

EL TÉRMINO NACIÓN ESPAÑOLA EN SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Francesc de CARRERAS SERRA
Universidad Autónoma de Barcelona (España)

RESUMEN

El trabajo parte de la distinción teórica entre nación en sentido jurídico-político y nación en sentido histórico-cultural. Sobre esa base, se trata de averiguar cuál es el concepto de nación que utiliza la Constitución española. Del análisis jurídico-constitucional efectuado, se concluye que la palabra nación se utiliza en el sentido jurídico-político y se equipara a pueblo, a patria, a España o a Estado, aunque cabe hacer la distinción entre nación-constituyente y nación-constituida para encontrar el significado preciso de todos estos términos. En cambio, el concepto de nación en sentido histórico-cultural es utilizado parcialmente en la Constitución —si nos fundamos en la voluntad del constituyente— bajo el término nacionalidades o regiones, aunque limitando las aspiraciones de éstas —por ello decimos parcialmente— al derecho a la autonomía y no al derecho a la soberanía.

ABSTRACT

This work starts from the theoretical distinction between nation in the legal-political sense and its historical-cultural meaning. On that ground, it tries to discover what is the concept of nation used by the Spanish constitution. From the legal-constitutional analysis made, the conclusion is that the word nation is used in the legal-political sense and is equivalent to people, fatherland, Spain or State, although a distinction may be drawn between constituent-nation and constituted-nation to find the precise meaning of all those terms. In contrast, the concept of nation in its historical-cultural sense is partially used in the Constitution —if we base ourselves on the constituent's will— under the term nationalities and regions, although confining their aspirations —this is why we say partially— to the right to autonomy and not to the right to sovereignty.

I. PROBLEMAS TERMINOLÓGICOS

El término nación, en la tradición política liberal y democrática, ha tenido muy diversas acepciones, de las cuales destacan especialmente dos: la nación en sentido jurídico y la nación en sentido cultural¹. También los términos nacionalidad y región tienen un carácter polisémico.

1. El contenido de las dos acepciones de nación es, como veremos, perfectamente claro. En cambio, la denominación usada es variada y, en definitiva, aleatoria. Hemos escogido para este trabajo

1. La nación en sentido jurídico

Los orígenes de la idea de nación en sentido jurídico los encontramos en la filosofía política racionalista e ilustrada de los siglos XVII y XVIII, una tendencia que va de Hobbes a Kant, la cual sienta las bases del liberalismo político, cuyo principal objetivo es asegurar la igual libertad individual de las personas. Quien primero desarrolló de forma clara la idea de nación en sentido liberal probablemente fue Emmanuel Sieyès en su opúsculo *¿Qué es el Tercer Estado?* (1789)², publicado justo antes de que diera comienzo la Revolución Francesa.

Según Sieyès, la nación está formada por el conjunto de ciudadanos iguales en derechos, sin privilegios que los discriminen, que habitan un determinado territorio. —“¿Dónde encontraremos la nación?”, se interrogaba Sieyès. Y respondía: —“En las cuarenta mil parroquias que incluyen todo el territorio [de Francia], en todos los habitantes y en todos los que paguen tributos; aquí se encuentra, sin duda, la nación”³. Y seguía inquiriendo: —“¿Qué es la voluntad de la nación? Es el resultado de las voluntades individuales, así como la nación es la reunión de los individuos”⁴. Y concluía: —“¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y representados por una misma legislatura”⁵.

Por tanto, para Sieyès la nación no era un concepto abstracto, un ente ideal, sino algo muy concreto: el conjunto de ciudadanos franceses dotados de iguales derechos, que no disfrutaban de privilegios, pagaban tributos y estaban representados en una asamblea. Esto era innovador ya que la doctrina tradicional mantenía hasta entonces que la nación francesa estaba únicamente constituida por el rey y la nobleza.

La nación, entendida como pueblo, es, según Sieyès, el sujeto titular de la soberanía originaria y su voluntad debe expresarse en una Constitución que dote al Estado de unas reglas estables con capacidad para conseguir dos finalidades: primera, reconocer unos derechos fundamentales a los ciudadanos —una igual libertad para todos—; y, segunda, establecer unas instituciones. Así lo expresará

los términos nación jurídica y nación cultural, aunque también hubiéramos podido usar nación política y nación histórica o una mezcla de ambas: jurídico-política e histórico-cultural. En fin, el nombre no hace la cosa, aquel viejo adagio.

2. Hay dos ediciones relativamente recientes: E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, Alianza, Madrid, 1989 (traducción, introducción y notas de Marta Lorente y Lidia Vázquez); E. J. Sieyès, *El Tercer Estado y otros escritos de 1789*, Austral, Madrid, 1991 (edición y traducción de Ramón Máiz). Ambas incluyen *¿Qué es el Tercer Estado?*, junto a otros escritos de Sieyès. Más antigua es la versión de *¿Qué es el Tercer Estado?*, Aguilar, Madrid, 1973 (introducción, traducción y notas de Francisco Ayala). En este trabajo citaremos por la versión de Alianza. Hay discrepancias en si lo correcto es que la segunda e del apellido Sieyès vaya acentuada o no. Respetamos las versiones que no la acentúan (y justifican con razones esa medida) pero hemos optado por mantener el acento, según hasta hace poco ha sido costumbre en España.

3. E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, *op. cit.*, pp. 153-154.

4. E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, *op. cit.*, p. 172.

5. E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, *op. cit.*, p. 90.

muy claramente el famoso art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano redactado unos meses después de la publicación del libro de Sieyès: “Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.

Sieyès, además, establece una significativa diferencia entre la Constitución y las demás normas, cuyo origen está en que la Constitución es una norma superior porque emana de la voluntad de la nación en el ejercicio de su poder constituyente; y las leyes, además de otras normas de inferior rango, están jerárquicamente subordinadas a la Constitución porque expresan la voluntad de los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial). Estos poderes constituidos, no pueden modificar lo establecido en la Constitución, dado que ésta es obra del poder constituyente, es decir, de la nación misma⁶.

En esta concepción de Sieyès, convertida en canon por la teoría constitucional de hoy, se encuentran, de forma explícita o implícita, los elementos clave del concepto jurídico de nación. Estos elementos son, básicamente, los siguientes:

- 1) La *nación* es aquel conjunto de individuos que residen de forma estable en un territorio, sometidos todos ellos al mismo ordenamiento jurídico.
- 2) La *soberanía* es la capacidad originaria de establecer mandatos obligatorios para todos, es decir, la capacidad originaria de crear derecho. La democracia, desde el punto de vista jurídico, consiste en atribuir la soberanía al pueblo, es decir, en considerar que los titulares de dicha soberanía son los ciudadanos.
- 3) Deben distinguirse dos conceptos de nación jurídica: la nación-constituyente y la nación-constituida. La *nación-constituyente* está formada por un conjunto de individuos libres e iguales que, para garantizar mejor su libertad, pretenden crear un ente jurídico llamado Estado. La *nación-constituida* es ya el pueblo organizado como Estado, es decir, el conjunto de ciudadanos sometidos a un mismo ordenamiento jurídico. En la nación-constituyente los individuos no son todavía ciudadanos porque sus relaciones están aún determinadas por su libre voluntad sin estar todavía sometidos a reglas jurídicas. En la nación-constituida son ya ciudadanos porque sus iguales esferas de libertad no están fijadas por su libre voluntad individual sino por la ley que todos han acordado democráticamente. En este sentido, la nación constituyente equivale al pueblo como poder constituyente originario y la nación-constituida equivale al pueblo como elemento constitutivo del Estado: la una precede al Estado y la otra forma ya parte del Estado.
- 4) Por su parte, el pueblo/nación-constituyente ejercita su soberanía, en primer lugar, mediante la promulgación de una Constitución, expresión normativa

6. “La nación existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, ella es la propia ley. (...). La Constitución no es obra del poder constituido sino del poder constituyente”. E. Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, op. cit., p. 145.

de la voluntad de la soberanía nacional. De este modo, las *constituciones* de los Estados liberal-democráticos son un conjunto de principios y reglas de carácter fundamental, dotadas de estabilidad, que organizan unos poderes públicos cuyo único fin es fundar un Estado y garantizar la igual libertad de los ciudadanos. Así pues, la Constitución es una norma jerárquicamente superior al resto del ordenamiento y sólo puede ser reformada por los procedimientos que ella misma establece, mediante los cuales se expresa el pueblo como nación constituida.

Estado y nación, por tanto, son términos que están estrechamente imbricados. Si en la nación-constituyente el pueblo estaba formado por personas libres e iguales, en la nación-constituida el pueblo está formado por ciudadanos, es decir, por personas a las cuales el derecho les reconoce y les delimita esta libertad y esta igualdad. Cualquier constitución europea actual que emplee la palabra nación, incluidos todos los Estados federales o compuestos, utiliza el término en el sentido de nación jurídica, bien en la versión nación-constituyente o en la versión nación-constituida.

2. La nación en sentido cultural

De muy distinta naturaleza es la nación en sentido cultural. La nación, en este sentido, es el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad, experimentado por un conjunto de personas que habitan de forma estable en un territorio, debido a que creen compartir ciertos rasgos comunes que afectan de forma determinante a su personalidad.

Estos rasgos comunes pueden tener una diversa naturaleza más o menos objetiva. Lengua, religión, raza, derecho, tradición y costumbres, pasado histórico conjunto, son los principales rasgos comunes que pueden caracterizar a una nación. Las naciones, por su parte, pueden basarse en uno o varios de éstos, aunque ninguno es imprescindible. Por otro lado, es necesario que tales rasgos sean la causa de los sentimientos subjetivos de pertenencia a la comunidad, a la nación cultural; para ello es imprescindible que tengan capacidad de generar una corriente de afecto mutuo y de solidaridad que dé lugar a una sociedad diferenciada respecto a las de su entorno. Ambos elementos, objetivos y subjetivos, son necesarios para configurar una nación cultural.

Herder, por ejemplo, consideraba que una concreta sociedad podía considerarse una nación por la especificidad de su cultura propia, por los especiales rasgos culturales que la distinguen de las demás. Las naciones, para Herder, no eran un conjunto de individuos diversos sino comunidades vertebradas en torno a una cultura que generaba un carácter específico determinante de su unidad. En definitiva, para Herder, no eran los individuos, los seres libres e iguales en derechos, los que daban carácter a una nación sino la nación la que daba carácter a los individuos.

Así pues, la nación es considerada, desde este y desde otros puntos de vista similares, como un todo orgánico en el que se insertan, conforme a un orden predeterminado, los individuos. Por esa razón, se considera a la nación como algo natural e inmutable mientras que el Estado es visto como algo artificial, configurado por valores éticos y por principios políticos cambiantes.

Este concepto de nación ha sido sometido desde la teoría política, sobre todo en los últimos decenios, a una severa crítica.

En primer lugar, se ha considerado que sus elementos constitutivos no son tan objetivos como a primera vista puede parecer. Hoy las sociedades son heterogéneas: multilingües, culturalmente plurales, con costumbres nuevas, no heredadas del pasado sino determinadas por la evolución en la manera de pensar, con frecuentes cambios de sus fronteras históricas, y con un sistema jurídico producto de las instituciones democráticas y no de la cultura, la tradición o la historia.

En segundo lugar, a lo largo de los últimos doscientos años se ha podido comprobar empíricamente que no son las naciones culturales la base sobre la cual se crean los Estados sino, a la inversa, son los Estados quienes crean las naciones culturales al establecer cuál es su lengua propia, al declarar cuál es su historia oficial y al intentar homogeneizar su cultura creando unas supuestas identidades colectivas mediante la educación, la influencia de sus elites intelectuales y la creación de una simbología nacional. No se trata, por tanto, de que las naciones hayan conservado intacta su identidad originaria y se pretenda que ello siga siendo así, sino de fomentar en una sociedad determinados rasgos previamente escogidos desde el poder político para imponer una identidad colectiva que convierta a esta sociedad en culturalmente homogénea.

En tercer lugar, las identidades nacionales, estas identidades colectivas construidas desde el poder político, son consideradas hoy ficciones basadas en estereotipos y prejuicios sentimentales que poco tienen que ver con la realidad y cuya función es puramente ideológica: sólo sirven para enmascarar intereses políticos o económicos, difícilmente presentables ante la opinión pública, con el objetivo de legitimar al Estado mediante procedimientos emotivos, fácilmente manipulables, al margen de la racionalidad liberal-democrática. Benedict Anderson⁷, un conocido especialista en el tema, ha denominado a las naciones “comunidades imaginarias” y el prestigioso historiador británico Eric Hobsbawm⁸ ha hablado de la “invención de la tradición” por parte de historiadores y escritores como necesidad previa a la creación de las naciones culturales. Para otros autores, por ejemplo Ernest Gellner⁹, los sentimientos nacionales tienen como función social llenar el vacío que en las sociedades secularizadas han dejado desocupados los antiguos senti-

7. B. Anderson, *Imagined Communities*, Verso, New York, 1983.

8. E. Hobsbawm, *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1983. También se recoge la idea en la obra del mismo autor *Naciones y nacionalismo desde 1870*, Crítica, Barcelona, 1971.

9. E. Gellner, *Nacionalismo*, Destino, Barcelona, 1998.

mientos religiosos. En este sentido, el culto a la nación, mediante ritos, símbolos y ceremonias, constituye la liturgia laica de los Estados modernos.

Por último, cabe señalar la dificultad de delimitar las naciones en el sentido cultural debido al carácter ambiguo de su mismo concepto. En efecto, los llamados elementos objetivos sirven en unas ocasiones para configurar una nación y otras veces para lo contrario. Por ejemplo, en Suiza se hablan cuatro lenguas y nadie sostiene que ello debe dar lugar a cuatro naciones sino que, por el contrario, el sentimiento de pertenencia a Suiza es independiente del idioma y, hablen la lengua que hablen, es un sentimiento común a todos los suizos. En Cataluña, en cambio, sucede lo contrario: la lengua configura a la nación, aunque el catalán es también lengua hablada en Baleares y la Comunidad Valenciana, sin que éstas sean consideradas parte de Cataluña¹⁰. Muchos otros ejemplos podrían añadirse y, según como se interpreten estos elementos subjetivos, la variedad de las naciones podría llegar a ser interminable. Por tanto, no es fácil ponerse de acuerdo en delimitar el concepto de nación en sentido cultural dado que se trata de un concepto ideológico y no de una categoría científica.

De hecho, lo más consistente de esta idea de nación cultural es su vertiente subjetiva: la voluntad de los ciudadanos de vivir juntos dentro de un mismo Estado en virtud de este sentimiento de pertenencia. Pero esta voluntad sólo puede comprobarse empíricamente en cada una de las elecciones democráticas, es decir, no puede derivar simplemente de los rasgos culturales antes señalados. En efecto, la voluntad de vivir juntos se expresa en todas las elecciones mediante el voto mayoritario a las fuerzas políticas que, implícita o explícitamente, proponen un ámbito territorial determinado. En el caso de que una de las partes del territorio manifestara su voluntad de separarse del resto por considerar que constituye una nación cultural, se deberían utilizar los procedimientos de reforma constitucional pertinentes. En cualquier caso, en los países occidentales —con la excepción de lo acaecido en los países del Este tras la caída del bloque soviético—, las fuerzas políticas nacionalistas partidarias de una secesión territorial del Estado al que pertenecen han demostrado ser escasas y minoritarias.

3. La democracia y las dos acepciones de la nación

Así como la nación en sentido jurídico era consecuencia de las ideas liberales e individualistas, la nación en sentido cultural es producto del romanticismo anti-ilustrado (Herder, Fichte, Savigny), de posiciones conservadoras aunque liberales (Burke, Renan) o de ideólogos declaradamente antiliberales (De Maistre, Bonald,

10. Esta contradicción se soluciona reclamando la anexión a Cataluña de los territorios en los cuales se habla todavía, aunque sea por parte de una minoría, el catalán. Se trata de la conocida reivindicación de los *Païssos Catalans*, ámbito que comprende, además de Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana, algunas zonas limítrofes de Aragón y Murcia, así como el antiguo Rosellón, en el sur de Francia.

Barrès, Maurras). Según se trate de unas u otras, esta idea de nación será compatible o no con las ideas democráticas que fundamentan el actual Estado de derecho.

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

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

La primera consecuencia no se ajusta a los principios de un Estado de Derecho porque el territorio de un Estado debe estar delimitado por las correspondientes leyes —en muchos casos, por tratados internacionales con los países vecinos— legitimadas democráticamente y no por unas fronteras derivadas de una acepción tan imprecisa, discutible y subjetiva como es la de nación cultural. El derecho a la autodeterminación de los pueblos es reconocido por los Pactos de derechos suscritos en el seno de las Naciones Unidas para aquellos territorios sometidos una situación colonial, es decir, en los cuales está vigente un ordenamiento jurídico para los ciudadanos de la metrópoli, que reconoce plenamente los derechos fundamentales, y otro distinto para los habitantes de la colonia en los que sólo se los reconoce parcialmente, encontrándose, por tanto, este último grupo discriminado en sus derechos respecto a los primeros.

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

a la libertad de expresión, pero inaceptable como límite jurídico al contenido de los derechos fundamentales.

Por tanto, la ideología nacionalista será compatible con las ideas liberales y democráticas siempre que no incurra en esas dos desviaciones que no respetan la legalidad ni los derechos y libertades¹¹.

4. La nacionalidad y la región

Por su parte, el término nacionalidad, en sentido jurídico, tiene dos significados muy distintos: el civil y el político. Desde un punto de vista civil, la nacionalidad es el vínculo jurídico que une a un individuo con el Estado del cual forma parte y que lo convierte en ciudadano. Así, podemos decir que una persona tiene la nacionalidad española, francesa o alemana por su específica adscripción al Estado respectivo.¹²

En sentido político, el término nacionalidad tiene, en cambio, un carácter fuertemente polisémico y sus acepciones son muy diversas.

Por un lado, se ha utilizado en el mismo sentido que nación cultural pero añadiéndole un matiz que le confiere consecuencias jurídicas: la nacionalidad es aquella nación cultural que todavía no ha alcanzado reconocimiento como Estado pero que tiene derecho a alcanzarlo. En el siglo XIX, Pasquale Stanislao Mancini¹³ será uno de los más influyentes teóricos del “principio de las nacionalidades”, según el cual es necesaria una correlación entre nación (ente natural) y Estado (ente artificial), principio cuya formulación clásica es: “a toda nación le corresponde un Estado, todo Estado debe estar configurado por una sola nación”.¹⁴

En el siglo XX, el concepto político de nacionalidad no ha cambiado substancialmente, aunque autores y movimientos centroeuropeos de diverso signo (entre

11. Probablemente, el mejor estudio reciente sobre las contradicciones de la ideología nacionalista con los postulados liberal-democráticos se encuentra en el libro de L. Rodríguez Abascal, *Las fronteras del nacionalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

12. El art. 11 de la Constitución española establece los principios básicos de la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad que son desarrollados por el Código Civil (arts. 17-28) y otras leyes y tratados.

13. P. S. Mancini, *Sobre la nacionalidad*, edición de Antonio Pérez Luño, Tecnos, Madrid, 1995.

14. Como muestra del carácter polisémico del término nacionalidad, cabe poner como ejemplo el caso de Cataluña. En efecto, el término nacionalidad fue muy utilizado por ideólogos y políticos catalanes de variado signo: federalistas como Pi Margall, regionalistas como Mañé i Flaquer y nacionalistas como Prat de la Riba. Es significativo que Pi Margall — federalista contractualista y, por tanto, no nacionalista — escribiera un libro que lleva por título *Las nacionalidades* y Prat de la Riba titulara *La nacionalitat catalana* a su obra más conocida que, a su vez, es la más influyente del nacionalismo catalán. En dicha obra, Prat de la Riba considera que una nacionalidad es equiparable a una nación en sentido cultural, la cual, a su vez, tiene derecho a ser soberana, a constituirse en Estado, siguiendo la huella de Mancini.

ellos los denominados austro-marxistas¹⁵) reformularon el término otorgándoles diferentes acepciones. A su vez, el constitucionalismo socialista utilizó este mismo término en la URSS y en Yugoslavia al otorgar jurídicamente a los territorios denominados nacionalidades de sus respectivos Estados el derecho de autodeterminación. Las consecuencias, como se sabe, fueron desastrosas. Los constituyentes españoles de 1978 llegaron al acuerdo de incluir el término nacionalidad en su sentido de nación cultural pero configurando a las nacionalidades únicamente como titulares del derecho a la autonomía.

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

A nuestros efectos, nos interesa el concepto de región en el sentido histórico-cultural y en el político-administrativo. Así, las regiones histórico-culturales se caracterizan por tener determinados rasgos propios —por ejemplo, lenguas o dialectos, costumbres, pasado histórico, gastronomía, leyendas antiguas, etcétera— que, a pesar de dar una cierta homogeneidad cultural a sus poblaciones respectivas, no alcanzan el punto de justificar una diferencia que las haga incompatibles con las naciones o nacionalidades de las cuales forman parte. Por el contrario, lo que caracteriza a las regiones es que se reconocen como partes de una unidad cultural más amplia, sea nación o nacionalidad.

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

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

15. Véase del principal exponente de esta corriente marxista, Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, Siglo XXI, México, 1979. Sobre la misma, véase M. García Pelayo, *El tema de las nacionalidades. La teoría de la nación de Otto Bauer*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1979. Se incluye en la *Obra completa* de Manuel García Pelayo publicada por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

II. CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL: NACIONES, NACIONALIDADES Y REGIONES

El término “nación española” en su sentido jurídico aparece ya en los inicios mismos de nuestro constitucionalismo y se mantiene en todas las constituciones progresistas del siglo XIX. La *Constitución de 1812*, la Constitución de Cádiz, lo dice de manera explícita en tres de sus artículos. El art. 1 establece: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”; el art. 2: “La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”; y el art. 3: “La soberanía reside esencialmente en la Nación y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

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

Sin embargo, esta idea de nación jurídica, de nación como pueblo depositario de la soberanía no se mantiene con tanta claridad en las demás constituciones liberal-progresistas.

Así en la *Constitución de 1837*, por una parte, la Reina “aceptaba” (no “quedaba sometida a”) la voluntad constituyente de las Cortes Generales y, por otra, en el Preámbulo se decía que el texto constitucional expresaba la voluntad de la Nación. Por tanto, el monarca parecía participar de alguna forma en el poder soberano aunque el término nación seguía siendo equiparable —como en Cádiz— a pueblo, a conjunto de ciudadanos.

La *Constitución de 1869*, también progresista, de nuevo es aprobada por las Cortes constituyentes —las primeras elegidas por sufragio universal directo— en nombre de la Nación española y, según su art. 32, “la soberanía reside esencialmente en la Nación de la cual emanan todos los poderes”. Ahora bien, con esta fórmula no queda del todo claro si la soberanía directamente reside en el pueblo o en las Cortes constituyentes como órgano representativo del pueblo.

Tampoco utiliza el término nación la *Constitución de 1931*, la Constitución de la II República. En su lugar, se utilizan los términos “España”, “República” o “Estado español”.¹⁶ Aunque por el contexto constitucional parece evidente que “España” se equipara a “pueblo”, a pueblo español, y también a Estado, la redacción no lo aclara del todo y, en cualquier caso, no aparece el término “nación”.

16. Así, en el preámbulo, se proclama que “España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes constituyentes, decreta y sanciona esta Constitución”. En el art. 1, tras afirmar que “España es una República democrática de trabajadores”, establece que “los poderes de sus órganos emanan del pueblo”. En diversos artículos (el 3, 7 y 8, entre otros muchos) se utiliza el término “Estado español”.

Por último, cabe hacer mención del *Proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873*, en el cual, de manera similar a la Constitución norteamericana de 1787, se establece un Estado federal al que se denomina “Nación española” y unos Estados Federados a los que denominaba “Estados”, mientras la soberanía se hace residir en los ciudadanos.¹⁷

En las constituciones conservadoras de 1845 y 1876, ambas de matriz doctrinaria, el término nación no aparece, ni en su sentido jurídico ni en su sentido cultural. Esto es natural por cuanto el primero respondía a una doctrina progresista liberal que no era compartida por los doctrinarios y el segundo hubiera sido más propio del tradicionalismo carlista, lo cual también resultaba contrario a las posiciones del moderantismo y del canovismo. Como es sabido, en la fórmula doctrinaria, fundándose en el liberalismo historicista, la soberanía era compartida por el Rey y las Cortes: en ambas constituciones pues, tanto en la de 1845 como en la de 1876, no aparece el término nación y la soberanía es compartida por estas dos instituciones¹⁸.

Por su parte, el término *nacionalidad* no figura en ningún texto constitucional de nuestra tradición histórica. No sucede lo mismo, en cambio, con el término *región*, denominación que adoptan en la *Constitución de 1931* los territorios con derecho a la autonomía. Así, en el tercer párrafo de su art. 1, se establece: “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones”. A su vez, en el Título I (curiosamente denominado “organización nacional”) se regulan los elementos básicos de este Estado integral. La Constitución republicana, en sus arts. 11 y 12, establece un sistema voluntario de acceso a la autonomía que en sus principios generales fue adoptado como modelo por la vigente *Constitución de 1978*. En ambas, en efecto, no se establece un mapa acabado de los territorios autónomos sino, simplemente, el derecho y las vías de acceso a la autonomía cuyo objetivo debe ser configurar definitivamente este mapa territorial. La denominación de “región”, de acuerdo con lo prescrito

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

18. Sobre el concepto de nación española, especialmente en su sentido ideológico y cultural, véase: J. Álvarez Junco, *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Taurus, Madrid, 2001; S. Juliá, *Historia de las dos Españas*, Taurus, Madrid, 2004; J. Varela, *La novela de España. Los intelectuales y el problema español*, Taurus, Madrid, 1999; J. P. Fusí, *España*, Temas de Hoy, Madrid, 2000; A. de Blas y P. C. González Cuevas, “El concepto de nación en la España del siglo XX”, *Claves*, nº 163, junio de 2006; J. Varela Suárez-Carpegna, “La Constitución en la España del siglo XX”, *Claves*, nº 163, junio de 2006.

en la *Constitución de 1931*, es la que se adopta en el estatuto catalán de 1932 y el estatuto vasco de 1936.¹⁹

* * *

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

1. Cuando las constituciones liberales progresistas (1812, 1837 y 1869) emplean la palabra “nación” siempre es, de forma explícita o implícita, en el sentido de nación jurídico-política, no de nación histórico-cultural.
2. En las constituciones liberales conservadoras de raíz doctrinaria (1845 y 1876) el elemento legitimador del Estado no es la nación sino el Rey (“por la gracia de Dios”) y la tradición histórica. Por tanto, tampoco aparece el término nación en ninguna de sus variantes.
3. El término nacionalidad tampoco figura en ninguna constitución española. La única constitución que establece una organización territorial políticamente descentralizada —la republicana de 1931— utiliza el término región, sin darle un contenido concreto, aunque queda descartado que pueda ser titular de la soberanía. Tampoco en la constitución republicana, por tanto, aparece el término nación. Por último, el proyecto federal de 1873, siguiendo el modelo norteamericano, denomina Nación al Estado federal y Estados a los territorios que lo forman.

En conclusión, en todas las constituciones se excluyen los términos nación y nacionalidad en sentido cultural y cuando aparece el término nación sólo es utilizado en sentido jurídico.

III. EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL: DUDAS TERMINOLÓGICAS

Para analizar el significado constitucional del término nación hemos de centrarnos, especialmente, en el estudio de los arts. 1.2 y 2 de la Constitución. Para ello debemos utilizar, como es natural, los métodos de interpretación jurídica adecuados para encontrar el significado preciso de nación, de nación española, en nuestra

19. El primer párrafo del art. 1º del Estatuto de Cataluña afirma: “Cataluña se constituye en región autónoma dentro del Estado español con arreglo a la Constitución de la República y el presente Estatuto.” Con una formulación muy similar, el Estatuto del País Vasco también comienza su art. 1º con el siguiente párrafo: “Con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se constituyen en región autónoma dentro del Estado español, adoptando la denominación de País Vasco”. Cataluña y el País Vasco como regiones autónomas son, pues, el único antecedente de la organización territorial actualmente vigente.

Constitución. A los efectos de poder interpretar debidamente los fundamentales arts. 1.2 y 2 CE daremos una primera mirada a su contexto constitucional.

a) *El preámbulo de la CE*

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

Es innecesario recordar que el Preámbulo no tiene carácter dispositivo debido a que no contiene normas jurídicas²⁰. Ahora bien, su encabezamiento (“La Nación española [...] proclama su voluntad de...”) expresa claramente cuál es la intención del constituyente y, por tanto, es legítimo utilizarlo como instrumento de interpretación jurídica de la parte dispositiva de la Constitución. Esta será, pues, la función del Preámbulo en el análisis que vamos a efectuar.

b) *El art. 1 CE*

El art. 1.1 CE establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)”. Aquí aparecen otros dos términos que son de nuestro interés: “España” y “Estado”. Y el término “Estado español” vuelve a repetirse en el art. 1.3 CE, que califica a la monarquía parlamentaria como su forma política. Dejemos estas referencias contextuales simplemente apuntadas.

20. A estos efectos, la jurisprudencia constitucional ha sido, desde sus inicios, concluyente. La STC 36/1981, en su FJ-7, estableció: “En la medida que el preámbulo [de la Constitución] no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de la sentencia”. Asimismo, la STC 132/1989, en su FJ-11a, ratifica: “En cuanto al último párrafo del apartado cuarto del preámbulo impugnado por el señor comisionado don Blas Camacho, no cabe pronunciamiento por parte de este Tribunal, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder apreciar, por tanto —en línea de lo que ya disponía nuestra Sentencia 36/1981— que pueda dar lugar a una vulneración constitucional”. Sin embargo, todo ello no obsta para que los preámbulos de las leyes —y, por tanto, también el preámbulo de la Constitución— tengan valor jurídico en tanto que son un elemento para la interpretación de las normas que encabezan.

Por su parte, el art. 1.2 CE establece:

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

De nuevo vuelve a aparecer el término “pueblo español”, esta vez conectado a la soberanía nacional, como también lo estaba en el encabezamiento del Preámbulo. Más adelante nos entretendremos detenidamente en el examen de este precepto, clave para entender el concepto constitucional de nación.

c) *El art. 2 CE*

La redacción del art. 2 CE es la siguiente:

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

Tras su lectura, podemos efectuar ya unas primeras aproximaciones.

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

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

d) *¿Nación española, España, pueblo español? Dudas tras esta primera interpretación*

Esta primera lectura ha servido para comenzar a desbrozar el significado del precepto pero no aclara suficientemente sus aspectos fundamentales, especialmente dos: cuál es el sentido del término “Nación española” y cuál es su relación con las “nacionalidades y regiones”. En definitiva, hay que despejar las principales claves que nos permitan encontrar su verdadero significado.

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

Antes hemos mencionado la función que tenía la Nación española en el Preámbulo: En uso de su soberanía —dice el Preámbulo— la Nación española proclama

su voluntad de alcanzar determinados fines mediante (“en consecuencia”, dice el Preámbulo en su último párrafo) la promulgación de la Constitución.

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

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

Este recorrido por el Preámbulo y por los arts. 1 y 2 CE, nos permite concluir que para averiguar el significado jurídico de términos tales como “Nación española”, “España” y “pueblo español, además de otros conectados estrechamente con estos primeros, como son “pueblos de España”, “Estado español”, “patria y “nacionalidades y regiones”, se hace necesario un estudio sistemático de los mismos. En los apartados siguientes intentaremos llegar a unas conclusiones razonadas que ayuden a comprender su significado.

IV. EL PUEBLO ESPAÑOL COMO PODER CONSTITUYENTE DE UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: EL ART. 1.2 CE

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

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

una democracia constitucional, es decir, una democracia en la cual la soberanía reside en el pueblo cuando actúa como poder constituyente y no cuando el pueblo está representado en un poder constituido como es el parlamento. Veamos como se configura este tipo de democracia en nuestra Constitución.

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

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

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

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

En efecto, en el constitucionalismo democrático, que comienza con la Constitución norteamericana de 1787 y con la Declaración francesa de Derechos del

Hombre y del Ciudadano de 1789, el titular de la soberanía es la nación, es decir, el pueblo, el conjunto de los ciudadanos. A ello hemos hecho referencia al referirnos a Sieyès. Esta nación, este pueblo, ejerce su soberanía, en primer lugar, como poder constituyente mediante la promulgación de una Constitución que, a su vez, crea unos poderes constituidos: el parlamento, el gobierno, el poder judicial, el tribunal constitucional, etc. Estos poderes constituidos ejercen las competencias que la Constitución les otorga.

Así, el titular originario de la soberanía es el poder constituyente que reside en el pueblo, el cual, mediante la Constitución, crea los poderes constituidos, es decir, el conjunto de órganos o instituciones que constituyen el Estado como organización política, a los cuales les asigna competencias que en definitiva, no son más que “fracciones constituidas” del poder soberano, es decir, del poder constituyente del pueblo. De esta forma, de la soberanía originaria radicada en el pueblo —en el conjunto de los ciudadanos— se ha pasado a una pluralidad de órganos que ejercen esta soberanía de acuerdo con la Constitución y las leyes que la desarrollan. Todo ello es deducible del art. 1.2 CE entendido en el contexto constitucional.

En efecto, el art. 1.2 CE establece:

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

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

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

En efecto, en un Estado constitucional es soberano aquel sujeto político que puede cambiar la Constitución. Precisamente, en los artículos dedicados a los procedimientos de reforma (arts. 166-169 CE) se comprueba el lugar exacto donde reside, donde sigue residiendo, esta soberanía, pues es ahí donde se regula

el modo de actuar del poder soberano que, en este caso, se suele denominar poder constituyente derivado, el cual es el único que tiene capacidad para reformar la Constitución. En estos preceptos se establece que el pueblo, a través de unos procedimientos específicos previstos en los arts. 167 y 168, puede revisar lo establecido por el poder constituyente —originario o derivado— ya que dicho pueblo sigue conservando la soberanía.

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

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

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

Por tanto, el pueblo español que, según el Preámbulo, ratifica la Constitución, es un pueblo concreto, es el poder constituyente originario: son los ciudadanos

que tuvieron derecho a participar en las primeras elecciones democráticas de 15 de junio de 1977, que eligieron el Congreso y el Senado que después aprobó la Constitución, y los ciudadanos con derecho a voto en el referéndum de 6 de diciembre de 1978 que la ratificó. En cambio, el pueblo español que el art. 1.2 CE configura como titular de la soberanía nacional es un concepto abstracto e indeterminado, aunque no contradictorio sino coherente con el que aprobó la Constitución. En definitiva, el poder constituyente originario no es más que una concreción temporal del pueblo español mencionado en el art. 1.2 CE.

Así, en el pueblo español, sigue residiendo indefinidamente el poder constituyente derivado, el cual, una vez promulgada la Constitución, de acuerdo con este art. 1.2 CE y en coherencia con el principio democrático, sigue siendo el titular único de la soberanía sometido, por razones de estabilidad propias de la democracia constitucional, a las reglas de procedimiento que la misma Constitución se ha prescrito.

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

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

V. PUEBLO ESPAÑOL Y NACIÓN ESPAÑOLA: SU NECESARIA E INDISOLUBLE UNIDAD

Así pues, el término “pueblo español” no tiene distintos significados en el texto constitucional sino que es empleado (en concreto en el Preámbulo o en abstracto en el art. 1.2 CE) en un único sentido: como conjunto de los ciudadanos españoles. El pueblo español es, pues, el sujeto constituyente y, según argumentábamos, el significado de este término coincide con el de Nación española que figura en el Preámbulo y con el de España que figura en el art. 1.1 CE.

En efecto, como ya hemos examinado, el Preámbulo proclama que la “Nación española”, en uso de su soberanía, expresa su voluntad de promulgar una Constitución: todavía el significado de Nación española es el de nación-constituyente. El art. 1.1 CE, en cambio, dispone que “España” se constituye en una determinada forma de Estado: el Estado social y democrático de Derecho. El significado, en este

caso, es ya el de nación-constituida, es decir, no se trata de que España exprese su “voluntad de constituirse” sino que “se constituye” en Estado social y democrático de Derecho. Ello significa que el pueblo español acuerda constituirse —no en vano el acuerdo se llama Constitución— en esta específica forma de Estado.

Es decir, quien decide expresar la voluntad de promulgar una Constitución y constituirse en Estado es siempre el mismo sujeto —el sujeto constituyente del art. 1.2 CE— dado que la finalidad es, en definitiva, la misma; pero así como el que expresa el deseo es la nación-constituyente, el objetivo y el resultado de este deseo tras promulgarse la Constitución —es decir, una vez se ha constituido ya el Estado social y democrático de Derecho— es ya la nación-constituida, es el Estado, los poderes del Estado a que alude también el art. 1.2 CE, articulados mediante la forma de Estado social y democrático de Derecho.

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

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

Así pues, ¿por qué el art. 2 CE caracteriza a la Nación española como una unidad “indisoluble”? La respuesta encuentra su fundamento en los argumentos expuestos al tratar del concepto de soberanía. En la teoría democrática del Estado, el poder soberano no es solo originario y supremo sino que, además, como hemos visto, también es indivisible. El pueblo español —la Nación española, España— no es fraccionable en su consideración de poder soberano. Ahora bien, el Estado, entendido como el conjunto de poderes que lo forman, no sólo es divisible sino que una de las características fundamentales de un Estado de Derecho liberal y democrático es la división de poderes, división que opera no sólo horizontalmente —parlamento, gobierno, poder judicial, en la formulación clásica de Montesquieu— sino también, en los Estados políticamente descentralizados o federales,

verticalmente. Ello se confirma respecto a España cuando, precisamente, a renglón seguido del fragmento reproducido en el párrafo anterior, la STC 4/1981 sigue diciendo: “Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como expresa el art. 137 CE (...)”.

Por tanto, la indivisibilidad del sujeto titular de la soberanía —la “indisoluble unidad de la Nación española”, como dice el art. 2 CE— no implica que el Estado sea centralizado sino, simplemente, que se trata de un solo Estado, no de dos o más Estados, para lo cual es condición indispensable que exista una sola soberanía. En definitiva, la “indisoluble unidad de la Nación” es una condición esencial para la existencia de España como Estado social y democrático de Derecho, y no obstaculiza en forma alguna que el estado sea compuesto, políticamente descentralizado o federal, tres expresiones con las que se puede designar nuestro Estado de las autonomías.

Si no fuera así, si hubiera más de una soberanía, nos hallaríamos ante dos posibles supuestos que una constitución democrática, obviamente, no puede admitir: o bien ante un Estado quizás independiente —es decir, dotado de “soberanía exterior”— pero no democrático, en el cual la soberanía —la “soberanía interior”— sería compartida por el Rey y las Cortes Generales (caso de las constituciones españolas de 1845 y 1876, como hemos visto); o bien ante una confederación, la cual, por definición, no es un Estado sino una organización política de derecho internacional basada en un tratado entre dos o más Estados soberanos.

Un Estado federal, un Estado políticamente descentralizado, un Estado compuesto, un Estado de las autonomías en definitiva, es siempre un producto de la voluntad de un soberano único e indivisible, el pueblo, sea el pueblo de Estados Unidos, de Alemania, de Suiza, de Austria o de España.

VI. NACIÓN ESPAÑOLA, ESPAÑA Y PUEBLO ESPAÑOL COMO CONCEPTOS JURÍDICOS EQUIPARABLES

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

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

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

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

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

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

Por su parte, ni el término “nación española” ni el término “nación” con referencia a España, vuelven a aparecer en el texto constitucional. En cambio, se utiliza “nación” en el art. 56.1 CE para referirse a los Estados cuyos territorios fueron colonias españolas cuando se atribuye al Rey la función de asumir “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica”. Es obvio que, en este caso, el término nación también se utiliza en el sentido de Estado, dado que las relaciones internacionales solo pueden establecerse entre sujetos de derecho internacional. Se trata de un supuesto en el que muy probablemente se utilizó el término “nación” por razones de estilo dado que en el mismo párrafo 1º de este artículo ya se había utilizado por dos veces el término “Estado”²¹.

Todo ello indica, una vez más, que el término “nación” en su significado jurídico-político puede ser utilizado en el sentido de nación-constituyente y en el sentido de nación-constituida, como equivalente a Estado. En cualquier caso, el

21. Esto se hace más evidente todavía si tenemos en cuenta que el inciso “especialmente con las naciones de su comunidad histórica” se introdujo en el último trámite parlamentario ya que figura en el texto, por primera vez, en la redacción definitiva de la Constitución efectuada por la Comisión Mixta Congreso-Senado (*BOC* 18 de octubre de 1978).

significado del término nación en el art. 56.1 CE permite seguir comprobando que este término no se utiliza nunca en nuestra Constitución en el sentido cultural.

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

También aparece el término “pueblo” en el inciso inicial del art. 117.1 CE: “La justicia emana del pueblo [...]”. En este supuesto, la referencia es también al conjunto de los ciudadanos; pero la función del término “pueblo” en este precepto consiste en legitimar democráticamente al poder judicial, a jueces y magistrados, es decir, en justificar que su poder de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado se limita a la aplicación del ordenamiento jurídico legitimado previamente como democrático por ser producto —directo o indirecto— de los órganos representativos. Por tanto, es también de aplicación a este precepto el concepto de pueblo, de conjunto de los ciudadanos en los cuales reside, en último término, la soberanía nacional²².

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

VII. LA NACIÓN ESPAÑOLA COMO PATRIA COMÚN

Mayores dificultades ofrece averiguar el significado del inciso “patria común e indivisible de todos los españoles” que figura en el art. 2 CE. La palabra “patria” también es polisémica, no tiene tradición en el constitucionalismo español y sus interpretaciones en la teoría política han sido muy diversas y, como veremos a continuación, muy contradictorias.

En efecto, desde antiguo se ha considerado como uno de los significados del término “patria” el lugar de procedencia de cada persona, en concreto su lugar de nacimiento: sea ciudad, provincia, comarca, país, región o Estado. Junto a ello, desde los romanos hasta los republicanos ingleses del siglo XVII, los ilustrados franceses y españoles, así como los primeros liberales, a la patria se la identificó con la idea de libertad y su derivado “patriotismo” se consideró la virtud cívica por excelencia. En la voz “Patria” de la Enciclopedia francesa —redactada por Jaucourt, siguiendo las ideas de Voltaire y Montesquieu— figuraban las dos acep-

22. F. de Carreras Serra, “La Administración de justicia en nombre del Rey”, en *La Monarquía Parlamentaria. VII Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

ciones: primera, como el lugar de nacimiento de una persona y, segunda, como “el Estado libre del que somos miembros y cuyas leyes garantizan nuestras libertades y nuestra felicidad”.

Estas ideas, herederas de la hoy denominada tradición republicana²³ —con fundamentos en Cicerón y en los estoicos romanos, según la interpretación que de su pensamiento hicieron Maquiavelo, Milton y Harrington, entre otros— coinciden también con las que aportaron los revolucionarios franceses (“*Allons enfants de la Patrie...*”, así comienza la Marsellesa) y los primeros liberales españoles. Flórez Estrada, por ejemplo, utilizaba la palabra patria como sinónimo de libertad; y Agustín Argüelles, al presentar la Constitución de Cádiz, pronunció su célebre frase: “Españoles, ya tenéis patria”; frase que identificaba Patria con Constitución, con Constitución liberal, naturalmente.

Ahora bien, en la misma época, también la palabra patria empezó a adquirir otro sentido: odio a lo extranjero y defensa a ultranza de lo propio como lo único bueno, como lo que había que defender. Era la España castiza, popular y antiliberal. Más adelante, esta ideología populista se fue tiñendo de xenofobia —contra las personas pero, sobre todo, contra las ideas liberales y democráticas, consideradas también como extranjerizantes— y se fue apropiando casi por completo de la interpretación de este término. De la patria como “libertad, igualdad y Constitución”, se pasará así a la patria como defensa del “orden antiguo”, fundado en la monarquía tradicional y el integrismo católico, para ser utilizada, finalmente en exclusiva, la palabra patria por el militarismo reaccionario y golpista²⁴.

Estas posiciones se verán reforzadas por la identificación de la patria con la idea romántica de nación divulgada por los movimientos nacionalistas vasco y catalán de fines de siglo. El ciudadano medio seguirá utilizando todavía el término patria como lugar de procedencia, como “patria chica”, sin intención ideológica ninguna. Pero todo lo contrario sucederá en los ambientes intelectuales, donde será empleada en un sentido esencialista y metafísico, en general tributario del idealismo romántico: es el caso de los regeneracionistas (Costa, Mallada), del organicismo krausista (Giner, Salmerón, Azcárate), de los amargos y contradictorios escritores del 98 (Unamuno, Baroja, Azorín) y de ciertos republicanos populistas y nacionalistas como Blasco Ibáñez y Lerroux.

En el siglo XX español, al contrario que otros países, la patria será un concepto monopolizado por los políticos y pensadores antiliberales y antidemócratas, por nacionalistas que excluían de la nación a aquellos que no comulgaban con sus ideas. El fascismo español de los años 30 y el franquismo, entenderán el concepto de patria en este sentido, una dirección diametralmente opuesta a la de los pensadores ilustrados y a los primeros liberales de principios del siglo XIX²⁵.

23. Véase M. Viroli, *Por amor a la patria*, Acento, Madrid, 1997.

24. Véase la voz “Patria” en J. Fernández Sebastián y J. F. Fuentes, *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Alianza, Madrid, 2002.

25. P. C. González Cuevas, *Acción Española. Teología política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)*, Tecnos, Madrid, 1998.

En estas condiciones tan difícilmente conciliables con un futuro democrático y liberal, llegó el desacreditado concepto de patria a la época de la transición y es por eso por lo que resulta difícil encontrar las razones de su inclusión en el art. 2 CE e interpretar su significado jurídico-constitucional. Además, su introducción en el texto se hizo a través de una enmienda propuesta por el grupo parlamentario de UCD que fue aceptada en el “Informe de la ponencia” y no fue materia explícita de debate —ni para ser defendida ni para ser cuestionada— en las Cortes constituyentes²⁶. Tampoco doctrinalmente —menos todavía en la jurisprudencia— esta referencia constitucional a la patria ha sido objeto de un debate analítico. Con esta falta de antecedentes, sólo cabe encontrar su significado en su sentido gramatical y en el contexto normativo en el que se sitúa.

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

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

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

26. El texto del Anteproyecto acordado por la ponencia constitucional (BOC de 5 de enero de 1978) había redactado así el art. 2 del proyecto de Constitución: “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”. Esta redacción suscitó el rechazo de Fraga Iribarne, ponente de Alianza Popular, y las reticencias de dos de los ponentes de UCD, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros. Sectores influyentes, algunos de ellos ligados al ejército, encontraron a faltar el reconocimiento de España como nación. A la vista de todo ello, la UCD propuso una enmienda con una nueva redacción en la que no sólo se reconocía a España como nación sino también como patria común. Decía así la enmienda: “La Constitución se fundamenta en la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española”. Con alguna variante de estilo, esta será la formulación finalmente aceptada por la mayoría (UCD, PSOE, PCE y CiU) y rechazada por una minoría de los grupos políticos representados en las Cortes constituyentes (AP, PNV, EE, ERC). En todo caso, la disputa se centraba en los términos “nación” y “nacionalidades”, no en el término “patria”.

segundo inciso abre el concepto a otras interpretaciones deducibles del sentido que demos a los vínculos de pertenencia jurídicos, históricos y afectivos.

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

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

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

En consecuencia, “nación española” y “patria común” son términos sinónimos que probablemente se repiten en el art. 2 CE debido a las condiciones en las que fue redactado este artículo, las cuales forzaban a dejar meridianamente claro que la soberanía residía en el “pueblo español” o, lo que es lo mismo, en la “Nación española” y no en las nacionalidades que la integraban, las cuales sólo gozan

constitucionalmente del derecho a la autonomía. Con ello, la Constitución recupera el sentido ilustrado de patria, coincidente con el significado que al término patria le daban los primeros liberales españoles.

VIII. ¿LA NACIÓN PLURAL? ESPAÑA COMO CONJUNTO DE NACIONALIDADES Y REGIONES

Finalmente, para averiguar el significado de los términos “nacionalidades y regiones” que figuran en el art. 2 CE debemos utilizar principalmente el sentido que a tales términos se les reconoce en el debate constitucional —es decir, la interpretación según la voluntad del legislador— y, a su vez, el sentido que se deduce de su interpretación sistemática dentro del conjunto del texto constitucional.

a) *La voluntad del constituyente: el debate constitucional*

Desde el punto de vista de la voluntad del constituyente, sin entrar a examinar de forma pormenorizada las distintas vicisitudes del debate constitucional, señalemos tan sólo que en la redacción del art. 2 CE se formaron dos bloques de muy distinta entidad.

Uno, constituido por una abrumadora mayoría de los diputados y senadores, alcanzó un sólido consenso acerca de la redacción definitiva de los arts. 1.2 y 2 CE ya en la comisión del Congreso y no admitió ningún cambio posterior, ni en el Pleno del Congreso ni en todas las fases de la tramitación del proyecto en el Senado. Este bloque estuvo formado, básicamente, por los grupos parlamentarios de UCD, PSOE, PCE y CiU.²⁷

27. La redacción del art. 2 en el Anteproyecto de Constitución, en la que en principio estaban de acuerdo todos los ponentes menos Fraga Iribarne, no fue la definitiva. En el seno de la UCD, por influencia de determinados poderes fácticos, se suscitaron importantes dudas que se resolvieron con la redacción de una enmienda que proponía una nueva redacción. Esta enmienda puso de acuerdo a los demás partidos de la mayoría, es decir, al PSOE, el PCE-PSUC y CiU. El diputado Rafael Arias-Salgado, secretario general de UCD, en su intervención ante la Comisión del Congreso, alegó, en defensa de la nueva redacción, razones de principio y razones de pragmatismo político.

Entre las razones de principio, destacó tres. En primer lugar, la nueva redacción reconoce que España es una nación plural desde el punto de vista histórico y cultural: “La nación española, forjada a lo largo de los siglos, tiene una perdurable y manifiesta diversidad interna que está en el origen de su propia unidad política”. Por tanto, Arias-Salgado distingue entre diversidad y unidad: la primera será histórico-cultural y la segunda es política. En segundo lugar, la descentralización es una exigencia para modernizar el hipercentralizado Estado español que se ha visto acrecentado en los últimos años, tanto por la concentración de poder inherente a todo moderno Estado social, como por los cuarenta años de dictadura franquista. En tercer lugar, reconoce que amplios sectores sociales exigen que determinadas identidades particulares sean reconocidas como nacionalidades.

Entre las razones de pragmatismo político, destaca, principalmente, la preocupación por obtener el máximo grado de consenso constitucional. En efecto, Arias-Salgado expresa su temor acerca de

El otro bloque, minoritario, se fraccionó entre dos extremos que se situaron a ambos lados de este gran bloque central. Un extremo era partidario de un Estado tan sólo descentralizado desde el punto de vista administrativo y el otro, en cambio, era partidario de un Estado de naturaleza confederal. El primer grupo estaba formado por Alianza Popular (AP), la cual no estaba de acuerdo en la utilización del término nacionalidades y sólo aceptaba que España se componía de regiones.²⁸ El otro grupo, formado por los nacionalistas vascos, tanto el PNV como Euskadiko Ezquerria (EE), y por un sector muy minoritario de los nacionalistas catalanes (ERC y el senador Xirinachs), apostaban por considerar a España como un Estado plurinacional compuesto por un número indeterminado de naciones (incluyendo, en todo caso, el País Vasco y Cataluña), todas ellas titulares de la soberanía, que debían vincularse jurídicamente a través de un pacto confederal.²⁹

De las diversas enmiendas y muy extensas intervenciones en el debate constituyente, podemos llegar a la conclusión de que el sentido que el bloque mayoritario da a los términos en disputa —y, por tanto, aquello que podemos denominar voluntad mayoritaria del constituyente— es el siguiente:

que si no se reconocen estas nacionalidades algunas partes del territorio español, como puede ser el caso del País Vasco y Cataluña, rechacen la Constitución o participen escasamente en el referéndum de ratificación, lo cual significaría un vicio de origen con funestas consecuencias para la nueva democracia constitucional. “Como fórmula de compromiso [la nueva redacción] nos parece suficiente porque es susceptible de dar satisfacción bastante a las nacionalidades y regiones y porque marca claramente los límites infranqueables del principio de su derecho a la autonomía”. Y prosigue más adelante: “Somos conscientes de los problemas que suscita la inserción del término nacionalidades. Pero también creemos que su desaparición podría engendrar otros mayores y no producirían resultado positivo alguno”.

De las palabras del representante de UCD debe subrayarse el acuerdo en que España es una nación, en sentido cultural, de carácter plural, en cuyo seno, producto de una larga tradición histórica, han convivido pueblos con rasgos culturales diferenciados; todo ello da lugar a que distintas partes de su territorio puedan ser consideradas nacionalidades, también en el sentido histórico y cultural del término.

28. Muy significativo de la posición de AP en este debate es la justificación al voto particular que Fraga Iribarne formuló como ponente al texto del Anteproyecto: “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”.

29. A estos efectos, los citados grupos nacionalistas proponían varias modificaciones al texto mayoritario: primero, sustituir la palabra “España” por “Estado español”, el cual estaba constituido por una “comunidad de pueblos”; y, segundo, declarar que “la soberanía residía en los pueblos del Estado”, según se expresaba en una enmienda conjunta de Arzallus (PNV) y Heribert Barrera (ERC). Letamendi (EE) reclamaba, además, que la Constitución declarara la plurinacionalidad del Estado y el derecho a la autodeterminación de los pueblos que lo componían. El senador Bandrés, también de EE, propuso la siguiente redacción del art. 2: “La Constitución se fundamenta en la pluralidad del Estado español, la solidaridad entre los pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y el derecho de autodeterminación de estas últimas”.

- 1) Por un lado, España (como nación cultural) está compuesta por nacionalidades y regiones a las que se reconoce el derecho de acceder a la autonomía. Por otro lado, únicamente en la nación (jurídica) española reside la soberanía, el poder constituyente.
- 2) La decisión de organizar el Estado en comunidades autónomas no sólo pretende satisfacer las demandas nacionalistas sino que responde también a la necesidad de reformar, por razones de eficacia, el Estado centralista.
- 3) La unidad política de la nación española es el fundamento en el cual se basa la Constitución y, por tanto, es históricamente anterior a la misma. En cambio, el derecho a la autonomía es una creación de la Constitución, la cual se limita a reconocerlo en el artículo 2 CE y, en el título VIII, a establecer las distintas vías para hacerlo efectivo y el núcleo principal de esta autonomía.

En consecuencia, la voluntad del constituyente no deja lugar a dudas: primero, las “nacionalidades y regiones” son términos utilizados en sentido cultural (sólo tendrán sentido jurídico cuando pasen a ser comunidades autónomas); segundo, “nación española” es utilizada en sentido jurídico, como sinónimo de “pueblo” en el cual reside la soberanía (nación-constituyente) o como sinónimo de “pueblo-elemento del Estado” (nación-constituida).

b) *La interpretación sistemática*

A su vez, el examen del art. 2 CE, interpretado en el contexto constitucional, conduce al mismo resultado.

En efecto, por una parte el Preámbulo constitucional establece como uno de los objetivos del constituyente proteger a los pueblos de España, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. No se trata de una frase genérica sin consecuencias en el texto constitucional sino que es un enunciado general que encuentra una clara concreción en el art. 2 CE y es desarrollado en el título VIII de la Constitución. Por tanto, la España de las autonomías encuentra una primera justificación en la protección de las culturas, tradiciones, lenguas e instituciones de sus diversos pueblos. En este sentido, la expresión “pueblos de España” se corresponde con las nacionalidades y regiones del art. 2 CE.

Por otra parte, a estos pueblos de España, a estas nacionalidades y regiones, se les reconoce el derecho a la autonomía. Ello significa que la Constitución no impone un determinado mapa autonómico ni predetermina cuáles son las nacionalidades y cuáles son las regiones, sino que, simplemente, establece los procedimientos para que las distintas nacionalidades y regiones que integran España se constituyan en comunidades autónomas. El art. 143.1 CE establece, con carácter general, que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas”. Los

arts. 144, 146, 151 y las disposiciones transitorias 1^a a 7^a, completan el cuadro de vías de acceso a la autonomía.

Por tanto, las comunidades autónomas constituidas sobre esta base provincial deberán tener ciertas características históricas, culturales y económicas comunes; y es ahí, en estas comunidades formadas a partir de estos peculiares rasgos distintivos donde encontramos el verdadero contenido de los términos nacionalidad y región. Entenderemos por tales, en consecuencia, aquellos territorios vertebrados, con intensidades distintas, por ciertas singularidades históricas, culturales y económicas que les permiten constituirse en comunidades autónomas.

Debe remarcarse que ninguno de estos rasgos comunes se emplea en sentido jurídico y, especialmente, que aún cuando se utilice el término nacionalidad —que, en principio, parece relacionado con el principio de las nacionalidades y en el derecho a la autodeterminación— solo se otorga a estas nacionalidades el derecho a la autonomía. Por tanto, del contexto se deduce que el término nacionalidad no puede ser de ninguna manera interpretado en el sentido de Mancini en el siglo XIX o de las constituciones socialistas del siglo XX, a que antes hacíamos referencia. Además, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, la autonomía que se concreta en cada estatuto tiene un significado totalmente distinto al de soberanía³⁰.

Cabe señalar también que las distintas vías de acceso a la autonomía no establecen diferencias respecto al contenido futuro de las competencias de las comunidades autónomas sino, simplemente, señalan distintos itinerarios de acceso: todas las nacionalidades y regiones pueden llegar a tener el mismo grado de autonomía, es decir, iguales competencias, a excepción de lo que determinen los llamados “hechos diferenciales” identificados constitucionalmente.

Asimismo, cada uno de los estatutos prevé —conforme a lo establecido en los arts. 147.3 y 152.2 CE— los procedimientos para su reforma. El derecho a la autonomía de las indeterminadas nacionalidades y regiones del art. 2 CE se convierte así, una vez todas las comunidades se han constituido como tales mediante la aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía, en el derecho a reformar sus propios estatutos de acuerdo con la regulación que cada uno de ellos establece. Mientras la Nación española puede seguir ejerciendo su soberanía a través del procedimiento de reforma constitucional, las comunidades siguen disponiendo del derecho a la autonomía de acuerdo con los procedimientos de reforma previstos en sus estatutos, los cuales, en virtud del art. 9.1 CE, están subordinados a la Constitución.

Por su parte, según el art. 2 CE, la Constitución también reconoce y garantiza el principio de solidaridad entre las comunidades autónomas.

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

El fundamento de este principio se encuentra en la idea del Estado como comunidad de intereses. En efecto, todo Estado genera una comunidad de intereses que está por encima de las partes que lo componen. En consecuencia, por encima del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas —que es donde se proyecta de manera más intensa el principio de autonomía— existe un interés común que todas estas partes deben respetar y que se convierte en límite a la autonomía de las comunidades. Este interés común es el fundamento del principio de solidaridad. Esta comunidad de intereses no es otra cosa que el interés general del Estado —entendido como Estado-comunidad, como Estado global— el cual constituye un límite al ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas³¹.

A consecuencia de todo ello, el principio de solidaridad tiene una doble finalidad. Por un lado, es un principio funcional en tanto que pretende dar la mayor eficacia posible al conjunto del Estado³²; por otro, es un principio sustancial, en tanto que pretende la igualdad y la no discriminación entre los ciudadanos³³.

De todo ello, sin entrar en mayores concreciones, deducimos que España es un Estado organizado territorialmente al modo federal, homologable en sus aspectos esenciales con los países federales de nuestro entorno cultural³⁴.

31. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando ha advertido a las dos partes —al Estado y a las comunidades autónomas— que “en el ejercicio de sus competencias tengan en cuenta la comunidad de intereses que les vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses” (STC 64/1990).

32. En su vertiente funcional, el principio de solidaridad impone un deber de lealtad mutua del cual deriva el deber de colaboración. La lealtad implica que el vínculo entre el Estado y las comunidades autónomas es de tal naturaleza que impide a ambos una actuación unilateral que lesione los intereses de la otra parte. Ello implica, en definitiva, que la lealtad y sus derivados son límites que condicionan el ejercicio de las competencias, tanto las del Estado como las de las CCAA. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional: “La obligación de todos los poderes públicos (incluidos naturalmente los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (...) implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas” (STC 64/1990). A la vez, la STC 104/1988 establece: “Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 CE) puede realizarse a través de la adopción de las formas y fórmulas de coordinación y colaboración”.

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

34. Para una más completa argumentación sobre este aspecto, véase F. de Carreras, “El sistema autonómico español, ¿existe un modelo de Estado?”, en VV. AA., *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, INAP, Madrid, 1997.

c) *¿España plural?*

Por todas las razones expuestas, desde un punto de vista constitucional sólo se puede considerar que España es plural en dos sentidos: jurídicamente porque está organizada territorialmente en comunidades autónomas (art. 137 CE) y culturalmente porque la misma Constitución reconoce a sus pueblos (en la acepción que le da a este término el preámbulo constitucional), es decir, a sus nacionalidades y regiones, distintas culturas, tradiciones, lenguas e instituciones.

En cuanto al primer sentido, utilizando un término homologado en el constitucionalismo comparado, puede decirse con mayor precisión, que España es un Estado federal. En cuanto al segundo sentido, en cuanto a la variedad cultural, lo mismo puede decirse de la inmensa mayoría de los Estados europeos, incluidos los más extensos y poblados (Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia) y muchos de los medianos y pequeños. Por tanto, tanto jurídica como culturalmente, España no se distingue mucho de los demás Estados de nuestro entorno.

En cambio, el adjetivo plural resulta inapropiado si, como es frecuente, se utiliza en el sentido de “diferencial”, es decir, si se pretende sostener que la indeterminada mención de las “nacionalidades y regiones” del art. 2 CE implica que el grado de autonomía de las primeras es distinto y superior al de las segundas. Aunque una primera interpretación de la Constitución así parecía indicarlo, del significado completo del texto, del desarrollo autonómico posterior, de la jurisprudencia constitucional y de la opinión mayoritaria de la doctrina, se desprende claramente la opinión contraria.

La asimetría entre comunidades sólo está impuesta por los llamados “hechos diferenciales”, todos ellos perfectamente acotados y tasados en la Constitución. En lo demás, el principio dispositivo en primer lugar y la posibilidad de reforma de los estatutos en segundo lugar, dejan clara la potencial igualdad de competencias entre comunidades, como es normal, por otra parte, en un Estado de naturaleza federal³⁵.

IX. CONCLUSIONES

1. Bajo los términos *Nación española, España y pueblo español*, la Constitución denomina una misma realidad conceptual. Los tres supuestos tienen el significado de nación en sentido jurídico, en las dos variantes del mismo, como nación-constituyente o como nación-constituida, ambas deducibles del contexto

35. En este sentido, E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003 (2ª ed.); R. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y naciones sin historia*, Alianza, 2005. Véase también mi trabajo “Los hechos diferenciales en la Constitución”, en G. Peces-Barba y M. A. Ramiro, *La Constitución. Un estudio académico 25 años después*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

normativo en el que se insertan. Asimismo, el significado del término *patria*, de “patria común”, también coincide con los anteriores.

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

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

El Estado de las autonomías es —perdón por la redundancia— un *Estado unitario* ya que la soberanía nacional, indivisible por naturaleza, reside en el pueblo —en la nación, en España—, es decir, en el conjunto de los ciudadanos. Si no fuera así, si la soberanía residiera en los “pueblos de España” a los que se refiere el Preámbulo o en las nacionalidades o regiones del art. 2 CE, no estaríamos ante un Estado, sino ante una confederación de Estados, es decir, ante una organización regulada por tratados, por normas de derecho internacional, y no por una Constitución.

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

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

El *derecho a la autonomía* es el derecho a constituirse en comunidades autónomas mediante la aprobación de los estatutos. Una vez constituidas las comunidades, su reforma está prevista en el propio articulado del estatuto. El *estatuto* es

la norma institucional básica que regula una comunidad autónoma, jerárquicamente subordinada a la Constitución y a la interpretación de sus preceptos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al tener esta jurisprudencia constitucional carácter normativo. El principio de *solidaridad* que la Constitución establece y desarrolla es una condición necesaria para la existencia misma del Estado, producto de la comunidad de intereses que todo Estado presupone y, por tanto, un límite al ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades.

Los estatutos han identificado a la mayoría de las comunidades como nacionalidades (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón y Canarias), regiones (Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura) y comunidades históricas (Asturias) o forales (Navarra). Las demás han optado por no definirse. Actualmente, tras la modificación de algunos estatutos, la tendencia es al aumento de las que se consideran nacionalidades y la disminución de las que se consideran regiones. En todo caso, por ahora ninguna se ha autodefinido como nación, ya que ello, en el contexto constitucional, sería contrario a la Constitución misma. En efecto, dicho término, empleado en su sentido jurídico, sólo está reservado al pueblo español, poder constituyente y titular de la soberanía.