, el Informe de la Ponencia y el Anteproyecto constitucional³². El Informe exponía a lo largo del articulado constitucional el método de trabajo utilizado³³. En lo que se refiere al artículo 2 el Informe decía así:

“La Ponencia, por mayoría, con la oposición del representante de Alianza Popular, que mantiene su voto particular, en relación a la

²⁶ Boletín Oficial de las Cortes de 24 de julio de 1978.

²⁷ Boletín Oficial de las Cortes de 13 de octubre de 1978.

²⁸ Boletín Oficial de las Cortes de 28 de octubre de 1978.

²⁹ GARRIDO FALLA, Fernando, “Preámbulo”, en *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla, F. (Coord.), Cívitas, Madrid, 1985, p.18.

³⁰ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios...*, op.cit., enmienda núm. 247, p.272.

³¹ *Constitución española. Trabajos Parlamentarios...*, op.cit., enmienda núm.591, p.365.

³² El informe se iniciaba en estos términos: *La Ponencia, en el estudio y consideración de las enmiendas presentadas, quiere advertir que ha analizado todas y cada una de las 3.100 contenidas en los 779 escritos admitidos a trámite, una considerable parte de las cuales han sido asumidas total o parcialmente en su literalidad o su espíritu. El método seguido ha sido el de examinar cada enmienda con motivo del análisis del precepto del Anteproyecto al que se refieren, aceptándola o rechazándola expresamente; si bien la Ponencia quiere desde ahora disculparse por los errores u omisiones ...*: Boletín Oficial de las Cortes de 17 de abril, 1978, pp. 1520 y 1521.

³³ Boletín Oficial de las Cortes de 17 de abril, 1978.

palabra “nacionalidades” da una nueva redacción a este artículo.” Se rechazan todas las enmiendas de supresión de la palabra “nacionalidades”, aunque se acepta en parte la enmienda núm. 691 de Laureano López Rodó, de Alianza Popular que pretendía sustituir la expresión *la Constitución se fundamenta en.., por la Constitución proclama y reafirma la unidad de España*. Se rechazan también las demás enmiendas “que contienen un criterio diferente al mantenido en la redacción de este artículo que es el siguiente³⁴: *La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*”.

La redacción final del artículo 2 fue obra de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, a la que pertenecían también los miembros de la Ponencia: *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*.

Definitivamente se considera un único pueblo, el español, depositario de la “soberanía nacional”, a la vez que se fortalece la unidad, al incluir en el artículo 2 el término “Nación” y al calificar a la “Nación española” como *patria común e indivisible de todos los españoles*³⁵. Además, el Preámbulo de la Constitución confirma a la Nación española como titular de la soberanía y, por ello, sujeto constituyente. Había desaparecido la invocación a *la solidaridad entre sus pueblos* como fundamento de la Constitución, a la vez que se reforzaba la unidad de España, *a la que se considera patria común e indivisible de todos los españoles*. Se recoge además la idea de que la *unidad* de la nación española es *indisoluble*.

Este fue el aplaudido producto del esfuerzo de la Comisión y la Ponencia, ya que el acuerdo en este artículo resultaba imprescindible para liquidar el periodo de transición y asegurar una convivencia pacífica para los españoles. En opinión de Alzaga puede afirmarse “sin miedo a equivocarse, que este precepto es por entero obra del acuerdo a que llegaron trabajosamente los siete ponentes del Congreso (con la excepción

³⁴ No acepta la Ponencia las enmiendas número 64 del señor Letamendía Belzunce, número 104 del Grupo de la Minoría Catalana, número 347 del Grupo Socialista de Cataluña, número 327 del Grupo Socialista del Congreso, enmienda mantenida por el representante de este Grupo en la Ponencia, número 456 del Grupo Mixto, número 591 del Grupo Vasco, y número 697 del Grupo Comunista ...: Boletín Oficial., cit, p.1522.

³⁵ Entender que España está constituida por un conjunto de pueblos, o que existe un solo pueblo español, no es, obviamente, cuestión baladí. Lo prueba la relevancia que Sánchez Agesta otorga al concepto de *unidad del pueblo*: “El primer principio normativo que matiza la misma concepción del Estado autonómico es el principio de unidad”, que conduce a la afirmación de “*unidad del pueblo*”, de modo que “la doctrina de la soberanía popular o de la soberanía nacional que reside en el pueblo español como una unidad tiene desde este punto de vista una trascendental importancia: SÁNCHEZ AGESTA, Luís, “Artículo 2”, en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Alzaga Villamil, O. (coord.), EDERSA, Madrid, 1983, p.125.

del señor Fraga)". Por tanto, el consenso no fue completo en el seno de la Ponencia y, además, se rechazaron enmiendas que expresaban una idea de la estructura territorial española muy distinta de la acordada en el texto definitivo.

En el debate de la Comisión también se pusieron de manifiesto posturas divergentes a las del texto del artículo. El Diputado Peces Barba expresó, refiriéndose a la redacción del artículo 1º, la idea de que España constituye una nación de naciones. A lo que respondió el Diputado Licinio De la Fuente, de Alianza Popular: "Una, "nación" para que quedara bien claro el propósito y el juicio de este enmendante de que España en su conjunto es exactamente una nación. Una nación, no un conjunto de naciones, ni de nacionalidades..."³⁶. Muchas ideas sobre la realidad territorial española quedaron sin atender.

3. Las Comunidades Autónomas: ¿Naciones o Nacionalidades?

La historia del pensamiento político español muestra un uso pluriconceptual de la palabra "Nación", del que la primera parte de este trabajo no es más que un punteado esquemático. Las ideas políticas imperantes y las formas políticas adoptadas fueron apropiándose del término en función de ideales o intereses. En 1978 los constituyentes españoles afrontaron la tarea de establecer un orden constitucional pacífico, en un país que durante los últimos dos siglos había sufrido violencias intestinas, expresadas a través de pronunciamientos, motines, revueltas y guerras, por razones ideológicas, en las que entender a España como una unidad inseparable o como la suma de una pluralidad de territorios heterogéneos, constituía uno de los mayores puntos de conflicto.

La redacción final del artículo 2 de la Constitución fue, en definitiva, el producto posible de las ideas contrapuestas en el Parlamento. Un consenso que ha marcado pacíficamente el marco de la actividad política española durante más de veinticinco años, a pesar de que el fanatismo exacerbado, al margen del sistema, ha herido sistemáticamente el corazón de España.

Pero sería ingenuo creer que el acuerdo constituyente saldaría definitivamente aspiraciones e ideologías opuestas. Advertimos anteriormente que el consenso no fue completo en el seno de la Ponencia, y se rechazaron enmiendas que respondían a una idea de la naturaleza territorial española muy distinta de la acordada en el texto definitivo. Por todo ello resultaba previsible que la "cuestión territorial" volviera a surgir en el panorama político español, como ha ocurrido al hilo de la aprobación de las reformas de los Estatutos de Autonomía.

El uso diverso de la palabra "nación", próximo a la idea de origen, de cultura y de lengua, aunque vinculado a la idea de Estado y posteriormente a la de soberanía, avala un uso legítimo para denominar

comunidades políticas no constituidas en Estado independiente. No crujen los principios fundamentales del Derecho Constitucional aceptando el uso de la palabra Nación para aquellas Comunidades Autónomas que lo deseen. La Constitución hizo una apuesta valiente al establecer la estructura orgánica de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 152 que otorga a la Asamblea potestad legislativa y competencias para la exigencia de responsabilidad política al ejecutivo, complementadas dichas facultades con la capacidad de autoorganización de las propias instituciones autonómicas³⁷. En virtud de estas disposiciones constitucionales las Comunidades Autónomas han desarrollado plenamente sus atribuciones y facultades, conformando comunidades políticas con Administraciones modernizadas y eficaces, que gestionan altos niveles del gasto público. Protagonistas de primera línea en el orden político español, las Autonomías han sabido profundizar en los principios del Estado social y la democracia regional, fortaleciendo los partidos nacionalistas o de base territorial.

Estas Comunidades constituyen en cierto sentido una verdadera Nación, integradas en una estructura política superior como es el Estado español. Así, analiza De Carreras cuatro elementos estructurales del modelo autonómico para concluir que “el modelo que establece la Constitución y los Estatutos no es otro que el *modelo federal*, considerado éste como un modelo flexible que en sus distintas variantes ofrece un núcleo básico de rasgos comunes y un conjunto de características que varían de país a país y que son rasgos aleatorios debidos a determinadas circunstancias o a tradiciones históricas diversas”³⁸. Lo cierto es que el modelo territorial español, que desde el primer momento se ha considerado *federalizable*, expresión prudente y pacificadora, debe desarrollarse ineludiblemente hacia la definición de un verdadero Estado federal.

El reconocimiento y difusión de la naturaleza y significado político de los Entes superiores constituidos en Comunidades Autónomas, en virtud de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, constituye un compromiso de las fuerzas políticas y una tarea para el trabajo científico y académico. Por otra parte, la vocación de unidad europea, que al menos se presume de veinticinco Estados, no puede desentenderse de la idea de la federación. Aunque la incógnita sobre el futuro de las Unión no se despeja, los Tratados que surten el Derecho originario están orientados hacia un concepto federal de Europa,

³⁷ Las potestades de autogobierno de los órganos de las Comunidades Autónomas son consecuencia del contenido mínimo necesario de los Estatutos de Autonomía, conforme a las exigencias del artículo 147.2 de la Constitución y las disposiciones del artículo 148.1.1º que prevé la asunción de competencias autonómicas sobre la *organización de sus instituciones de autogobierno*.

³⁸ DE CARRERAS SERRA, Francesc, “El sistema autonómico español. ¿Existe un modelo de Estado?”, en *Asimetría y Cohesión en el Estado Autonómico*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, p. 98.

presente desde el proyecto del abad Saint-Pierre, que propuso una Federación europea con órganos comunes de gobierno³⁹. Es previsible que todo ello desemboque en la construcción de nuevos conceptos político-constitucionales, cimentados en el pensamiento intelectual europeo de hace más de un siglo, que caminen hacia distintas formas de relación tanto interestatal y como en el ámbito territorial interno.

Retomando la utilización del término Nación, las dudas han surgido en la vida política española debido a que no se plantea su uso para un ámbito estrictamente cultural o sociológico, sino que se trata de incluir la palabra en una Estatuto de Autonomía. Una norma jurídica *sui generis*, siguiendo a Pérez Tremps, “puesto que posee una doble dimensión. Por una parte, es, como establece el artículo 147,1 de la CE, *norma institucional básica de cada comunidad Autónoma*; ello supone que constituye la base y fundamento del correspondiente ordenamiento jurídico autonómico, del que forma parte. Pero, a la vez, el Estatuto de Autonomía forma parte también del ordenamiento jurídico estatal; así lo establece expresamente el art. 147.1 *in fine* al señalar respecto a los Estatutos de Autonomía que *el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante del ordenamiento jurídico*.”⁴⁰ Una ley orgánica aprobada en Cortes Generales y una norma integradora del “bloque de constitucionalidad”, por tanto también parámetro de validez para que el Tribunal Constitucional aprecie la conformidad o disconformidad de una ley con la Constitución⁴¹.

El temor reside en que la proclamación estatutaria de una Comunidad Autónoma como Nación pudiera ser contrario al artículo 2 del texto constitucional, que habla de una sola “Nación española”. Pues, aunque la afirmación sea legítima, desde el punto de vista político, la utilización del mismo término, con distintos significados, en la Constitución y en una norma de origen parlamentario, podría dar lugar a una indeterminación constitucional que no aboga por la seguridad del ordenamiento. En definitiva, se trata de concretar si la flexibilidad constitucional permite el uso de determinadas expresiones aplicadas a las Comunidades Autónomas, como el término “Nación”, o si se ha de entender que la expresión “Nación española” del artículo 2 y del Preámbulo constitucional prohíbe aplicar el mismo término a una “nacionalidad” constituida en Comunidad Autónoma.

³⁹ Sobre el proceso histórico de la integración europea: TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, Madrid, 1999.

⁴⁰ PÉREZ TREMP, Pablo, “Principios generales de la organización territorial del Estado”, en *Derecho Constitucional*, Volumen II, López Guerra, L. *et.al.*, tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 315.

⁴¹ El procedimiento de reforma de los Estatutos está incluido en el correspondiente Estatuto conforme a lo establecido en el artículo 147.3 de la Constitución. Sobre el procedimiento de debate en el Congreso de los Diputados arts. 136-145 del Reglamento de dicha Cámara. El “bloque de constitucionalidad”, expresión de la doctrina, está establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ante todo hay que recordar que si un proyecto de Estatuto que incluya la palabra Nación como definidora de la Comunidad Autónoma, es aprobado por las Cortes Generales, y en consecuencia sancionado, promulgado por el Rey y publicado, goza de la presunción de constitucionalidad que poseen todas las leyes, fruto del poder soberano del que goza el Parlamento que representa al pueblo español. Solamente el Tribunal Constitucional es competente para declarar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de una norma con rango de ley, mientras tanto deberá ser interpretada y aplicada por todos los operadores jurídicos, y concretamente por Jueces y Tribunales, conforme a los principios y preceptos constitucionales, según disposiciones del artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴². La declaración de inconstitucional sería en todo caso producto de un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad o, tal vez, si hubiera lugar a ello de un conflicto de competencias que se tramitaría en el alto Tribunal conforme al procedimiento previsto para los procedimientos de inconstitucionalidad de las leyes. Mientras tanto la palabra Nación en ambas normas debe ser respetada, gozando de plena vigencia, orientada su aplicación según el principio de interpretación conforme ya señalado, y, en su caso, teniendo en cuenta también las previsiones establecidas en el artículo 3 del código Civil⁴³.

Todo ello no exime a los órganos legislativos de la responsabilidad de elaborar y aprobar leyes conformes con la Constitución, Y, si las fuerzas políticas mayoritarias, o la fuerza del consenso, considerasen que determinadas aspiraciones, pretensiones o imperativos de la ciudadanía exigen la formulación normativa de preceptos contrarios a la Constitución, deberían afrontar la reforma del texto constitucional mediante un pacto político de ámbito nacional y autonómico. Si bien abrir una Constitución que, a pesar de sus debilidades, ha otorgado al pueblo español las mayores cotas de libertad e igualdad de su historia, constituye una operación constitucional delicada, tal vez ha llegado el momento de estudiar una reforma de la Constitución de calado político, que consolide el proceso de cambio permanente al que está sometido el Estado de las Autonomías, evitando en la medida de lo posible crisis políticas y enfrentamientos institucionales entre los partidos que no favorecen un orden constitucional maduro.

⁴² El artículo 5 de la ley Orgánica del Poder Judicial establece: La Constitución es norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los principios y preceptos constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

⁴³ El artículo 3.1 del CC establece: Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

La implantación de un Estado federal que asegure los derechos de los Estados en el marco de un entramado rico en cooperación y lealtad al sistema, constituiría, en nuestra opinión, una opción válida, que terminaría con las imprecisiones del sistema. Un modelo federal, que sin ignorar las experiencias de otros Estados federales, especialmente de los europeos, se entendiera como el término natural del Estado de las Comunidades Autónomas, un modelo, por tanto, orientado a resolver los problemas de nuestro país y nuestra realidad. Un Estado que podría convertirse en el orden territorial en una Nación de Naciones.

COMUNICACIÓN PRESENTADA EN EL CUARTO CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN DE CONSTITUCIONALISTAS DE ESPAÑA CELEBRADO LOS DÍAS 17 Y 18 DE NOVIEMBRE DE 2005 EN BAEZA (<http://www.cuartocongresoace.com/>)