

(Re)definiendo España: una aproximación a la génesis del artículo 2 de la Constitución española

(Re)defining Spain: an approximation to the genesis of article 2 for the Spanish Constitution

Leire SAN ANTÓN MORACHO

Investigadora Departamento de Historia Contemporánea. UPV-EHU

Resumen: Este artículo busca ser un primer acercamiento a la génesis del artículo 2 de nuestra actual Constitución. Veremos su evolución y redacción, usando como fuentes, además de a notables juristas e historiadores, los debates parlamentarios así como la prensa. Lo más interesante es analizar la inclusión de la distinción entre nacionalidades y regiones, de la cual finalmente no se destila ninguna diferencia jurídica. A modo de conclusión esbozaremos cómo del Título VIII se destila que carecemos de una estructura de Estado cerrada, donde caben numerosas formas de organización territorial. También veremos cómo la no adopción de una solución era lo ideal en el momento, lo que nos plantea si la Constitución pensada y elaborada en un momento concreto y debería considerarse, ya con la democracia asentada, y teniendo en cuenta los últimos conflictos, cambiarla y adaptarla a la realidad.

Palabras clave: Constitución española; nación; debate constitucional; España-Transición.

Abstract: This article proposes an approach to the origins of article 2 of the Spanish Constitution of 1978. It explores the evolution of the writing of this article using sources parliamentary debates, contemporary opinions of jurists and historians and debates on the press. I am particularly interested in the distinction between nationalities (nacionalidades) and regions (regiones) made by article 2 to see that finally there were no constitutional differences between these two concepts. As a conclusion I will propose the idea that from the reading of Title VIII of the Constitution it seems clear that the structure for the State was by no means closed in the Constitution itself but, on the contrary, opened to a variety of forms of territorial organization. I will also propose that it was probably the best option at the moment but probably not intended to be permanent in the future evolution of the Spanish constitutionalism.

Keywords: Spanish Constitution; nation; constitutional debate; Spain-Transition.

Sumario: I. Planteamiento de la cuestión. II. Nación, nacionalidades, regiones y provincias ante el momento constituyente. III. La génesis del artículo 2. IV. Conclusiones.

I. Planteamiento de la cuestión

La situación de crisis constitucional generada en Cataluña desde 2012 y agudizada en 2017, ha supuesto la prueba más dura para el modelo de nación española que surgió durante la Transición. La Transición en España marcó el nacimiento de un nuevo Estado democrático. Se trata de la puesta en marcha de las bases para la construcción del Estado que actualmente tenemos. La creación del mismo responde a la plasmación de una idea nacional, de un concepto de Estado-nación.

Los debates en torno a la cuestión nacional en España no surgen durante la Transición, sino que están candentes desde el nacimiento mismo del constitucionalismo español en 1812. Durante el siglo XIX, entre el gobierno de territorios de ultramar y la integración de los territorios forales, la cuestión nacional fue respondiendo a un largo proceso de disolución imperial que acabó en 1898. A pesar de los intentos de democratización a través de una constitución, de los que el más profundo de todos fue en 1931 (que parecía finalmente encauzar la cuestión a través de la idea de la autonomía), ninguna experiencia democrática y su correspondiente carta magna lograron consolidarse. Al contrario, todas acabaron con un reforzamiento de las viejas instituciones y una intensificación de los rasgos antidemocráticos, especialmente tras la II República con la implantación de la dictadura militar autoritaria y represiva. En efecto, con el alzamiento fascista, la guerra civil y la posterior dictadura cualquier intento de consenso o solución fue truncado, hasta la llegada de la Transición. El instrumento para intentar dar solución a este problema histórico fue la Constitución de 1978.

En este punto, con pocas variantes, se encontró la Ponencia Constitucional, en 1977. El reto al que se enfrentaban no era baladí, ya que debían redactar una constitución que consiguiese por fin instaurar una democracia en España, consensuada y duradera y que diera respuesta al viejo problema de las identidades nacionales en España. El modelo republicano fue el seguido a la hora de plantearse la nueva organización del Estado democrático. En efecto, la Constitución de 1931, en su artículo 11 establecía que «si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto» a las Cortes, y, «una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización Política administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico»¹. Sin

1. Constitución de la II República Española. Artículo 11, www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf.

embargo, dicho Estado se ideó en 1931 para un número limitado de autonomías (Cataluña, País Vasco, y en todo caso, Galicia y Andalucía). En 1977 y 1978, los partidos políticos democráticos tomaron como punto inicial de referencia este modelo republicano, que había posibilitado un reconocimiento político a las «regiones», dentro de un modelo de «Estado integral». No obstante, a la altura de 1978 este modelo se mostraba inservible y había que profundizar mucho más en ese proceso de edificar un Estado descentralizado. En efecto, desde 1978 la autonomía se entendió como una generalización a todos los territorios, de manera que se formaron 17 comunidades y dos ciudades autónomas actuales, lo cual no estaba, ni mucho menos, previsto en el texto constitucional. Manuel Clavero bautizó poco después este modelo con el conocido nombre del «café para todos».

La organización territorial del Estado responde a una determinada concepción de nación, la cual viene definida en el artículo 2 de la Constitución. Esto implica, por un lado, la posible articulación de un nacionalismo de Estado; y por otro lado determina las relaciones entre los territorios que integran dicho Estado con la nación, así como la organización de los mencionados territorios. La fórmula finalmente aceptada fue la llamada «Nación de nacionalidades», que buscaba conjugar la existencia de una nación española con otras comunidades que afirmaban igualmente su condición nacional, sin perjuicio de la unidad del Estado. El interés de este artículo es ver cómo evoluciona la redacción de dicho artículo pasando de no mencionar la palabra nación (aunque sí nacionalidades) en el anteproyecto constitucional a establecer que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común 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» (CE, art. 2)².

El jurista Herrero de Miñón en 1978 ya declaraba que la redacción del mencionado artículo era una de las «claves de bóveda para el mantenimiento de nuestro edificio jurídico-constitucional»³, y Fraga Iribarne abundaba que «en este momento histórico será sobre el acierto o el fracaso en esta materia de la salvaguarda de la unidad nacional y la articulación efectiva de un sistema

2. En el anteproyecto el artículo figuraba así «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». Anteproyecto de la Constitución, www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF.

3. Diario de Sesiones del Congreso, núm 59, de 5 de mayo de 1978, www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/c_1978_059.PDF.

constructivo de autonomías por donde nos juzgará la historia»⁴. La definición de la noción de España había de determinar una cierta organización territorial, sobre cuyo punto no existía consenso. Las posturas eran diversas y dentro de este abanico se encontraba tanto la defensa de un Estado federal (incluyendo a veces el derecho a la autodeterminación) como la defensa de la concesión de una amplia autonomía en tanto que las posturas más conservadoras abogaban por una autonomía del mismo rango de la que se otorgase a los municipios y provincias.

El origen del llamado «consenso» constitucional fue la participación de todas las fuerzas políticas importantes presentes en la Cámara a la hora de redactar la Constitución. Autores como Francisco Rubio Llorente (quien asesoró desde el primer momento a la Ponencia del Congreso) defendieron el valor de la Constitución resaltando como principal mérito de la misma generar un espacio constitucional común en vez de una constitución ideológicamente afín a una tendencia, como había sido lo habitual históricamente⁵.

Sin embargo, numerosos autores se han mostrado críticos con este consenso⁶, alegando que esto ha conllevado que la Constitución sea ambigua, este inacabada y sea demasiado ecléctica en diversas cuestiones, como por ejemplo en la misma definición de España⁷.

A través de los debates constitucionales, de las posteriores declaraciones de los padres de la Constitución y de destacados miembros de partidos políticos así como de sentencias del Tribunal Constitucional se concluye que la unidad de la nación española es anterior y no fruto de la Constitución, además de reiterar la unidad, indisolubilidad e indivisibilidad de la misma y establecer que las nacionalidades y regiones, en cuanto integradas en la Nación española, en la que reside la soberanía, carecen de la facultad de autodeterminación.

4. Diario de Sesiones del Congreso, núm 59, de 5 de mayo de 1978, www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/c_1978_059.PDF.

5. Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

6. «El encadenamiento reiterativo de cautelas unitarias finalmente recogido en el texto del artículo 2, la desaparición de aquellos términos en el resto del articulado, la garantía de la integridad territorial consignada en el artículo 8, junto con las restantes salvaguardias establecidas en el texto de la Constitución y, especialmente, en el Título VIII, hicieron posible el consenso». Juan José Solozabal, «Sobre el estado autonómico español», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 78 (1992), pp. 105-129.

7. En esta línea podemos enmarcar a Joaquín Varela Suanzes, *Política y constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

En esta línea se enmarcan diversos autores⁸, estableciendo que la preexistencia de la nación española a la Constitución es una realidad histórico-social, que se configura y articula en una organización autonómica. La soberanía popular es la base de la nación española, y aunque la organización territorial de esta nación se caracterizará por los hechos diferenciales que integran los distintos territorios del Estado, esto no supondría que dichos territorios se puedan conformar como naciones, ya que la noción de pueblo español soberano agota también el número de naciones en la española. No se destila entonces ninguna consecuencia jurídica de la distinción entre nacionalidades y regiones, porque fue finalmente «Comunidades Autónomas» el término jurídico con el que se institucionaliza el derecho autonómico, reconocido y garantizado por la constitución, lo que salva las suspicacias y ambigüedades del término nacionalidades.

Por lo tanto, este derecho autonómico, es decir, el derecho de las nacionalidades, no entronca con el derecho de autodeterminación. En efecto, la Constitución y los Estatutos reconocen, garantizan y organizan este derecho, lo que da finalmente reconocimiento constitucional a las diferentes identidades existentes en el país. Citando a Andrés de Blas, «solamente los nacionalismos periféricos permanecieron leales al no reconocimiento de una realidad española vista por ellos como un mero hecho estatal»⁹. Asimismo considera que la izquierda española fue muy ambigua respecto a lo que él considera el primer elemento de nuestro pluralismo nacional, la existencia de España como nación; aunque con el paso del tiempo la izquierda ha ido reconociendo este hecho, fueron los nacionalismos periféricos quienes mantuvieron la actitud de desconfianza hacia una realidad nacional española.

No obstante es sabido que hubo quienes se sintieron insatisfechos por el compromiso. Desde sectores conservadores se consideró que la unidad de España estaba en peligro, lo que condujo a que varios constituyentes de Alianza Popular (AP) votaran en contra o se abstuvieran en la votación final. Coincidieron así con la actitud de los nacionalistas vascos de distintas formaciones, si bien sus razones fueron, naturalmente, diferentes¹⁰.

8. Luis Sánchez Agesta, *Sistema político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1993.

9. Andrés de Blas Guerrero, «Veinticinco años de constitución y nacionalismo», *Revista de Derecho Político*, vol. 58-59 (2003).

10. Óscar Alzaga Villaamil (ed.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales, 1996.

II. Nación, nacionalidades, regiones y provincias ante el momento constituyente

Cuando hablamos de Transición, es de recibo mencionar dos factores claves que diferencian el País Vasco y España. La llamada «cuestión vasca» determinaría buena parte del proceso constituyente, sobre todo debido a la presencia de una creciente violencia política. Por un lado la cuestión vasca se convirtió en un problema central, además de estar condicionado todo el proceso por la gran violencia política que se vivía. Por otro lado, existía una identificación (y no solo en los nacionalismos periféricos, sino en gran parte de la izquierda) entre democracia y autogobierno, fusión explicable únicamente si retrocedemos un poco en el tiempo, hasta la II República. Si atendemos a la explicación de Pere Ysàs, esta experiencia permitió por primera vez dar solución a las aspiraciones de autogobierno de Cataluña y País Vasco, «lo cual permitió la extensión en buena parte del territorio español del binomio democracia-autonomía»¹¹. Aunque esta forma de estado integral no amenazaba la unidad española, «destruía una unidad nacional basada en un nacionalismo español de signo uniformista, político, cultural y lingüístico, centralista –política y administrativamente– y que rechaza otras identidades colectivas»¹².

Este objetivo llevó al franquismo a ejercer una feroz represión contra todos aquellos símbolos de identidad colectiva que no encajasen en la visión nacional antes mencionada¹³. La dictadura negó identidades distintas a la nacional-española «en su versión más reaccionaria, por tanto también la negación de una concepción de nación española de signo liberal»¹⁴. En consecuencia, desde los años 40 aparecía en los programas de la oposición antifranquista la defensa del derecho al autogobierno de nacionalidades y regiones. Esto se incrementó a partir de los años 70, cuando se intensificó la oposición, y se produjeron una identificación entre democracia y autonomía, obviamente en los partidos nacionalistas, pero asimismo en los partidos comunistas, socialistas y demócratas cristianos.

Un momento donde esto se evidenció fue la celebración del juicio de Burgos en diciembre de 1970. El régimen pretendía dar un escarmiento, no solo al nacionalismo vasco, sino a toda oposición, además de querer usarlo como ele-

11. Pere Ysàs, «Democracia y autonomía en la transición española», *Ayer*, vol. 15 (1994), pp. 77-107.

12. *Ibíd.*, pp. 77-107.

13. Matizar que a partir de los 60 la dictadura sí toleró elementos de identidad cultural (lengua, folklore...), aunque nunca de identidad política diferenciada.

14. Ysàs, «Democracia y autonomía en la transición española», pp. 77-107.

mento propagandístico. Además de no conseguirlo, este hecho supuso un punto de inflexión en la región en relación al apoyo al franquismo, porque proporcionó amplia legitimidad a ETA como vanguardia de la oposición a la dictadura¹⁵. Como bien resume Andrés de Blas:

[el] riguroso centralismo del franquismo sentenció la entusiasta vocación anticentralista de la oposición [...] y supuso el descubrimiento –paradójico en ocasiones– de una íntima solidaridad de la izquierda española con cualquier reivindicación nacionalista siempre que no tuviese el carácter de nacionalismo de base en la nación española¹⁶.

Las demandas nacionalistas fueron asumidas totalmente por la oposición desde el fin del franquismo¹⁷. Esta asunción se produjo a diferentes niveles y evolucionara con la Transición. Asimismo, todos los partidos tenían elaborado un cierto discurso sobre lo que consideraban qué era España como nación, qué significaban las regiones y las nacionalidades, y cómo interpretaban el derecho a la autonomía.

El partido que presentó una evolución más marcada al respecto fue el PSOE. Tras la escisión del PSOE histórico se celebró el XIII Congreso en el exilio, popularmente conocido como «Congreso de Suresnes», donde se revalidaron las tesis renovadoras, así como el liderazgo de la nueva dirección que salió elegida, con las generaciones más jóvenes a la cabeza. La nueva dirección la componían tres grupos: los vascos (con Nicolás Redondo como secretario de Organización, Enrique Múgica secretario de Coordinación, José María Benegas como secretario de Juventudes), Felipe González, Alfonso Guerra entre los sevillanos y Pablo Castellanos o Javier Solana entre los madrileños. Las resoluciones aprobadas marcaron la nueva línea de actuación del PSOE.

Lo que más nos interesa de estas resoluciones es que la forma de Estado defendida era el federalismo, y la forma de gobierno la república. En efecto se pronunciaba por «la constitución de una República Federal de las Nacionalidades que integran el Estado Español» que consideraba que dicha orga-

15. Idea desarrollada por Juan Pablo Fusi, «Los años 60: los años de la ruptura», en VV.AA., *Guiones literarios de la serie de ETB: Transición y democracia en Euskadi*, EITB.

16. Andrés de Blas, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», *Revista de Estudios Políticos*, nº 4 (1978).

17. Desde antes también existe esta idea, no lo desarrollaremos más al no ser de interés para el artículo. Mencionar que ya en el «contubernio» de Munich en 1962 estaba presente esta idea, así como posteriormente en la creación de la Platajunta.

nización territorial «permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que se salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integren el Estado federativo» y reconoce «igualmente la existencia de regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos e instituciones adecuados a sus peculiaridades».

Por otro lado, el XXVII Congreso del PSOE en Madrid, en 1976, con el lema «Socialismo es Libertad» marcó el comienzo de la estrategia del PSOE frente al cambio que ya se palpaba en España. Al nuevo líder del partido Felipe González, se le concedió una entrevista en *El Socialista* en la cual defendía que «España ha sido utilizada de manera centralista, como bandera centralista y unitaria, frente a la realidad plurinacional que encierra ese concepto que se llama España. Yo (Felipe González) creo que hay que utilizar España como un concepto plurinacional y plurirregional, que exige una articulación armónica de esa diversidad»¹⁸.

Uno de los temas claves de este congreso fue el de las nacionalidades. Asimismo se estableció una «ponencia de nacionalidades», con Rafael Escudero, sevillano, como presidente. Es de destacar que se recordasen Congresos clave anteriores, como fueron el de 1918, 1921 y 1932, dónde se aludió al problema de las nacionalidades, y se estimó que «no podemos desconocer la convivencia de regiones que tienen una personalidad característica y muy diferenciada [...]. Tampoco en el idioma entendemos nosotros que se deba imponer a ninguna región el uso obligado de una lenguas oficial determinada»¹⁹. *El Socialista* publicó además, tras este Congreso un resumen de las ideas en torno a las nacionalidades vasca, gallega y catalana en sus respectivas lenguas, además de en castellano.

Si analizamos solo la situación vasca, el artículo publicado fue redactado por el Comité Central Socialista de Euskadi. En él se defendía que la «cuestión vasca» se había originado en la «abolición de las libertades autonómicas vascas suprimiendo los fueros. Desde esa fecha el pueblo vasco se ha visto privado, salvo en el último periodo republicano, en el que se estableció el Estatuto de Autonomía de 1936, de instituciones propias que recojan las justas aspiraciones de nuestro pueblo». Se asumía así el discurso nacionalista en relación a la pérdida

18. «Entrevista a Felipe González», *El Socialista* (número especial XXVII Congreso del PSOE), nº 1, 5 diciembre 1976, pp. 3 y 4, http://archivo.fpabloiglesias.es/index.php?r=hemeroteca/ElSocialista&HemerotecaDAO_sort=publication.desc.

19. «1918,1921 y1932: Tres Congresos para la historia», *El Socialista* (número especial XXVII Congreso del PSOE), nº1, 5 diciembre 1976, pp. 10-12, http://archivo.fpabloiglesias.es/index.php?r=hemeroteca/ElSocialista&HemerotecaDAO_sort=publication.desc.

de los fueros, y se defendió «el autogobierno de Euskadi en su aspecto político, administrativo, legislativo, cultural y social, mediante un Estatuto de Autonomía aprobado por el pueblo vasco en proceso constituyente» que además garantizaría «el ejercicio del derecho de autodeterminación»²⁰. Sin embargo, a medida que se acercan las elecciones, y más en el proceso constituyente, el PSOE fue rebajando la radicalidad de sus propuestas, y las matizó. En efecto, en el programa electoral de 1977 el PSOE ya no mencionaba el federalismo, sino que se decía que:

El PSOE defiende la unidad del Estado Español [...] unidad que ha de articularse mediante una fórmula constitucionalmente pactada y abierta tanto a las diferencias entre las distintas nacionalidades y regiones como a la flexibilidad necesaria para su progresivo desarrollo y concreción²¹.

En consecuencia, ya no aparecía tampoco la reivindicación del derecho de autodeterminación, y simplemente reivindicaban que en el nuevo marco constitucional debían «tener cabida los derechos de las nacionalidades y regiones del Estado, así como la autonomía de los municipios» que afirmó «el derecho a la autonomía de los pueblos de España»²².

En la II Conferencia desarrollada por el Partido Comunista de España en 1975 se aprobó un Manifiesto-Programa (redactado en 1972) que utilizaré aquí como base para esbozar las líneas ideológicas del partido²³. El PCE consideraba fundamental para la democracia «el derecho de autodeterminación para Cataluña, Euskadi y Galicia, garantizando el ejercicio efectivo de ese derecho por los pueblos» así como «la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal»²⁴.

Aunque el PCE, ya en su acta fundacional de 1935, reconocía «la plena existencia de la nacionalidad vasca, expresada en la comunidad de idioma, territo-

20. «El problema de las nacionalidades, 2. Euskadi», *El Socialista* (número especial XXVII Congreso del PSOE), n° 2, 6 diciembre 1976, pp. 2-3, file:///C:/Users/lsananton001/Downloads/Especial%20XXVII%20Congreso%20del%20PSOE-2.pdf.

21. Programa electoral PSOE elecciones 1977, pp. 6, www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1977.pdf.

22. Programa electoral PSOE elecciones 1977, pp. 7, www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1977.pdf.

23. Asistieron a dicha conferencia los miembros del Comité Central, los secretarios generales y otros miembros de la dirección del Partido Socialista Unificado de Cataluña y de los Partidos Comunistas de Euskadi y Galicia, así como los secretarios políticos de las organizaciones provinciales del Partido.

24. Texto 4 del «Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España», en De Blas: «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», pp. 155-170.

rio, homogeneidad étnica, cultural y sobre todo en la voluntad decidida de la mayoría del país»²⁵, al constituirse la Junta Democrática en 1974, liderada por el PCE, se excluyó este derecho. En efecto, el punto 9 de este programa decía textualmente: «la Junta propugna el reconocimiento, bajo la unidad del Estado español, de la personalidad política de los pueblos catalán y vasco»²⁶. Tres años después el lenguaje cambia todavía más y no se menciona ya ni el derecho de autodeterminación ni el Estado multinacional²⁷.

Por su parte, el PNV aludía también al federalismo, pero con una referencia europea y no española, se mostraba «partidario de las concepciones federalistas que han de permitir la creación de los poderes europeos sin mengua de la plena personalidad de los pueblos europeos, incluido el vasco»²⁸. Asimismo, estaba, al menos en sus textos programáticos, en favor del derecho de autodeterminación, aunque nunca lo definió con estas palabras, en obediencia a su conocida trayectoria pendular. Propugnaba que los derechos de la nacionalidad vasca eran «imprescriptibles; y conforme a ellos, proclama el derecho del pueblo vasco a expresar libremente su voluntad y a que su decisión sea considerada como la única fuente jurídica de su status político, lo que entraña el deber correlativo de respetar esa voluntad»²⁹. Afirmaba, «por último, la unidad originaria de todos los vascos y su derecho a reclamar primero y vivir después, en unión solidaria en la forma que los propios vascos determinen»³⁰. En su programa político redactado en marzo de 1977 en Iruña, se establecía que trabajarían «por un Estado Vasco autonómico», además de proclamar «la realidad de Euzkadi como nación y el derecho del pueblo vasco a realizarse conforme a su propia personalidad»³¹. En 1978, el EBB del PNV escribió una nota ante la Constitución Española en la que declaraba que «a falta de un modelo de Estado Federal, que recogiera en su propio concepto los derechos originarios del pueblo vasco, cuando menos, debería recogerse en la Constitución, que con-

25. Acta fundacional Partido Comunista de Euskadi de 1935, www.pce-epk.org/wp-content/uploads/2016/11/Acta_Fundacional_EPK.pdf.

26. Declaración de constitución de la Junta Democrática el 30 de julio 1974 en Madrid, www.filosofia.org/his/1974jde.htm.

27. De Blas, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE», pp. 155-170.

28. Juan Carlos Jiménez de Aberasturi y Emilio López Adan (eds.), *Organizaciones, sindicatos y partidos políticos ante la Transición: Euskadi 1976*, San Sebastián, Sociedad de Estudios Vascos, 1989.

29. *Ibíd.*

30. *Ibíd.*

31. Juan Pablo Fusi, «El nacionalismo vasco», *El País*, 18 de septiembre de 1984, elpais.com/diario/1984/09/18/espana/464306402_850215.html.

sagraba un modelo de estado regionalizable, el tratamiento específico de los derechos históricos forales del País Vasco, como fundamento de su autonomía, y explicación de su concurrencia al proceso constituyente del mismo nuevo Estado»³². Consideraba inaceptable la forma en que los derechos históricos eran tratados en la Constitución.

Unión de Centro Democrático empezó a conformarse como partido único en agosto de 1977, y celebró en octubre de 1978 el I Congreso fundacional. En esta reunión fue elegido Adolfo Suárez presidente y Rafael Arias-Salgado vicepresidente. El Comité Ideológico del partido³³ había sido elegido anteriormente con el objetivo expreso de la redacción del «Documento Ideológico» del partido. Tal documento fue presentado en el Congreso y tras varias discusiones y modificaciones (más de forma que de fondo) se aprobó con el nombre de «Principios ideológicos y modelo de sociedad de UCD». La forma de Estado defendida era la de un Estado descentralizado y la forma de gobierno la monarquía. Asimismo, defendía la opción reformista de cambio, definiendo la expresión como «realizar los cambios con respeto de la legalidad y a través de ella, incluso para su modificación y no a través de la ruptura»³⁴.

En relación a la organización territorial del Estado se declaraba un partido integrador y «proclama y defiende todas las diversidades históricas, sociales y culturales que caracterizan a España y, en consecuencia, propugna el principio del reconocimiento y desarrollo de la autonomía de las comunidades que la integran» pero matizaban «dentro de la indisoluble unidad de la nación española». Reiteraban esta idea de unidad junto a la diversidad alegando que:

tanto el principio de libertad como el de igualdad, lleva a la necesidad de las comunidades autonómicas dentro de la nación española. UCD defiende la unidad de España que se enriquece con las autonomías que implican el principio de «proximidad» que los problemas que atañen al ciudadano se puedan resolver en los lugares más próximos al mismo³⁵.

32. Santiago de Pablo, José Luis de la Granja Sainz y Ludger Mees (eds.), *Documentos para la historia del nacionalismo vasco. De los Fueros a nuestros días*, Madrid, Ariel, 1998.

33. Formado por Antonio Fontán, Iñigo Cavero, Manuel Clavero, Rafael Arias Salgado, Leopoldo Calvo Sotelo, Federico Mayor Zaragoza, José Luis Álvarez y Manuel Fraile.

34. Primer Congreso Nacional Unión de Centro Democrático, «Principios ideológicos y modelo de sociedad de UCD», e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1978-1979-2-13210&dsID=PDF.

35. Primer Congreso Nacional Unión de Centro Democrático, «Principios ideológicos y modelo de sociedad de UCD», e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-1978-1979-2-13210&dsID=PDF.

Alianza Popular, en su programa electoral de 1977, mencionaba que «por ser España una y varia, propugnamos soluciones de autonomía institucional que reconozcan el hecho geográfico e histórico de las regiones y su personalidad cultura, económica y social». Reconocía la necesidad de autonomía y descentralización, pero «sin menoscabar en ningún momento la independencia, integridad y soberanía política y económica de la nación»³⁶.

Tanto UCD como Alianza Popular, consecuentes con su concepción unitaria del Estado estaban totalmente en contra del derecho de autodeterminación, eran más críticos y tenían más miedo a su posible reconocimiento Alianza Popular, de hecho, criticó las «actitudes revanchistas, erosionantes de la paz y el orden, y disgregadora de la integridad nacional [que] están creando un clima de confusión». Asimismo, declaraba que defendería «en todo momento la unidad de la patria», aunque apoyara también «el reconocimiento de la personalidad y autonomía de sus regiones»³⁷.

La izquierda *abertzale* en su conjunto defenderá el derecho de autodeterminación desde el principio, lo llevaron al debate constitucional Euskadiko Ezkerra en 1978. Francisco Letamendia, a través de una enmienda, reclamó la constitucionalización del mismo. La idea de la izquierda *abertzale* sobre la forma de Estado estaba, por supuesto, determinada por el discurso sostenido desde ETA y que implicaba el ejercicio del derecho de autodeterminación como confirmación de la independencia.

III. La génesis del artículo 2

El primer paso hacia la creación de la Constitución arranca con los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977³⁸. La ley electoral venía ya dada con la Ley para Reforma Política y estaba pensada para conformar dos partidos mayoritarios, pero, aplicada en circunscripciones como Cataluña o Euskadi, beneficiaba también a partidos nacionalistas con fuerte arraigo electoral.

El primer punto de desencuentro entre los partidos a la hora de redactar la Constitución fue decidir quiénes debían de ser los autores de la misma, ya que

36. Programa electoral de Alianza Popular de 1977, www.pp.es/sites/default/files/documentos/1144-20090908160743.pdf

37. Programa electoral de Alianza Popular de 1977, www.pp.es/sites/default/files/documentos/1144-20090908160743.pdf

38. Triunfó UCD (34,6%), seguido del PSOE (29,4%), PCE-PSUC (9,3%), AP (8,8%), PSP-Unidad Socialista (4,5%), Pacte Democràtic per Catalunya (2,8%) y PNV (1,7%).

en la Ley para la Reforma Política se presentaban dos opciones: que fuese el Congreso de los Diputados quien crease una Comisión Constitucional y redactase ella el proyecto, o bien encargárselo a una Comisión de técnicos expertos, lo que vincularía el proyecto más al ejecutivo que al legislativo.

UCD mantuvo un profundo silencio al respecto, AP y los demás grupos de derecha se mostraron abiertamente en contra de lo que consideraban como una ruptura con la situación de las Leyes Fundamentales, y defendieron la creación de un comité de técnicos expertos. Fue el PSOE, junto con el PCE, además de otros grupos de izquierda y los nacionalistas quienes insistieron en la necesidad de que las Cortes que surgieran del voto ciudadano fueran las que construyeran un nuevo marco jurídico-político en el que la democracia fuera un postulado innegable. De hecho, en el programa electoral de 1977 el PSOE declara necesario «que las Cortes elegidas el 15 de junio sean constituyentes»³⁹. La ausencia de mayorías absolutas obligó a transitar por la senda de una Constitución fruto del consenso.

El 26 de julio de 1977 se nombró la Comisión Constitucional, la cual encomendó a una Ponencia (los llamados «Padres de la Constitución»⁴⁰) la redacción de un anteproyecto de Constitución. Dicha Ponencia reunía a tres miembros de UCD, uno del PSOE, uno de AP, uno del PCE y uno en representación de la minoría catalana y vasca. Esta composición dejaba sin presencia al PNV, lo que provocó un agravio y un distanciamiento del mencionado partido durante el proceso constituyente. No obstante, tal agravio fue más simbólico que real, ya que, aunque no presente en la Ponencia, el PNV estuvo muy activo fuera de ella⁴¹.

Además del término de nación, el empleo del término nacionalidades supuso numerosos debates, y de hecho fue quizás el más polémico, aunque finalmente surgió el consenso en la formulación.

El hecho de que la mayor parte de la polémica al redactar el artículo 2 de la Constitución fuese la palabra «nacionalidades» y no «nación» ni «unidad de la nación española» nos lleva a pensar que no existía gran discusión en torno al

39. Programa electoral del PSOE de 1977, www.psoe.es/media-content/2015/03/Programa-Electoral-Generales-1977.pdf.

40. Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca (UCD), Manuel Fraga (AP), Gregorio Peces-Barba (PSOE), Miquel Roca (minoría catalana y vasca) y Jordi Solé Tura (PCE).

41. Es interesante ver cómo este hecho ha sido manipulado posteriormente y presentado como un intento de boicotear al nacionalismo. Un intento de boicot sí hubo, pero no al nacionalismo, sino al Partido Socialista Popular, y sobre todo a su líder Tierno Galván. En efecto, tanto el PNV como el PSP tenían el mismo número de diputados: 8. Se debatió entre sí darles un grupo o no, pero se decidió que no para evitar, no a los nacionalistas, sino al PSP, quien podría hacer más frente al PSOE.

hecho de la unidad de España. Esto deriva de la consideración de la misma como nación preexistente e incuestionable. La mayor parte de la izquierda, que no cuestionaba esto, consideraba que la existencia de las nacionalidades y regiones también es anterior a la Constitución, son preexistentes, pero es este hecho una característica diferencial de la nación española.

Esta idea se podía entender de dos formas. Por un lado la defendida por la mayor parte de los nacionalistas catalanes y vascos, y explicada por Miquel Roca en una entrevista para *Cuadernos para el Diálogo*: «el Estado Español es plurinacional, las nacionalidades que integran España tienen una soberanía originaria y que en la cesión de parte de su soberanía se define la soberanía del Estado. El proceso inverso sería el defendido por la derecha, siendo el pueblo español en su conjunto quien tiene la soberanía originaria, y es la cesión de parte de esta soberanía a determinados territorios lo que conforma España»⁴². Según la concepción que se acepte, España podría conformarse como Estado más o menos federal (incluso cabría el derecho de autodeterminación en una interpretación radical), o bien como Estado descentralizado.

La historiografía se ha fijado en este punto para distinguir tres posturas diferenciadas en el espectro ideológico de la Transición⁴³.

La derecha tradicional, encarnada por AP, cuestionaba la inclusión de la palabra nacionalidades, ya que suponía una amenaza a la unidad de la patria si se derivaba de su significado la posibilidad de plantear el derecho a la autodeterminación. Fraga lo juzgó como un «término lleno de riesgos» y consideraba que «no puede aceptarse más que una «nación», España, ni más que una nacionalidad, la española. Lo otro, argumentaba el político gallego, «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»⁴⁴.

Este argumento, reformulado de diferentes maneras, era muy usual, porque alegaba que al no encontrarse precedentes de su uso en el pasado constitucional

42. Manuel Ramírez, *Partidos políticos y constitución (un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 122-127.

43. Destacando aquí Xacobe Bastida, *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998, y Carme Molinero y Pere Ysàs, *La cuestión catalana: Cataluña en la transición española*, Madrid, Crítica, 2014.

44. Manuel Fraga Iribarne, intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, 12 de mayo de 1978, en Fernando Sainz Moreno (ed.), *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980.

no existía una definición clara de lo que debería entenderse como nacionalidad. En efecto, esta formación consideraba el concepto de nación como absoluto, absorbente y unitario, sin concesión alguna a cualquier idea que pudiera ir en contra de esto. Argumentaban además la posibilidad de que la nacionalidad actuase como elemento distorsionante en la relaciones internas con el resto de comunidades que no adquiriesen dicho estatus, por lo que crearía así discriminación.

El sector más centrista, encarnado por UCD, se mantenía ambiguo en esta cuestión, ambigüedad explicada por la amalgama de partidos que conformaban esta agrupación política, y la difícil puesta en común de los diversos postulados que en sus líneas se perfilaban. No obstante, los ponentes constitucionales de esta formación aceptaron finalmente la existencia, dentro de España, de «comunidades de acusada personalidad cultural o histórico-política» que «aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía» aunque matizaron que lo hay que hacer es «interpretarlo y delimitar su alcance, tanto en el plano sociopolítico como en el plano jurídico-constitucional, para evitar sus hipotéticas o eventuales consecuencias desintegradoras»⁴⁵.

La izquierda, por su parte, encarnada por el Partido Comunista y el PSOE, defendió la inclusión del término nacionalidades y la consideración plurinacional de España como forma de compaginar la unidad de España con la existencia de otras entidades nacionales. Esta concepción era también defendida ampliamente por los nacionalistas catalanes y vascos, entre los que destacó la posición de Euskadiko Ezkerra, único partido que sí reclamaba la independencia a través del derecho de autodeterminación⁴⁶. Habría que señalar que el término nacionalidades era fundamental para los nacionalistas catalanes como reconocimiento de la personalidad nacional de Cataluña, lo que en definitiva significaba el reconocimiento de la singularidad catalana (y vasca, y tal vez gallega) y su distinción de las regiones sin afirmación de identidad nacional y sin una larga trayectoria histórica de reivindicación de autogobierno. Sin embargo, para los nacionalistas vascos el término no fue inicialmente relevante al tratarse de un concepto ajeno a su lenguaje político

45. Rafael Arias Salgado (UCD), intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, 12 de mayo de 1978, en Sainz Moreno, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*.

46. A pesar de que durante el debate constitucional la defensa del derecho a la autodeterminación fue descartada por la mayoría de los partidos, cabe recordar que en los años anteriores, tanto el PSOE como el PCE, en sus posturas programáticas, defendían el mencionado derecho, el PSOE en su congreso de octubre 1974 lo caracteró como: «solución definitiva del problema de las nacionalidades».

que tenía en el «pueblo vasco» y en sus «derechos históricos» los referentes fundamentales.

Otro punto de debate que se debe subrayar fue en torno a la fundamentación constitucional, donde existía cierto consenso en que era censurable que la Constitución se fundara en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos, aunque cada uno por razones antitéticas. La derecha se oponía radicalmente con el argumento de que términos antagónicos no podían fundamentar una misma realidad (es decir, la unidad y reconocer a la vez la existencia de nacionalidades), argumento dentro de la línea ideológica antes explicada: España es una nación unitaria donde no tienen lugar otras formas de expresión de identidad diferentes a la identidad nacional española. Para la izquierda la fundamentación constitucional debía girar sobre tres pilares, y todo al mismo nivel: la unidad de España, la solidaridad de sus pueblos, y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

A pesar de los rechazos radicales que esta fórmula suscitó, sobre todo en el sector de la derecha franquista, la inclusión del término nacionalidades era una necesidad, ya que el caso contrario hubiese supuesto una ruptura del consenso que caracterizaba los trabajos constituyentes, y en general de todo el proceso de Transición. Como mencionó Javier Corcuera:

en los comienzos de la Transición democrática, la voluntad de construir una integración democrática respetuosa de las nacionalidades se convierte en el elemento central de la vida política». Concluye además que, aunque durante el debate se planteasen todas las posturas e interpretaciones teóricas posibles sobre estos conceptos, el término nacionalidades acabó «definiéndose en el terreno de aquellas naciones «histórico-culturales» distintas a la «nación-Estado» según la distinción que se atribuye a Meinecke, a cuya definición se incorpora normalmente un ingrediente voluntarista o de conciencia de diferencia específica». Aunque no se reconozca explícitamente, «existe un cierto consenso en entender que las nacionalidades de que se habla son Cataluña, Euskadi y Galicia, aunque, con relativa frecuencia, se sostenga que se trata de un concepto abierto, cuya concreción, en definitiva, se deja al proceso estatutario⁴⁷.

El proceso de redacción constitucional fue largo, dividido en varias fases, no exentas de polémicas. En primer lugar, la Ponencia se reunió en dos fases diferentes. En la primera fase, la que más nos interesa para este artículo, ya que es

47. Javier Corcuera Atienza, «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución», *Revista de Documentación Administrativa*, n.º 232-233 (ejemplar dedicado a «El estado autonómico hoy»), pp. 13-32, 1992, revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5300&path%5B%5D=5354.

cuando se redacta el artículo segundo, la Ponencia se reunió en 29 sesiones, del 1 de agosto de 1977 al 14 de diciembre, se realizaron tres lecturas. La primera lectura se realizó del 1 de agosto al 17 de noviembre. Del 18 de noviembre al 7 de diciembre se procede a la segunda lectura, la tercera se desarrolló entre el 8 y el 14 de diciembre. En la segunda reunión, el 25 de agosto, da comienzo la redacción del artículo segundo y para ello se adopta un texto (definido en la minuta como «conciliador») propuesto por Minoría Catalana que dice así: «La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos»⁴⁸. Como se desprende de este texto, aparece la inclusión de la Monarquía, pero no hay rastro de la palabra nación asociada a España, ni tampoco referencias a su unión, unidad, indivisibilidad o indisolubilidad, como finalmente aparecerá en el texto aprobado. Sin embargo, sí que aparece la palabra nacionalidades, la cual comenzó ya a suscitar debate. Fraga manifestó su oposición al mismo y anunció un voto particular sobre el tema. Tras un par de sesiones sin lograr llegar a más acuerdo, el artículo 2 se da por cerrado, lo que aplazó su debate a las posteriores enmiendas que se presentaran. Es recurrente en este debate el aplazamiento de los temas más candentes, como son el concepto de nación y su consecuente organización territorial.

Aunque no entremos aquí en detalles, no olvidemos que la prensa seguía día a día esta Ponencia, lo que dio lugar a que a partir de la tercera reunión, el 1 de septiembre, comenzarán los conflictos en relación a las posibles filtraciones a la prensa. Al principio de la reunión se habló de un artículo en concreto aparecido en *El País* el 31 de agosto sobre las posiciones del PSOE y AP en relación a las nacionalidades⁴⁹. En el mencionado artículo se insinuaba que UCD podía quedar en minoría en la Ponencia a raíz de una posible estrategia de los otros cuatro ponentes. Se decía, además, que en su primer borrador presentado ni AP ni el PSOE incluían la palabra «nacionalidades» en la redacción del artículo segundo. El grupo socialista solicitó una explicación, además de expresar su disgusto junto al representante de AP, quien puso de manifiesto las posibles filtraciones a la prensa. Miquel Roca expresó que por su parte «no había existido comunicación a periódico alguno, por lo que estaba dispuesto a dar las explicaciones públicas que fueran necesarias, incluso en la forma que deseara el representante del PSOE».

48. Actas de la Ponencia Constitucional, minuta del 25 de agosto, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2 (1984), www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf.

49. A pesar de disponer su hemeroteca digitalizada, no aparece el mencionado artículo. No obstante, al observar la portada de este día, sí podemos leer una parte: elpais.com/hemeroteca/elpais/portadas/1977/08/31/.

Finalmente se decidió «que la rectificación se realizara por el Presidente de la sesión en la conferencia de prensa que se celebraría a última hora de la tarde»⁵⁰. Lo interesante de esto es ver cómo, desde el principio, resulta prácticamente imposible garantizar la confidencialidad de la Ponencia.

Apenas un mes antes de terminar esta primera fase de la Ponencia, y tras terminar con la primera lectura, el 22 de noviembre *Cuadernos para el Diálogo* publicó los 39 primeros artículos del borrador de la Constitución, y lo filtró íntegro *La Vanguardia* dos días después. No disponemos de las minutas de las reuniones celebradas durante las fases de segunda y tercera lectura, no obstante, a pesar de haber sido ya cerrado, en el anteproyecto presentado el 5 de enero la redacción del artículo segundo varió. Este cambio fue radical tras las enmiendas posteriormente aceptadas. Esto nos lleva a pensar que las filtraciones marcaron sobremanera la redacción finalmente adoptada.

El anteproyecto decía «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»⁵¹. Vemos el cambio producido desde la primera redacción al anteproyecto. La inclusión de la monarquía desaparece, se antepone la unidad de España como la fundamentación de la Constitución. Aparece además la primera referencia a la unidad, aunque no aparece ninguna alusión a la nación española, ni a la patria común e indivisible. Tras la presentación de este anteproyecto, los diferentes miembros de los grupos parlamentarios dispusieron de 21 días para presentar enmiendas, así como para expresar los votos particulares que expondrían de no ser aceptadas sus enmiendas.

La Ponencia se reunió entonces a lo largo del mes de febrero y marzo para debatir estas enmiendas. Presentó el 17 de abril un informe final sobre el anteproyecto. Tras las enmiendas, la redacción del artículo segundo quedó así «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». Si comparamos con el anteproyecto, vemos cómo se pasa de no mencionar la palabra nación española a aludir una vez a la unidad, a la denominación de España como nación, además de patria común, la cual fundamenta la Constitución, y reitera en cuatro ocasiones la unión (a través de la repetición

50. Actas de la Ponencia Constitucional, minuta del 1 de septiembre, *Revista de las Cortes Generales*, nº 2 (1984), www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf.

51. «Anteproyecto de Constitución», *Boletín Oficial de las Cortes*, 5 de enero 1978, www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF.

de la palabra unidad) e indivisibilidad (a través de la mención a la patria indivisible e indisoluble). Ambas ideas se repiten tanto al principio como al final de artículo.

Este informe fue posteriormente debatido por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Se reunieron a lo largo de 24 sesiones, de las cuales las dos primeras fueron dedicadas a debatir la Constitución en general y dónde el debate se centró básicamente en la cuestión nacional. A pesar de que el artículo segundo no sufriría ya modificación alguna, se tardó en aprobarlo una sesión entera (es decir, un debate de alrededor de cuatro horas a la mañana y tres a la tarde), mientras que en sesiones posteriores se aprobaron diez artículos en un día. Esto da una imagen de cómo esta cuestión era central. El debate de la Comisión terminó el 24 de julio con la aprobación del Dictamen de la Constitución por el Pleno del Congreso, y la discusión se trasladó al Senado y posteriormente a una Comisión Mixta Congreso-Senado. Como hemos mencionado, el artículo segundo no sufrirá modificación, sin embargo será su traslación práctica (el Título VIII) lo que generará largos e intensos debates.

Quiero concluir este apartado con la reflexión de que quizás, en el momento de la Transición, la no adopción de solución en este punto era la única opción posible, y la inclusión del término nacionalidades (aún sin significado jurídico propio diferente al de regiones y de forma tan aislada) fue un hecho de la máxima envergadura.

IV. Conclusiones

La Constitución estableció entonces que los dos sujetos de la autonomía eran las nacionalidades y regiones. El debate se centró principalmente en considerar que si a raíz del hecho diferencial se pudiese establecer que determinadas comunidades autónomas disfrutasen de un régimen de autogobierno distinto –lo que básicamente quiere decir más amplio– al de las otras comunidades. Finalmente se aceptó la doble vía para el acceso a la autonomía, además de aceptar este «hecho diferencial» que se enmarcó finalmente en la lengua propia y su reflejo en la enseñanza, además de las especialidades forales que pudieran existir en el Derecho civil. Sin embargo, como hemos mencionado, esto da lugar a que la organización territorial del Estado pudiera ser muy diferente según el prisma desde el que se analice el artículo segundo. En efecto, el Título VIII desarrolla jurídicamente la declaración política del artículo segundo. La nación española se caracteriza por su pluralismo nacional, canalizado a través de un modo específico de gestión. Esta articulación fue también uno de los temas más candentes de

la redacción constitucional ya que, como hemos visto anteriormente, la misma definición de la nación no estaba exenta de polémica.

Ya en el preámbulo de la Ley para la Reforma Política se anunció la institucionalización de las peculiaridades regionales, lo que supuso uno de los hechos de más trascendencia constitucional. El compromiso de la enunciada institucionalización se concretó en el Decreto Ley 41/1977 del 29 de septiembre que restableció con carácter provisional la Generalitat de Cataluña⁵². Fue un acto simbólico, ya que definía a la Generalitat como «una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica», aunque matizaba «dentro de la unidad de España» y señalaba que «la presente regulación no significa un privilegio, ni impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos de otras regiones de España»⁵³. Fue además un acto político ya que abría el proceso de una nueva estructura territorial del Estado español, focalizada hacia una descentralización, federalización o regionalización administrativa. La mencionada declaración provocó un importante fervor autonómico: se multiplicaron posteriormente las expresiones de afirmación de la existencia de una conciencia de identidad regional en Andalucía, Valencia Canarias, Asturias... Proceso analizado por Jacobo García Álvarez en su artículo: «Territorio y Estado Autonómico: una reflexión geográfica en el 25 aniversario de la Constitución Española de 1978», dónde explicaba que, tras las elecciones a Cortes constituyentes de junio de 1977, los parlamentarios provinciales de todo el Estado, empezando por los catalanes y vascos, fueron agrupándose en Asambleas «regionales» para reclamar el reconocimiento de regímenes provisionales de autogobierno⁵⁴. La primera preautonomía aprobada fue la catalana. El ministro sin cartera designado para establecer las autonomías, Manuel Clavero Arévalo, mantuvo incesantes negociaciones con los parlamentarios de las distintas regiones para establecer regímenes preautonómicos, análogos al de Cataluña, que primero cuajaron parcialmente en el País Vasco, después de una difícil negociación en torno a la inclusión o no de Navarra en el territorio autonómico del País Vasco (RD 1, de 4 enero de 1978) y más tarde Valencia, Galicia y Canarias, y finalmente

52. La concesión de las llamadas preautonomías nace con motivo de la visita a Madrid de Josep Tarradellas, presidente de la Generalitat en el exilio, en junio de 1976, que negoció con el presidente Suárez –previa mediación del rey Juan Carlos– el restablecimiento formal de la Generalitat.

53. Real Decreto-ley 41/1977, de 29 septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.

54. Jacobo García Álvarez, «Territorio y Estado autonómico: una reflexión geográfica en el 25 aniversario de la Constitución española de 1978», *Anales de Historia Contemporánea*, vol. 20 (2004), pp. 167-188.

casi toda la geografía española quedó definida en un nuevo marco de regiones. La Ponencia constitucional debatió la posibilidad de incluir en la Constitución un mapa autonómico cerrado, aunque finalmente y debido a las disputas y desacuerdos se decidió dejar en manos de los territorios interesados (particularmente en sus ayuntamientos y Diputaciones provinciales) el derecho a la iniciativa autonómica. La aplicación del principio de libre disposición permitía aplazar la resolución de los contenciosos territoriales hasta después de la aprobación de la Carta Magna.

Finalmente, la redacción constitucional estipuló que «*podrán* constituirse en comunidades» (CE, art. 143), dejando la opción a los territorios, los cuales optaron todos por constituirse en CCAA. La explicación de tal desarrollo y fervor identitario fue, en parte, consecuencia de la política nacional-católica franquista. Tal y como menciona Juan Pablo Fusi, «los cuarenta años de Franco se definieron por la enérgica y sistemática aplicación de políticas culturales unitarias y asimilistas, por una total centralización administrativa y por una completa uniformización legislativa en materia de Administración territorial (...) Sin embargo, el problema regional no iba a desaparecer»⁵⁵. En consecuencia, el objetivo principal de la nueva organización territorial del Estado era lograr la descentralización territorial, a través de la cual satisfacer las aspiraciones históricas de ciertos territorios. La necesidad de una descentralización era un sentimiento compartido por todos los ponentes constitucionales. Sin embargo, las divergencias surgían cuando se debatía el origen natural de esta descentralización (ya determinado a través del artículo 2 de la Constitución) y las consecuencias jurídico-políticas que se podrían derivar de la organización territorial finalmente aceptada. De hecho, de estas consecuencias se derivaría la forma de llevar el acomodo de las nacionalidades y regiones.

En efecto, a grandes rasgos, eran dos las visiones del origen de la descentralización. Por un lado, gran parte de la derecha consideraba España como una nación unida que delegaba parte de su soberanía a determinados territorios para que se autogobernaran, pero insistía siempre en el hecho de que la soberanía emana del conjunto del pueblo español, quienes conforman la nación española, y posteriormente se «traslada» a las comunidades autónomas. Por otro lado, gran parte de la izquierda y los nacionalistas, sobre todo, consideran este proceso al revés. Son los entes preexistentes quienes ceden parte de su soberanía al Estado central para conformarse como una nación, pero la misma surge de la voluntad del pacto entre los distintos territorios que conforman el Estado. Finalmente se trasladó a la Constitución la visión primera, por lo que no tenemos un Estado

55. Juan Pablo Fusi, *España: la evolución de la identidad nacional*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.

federal propio (aunque haya Comunidades que ostenten más competencias que otros estados federados de nuestro entorno, como Alemania), sino que se dispuso la creación de comunidades autónomas. De hecho, y para evitar el federalismo, se prohibió la federalización de las comunidades autónomas, además de reservar a las Cortes Generales la capacidad de intervenir directamente en la creación de comunidades, e incluso de sustituir la voluntad de las corporaciones locales, en los casos que concurrieran «motivos de interés nacional».

Según la redacción final del artículo 2 de la Constitución, las comunidades autónomas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad del Estado que configura, pero no es una descentralización política originaria, sino derivada de la indisoluble unidad de la nación y de la propia Constitución. Tal y como analizan Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva en la obra *Comentarios a la Constitución de 1978*, la Constitución insiste en que las comunidades autónomas no son otra cosa que ordenamientos parciales incardinados en el general Estado que preside la Constitución⁵⁶. Jorge de Esteban, ya en 1981, escribió, con mucho acierto que «la acertada interpretación de este ambiguo título de la norma fundamental aparece en definitiva, cara al futuro, como la auténtica piedra de toque para el triunfo y consolidación de un régimen democrático en España»⁵⁷.

El consenso buscado a la hora de redactar la Constitución es visible en la redacción final de la misma, manifestándose en el eclecticismo con que se regularon las cuestiones más conflictivas en la historia de España, siendo aquí relevante la organización territorial del Estado, así como en la ambigüedad de ciertos asuntos que dejaban en manos de una regulación posterior su aplicación. En efecto, según exponía Joaquín Varela⁵⁸, la Constitución, en virtud del llamado «principio dispositivo» renunciaba, muy prudentemente, a establecer un mapa autonómico cerrado, y se limitaba a reconocer y garantizar la autonomía de nacionalidades y regiones, lo que supuso en buena medida, en opinión de Pedro Cruz Villalón, «desconstitucionalizar la forma territorial del Estado»⁵⁹. La base argumental de esta declaración es que la Constitución permite, sin sufrir modificación alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, un Estado unitario y descentralizado,

56. Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*.

57. Jorge de Esteban, *Las constituciones de España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981.

58. Joaquín Varela, *Política y Constitución en España (1808-1978)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

59. Pedro Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

que un Estado sustancialmente federal, que incluso fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales. Asimismo, concluye que España carece de Constitución en un aspecto tan fundamental como es el de la estructura del Estado, lo que critica además que «el transcendental reconocimiento de la existencia de un Estado plurinacional –o, cuanto menos, “plurinacionalista”– no va acompañado de la más insignificante consecuencia jurídica: las nacionalidades reciben de la Constitución el mismo derecho a la autonomía que cualquier región geográfica o histórica diferenciada, pero integrada en una más amplia nacionalidad común. Tras la fugaz referencia del artículo 2, la dualidad nacionalidades-regiones desaparece por entero en favor de un término común, único presente desde el artículo 3: “Comunidades Autónomas”»⁶⁰.

No obstante, la doble vía para acceder al autogobierno, supuestamente únicamente diferenciada por los tempos (cinco años para alcanzar el mismo tipo de autogobierno) se transforma de facto en dos procedimientos de acceso que pueden funcionar como configuración de dos fenómenos jurídicos-públicos de naturaleza distinta: un fenómeno de descentralización o autonomía (por la vía extraordinaria de acceso a la autonomía) y un fenómeno de descentralización administrativa compatible con el Estado unitario (por la vía ordinaria de acceso a la autonomía). Esto no significa que esto último tenga que ser así por imperativo legal, pero cabe perfectamente que sea así ya que depende del legislativo estatal. Estudiado por Sánchez Sagesta, al ser un derecho y no un deber, es decisión de los territorios optar a constituirse en comunidades autónomas⁶¹. Sin embargo, la autonomía no ha de entenderse únicamente como un derecho. Asimismo, presentaba dos maneras de entender la autonomía, que aunque ambas desembocan en una concepción unitaria de la autonomía, el origen de la misma es divergente. Tal y como mencionaba el propio autor «son actos de voluntad de las comunidades que se ejercitan en ese derecho, con un margen discrecional o no para realizarlo, y para darle un contenido determinado»⁶². Esta concepción como derecho se podría asimilar a los territorios que accediesen a la autonomía por la vía extraordinaria (que de hecho serán los territorios comúnmente conocidos como nacionalidades históricas). Por otro lado, España es una nación que concreta su modo de organización a través de la autonomía y por tanto esta se transforma en un principio general de organización democrática del Estado. Aquí se enmarca-

60. *Ibíd.*

61. Luis Sánchez Sagesta, *Sistema político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, Madrid, Editorial Nacional, 1981.

62. *Ibíd.*

rían los territorios que obtuviesen la autonomía por la vía ordinaria. El Tribunal Constitucional mantendrá una doctrina bastante unánime sobre esta doble vertiente de la concepción autonomía.

Para entender bien esta doble vertiente es de recibo profundizar en la dualidad de procedimientos para llegar a la autonomía. La Constitución contiene dos procedimientos alternativos para el acceso a la autonomía, cada uno de ellos se puede desglosar en dos fases: la primera sería la «fase de pronunciamiento autonómico» y la segunda la «fase estatutaria o estatuyente». La vía llamada «ordinaria», presente en el artículo 143, establecía una autonomía en dos etapas, la primera de menor entidad, de cinco años de duración, y tras ese periodo, cabría pedir la autonomía plena reconocida por la Constitución. La fase de «pronunciamiento» correspondería a las corporaciones locales, así como a las dos terceras partes de los municipios. En la fase estatuyente el Estatuto de Autonomía era formal y materialmente un acto legislativo del Parlamento estatal, que daba contenido definitivo a un Proyecto de Estatuto presentado por la Comunidad Autónoma en formación: un estatuto en el mejor de los casos «otorgado» y, en el peor, «impuesto»⁶³. El modo de precisar las competencias era mucho más modesto que en el caso de la vía extraordinaria, enumerando únicamente una serie de materias, por lo general secundarias, en las que la Comunidad Autónoma podría asumir competencias. La Constitución no preveía para estas Comunidades Autónomas ninguna competencia exclusiva, y en palabras de Pedro Cruz Villalón, no incluía entonces poder legislativo. Y es justamente la potestad legislativa sobre determinadas materias lo que diferencia la autonomía de categorías simplemente correctoras del Estado unitario. Obviamente la Constitución no prohíbe expresamente que dichas Comunidades detenten potestades legislativas, pero no hay que olvidar que quien hace sus estatutos es el Parlamento estatal.

La vía llamada «extraordinaria» o agravada, legislada en el artículo 151 estipulaba que no sería necesario dejar transcurrir el plazo de cinco años, aunque en esta ocasión elevaba el número de municipios a las tres cuartas partes, por lo que exigía la ratificación popular directa que debía alcanzar la mayoría de los electores en cada provincia. No obstante, de este procedimiento quedaban exentos, en virtud de la Disposición Transitoria Segunda, «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía» (CE, Disposición Transitoria Segunda). Estos territorios pasarían directamente a la fase estatuyente, menos gravosa que la fase

63. Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*.

de pronunciamiento. Aunque la Constitución no estipulaba cuáles eran estos territorios, los mismos serían los conocidos como «nacionalidades históricas». El mencionado autor realizaba aquí entonces una crítica, al estipular que se debería haber relacionado esta realidad con el artículo 2 de la Constitución. La razón de no hacerlo podría enmarcarse en los trámites a elaborar en la fase estatuyente. En efecto, y a diferencia de la vía ordinaria, si bien el:

Estatuto concluye en un acto formal de ratificación por las Cortes Generales –una ley orgánica–, este último acto va precedido de un laborioso pacto entre la futura Comunidad Autónoma y dichas Cortes Generales. El Estatuto debe resultar de un auténtico pacto en el que los representantes provisionales de la futura Comunidad Autónoma y el Parlamento Estatal dialogan casi de igual a igual. Bien es verdad que la misma Constitución «amenaza» con un Estatuto de elaboración exclusiva de las Cortes, para el supuesto de que no se produzca acuerdo; pero este Estatuto no podrá nunca ser «impuesto» porque requerirá siempre la aceptación final y directa por parte de la población afectada⁶⁴.

En relación a las competencias, en esta ocasión la Constitución sí que las enumeraba, al modo que lo haría un Estado federal: establecía competencias exclusivas del Estado, la Comunidad Autónoma podía asumir todas las demás (aunque luego en la práctica habrá muchas compartidas). Concluir con las reflexiones y la crítica que este autor hace al Senado, definida como la Cámara de Representación Territorial, órgano integrante del poder central del Estado, pero formado por representaciones directas de los órganos de las unidades políticas autónomas, por lo que era un medio de resolución de conflictos entre el poder central y los periféricos, para evitar pasar por el Tribunal Constitucional. No obstante, tal y como está definido en el artículo 69, ni en el fondo ni en la forma responde a esto, porque su capacidad de veto es extremadamente limitada, y actúa como «cámara de partidos», y no de territorios.

Esta doble vía dio lugar a la implantación de 17 Comunidades Autónomas y dos ciudades autónomas; comunidades no siempre coincidentes con lo que venían siendo las regiones históricas. Las dotaba de poder político y amplios recursos. En su norma institucional básica cada Comunidad Autónoma ha acabado por definir su personalidad, al optar por considerarse bajo una u otra de las alternativas recogidas por el artículo 2. Los estatutos que identificaron su territorio como nacionalidad fueron País Vasco, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana, aunque las que se definen como nacionalidades históricas son únicamente País Vasco y

64. *Ibíd.*

Cataluña, ya que son las únicas que en el pasado plebiscitaron estatutos de autonomía, y Galicia. Por su parte Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-la Mancha, Extremadura y Canarias –en este último caso de modo implícito– optaron por la entidad regional. Asturias, Madrid, Aragón y Castilla y León no estimaron preciso definirse. Navarra prefirió insistir en su condición de Comunidad Foral. A posteriori, algunas de estas consideraciones se han visto modificadas, aunque no entraremos en ello al no ser nuestro objeto de estudio. A pesar de las diferentes acepciones, tal y como explicaba Francisco Tomás y Valiente «la fórmula implícita podría sintetizarse así: en España hay nacionalidades y hay regiones; que las provincias de unas y otras se constituyan en Comunidad Autónoma; y que cada una de éstas, en su norma institucional básica, se autodefina como nacionalidad, como región, como entidad foral o de alguna otra forma; definiciones que, por lo demás, carecerán de relevancia constitucional»⁶⁵.

Uno de los padres de la constitución, el jurista Miguel Herrero de Miñón, se ha referido críticamente al modelo anteriormente mencionado del «café para todos» al afirmar en su obra *Derechos históricos y Constitución* que «el sistema autonómico, útil para muchas cosas, no sirvió para encauzar, plena y definitivamente, los hechos diferenciales que en España hay»⁶⁶. Uno de los conceptos que a este respecto pueden permitir calibrar mejor el tratamiento de las identidades en la constitución de 1978 es el de «Derechos Históricos», que están presentes tanto en la Constitución como en el Estatuto vasco. Nacionalistas vascos y catalanes afirmaban una identidad diferenciada de sus respectivos pueblos, y aunque ambos acudían a la historia, solo los vascos insistieron en el reconocimiento de los derechos históricos, cuya mención obtuvieron, aunque no en la forma deseada en la Disposición Adicional Primera. Dichos derechos implican la singularidad del titular de los mismos, que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, pero también mantienen su vinculación jurídica histórica con el grupo más amplio (la nación española), ya que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»(CE, Disposición Adicional Primera), que proclamó en consecuencia la unidad (heterogénea) del Estado.

La crítica actual a este modelo se enmarca en dos grandes temas: el que ha venido a llamarse cierre o conclusión del proceso autonómico y en relación con él, el debate sobre la simetría o asimetría del ordenamiento resultante. En

65. Francisco Tomás y Valiente, *Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Informe Nacional España, 1984, pp. 18-19.

66. Miguel Herrero de Miñón, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, p. 35.

su obra *Desarrollar el autogobierno*, Enric Argullol se refiere a la primera cuestión mencionada, en la misma línea que Villalón, que caracteriza la Constitución como abierta y advierte del hecho de que el desarrollo de los mismos preceptos constitucionales y estatutarios permite a menudo otras soluciones. Esto se enmarcaría en la lógica de una Constitución y no ve en ello problema, a la vez que critica las voces que apelan a la intangibilidad constitucional. Es de recibo recalcar que el autor distingue, evidentemente, lo que es mera traslación de los valores y preceptos constitucionales, los cuales no deben ser modificados, y lo que son desarrollos de los mismos, los cuales sí pueden ser objeto de diversas interpretaciones. Analiza además la autonomía prevista en la Constitución, estableciendo que la autonomía política implica la facultad de realizar «políticas propias», decididas por sus órganos de gobierno, según los procedimientos por estos establecidos y sin intromisiones ajenas. Destaca que «hay que tener en cuenta que para encontrarnos ante una auténtica expresión de la autonomía política es necesario que el contenido de las leyes autonómicas pueda ser renovador, introduciendo nuevos criterios. Si las leyes, en razón de las limitaciones exteriores, presentan un contenido meramente organizativo o son repetitivas de normas de otro origen, entonces la manifestación de la autonomía local es más aparente que real»⁶⁷.

Sobre el debate de la simetría o asimetría del modelo resultante, existen también visiones encontradas. Por ejemplo, Francisco Rubio Llorente alegaba que aunque no se debía cerrar del todo el proceso, la Constitución debería resolver la cuestión competencial, al defender la homogeneidad competencial para todas las Autonomías. Enric Argullol, entre otros, se enmarcarían en la línea contraria, considerando que esta homogeneidad va en contra de la autonomía de las nacionalidades y regiones, por lo que replantea la efectividad del reconocimiento y garantía constitucional de las mismas.

Además de la crítica al sistema establecido, nuevas voces comienzan a reflexionar sobre una posible solución al conflicto a través de una nueva organización territorial, como por ejemplo Ramón Maíz, quien en su obra *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo* reflexiona en torno al concepto de nación, además de que teoriza sobre la posible organización federal del Estado. Juan José Solozábal es muy crítico a este respecto, y en relación al federalismo considera que «la transformación federal de nuestro Estado, que para muchos aparece como el resultado de una reforma constitucional obligada o de una mutación del mismo signo inevitable, reposa en una idea

67. Enric Argullol, *Desarrollar el autogobierno*, Barcelona, Ediciones Península, 2002.

un tanto obsoleta del rendimiento funcional de la forma federal, que en esencia la considera como un tratamiento institucional adecuado para las sociedades con pluralismo étnico-cultural, ignorando el actual significado del Estado federal sobre todo como arrangement de profundización de la democracia y nueva división del poder»⁶⁸.

Estas voces, junto con otras muchas actuales, proclaman la necesidad del diálogo dentro del marco del entendimiento y no del discurso para lograr encauzar la cuestión nacional, fuertemente avivada estos últimos años con Cataluña. La Constitución fue un elemento muy útil y necesario para la Transición y la entrada en democracia, pero quizás las fallas aquí analizadas se dejan notar cada vez más. Podemos considerar que nos encontramos en un momento en el que la Constitución ha cumplido su función y se debe intentar lograr reabrir el debate para cerrar el mapa autonómico así como para llegar a acuerdos en relación a la simetría o no del modelo resultante.

68. Juan José Solozabal, «Sobre el estado autonómico español», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 78 (1992), pp. 105-129.