

LA CUESTIÓN NACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

Manuel Medina Guerrero

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

El proceso de reformas estatutarias iniciado con la modificación del Estatuto valenciano —y que conoció con el catalán un marcado punto de inflexión— ha dado hasta el momento un vigoroso impulso descentralizador al Estado Autonomático; hasta el punto de que, a la vista precisamente de la Propuesta de reforma aprobada por el Parlamento catalán, llegara a considerarse que asistíamos a un “segundo proceso autonómico”, dado que el mismo parecía apuntar a la refundación del Estado de las Autonomías. (Cruz Villalón: 2006).

Con independencia de la valoración que se mantenga acerca del potencial “redefinidor” del modelo de Estado de los Estatutos definitivamente aprobados, difícilmente pueden exagerarse las innovaciones que esas reformas han entrañado en relación con el anterior marco estatutario. La precisión y el detalle con el que ahora se acota el ámbito competencial autonómico (y, de modo reflejo, el estatal); el tratamiento de cuestiones que hoy se presentan como esenciales que, sin embargo, apenas podían vislumbrarse en las primeras versiones de los Estatutos (relaciones con la Unión Europea); o, en fin, la pretensión de incorporar

principios y líneas directrices más penetrantes en punto al tema de la financiación, son algunos de los ejemplos que revelan inequívocamente que las transformaciones experimentadas por la *Constitución territorial* del Estado Autonomático no han sido, desde luego, de corto alcance.

Pero, con ser relevantes estas y otras novedades de los Estatutos reformados, probablemente ninguna cuestión haya despertado tanta atención y controversia en el debate político, y, por ende, haya tenido tanta repercusión mediática, como la relativa a las identidades de las diferentes CCAA involucradas en los procesos de reforma. Como es bien conocido, el principal desencadenante del debate fue la Propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento catalán, que encabezaba precisamente su articulado proclamando la condición de nación de Cataluña (art. 1.1) y, en consecuencia, tildaba de nacionales a sus símbolos (art. 8.1). Identificación de Cataluña como nación con la que asimismo se abría el Preámbulo y se recordaba repetidas veces; mientras que, también en reiteradas ocasiones, se calificaba a España como “Estado plurinacional”¹. Con

razón se afirmaría que esta Propuesta reservaba la sustancia de lo nacional a Cataluña y que, por tanto, no pudiera en la misma ni rastrearse una “nacionalidad compartida” (Cruz Villalón: 2006, 86). Tras su paso por las Cortes Generales, la regulación cambió de forma apreciable: de una parte, se suprimió la (exclusiva) catalogación de España como Estado; y, de otro lado, se sustituyó en el articulado la consideración de Cataluña como nación por la expresión “nacionalidad” (art. 1), si bien aquélla se conservó en el Preámbulo: “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”. Finalmente, el art. 8.1 sigue tildando de nacionales a los símbolos, pero se apunta previamente que Cataluña ha sido definida como “nacionalidad” en el artículo primero.

Las restantes reformas estatutarias culminadas cuando se escriben estas líneas no contienen, sin embargo, ninguna referencia expresa a la eventual condición de nación de las respectivas CCAA², aunque no dejan de mostrar algún punto de interés desde el punto de vista de la cuestión identitaria. En realidad, todos estos Estatutos han operado por elevación en comparación con sus anteriores versiones: Aquellos que, hasta el momento, sólo habían incluido una fórmula indirecta de reconocimiento de su condición de “nacionalidad” pasan ahora abiertamente a conceptuarse como “nacionalidad histórica” (así, los Estatutos valenciano —art. 1.1— y andaluz —art. 1.1—); en tanto que el Estatuto balear, que hasta ahora únicamente contenía una referencia genérica del derecho al autogobierno reconocido por la Constitución a nacionalidades y regiones, abre precisamente su articulado reconociendo a las Islas su condición de “nacionalidad histórica”. Por su parte, el Estatuto aragonés, tras su reforma de 1996, ya había calificado a Aragón de “nacionalidad”, pero en la reciente reforma se inviste del carácter de “nacionalidad histórica”.

Así, pues, bajo el prisma identitario, dos son las principales conclusiones que cabe extraer de este proceso de reformas. En primer lugar y sobre todo, la irrupción ya sin ambages del término “nación” en la norma estatutaria, aunque finalmente recludo en el Preámbulo; explicitación que no sólo ha sido considerada desde una determinada perspectiva política como la apertura de un primer flanco hacia el separatismo y la desintegración del Estado, sino que también ha sido atacada en el plano jurídico con base en su presunta inconstitucionalidad. Y en segundo término, y estrechamente conectada con la anterior, todos los estatuyentes se han visto tentados a enfatizar la identidad propia de sus respectivos territorios. Algunas consideraciones expondremos al respecto en las siguientes líneas.

Frente a la tesis que sostiene el imposible acomodo constitucional de la atribución a una Comunidad Autónoma de la condición de nación, debemos adelantar que, a nuestro juicio, sin embargo, esta eventualidad estaba ya, en agraz, en el propio texto constitucional, y, por tanto, que el nuevo marco estatutario no hace sino aflorar de modo expreso una posición que fue defendida y aprobada por los propios constituyentes.

La controversia en torno a la cuestión identitaria no viene sino a retomar la que ya se experimentó en sede constituyente con la inclusión del término “nacionalidades” en el art. 2 CE. Es cierto que este precepto entrañaba una radical novedad en la historia de nuestro constitucionalismo, en el que el concepto de nación (o conexos, como el de “nacionalidad”) sólo se había vinculado con los españoles en su conjunto. En efecto, nuestra historia constitucional se abre con la asunción propia del constitucionalismo revolucionario, según el modelo francés, del concepto de “nación política” heredero de la Ilustración y de su lucha contra el absolutismo: la nación no se refiere a un determinado grupo de personas vinculadas por una identidad cultural común, sino que se concibe primordialmente como un conjunto de ciudadanos libres e iguales. Por tanto, la eventual homogeneidad cultural de la

nación pasa a un segundo plano —y ello con independencia de que el recién nacido Estado constitucional tendiese de inmediato a iniciar la tarea de formación nacional en el plano cultural— (Breuilly: 1990, 68; Spencer/Wollman: 2002, 99-101). Así, en la Constitución de Cádiz, la laguna abierta con motivo de la ausencia del monarca es cubierta por la nación española, que se concibe como el único titular actual de la soberanía (“esencialmente”, art. 3), y no como mero delegante a favor de la corona de una soberanía originaria que, como máximo, conduciría a una “co-soberanía” en presencia del rey (Álvarez Junco: 2001, 130-132; González Casanova: 1998, 298-300).

A partir de entonces y a lo largo de todo el siglo XIX, las diferentes Constituciones seguirán vinculando expresamente a la Nación española con la soberanía, ya apareciendo como único titular de la misma ya compartiéndola con la monarquía, incluso en el marco de un texto constitucional claramente proclive al sufragio universal (1869). Línea que ni siquiera se quiebra con el Proyecto de Constitución federal de 1873, el cual, por más que reconozca que la soberanía reside en todos los ciudadanos (art. 42), sigue identificando a la nación española como poder constituyente, sin que ningún otro sujeto reciba la consideración de nación: “Componen la Nación española —dice su art. 1— los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, etc.”. Y, por su parte, la Constitución de la II República sortea el problema identitario recurriendo al sencillo expediente de eludir el término nación: Es España la que, en uso de su soberanía, decreta y sanciona la Constitución; mientras que son las provincias con características comunes las que pueden organizarse en región autónoma (art. 11).

El art. 2 CE es, pues, según decía, un precepto que carece de antecedentes en nuestro constitucionalismo. Que con la inclusión del término nacionalidades el objetivo primordial del constituyente no fue otro que atraer a las minorías nacionalistas al consenso constitucional, es cosa bien conocida que no precisa mayor aclaración (sobre el proceso de elaboración del art. 2 CE, Bastida: 2005). Que con

esta expresión el constituyente no quiso sino dar cabida —por vez primera en nuestra historia constitucional— a la posible coexistencia de diversas identidades nacionales en determinados territorios, es asimismo cosa cierta, por más que esto no resulte tan conocido. Pues, en efecto, del examen de los debates constituyentes se desprende inequívocamente que la práctica totalidad de los grupos parlamentarios era consciente de que “nacionalidad” y “nación” eran términos sinónimos. Así se puso especialmente de manifiesto al debatirse el art. 2 del Anteproyecto de Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en donde fueron frecuentes las declaraciones de este tenor. En esta línea, en opinión de Jarabo Payá, “los conceptos de nación y nacionalidad son absolutamente idénticos” (*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, I, 825); Fraga se referiría al “hecho indiscutible de que nacionalidad y nación es lo mismo” (*Idem*, 658); Ortí Bordás afirmaría que “nacionalidad es exactamente igual que nación” (*Idem*, 838); De la Fuente declararía que “nacionalidad es equivalente a nación” (*Idem*, 812); Roca Junyent ratificaría las palabras de este último de que “nacionalidades y nación quieren decir exactamente lo mismo” (*Idem*, 816); y, en fin, como sostendría el portavoz del grupo socialista, Peces Barba, “para nosotros nacionalidad es sinónimo de nación” (*Idem*, 847), razón por la cual podría hablarse de que “España es una nación de naciones” (*Idem*, 846).

En consecuencia, todos los grupos constituyentes eran conscientes de la equiparación entre ambos términos; y, si para algunos de ellos —señaladamente Alianza Popular— no era conveniente la inclusión de las “nacionalidades” en el art. 2 CE, ello obedecía a temores de diversa índole: De una parte, el recelo a que la misma sirviese de fuente de posibles futuras discriminaciones entre CCAA; y, de otro lado —y sobre todo—, porque no le resultaron suficientes ni las cautelas introducidas en dicho art. 2 CE para disipar cualquier sombra de separatismo (“indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible

de los españoles”), ni las explicaciones a propósito de que el término “nacionalidades” no remitía al concepto político de nación, sino a un concepto de nación cultural ajeno al derecho de autodeterminación. En efecto, ya en el voto particular al art. 2 del Anteproyecto Fraga destacaría que tal expresión era “equivoca y llena de posibles complicaciones”, pues “nos lleva a planteamientos tan complejos, delicados y cargados de dificultades de futuro como el ‘principio de las nacionalidades’, el derecho de autodeterminación, etc.” (*Idem*, 698).

Y, sin embargo, pese a estos temores, pocas dudas hay que albergar acerca de que es el reconocimiento de *naciones culturales* lo que se oculta en las “nacionalidades” del art. 2 CE, como lo acreditan las diferentes intervenciones que, en el referido debate de Comisión, se estructuraron en torno a la tipología de Meinecke basada en la distinción entre nación-estado y nación cultural (1962), tendentes siempre a subrayar que el término “nacionalidad”, para decirlo con las palabras empleadas por Ferrero de Miñón, “respondía a un concepto de autoidentificación, de autogobierno, pero no a constituirse en Estados independientes” (*Idem*, 850; en la misma línea, especialmente Arias Salgado —*Idem*, 810-11 y 822-823—, y Roca Junyent —*Idem*, 816-817—). En resumidas cuentas, una vez analizado el proceso de elaboración del art. 2 CE, no puede sino compartirse la opinión de Corcuera Atienza según la cual, aunque en “el debate constituyente se plantearon... todas las posturas teóricas y matizaciones posibles sobre analogías y diferencias entre naciones, nacionalidades y pueblos... el término de ‘nacionalidades’ acaba definiéndose en el terreno de aquellas naciones ‘histórico-culturales’ distintas a la ‘nación-Estado’ según se atribuye a Meinecke, a cuya definición se incorpora normalmente un ingrediente voluntarista o de conciencia de diferencia específica” (1992-1993:18).

Así, pues, con la mención del término “nacionalidades” en el art. 2 CE no se pretendió sino velar la verdadera realidad subyacente, la nación, eludiéndose al tiempo las confusiones y malentendidos que este último concepto lle-

vaba —y aún lleva— consigo: soberanía, poder constituyente, secesión, en una palabra: separatismo; carga que obviamente el constituyente no estaba dispuesto en modo alguno a sobrellevar. La expresión “nacionalidad” se presentaba, por lo demás, como la fórmula de compromiso idónea: Se trata, de una parte, de una expresión escasamente utilizada en castellano, pero de alguna manera conectada con el nacionalismo catalán —Prat de la Riba, *La nacionalitat catalana*, 1906— (Herrero Rodríguez de Miñón: 1979, 98); y, de otro lado, es la noción empleada usualmente por las lenguas eslavas para designar los grupos étnico-nacionales existentes en el seno del Imperio austro-húngaro o la URSS (Álvarez Junco: 2005, 34).

Y, naturalmente, sentado el presupuesto de la equiparación entre nación y nacionalidades en el sentido aludido, no es motivo de sorpresa que la expresión “nación de naciones” hiciera fortuna en sede constituyente para designar la novedosa construcción que entrañaba el Estado de las Autonomías, como tampoco debe causar extrañeza que la misma fuera asumida con naturalidad por un amplio sector de la doctrina (así, por ejemplo, Leguina Villa: 1984, 25; Solé Tura: 1985, 101). Una sola *nación política*, la española, en cuanto depositaria del poder constituyente, y una pluralidad de *naciones culturales*, constitucionalmente no identificadas de modo expreso, incluyendo entre ellas a la propia nación española común. Que España es también una nación en este sentido, es una conclusión inequívoca si se parte del concepto más extendido de nación, en el que el criterio subjetivo o voluntarista resulta capital, al fijar en el sentimiento de autoidentificación del grupo el elemento determinante para constatar la existencia de una nación (Álvarez Junco: 2005, 70; Balfour/Quiroga: 2007, 32)

Bajo este prisma puede afirmarse que la Constitución española de 1978 adoptaba una fórmula feliz superadora de los nacionalismos excluyentes: Superadora, claro está, del nacionalismo excluyente español; pero asimismo ajena a las pretensiones de los nacionalistas periféricos excluyentes, que propugnaron en

vano la supresión de toda referencia a la nación española; de tal suerte que el calificativo “español” no podría predicarse más que del propio Estado (así, por ejemplo, las enmiendas de Letamendía Belzunce a los artículo 1 y 6 del Anteproyecto de Constitución, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, 165-166). También, pues, en esto, en la cuestión de la identidad nacional, la Constitución de 1978 se esfuerza —y consigue— en lograr una fórmula armónica, equilibrada e integradora, que hace posible la convivencia del nacionalismo español y los nacionalismos subestatales. De ahí que, como cualquier observador foráneo —y, por eso, en principio más imparcial— puede apreciar (así, Balfour/Quiroga, 91-92), merezcan calificarse de injustas las críticas de aquellos que ven en la Constitución de 1978 la expresión de un nacionalismo de corte españolista.

Es una gran virtud, sin duda, de la Constitución vigente al permitir la dualidad de identidades o, dicho de otro modo, las “lealtades compartidas” (De Blas: 1994, 45). Fenómeno de “doble patriotismo” que, sociológicamente, ha existido tradicionalmente en España (Balfour/Quiroga, 55-56 y 234; Ehrlich: 1998, 210), y que, como tozudamente se encarga de reflejar toda suerte de encuestas, ha permanecido firmemente anclado en los diferentes territorios españoles desde la entrada en vigor de la Constitución hasta nuestros días, por más que la puesta en marcha y profundización del Estado Autonómico haya reforzado en los ciudadanos el sentimiento de identificación con sus respectivos territorios (Balfour/Quiroga, 15-17 y 274-276; Keating: 2004, 72-83). La “nacionalidad dual” —o el “nacionalismo compartido”— sigue siendo, en España, el sentimiento más extendido en la ciudadanía (Herranz de Rafael: 1998, 35).

Inconsciente o inadvertidamente, en búsqueda del consenso, el constituyente acuñó una fórmula que permite el reconocimiento de diferentes “naciones dentro de su propia nación” (por utilizar la expresión de Seymour: 2000, 233), avanzando así una vía que años después se consideraría la más indicada para

integrar los nuevos movimientos nacionalistas de corte occidental, y que tendrían en Cataluña, Escocia y Québec algunas de sus principales manifestaciones (Keating: 1996). Vía constitucional española para insertar los nacionalismos periféricos en el Estado contemporáneo que, como es palmario, se fundamenta en el profundo rechazo de todo tipo de exclusión de naturaleza identitaria, esto es, opuesta a cualquier forma de intolerancia frente a las diferentes autorrepresentaciones sentidas por los ciudadanos. Con ello, se cierra el paso a un indeseable “monismo conceptual” según el cual no pueden coexistir simultáneamente los conceptos de *nación cívica* y de *nación étnica*, de tal suerte que la aceptación de uno conlleva necesariamente el rechazo del otro: o bien se asume que la nación no puede serlo más que el titular de la soberanía y del poder constituyente, con independencia de la homogeneidad cultural de sus integrantes —homogeneidad que, por lo demás, podría llegar a alcanzarse a partir de un proceso de “formación nacional” impulsada por el propio Estado soberano—; o bien, por el contrario, se parte de la existencia exclusiva de naciones étnicas, las cuales, de conformidad con el principio de las nacionalidades, tendrían el derecho a constituir su propio Estado (Gellner: 1998, 88). *Tertium non datur*, según el aludido enfoque de “monismo conceptual” (Seymour, 230-232).

Pues bien, frente a estas posiciones mutuamente excluyentes —decía—, nuestro sistema constitucional sienta las bases para que pueda llevarse al máximo la tolerancia en punto a la cuestión identitaria. En el plano colectivo, permite la atribución expresa de la condición de nación a la colectividad que comparta una lengua, una historia, una cultura común —y en cuyos miembros haya arraigado una conciencia nacional—, pero que, a diferencia de la *nación cívica* o de la *nación política*, no está acompañada de soberanía. Y, en el plano individual, nuestro ordenamiento constitucional garantiza que un ciudadano pueda sentirse partícipe, al unísono, de diversas identidades culturales. Ningún ciudadano de ningún territorio autonómico que haya asumido —o asuma

en el futuro— la condición de nación puede, por tanto, con arreglo a la Constitución, verse enfrentado a la difícil tesitura de elegir entre una y otra identidad nacional. Las amplias posibilidades que ofrece al respecto nuestro texto constitucional serían atinadamente descritas en el Pleno del Congreso por Manuela de Madre, el 2 de noviembre de 2005, en el debate de totalidad de la Propuesta de reforma del Estatuto catalán: “... la nación catalana no niega la nación española, la enriquece, pues España —y no somos los primeros en decirlo— es una nación de naciones. Pero además queremos el Estatut para superar la lógica un Estado-una nación. No somos una nación sin Estado; no. Somos una nación que ya tiene un Estado, el español, que es también el nuestro” (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 6168).

No es de extrañar, por tanto, que haya sido precisamente de la experiencia española de donde se haya extraído el concepto de “plurinacionalismo” como categoría válida para explicar los actuales movimientos nacionalistas que no aspiran necesariamente a la soberanía (Québec, Escocia, etc.), y que tendría como principal característica el que, bajo su cobertura, es perfectamente dable que un concreto grupo o un individuo puedan tener más de una identidad nacional (Keating: 2004, 26-27).

Así, pues, la Constitución española de 1978 viene a romper la rigidez conceptual derivada de la comprensión estrictamente separada y recíprocamente excluyente de las nociones de nación cívica y nación étnica; dicotomía que desde tantos puntos de vista se ha considerado necesario superar en Europa (Schnapper: 2002, 5). Y es que el aspecto más destacado de los nacionalismos periféricos contemporáneos, en contraste con los tradicionales decimonónicos, reside en que, aun cuando conservan la aspiración de que la nación opere como una comunidad política, no contemplan la estatalidad como condición *sine qua non* de la misma (concepto *sociopolítico* de nación, en expresión de Seymour, 235-236). En efecto, de forma absolutamente mayoritaria se reconoce que la tendencia general de los actuales

nacionalismos periféricos de nuestro entorno es quebrar la decimonónica conexión necesaria de la nación con la estatalidad y la noción tradicional de soberanía. Sólo, pues, en el contexto actual, el “autogobierno” constituye el elemento esencial inherente a la naturaleza de la nación. A diferencia de los movimientos nacionalistas clásicos, los existentes hoy día en la órbita occidental “reconocen las limitaciones de la fórmula del Estado-nación y están comprometidos en la construcción de una nación sin Estado” (Keating: 1997, 689). El carácter novedoso de esta actual concepción de los nacionalismos periféricos explica por qué suele destacarse la dificultad de traducir en términos constitucionales estos movimientos nacionalistas, o incluso se afirme que no existe ninguna fórmula constitucional que satisfaga sus aspiraciones, por lo que no tienen, en consecuencia, ningún reconocimiento formal en los diferentes sistemas estatales (Keating: 1997, 695).

En nuestra opinión, sin embargo, como habrá podido desprenderse de las anteriores líneas, dicha carencia no puede predicarse en sus puros términos de la Constitución de 1978, o, para ser más exactos, de la *Constitución territorial* del Estado Autonomático, entendiéndola como el agregado de la Constitución más los Estatutos de Autonomía (Cruz Villalón: 1999, 447 y ss.). La proverbial indeterminación de la organización territorial del Estado esbozada en la Constitución formal muestra también aquí sus ventajas. Sin ninguna duda, esta “peculiaridad” española permite que nuestro sistema esté mucho mejor capacitado que un genuino Estado federal para acomodar en su seno las aspiraciones de los movimientos nacionalistas contemporáneos. Pues, en efecto, por las razones que veremos, el Estado Autonomático está en condiciones de satisfacer sus reivindicaciones esenciales.

– Facilita, de una parte, que haya un reconocimiento formal, expreso e inequívoco, al máximo nivel normativo, de la existencia de las concretas identidades nacionales periféricas. Como hemos comprobado líneas arriba, esta posibilidad está ya prefigurada en la Cons-

titudin formal (art. 2), si bien ésta no anuda la condición de “nacionalidad” a ningún territorio específico. La tradicional “incompletud” del texto constitucional en punto a la regulación del Estado Autónomico se proyecta asimismo en este ámbito, puesto que deja asimismo sin culminar la tarea de identificar cuáles sean las concretas identidades nacionales. Los Estatutos vienen, pues, a completar la Constitución formal también en lo relativo a la cuestión identitaria. Y no es preciso insistir en la muy singular condición de los Estatutos en nuestro sistema de fuentes, hasta el punto de poder descubrirse en ellos una “dimensión cuasiconstitucional”, y en las CCAA una “potestad semiconstituyente” (Solozábal Echavarría: 1998, 488-492). Dicho más derechamente: Es la *Constitución territorial* la que procede al reconocimiento formal de la condición de nación de una concreta Comunidad Autónoma.

– Suele defenderse que, al objeto de que la concepción de un territorio como nación no devenga estrictamente retórica o puramente formalista, es preciso que se invista al mismo de determinadas características. En este sentido, se ha sostenido que, si bien la nación no equivale obligatoriamente a independencia, sí entraña que su capacidad de autogobierno sea acordada libremente por ella misma y no sea fruto de la pura concesión de otra nación; de tal suerte que la fórmula “nación de naciones”, si se quiere que tenga sustancia efectiva, requiere la existencia de un “pacto” entre esas naciones así como la capacidad de decisión “blindada” sobre determinados asuntos (Beramendi, en Álvarez Junco *et al.*: 2005, 94 y 101). Sucede, sin embargo, que esas notas de libre determinación —que no de imposición ajena— sobre la capacidad de autogobierno y de “blindaje” de una esfera de decisión propia existen ya desde el arranque mismo del Estado Autónomico en relación con los Estatutos del art. 151 CE, que el texto constitucional únicamente garantizaba a Cataluña, Galicia y País Vasco: Sencillamente, su aprobación y su reforma sólo son posibles mediando el acuerdo de los representantes autonómicos y las Cortes,

así como su previa aceptación en referéndum por la población de los respectivos territorios. No es de extrañar, por tanto, que este fuerte componente pacticio de los Estatutos del art. 151 CE fuese uno de los elementos del sistema autonómico que permitió defender el paralelismo existente entre tales CCAA y —por usar la terminología de Jellinek— algunos “fragmentos de Estado”, como Croacia en el marco de la monarquía húngara o Finlandia hasta el año 1918 (Herrero y Rodríguez de Miñón: 1979, 99-100). Esto explica por qué, habitualmente, desde esas nacionalidades históricas originarias, no se haya visto la autonomía “como algo que Madrid ha concedido, sino más bien como un derecho cuyas modalidades deberán negociarse” y, por tanto, que su relación con España “es un pacto que ambas partes han hecho libremente pero que requiere asentimiento continuo para seguir siendo válido” (Keating: 1996, 156).

– Asimismo se ha considerado una consecuencia poco menos que obligada del reconocimiento formal de la condición de nación la asunción de un status singular, que llevaría aparejada la asimetría en el reparto de poderes dentro del Estado descentralizado (Seymour: 2000, 245). A nadie se le oculta ciertamente que, allí donde los rasgos culturales se perciben tan marcados que llegan a crear una identidad nacional diferenciada, la capacidad de autogobierno inherente a esa nación ha de contener las atribuciones necesarias para garantizar su “auto-mantenimiento”, esto es, debe estar dotada de las instituciones educativas y las facultades precisas para preservar y desarrollar su lengua y, en general, su específica cultura (Shils: 1995, 108). Más allá de este “núcleo duro”, la asimetría resulta de muy difícil aceptación para la generalidad de los Estados descentralizados, hasta el extremo de que, en algunos de ellos, parece plantear menos problemas la secesión misma que el reconocimiento constitucional de un status privilegiado (Keating: 2004, 108).

La peculiaridad del Estado Autónomico permite, sin embargo, que la cuestión se plante en términos menos dramáticos que en un

genuino Estado federal. En realidad, la asimetría es una eventualidad consustancial a la naturaleza del Estado Autonómico desde el momento mismo en que es el Estatuto, y no la Constitución, la norma atributiva de competencias. Por el contrario, en el Estado federal —fundamentado por principio en la igualdad de todos sus miembros y en donde es la Constitución la que directamente efectúa el reparto competencial— la asimetría pasa por la enojosa tarea de explicitar en el propio texto constitucional el status privilegiado de alguno de sus integrantes. Por consiguiente, en marcado contraste con un Estado federal, la asimetría es una posibilidad siempre abierta en el Estado Autonómico a partir de la lógica derivada del principio dispositivo y de la libertad de configuración política de las Cortes estatuyentes para asumir, rechazar o retocar las propuestas autonómicas. Y, de hecho, bien puede afirmarse que el Estado Autonómico nunca ha dejado de ser asimétrico, habida cuenta de que, a pesar de la “nivelación” competencial de 1992, han subsistido diferencias apreciables entre los diferentes Estatutos (Roig Molés: 2006, 177).

Las dificultades, por tanto, comienzan cuando la asimetría se concibe, no como una posibilidad constitucionalmente admisible que queda a disposición del proceso político, sino como una consecuencia obligada e inescindible de la asunción de una identidad nacional propia y diferenciada. Especialmente, cuando esa capacidad de autogobierno exclusiva —en cuanto no accesible con carácter general— se entiende extensible *ad libitum* a cualquier sector material, y, en consecuencia, se pretende proyectar a aspectos capitales que afectan a todos y que requieren un abordaje común, cuales, por ejemplo, el relativo al reparto —horizontal y vertical— entre los diferentes niveles de gobierno de los recursos que genera un espacio económico plenamente integrado.

Frente a esta posición, parece evidente —y así se admite generalizadamente en la doctrina— que la pretensión de recibir un tratamiento jurídico singular sólo puede sostenerse a partir de los “hechos diferenciales” que tengan un anclaje en el propio texto constitucio-

nal (Aja: 1999, 173-174; López Aguilar: 1998, 42-44 y 84-85), como sucede con las singularidades financieras contempladas expresamente respecto de Canarias, País Vasco y Navarra (Disposiciones Adicionales Tercera y Primera de la Constitución) o con peculiaridades tales como la lengua (art. 3.2) o el derecho civil foral o especial (art. 149.1.8º). Así, pues, con excepción de los hechos diferenciales constitucionalmente previstos, en vano podría alegarse la autoconceptuación estatutaria de nación (o nacionalidad) para defender el acceso a un régimen exclusivo no extensible a otras CCAA. En resumidas cuentas, no puede sino coincidirse con aquellos que sostienen la irrelevancia jurídica de la concreta identificación de una CA para fundamentar, exclusivamente desde aquí, el derecho a acceder a un régimen particular y exclusivo (Blanco Valdés: 2005, 106-110).

– La insistencia en hacer derivar de la cuestión identitaria —más allá de lo constitucionalmente previsto— una posición singular no extensible a la generalidad de los territorios del Estado conlleva un riesgo difícilmente esquivable: la tentación de que las restantes CCAA pretendan acceder al nivel identitario “superior” a fin de reequilibrar la asimetría perseguida por las nacionalidades “originarias”. Posibilidad que, desde luego, no está constitucionalmente vedada, pues, si bien es evidente que el constituyente asoció la noción “nacionalidad” con Cataluña, Galicia y País Vasco, la Constitución renuncia a identificar los concretos territorios que pueden asumir tal conceptualización y cuáles han de considerarse “regiones”. Sencillamente, no hay un *numerus clausus* de nacionalidades en el texto constitucional, y, por tanto, nada impide que cualquier CA asuma tal denominación en su Estatuto (Blanco Valdés: 2005, 194).

Como tampoco puede estrictamente negarse, desde el punto de vista político o sociológico, la eventualidad de que cualquier CA pretenda vincularse a la idea de nación. Categoría resbaladiza como pocas, cuyas conceptualizaciones más comunes parten de la combinación de criterios objetivos y subjetivos o voluntaristas (Requejo: 2007, 37), aunque —razonablemente, a mi

juicio— se tiende a dar prevalencia al componente voluntarista sobre el primero (Gellner: 1983, 7 y 53-54). Desde esta perspectiva, un grupo deviene nación en el momento en que se autorrepresenta como nación, esto es, cuando *crea* compartir unos lazos étnicos comunes (Álvarez Junco: 2005, 69). Serían, pues, bajo este enfoque mayoritario, fundamentalmente “comunidades imaginadas” (Anderson: 1983) y, por tanto, realidades tendencialmente mutables e inestables. En suma, con arreglo a este hoy ampliamente extendido concepto “performativo” de nación (Bastida: 1998, 11), no es en modo alguno descartable que el transcurso del tiempo haga nacer en una población autonómica un sentimiento “nacional” del que hasta entonces había carecido.

El problema —decía— se suscita cuando pretende adelantarse artificialmente esa eventual evolución natural al objeto de neutralizar las demandas de asimetría por parte de las nacionalidades originarias, puesto que el resultado de ese proceso no puede ser otro más que el de la trivialización de la cuestión identitaria en su conjunto. La experiencia andaluza es bastante ilustrativa al respecto: La defensa por parte de los grupos parlamentarios Andaluista e Izquierda Unida de la condición de

nación de Andalucía se fundamentó, primordialmente, en la sospecha de que su asunción estatutaria podría servir para justificar un trato especial a favor de las CCAA que la adoptasen, según se desprende de las intervenciones de sus respectivos portavoces en el debate del estado de la Comunidad celebrado en el mes de junio de 2006 (*Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, 3139, 3159 y 3164-3165). En aras del consenso, la Propuesta de reforma aprobada en el Parlamento andaluz acogería la “realidad nacional” de Andalucía en su Preámbulo; expresión que sería finalmente removida por las Cortes Generales al tiempo que se confirmaba un grado de autogobierno equiparable al de cualquier otra CA.

En suma, tal y como revela la experiencia tenida hasta la fecha en este proceso de reformas estatutarias, se corre el riesgo de que las demandas de asimetría de las nacionalidades originarias que superen el nivel de lo que se percibe como soportable por el sistema no se traduzcan en la práctica sino en la banalización del sentimiento nacional, volviéndose así contra lo que es la verdadera esencia de las legítimas aspiraciones asimétricas: el reconocimiento formal y la aceptación generalizada de constituir una identidad nacional diferenciada.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Aja, Eliseo; *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999
- Álvarez Junco, José; *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001
- Álvarez Junco/Beramendi/Requejo; *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*, Madrid, CEPC, 2005
- Anderson, Benedict; *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London et al., Verso, 1996
- Balfour, Sebastian/Quiroga, Alejandro; *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición*, Barcelona, Península, 2007
- Bastida, Xacobe; *La Nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998
- Blanco Valdés, Roberto L.; *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza, 2005
- Blas Guerrero, Andrés de; *Nacionalismos y naciones en Europa*, Madrid, Alianza, 1994
- Breully, John; *Nacionalismo y Estado*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1990
- Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980
- Corcuera Atienza, Javier; “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”, *Documentación Administrativa*, 232-233, 1992-1993, 13-31
- Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, año 2005, VIII Legislatura, núm. 125
- Cruz Villalón, Pedro; *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1999

- Cruz Villalón, Pedro; "La reforma del Estado de las Autonomías", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 2, 2006, 77-99
- Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía*, 90/VII Legislatura
- Ehrlich, Charles E.; "Early twentieth-century Catalan regionalist theory: Lluís Duran i Ventosa, his times, and the influence of the Austrian Empire", *Nations and Nationalisms* 4 (2), 1998, 207-226
- Gellner, Ernst; *Nations and Nationalism*, Ithaca-New York, Cornell University Press, 1983
- Gellner, Ernst; *Encuentros con el nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1995
- Gellner, Ernst; *Nacionalismo*, Barcelona, Destino, 1998
- González Casanova, José Antonio; "La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 1/1998, 295-326
- Guibernau, Montserrat; *Los nacionalismos*, Barcelona, Ariel, 1998
- Haas, Ernst B.; *Nationalism, Liberalism, and Progress. The Rise and Decline of Nationalism*, New York, Cornell University Press, 1997
- Herranz de Rafael, Gonzalo; "An empirical survey of social structure and nationalistic identification in Spain in the 1990s", *Nations and Nationalism* 4 (1), 1998, 35-59
- Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel; "Les sources étrangères de la Constitution », *Pouvoirs* 8, 1979
- Ipperciel, Donald; "Constitutional democracy and civic nationalism", *Nations and Nationalism* 13 (3), 2007, 395-416
- Keating, Michael; *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel, 1996
- Keating, Michael; "Stateless nation-building: Quebec, Catalonia and Scotland in the changing state system", *Nations and Nationalism* 3 (4), 1997, 689-717
- Keating, Michael; *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2004
- Kellas, James G.; *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, London, Macmillan Press, 1998
- Kymlicka, Will; *Estados, naciones y culturas*, Córdoba, Almuzara, 2004
- Leguina Villa, Jesús; *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984
- López Aguilar, Juan Fernando; *Estado Autonomico y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1998
- Meinecke, Friedrich; *Weltbürgertum und Nationalstaat*, München, R. Oldenbourg, 1962
- Requejo, Ferran; "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política y anàlisi comparada", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 4, 2007, 35-67
- Resina, Joan Ramon; "Post-national Spain? Post-Spanish Spain?", *Nations and Nationalism* 8 (3), 2002, 377-396
- Roig Molés, Eduard; "La reforma del Estado de las Autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 3, 2006, 149-185
- Seymour, Michael; "Quebec and Canada at the crossroads: a nation within a nation", *Nations and Nationalism* 6 (2), 2000, 227-255
- Shils, Edward; "Nation, nationality, nationalism and civil society", *Nations and Nationalism* 1 (1), 1995, 93-118
- Solé Tura, Jordi; *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, Alianza, 1985
- Solozábal Echavarría, Juan José; *Las bases constitucionales del Estado Autonomico*, Madrid, McGraw-Hill, 1989
- Solozábal Echavarría, Juan José; "El problema de la soberanía en el Estado autonómico", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* 1/1998, 461-502
- Spencer, Philip/Wollman, Howard; *Nationalism. A Critical Introduction*, London, SAGE, 2002

NOTAS

1. La Propuesta iba más allá, toda vez que la identidad nacional también se reconocía a Arán tanto en el Preámbulo como en su articulado (art. 11.2).
2. A saber, la reforma de los Estatutos valenciano, andaluz, aragonés y balear.