

LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Nazionalitate eta herrialde kontzeptuak 1978ko Konstituzioan

The concepts of nationality and region in the Constitution of 1978

Gurutz JÁUREGUI BERECIARTU
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 03-02-2014

Fecha de aceptación / Onartze-data: 30-03-2015

La distinción entre nacionalidades y regiones establecida en la Constitución pretendía, más allá de la propia descentralización política, configurar a España como un Estado plurinacional integrador de pueblos diversos con lenguas, culturas e instituciones propias. Tal distinción no ha tenido efectos prácticos a lo largo de todos estos años. Ello ha provocado una situación de conflicto entre el estado y ciertas comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco. Se plantea, por ello, la necesidad de recuperar y otorgar efectos prácticos a la distinción entre ambas realidades.

Palabras clave: Nacionalidad. Región. Comunidad autónoma. Hecho diferencial. Unión Europea. Federalismo.



Konstituzioan nazionalitate eta herrialdeen artean ezarritako bereizketaren helburua da, deszentralizazio politikoaz gainera, Espainia hizkuntza, kultura eta erakunde propio desberdinak dituzten herriz osatutako nazio anitzeko Estatu eratzea. Bereizketa horrek ez du ondorio praktikorik izan urte hauetan. Hori dela eta, gatazkak izan dira estatuaren eta zenbait autonomia-erkidegoren artean, besteak beste, Katalunia eta Euskadirekin. Beraz, bi errealitate horien arteko bereizketa berreskuratzeko eta horiei ondorio praktikoak emateko beharra planteatzen da.

Giltza hitzak: Nazionalitatea. Herrialdea. Autonomia-erkidegoa. Gertakari bereizgarria. Europar Batasuna. Federalismoa.



The distinction between nationalities and regions in the Constitution intended, beyond political decentralization itself, to configure Spain as a plurinatural state that integrates different communities with their own languages, cultures and institutions. This distinction has had no practical effects over the years. This has led to a conflict between the state and certain autonomous communities such as Catalonia and the Basque Country. Therefore, the need to recover and grant practical effect to the distinction between the two realities is proposed.

Key-words: Nationality. Region. Autonomous Community. Differential fact. European Union. Federalism.

SUMARIO

I. LOS CONCEPTOS DE «NACIONALIDAD» Y «REGIÓN» EN EL PROCESO CONSTITUYENTE Y ESTATUTARIO. II. LA PROYECCIÓN DE LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y REGIÓN EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL. III. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR Y LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO. IV. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LOS CONCEPTOS DE «NACIONALIDAD» Y «REGIÓN» EN EL PROCESO CONSTITUYENTE Y ESTATUTARIO

El origen del Estado autonómico español se encuentra en la existencia de dos causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de identidades nacionales históricas. Puede afirmarse, en tal sentido, que el sistema autonómico perfilado en la CE de 1978 nació, en su momento, con la clara vocación de establecer una propuesta de solución, en clave jurídico-constitucional, de un grave problema histórico que ha condicionado el desarrollo del sistema político español a lo largo de los dos últimos siglos. Me refiero a la siempre conflictiva relación mantenida entre el Estado español por un lado, y el País Vasco, Cataluña y, en mucho menor medida, Galicia, por el otro. Esta fue la primera, y la más importante de las razones que obligaron a la transformación del viejo Estado unitario en un Estado políticamente descentralizado.

La segunda causa la constituyó la necesidad de establecer una descentralización regional como principio de organización más eficaz. El objetivo perseguido por esta descentralización era el de acercar el poder a los ciudadanos y profundizar de ese modo en una democracia más consistente y representativa.

Es obvio que aunque estas causas confluyesen en un mismo resultado, poco tenían que ver entre sí. Entre el nacionalismo y el regionalismo se dan ciertos elementos comunes que les permiten converger en algunos aspectos concretos. Así, por ejemplo, las movilizaciones nacionalistas y regionales tienen como interlocutor común al poder central, al cual van dirigidas las protestas y reivindicaciones de orden político, cultural o económico. Lo que ambos preten-

den es una redistribución de recursos y valores por parte de ese Estado. También coinciden ambos en la exigencia de un cierto poder político sobre un territorio¹.

Sin embargo, ahí acaban las similitudes. El regionalismo representa un criterio de organización de los intereses sobre bases territoriales. El nacionalismo es algo más que eso. La razón fundamental de la existencia del nacionalismo se basa en la presencia de una identidad propia, es decir de una colectividad que sustenta elementos culturales comunes y un intenso sentimiento de pertenencia a esa colectividad, sentimiento que se expresa a través de un sistema de partidos peculiar y diferenciado con respecto al de aquellos otros territorios donde no está presente el nacionalismo.

El regionalismo y el nacionalismo son, por lo tanto, fenómenos sustancialmente diferentes entre sí, ya que obedecen a lógicas o principios diferentes. Mientras que el regionalismo y la descentralización político-administrativa obedecen, fundamentalmente aunque no exclusivamente, a la lógica o principio de la eficacia organizativa y la profundización democrática, los nacionalismos tienen por objeto fundamental el exigir o garantizar, en su caso, la lógica o el principio de la diferencia.

La primera lógica exige que la Constitución garantice la eficacia de la organización. Tal eficacia queda garantizada a través de la distribución regional del poder. La segunda lógica exige, sin embargo, que garantice la «diferencia». Y para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta del todo indispensable la estructuración de un Estado plurinacional.

El texto constitucional trató de dar respuesta, aunque de forma muy imprecisa e incompleta, como veremos, a esa doble causa a través de la distinción entre los conceptos de «nacionalidad» y «región». La distinción entre ambos conceptos aparece recogida, al más alto rango, en el artículo 2 de la CE. El citado precepto reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las *nacionalidades* y *regiones* que integran la Nación española. Ello implica el reconocimiento de España no sólo como un Estado políticamente descentralizado, sino, también, como un Estado plurinacional que integra pueblos diversos con culturas y tradiciones, lenguas e instituciones propias tal como, por otra parte, señala el Preámbulo de la CE.

La inclusión en el texto constitucional del término «nacionalidades» constituyó una de las cuestiones más polémicas y más confusas en el proceso constituyente y ello por varios motivos. En primer lugar, se trata de un término dotado

¹ El caso del «frente regional» italiano contra el poder central establecido en 1970 con el objeto de conseguir la puesta en marcha de las autonomías reconocidas en la Constitución de 1948 constituye un buen ejemplo de esta reivindicación territorial llevada a cabo desde la base de forma unitaria.

de una fuerte carga política. Ello hizo que la discusión sobre la conveniencia o no de incluirlo en el texto constitucional resultase muy controvertida. En segundo lugar, el artículo 2 de la CE es el único precepto que recoge los términos de «nacionalidades» y «regiones» como expresión de dos realidades diferentes entre sí. El resto del articulado del texto constitucional sustituye estas expresiones por el término jurídico-técnico de «Comunidades Autónomas». En tercer lugar, la Constitución no define, en ningún momento, qué se debe entender por «nacionalidad» o por «región» ni cuáles son las posibles diferencias existentes entre ambas realidades.

Todo ello hizo que las diversas fuerzas políticas interpretaran el concepto de «nacionalidad» de forma no ya diferente, sino claramente contradictoria e, incluso, antagónica. La confusión se extendía, cuando menos, a dos aspectos. En primer lugar, a la determinación de los criterios que debían regir a la hora de calificar a un territorio concreto como «nacionalidad» o como «región». En segundo lugar, a los efectos tanto políticos como, sobre todo, jurídico-constitucionales, de tal distinción.

Con respecto al primer asunto la Constitución no aclara en ningún momento, al menos de forma expresa, cuáles son los criterios que permiten otorgar a un territorio determinado la condición de «nacionalidad» ni, por supuesto, establece un listado de nacionalidades y regiones. La única referencia, implícita, sobre esta cuestión, además de lo ya señalado en el artículo 2, es la recogida en la Disposición Transitoria Segunda del texto constitucional y en la que se menciona a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía. La Constitución otorga un relieve especial a esa circunstancia a la hora de establecer una vía simplificada de acceso a la autonomía y, lo que es más importante, a la hora de permitir a esos territorios la posibilidad de acceder, de forma inmediata, al máximo nivel de autonomía.

De la relación entre lo establecido en el artículo 2 y en la Disposición Transitoria Segunda parecía deducirse, por lo tanto, la idea de que la categoría de «nacionalidades» quedaba reservada exclusivamente para Cataluña, País Vasco, y Galicia, las tres Comunidades históricas que en la época republicana habían redactado y plebiscitado los correspondientes proyectos de Estatutos de Autonomía.

La posterior aprobación y puesta en vigor, a partir de 1979, de los Estatutos de las tres Comunidades Autónomas parecía ratificar, al menos aparentemente, esta idea. En efecto, la singularización como «nacionalidad» de Euskadi, Cataluña y Galicia, efectuada a través de sus respectivos Estatutos daba pie, aparentemente, a la consolidación y concreción definitiva de la categoría de «nacionalidad» única y exclusivamente a las Comunidades Autónomas históricas que en el pasado habían plebiscitado un Estatuto de Autonomía.

Los hechos posteriores desmintieron, sin embargo esta posibilidad ya que los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Valencia, Aragón y Canarias, bien en el momento de su aprobación, o bien en posteriores reformas, también definieron, de forma más o menos directa, a sus respectivos territorios como nacionalidades. Ello no hizo sino aumentar, aún más si cabe, la confusión en torno al concepto de nacionalidad así como a las consecuencias jurídico-constitucionales derivadas del mismo.

Del análisis de todos estos preceptos que acabo de indicar pueden deducirse, sin embargo, algunas conclusiones que quizás puedan aportarnos alguna luz en torno a un asunto tan complejo y polémico. Dejando al margen los aspectos doctrinales, sociológicos y políticos, y centrándome en el ámbito jurídico-constitucional, considero que el concepto de «nacionalidad» recogido en el texto constitucional hace referencia a aquellas comunidades humanas en las cuales concurren dos requisitos. De una parte, un requisito de carácter objetivo reflejado en una identidad histórica y cultural propia, específica y diferenciada. De la otra, un requisito subjetivo manifestado en la conciencia colectiva de tal identidad específica y que se traduce políticamente en una voluntad de autogobierno. Tales requisitos se daban, en el momento de la aprobación de la Constitución, en las tres Comunidades históricas a las que alude la Disposición Transitoria Cuarta. Ello no significa que otros territorios, que también cumplen esos requisitos, no puedan definirse a sí mismos como nacionalidades.

II. LA PROYECCIÓN DE LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y REGIÓN EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL

Un sector mayoritario de la doctrina considera que, desde una perspectiva jurídico-positiva, la distinción entre nacionalidades y regiones carece de efectos reales, tanto a la hora de determinar la estructura jurídico-institucional de los diversos EEAA, como a la hora de establecer su *quantum* competencial. La adopción de uno u otro término depende, como ya se ha indicado más arriba, de la voluntad de los legisladores estatuyentes.

De acuerdo con este sector doctrinal, las expresiones nacionalidad o, en su caso, región, son sustituidas, en términos jurídico-constitucionales, por el concepto de «Comunidad Autónoma», aplicable por igual y sin distinción alguna, a todos y cada uno de los territorios que han accedido a la autonomía.

La nacionalidad constituye un concepto socio-político y supone, como ya he señalado antes, la expresión de una voluntad de autogobierno asentada en una serie de elementos objetivos. Por ello, tanto el término de «nacionalidad» como el de «región» se mueven, sobre todo, en el plano sociológico y político y por lo

tanto no pueden ser considerados como conceptos de estricto y exclusivo carácter jurídico. Pero ello no significa que de los mismos no se deriven importantes consecuencias jurídicas.

Resulta difícil negar que la expresión «nacionalidad» aparezca ligada a la peculiaridad, tanto en intensidad como en extensión, de la reivindicación nacionalista planteada por Cataluña y el País Vasco y, en menor medida, por Galicia. Por ello guarda importantes connotaciones políticas que, sin lugar a dudas, también produce efectos en el orden estrictamente jurídico-constitucional español, como lo demuestra, entre otros, y en lo que se refiere al caso vasco, la Disposición Adicional Primera de la Constitución y de forma más precisa la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El concepto de nacionalidad aparece íntimamente unido, en tal sentido, a la idea de la existencia, dentro del Estado español, de territorios con diferencias estructurales muy importantes de distinta intensidad e importancia. Como bien señala Eliseo Aja, algunas de estas diferencias no pueden ser reducidas a la categoría de simples peculiaridades o de rasgos secundarios dentro del sistema autonómico, sino que resultan decisivas para explicar la existencia de la propia autonomía.

Esas peculiaridades han generado una personalidad política diferenciada para la que resulta insuficiente el tratamiento general que supone un Estado homogéneo, aunque el mismo se halle políticamente descentralizado. La existencia de esa personalidad política diferenciada posee una dimensión constitucional y produce importantes efectos jurídicos sobre las instituciones y sobre los propios ciudadanos.

No constituyen, por lo tanto, un dato meramente sociológico o político. La Constitución reconoce los rasgos específicos de algunas CCAA y remite a los EEAA la concreción de los elementos que históricamente han configurado la personalidad de los diferentes pueblos de España. La justificación de este reconocimiento se encuentra, como ya he señalado más arriba, en el propio Preámbulo de la CE cuando se refiere, en plural, a los «pueblos de España (...), sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones».

La personalidad política diferenciada ligada a la idea de nacionalidad se asienta, siguiendo a Castells, en torno a tres columnas fundamentales²:

- a). Un cimiento sociopolítico con fuertes raíces históricas, manifestado en un subsistema propio de partidos políticos y sindicatos surgidos

² CASTELLS ARTECHE, José Manuel, El hecho diferencial vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (enero-abril 1997), pp. 113-126.

única o primordialmente para la defensa de los intereses de su Comunidad Autónoma. Ello implica la defensa de una firme reivindicación de autogobierno basada no tanto en la historia cuanto en una voluntad política actual.

- b). La existencia de una peculiaridad lingüístico-cultural con proyección concreta en aspectos muy diversos: promoción de la lengua propia, bilingüismo, sistema educativo específico, medios de comunicación social, etc.
- c). Un complejo normativo que justifica y legitima, tanto a nivel constitucional como estatutario, esa especificidad.

De esos tres apartados, los dos primeros tienen un contenido fundamentalmente, aunque no exclusivamente, socio-político. Sin embargo, el tercer apartado se sitúa de forma directa en el ámbito estricto de lo jurídico-constitucional.

En tal sentido, la doble referencia a «nacionalidades» y «regiones» efectuada por el artículo 2 no sólo refleja el dato de que algunos de los pueblos que integran España poseen la conciencia colectiva de pertenencia a una comunidad más fuerte que otras. El reconocimiento constitucional otorga a esa realidad política diferenciada una dimensión claramente jurídica que, para no pocos autores, se expresa en la existencia de un «hecho diferencial».

El concepto de «hecho diferencial» constituye, en consecuencia, la expresión del reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada de algunas CCAA. Y, como consecuencia, proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de esas CCAA mantengan su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten las demás.

La dimensión jurídica del hecho diferencial se manifiesta en un doble aspecto. En primer lugar, implica el reconocimiento constitucional de ciertas especificidades de orden lingüístico, foral, insular, o el reconocimiento de un régimen fiscal privativo. Pero, además de ello, y como bien señala Aja, un mismo elemento diferenciador, como por ejemplo la lengua, desempeña un papel institucional muy distinto en CCAA diferenciadas tales como Cataluña, el País Vasco, o las Islas Baleares.

Baste con analizar, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Comunidad Autónoma en la que se manifiesta de forma más amplia y, al mismo tiempo más intensa, el hecho diferencial, para cerciorarnos de las extraordinarias consecuencias jurídicas que conlleva el concepto de nacionalidad, tanto en el ámbito competencial como en el ámbito organizativo-institucional.

Con base en la Disposición Adicional Primera de la Constitución el Estatuto de Autonomía del País Vasco configura un sistema jurídico-político peculiar que se manifiesta, cuando menos, en tres ámbitos:

- un mosaico de materias tales como derecho civil foral o especial, lengua, educación, medios de comunicación, policía autónoma, carreteras, etc.
- una organización institucional interna peculiar basada en los Territorios Históricos, a los cuales se les dota de Instituciones y competencias de gran relieve.
- una cuasi soberanía financiera y fiscal, sustentada en el régimen del concierto económico.

De lo expuesto hasta ahora podría deducirse una cierta identidad entre los conceptos de «nacionalidad» y «hecho diferencial». Si esto fuera cierto habría que preguntarse si tiene sentido seguir hablando, en términos constitucionales, del concepto de nacionalidades. ¿No sería más práctico y útil subsumir el concepto de nacionalidad en el de «hecho diferencial»?

Mi respuesta es claramente negativa. Considero que los conceptos de nacionalidad y hecho diferencial están íntimamente relacionados entre sí pero, sin embargo, no son conceptos estrictamente intercambiables. Y ello por varios motivos.

En primer lugar, la «nacionalidad» es, como ya he señalado repetidamente, un concepto de orden fundamentalmente sociológico y político si bien, como ya se ha indicado, no exento de consecuencias jurídicas. El concepto de hecho diferencial tiene, por su parte, un contenido primordialmente jurídico. Del reconocimiento de las nacionalidades no se deriva, al menos directamente, consecuencias jurídicas concretas. El hecho diferencial se concreta y despliega, sin embargo, y de forma muy clara, en determinados preceptos tanto de la Constitución como, sobre todo, de los Estatutos de Autonomía.

En segundo lugar, tampoco cabe establecer una identificación exacta entre las Comunidades Autónomas que se autodefinen como «nacionalidades» y las que están dotadas de hechos diferenciales. Como es bien conocido, algunas CCAA autocalificadas como «nacionalidades» carecen de rasgos diferenciales de carácter sustantivo. Por su parte, otras CCAA autodefinidas como regiones recogen en sus Estatutos respectivos hechos diferenciales de mayor o menor intensidad o importancia.

Considero que el texto constitucional distingue, aunque de manera implícita y poco clara, entre ambos conceptos. El hecho diferencial se sustenta en una serie de preceptos que no tienen relación con los artículos que hacen referencia a la nacionalidad. El hecho diferencial viene recogido en los artículos 3 (coofi-

cialidad de las lenguas), artículo 4 (banderas y símbolos de las CCAA), artículo 141.4 (organización de Cabildos y Consejos de las Islas), artículo 149.1.29 (policías autonómicas), Disposición Adicional Primera (derechos históricos de los territorios forales), y Disposición Adicional Tercera (régimen económico y fiscal de Canarias).

La nacionalidad aparece recogida, por su parte, en el artículo 2 de la Constitución y asimismo, en mi opinión, aunque de forma implícita, en la Disposición Transitoria Segunda. El momento político vivido durante la época de la transición y los correspondientes avatares sufridos por el proceso de aprobación de la Constitución impidieron que los constituyentes precisaran de forma más concreta tanto la distinción entre nacionalidades y regiones como la adscripción de la categoría de «nacionalidad» a unos territorios determinados. Pero no parece exagerado afirmar que del espíritu de las discusiones y, sobre todo, del propio texto de la Disposición Transitoria Segunda se derivaba de forma implícita pero bastante clara a qué territorios debía adscribirse la categoría de nacionalidad.

III. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR Y LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978 constituyen, sin lugar a dudas, el período más fértil y positivo de toda la historia constitucional española. En lo que aquí interesa, el sistema autonómico diseñado por la CE de 1978 permitió convertir a un Estado tradicionalmente unitario y centralista en uno de los Estados con mayor descentralización política en el ámbito del derecho comparado.

Sin embargo, el Estado de las Autonomías no ha logrado lo que constituía su principal y máximo objetivo, a saber, la resolución definitiva del secular conflicto existente entre España por un lado, y Cataluña y el País Vasco y, en menor medida, Galicia, por el otro. Como han señalado numerosos autores³, el mayor problema político al que se enfrenta la España democrática es el de hallar una articulación territorial que permita la integración de personas y grupos con identidades nacionales distintas, el de estructurar una fórmula jurídica que sea aceptable para todas las partes y que, dentro de un sistema coherente, reconozca al mismo tiempo la singularidad de determinados territorios.

La consecuencia de ello es que no sólo no se han utilizado adecuadamente las posibilidades que ofrecía el modelo autonómico de la CE para reconocer de

³ Vid. por todos, y a modo de ejemplo, TORNOS, Joaquín, Recensión al libro de Eliseo Aja «El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales», *Revista de Administración Pública*, nº 151 (2000); y DÍEZ PICAZO, Luis María, Presentación, *Revista de Occidente*, 229 (junio 2000).

modo efectivo y práctico y en toda su potencialidad los hechos nacionales vasco, catalán y gallego, y para lograr una acomodación confortable de esas nacionalidades en el sistema constitucional español⁴, sino que, además, en los últimos años se ha iniciado un proceso de recentralización que ha reducido de modo notable la capacidad política de esas CCAA.

Los mecanismos empleados para este camino reductor de las posibilidades autonómicas han sido muy variados. En primer lugar, no se han desplegado todas las potencialidades encerradas en el reconocimiento de las «nacionalidades». Además la práctica de estos años ha tendido a reducir esas potencialidades. Caben citar en tal sentido, y simplemente a modo de ejemplo, la utilización de legislación básica y orgánica, la renuencia a determinados traspasos de competencias, la doctrina «centralista» del Tribunal Constitucional, etc.

Por ello parece necesario volver al sentido primigenio del artículo 2 de la CE y reivindicarlo como título de legitimidad para exigir el paso del actual Estado descentralizado a un Estado auténticamente plurinacional. Para ello basta con relacionarlo con la Disposición Transitoria Segunda.

Hay que recordar que la plurinacionalidad del Estado no constituye una reivindicación política de los nacionalismos periféricos ajena al texto constitucional, sino una exigencia derivada del propio artículo 2 de la CE.

Como señala Ferrán Requejo, mantener la perspectiva de un Estado regional de carácter uninacional, definiendo además un número elevado de CCAA que minoriza a tres de las cuatro naciones primarias (española, vasca, catalana y gallega) que existen en el territorio del Estado, es poner la bases para no superar nunca satisfactoriamente la tensión entre unitarismo y secesionismo que recorre la historia de España. Una buena prueba de ello la tenemos en la fallida reforma del Estatuto Vasco auspiciada por el llamado «Plan Ibarretxe» y más recientemente el Plan soberanista planteado por el gobierno de Artur Mas en Catalunya.

Han transcurrido ya 35 años –casi dos generaciones– desde que se aprobaran la Constitución y los primeros Estatutos de Autonomía, respectivamente. Parece un espacio de tiempo suficiente para analizar y replantear con serenidad el alcance y la virtualidad de aquél gran Pacto. Y ese replanteamiento viene determinado, cuando menos, por dos razones a cada cual más importantes.

En primer lugar, la necesidad de rectificar y superar los defectos o problemas detectados tanto en el modelo constitucional de 1978 como en su aplicación

⁴ FOSSAS, Enric, El concepto de Hecho Diferencial. En *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.

práctica. En segundo lugar, la necesidad de adecuar ese modelo a las nuevas realidades surgidas con el advenimiento del siglo XXI y que se expresan de forma muy gráfica en el proceso de globalización, y en nuestro caso –particularmente– en el proceso de integración europea en el que nos hallamos plenamente inmersos.

Es en el marco de esas nuevas formas de organización política donde debe situarse la necesaria reflexión sobre el futuro del sistema autonómico español. Tal reflexión debería girar en torno a dos aspectos concretos. En primer lugar, la necesidad de indagar con serenidad e inteligencia las enormes potencialidades encerradas en el sistema autonómico español. En segundo lugar, la necesidad de recuperar el espíritu abierto y flexible que presidió las negociaciones para la aprobación tanto de la Constitución como de los diversos EEAA.

Como es bien conocido, el sistema autonómico español se estructuró, desde el punto de vista jurídico, con una perspectiva abierta hasta el punto de «desconstitucionalizar», al menos parcialmente, la organización territorial del Estado⁵. En tal sentido, el texto constitucional se abstiene de fijar un ámbito definido y rígido del contenido autonómico y evita establecer, con carácter general, una delimitación concreta del *quantum* de autonomía.

Esta flexibilidad supuso una ventaja evidente desde el punto de vista político, en la medida en que facilitó la negociación del contenido de los EEAA y permitió una mayor autonomía a las partes negociadoras a la hora de plasmar estatutariamente el resultado de los acuerdos obtenidos.

Conviene no olvidar que la indefinición manifestada en algunos preceptos clave de la Constitución, constituyó, en definitiva, una indefinición voluntaria y consciente. El objetivo primordial de la CE era el de dar salida a una situación problemática y controvertida, y en tal sentido se establecieron importantes cotas de indecisión, e incluso de indeterminación voluntaria en los aspectos más conflictivos. Se optó por no afrontar determinadas cuestiones a la espera de que las mismas pudieran abordarse más adelante, una vez puesto en marcha el entramado autonómico. La propia ambigüedad del texto constitucional favorecía tal indeterminación, y en definitiva permitía salvar la discusión sobre tales cuestiones conflictivas.

Quizás haya llegado el momento de perfilar y concretar todas esas cuestiones que no quedaron en su momento debidamente determinadas, así como de modificar y añadir, en su caso, aspectos nuevos que, en su momento, no fueron tenidos en cuenta. El carácter flexible y dinámico del sistema constitucional

⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro, La estructura del estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (1981), p. 53.

supone, en tal sentido, una ventaja evidente a la hora de proceder a la adaptación del sistema autonómico a los nuevos retos derivados tras la práctica de treinta años de autonomía.

A tal efecto, trataré de visualizar aquellos puntos y aspectos que, en mi opinión, deberían ser objeto de debate.

En primer lugar, resulta necesario incidir, con carácter previo, en el despliegue definitivo del contenido de los textos estatutarios. Han transcurrido más de 30 años desde la entrada en vigor de la mayor parte de los EEAA y todavía no se han materializado trasposos de competencias sobre diversas materias, algunas de ellas muy importantes.

Se aducen para ello dificultades en su negociación bilateral. La experiencia autonómica revela, no obstante, que tales dificultades surgen sólo cuando se han roto o enfriado los consensos intergubernamentales. La prueba de ello es que, en tiempos de bonanza en la relación entre las autoridades centrales y las autonómicas, se han producido, sin problema alguno, trasposos teóricamente más dificultosos.

Pero no basta con llenar, sin más, el cuerpo competencial estatutario. La CE de 1978 y los correspondientes Estatutos de Autonomía son de un tiempo concreto y determinado. Los constituyentes y estatuyentes de aquél momento no podían percibir el enorme impacto que supondría la entrada del Reino de España en la Unión Europea, ni las consecuencias concretas de dicho evento en el régimen y devenir de las CCAA. Tampoco podían avizorar los cambios sociales, económicos y, sobre todo, tecnológicos, que se aceleran a partir de la década de los 80. De igual manera, tampoco podían apercibirse de las enormes transformaciones políticas que se aceleran con el cambio de siglo.

Estas alteraciones obligan a una concepción dinámica del sistema autonómico, con su correspondiente y obligada puesta al día. Tal adaptación implica una extensión competencial autonómica en algunos casos, una reordenación con el poder central en otros, y siempre una visión de potenciación de la realidad autonómica congruente con la voluntad explicitada en el pacto constituyente de 1978.

¿Puede acaso no afectar a las CCAA el ingreso de España en la Unión Europea, la propia evolución institucional de esa Unión, o en otro ámbito, la realidad de la informática, las telecomunicaciones o las grandes innovaciones tecnológicas, cuestiones todas ellas apenas intuidas en 1978?. Parece del todo punto ineludible la necesidad de afrontar todas estas cuestiones en el más breve plazo posible.

En todo caso, y centrándome en el objeto de mi exposición, ésta debiera ser una excelente oportunidad para hacer posible la conversión del Estado au-

tonómico en un Estado plurinacional. Como ha indicado E. Fossas, un nuevo consenso constitucional debería partir del «reconocimiento, en el plano jurídico, simbólico, político e institucional, de Cataluña, el País Vasco y Galicia, como comunidades nacionales»⁶.

Esta amplitud de contenidos debe concretarse en su aplicación específica. Es aquí donde se revela una innegable dificultad, ya que tal aplicación despierta suspicacias desde la perspectiva de inercias históricas o agravios comparativos. El profesor Requejo ha tenido la oportunidad de abordar, en varias ocasiones, la cuestión de cuáles serían aquellos tipos de acuerdos que permitirían estructurar un federalismo plural en el Estado español⁷.

Así, en el ámbito lingüístico, se requiere la inclusión de las cuatro lenguas oficiales en la denominación misma del Estado, en los documentos de identidad (DNI, pasaporte), en la aplicación de la cooficialidad lingüística, en los órganos constitucionales de representación territorial, y en especial en el Senado, etc. así como la regulación de las lenguas en los registros civil, de propiedad y mercantil.

En el mismo sentido, resulta perfectamente racional que las circunscripciones electorales correspondientes a las elecciones europeas, generales y autonómicas coincidan con el territorio de las nacionalidades.

Particularmente importante resulta la necesidad de articular el poder judicial con arreglo al carácter plurinacional del Estado español. Ello significaría que los tribunales propios y superiores de las CCAA de las nacionalidades se configurarían en una última instancia de apelación en todos los órdenes en materias culturales, económicas, fiscales y de poder local.

Cuanto se ha indicado no son sino simples ejemplos de lo que debiera ser una política acorde con la lógica propia de un Estado plurinacional. Sería sobre estas cuestiones, bien de contenido puramente simbólico (banderas, selecciones deportivas...), o bien de contenido más estructural (administración de justicia...), sobre las que habría que pilotar una renovada noción liberal-democrática de ciudadanía en su vertiente de identidad nacional prácticamente inexistente en la actualidad. Las previsibles dificultades para hacer efectiva su plasmación práctica no pueden configurarse, en ningún caso, como un obstáculo insalvable.

Es de todos conocido que las CCAA mantienen serias dificultades e insuficiencias a la hora de extender su acción más allá de su propio territorio. Tales dificultades se manifiestan tanto en el ámbito de las instituciones estatales como

⁶ FOSSAS, Enric, El concepto de Hecho Diferencial, *op. cit.*

⁷ *Vid.* –entre otras muchas– REQUEJO, Ferrán, Federalismo democrático y plurinacionalidad: Cuatro escenarios de futuro. En AAVV, *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.

europas. El hecho de que en un Estado políticamente descentralizado como el nuestro, las CCAA carezcan de una capacidad propia para intervenir en los asuntos generales del Estado, o para incidir en los asuntos europeos constituye un hecho grave, máxime en un momento de absoluta transnacionalización de todos los órdenes de la vida (política, social, cultural, económica, etc.) como el actual. Nos hallamos, en este sentido, a años luz de otras experiencias de Estados políticamente descentralizados como pueden ser la República Federal Alemana, Austria, o Bélgica.

Las CCAA, particularmente, las dotadas de un carácter nacional, vienen planteando en tal sentido una participación activa a la hora de decidir la composición y de designar a los miembros de determinadas instituciones estatales que, si bien se hallan territorialmente radicadas en Madrid, sin embargo ejercen facultades a lo largo y ancho del territorio español.

Instituciones tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, etc., resultan en la actualidad absolutamente impermeables a la participación de las CCAA. Tales instituciones deben abrirse orgánicamente a las CCAA so pena del descrédito consiguiente.

Resulta especialmente significativa la situación que vive el Senado. Considerada en su actual configuración como una institución representativa perfectamente inútil y prescindible, es necesario proceder a su reforma a fin de convertirla en una auténtica cámara de representación territorial. Tal como ha señalado la práctica totalidad de la doctrina, las CCAA en su conjunto, y de modo especial las que cuentan con hechos diferenciales, se resienten de modo extremo por esta circunstancia⁸. Por ello habría que reestructurar la cámara alta a partir de los principios de elección de segundo orden y establecer en la misma un derecho de veto en determinadas materias por parte de los senadores de las CCAA categorizadas como nacionalidades.

No basta con la participación institucional. Resulta imprescindible, también, la intervención previa de las CCAA en las políticas normativas desarrolladas por los órganos centrales, particularmente por el Gobierno y las Cortes Generales. En los últimos años se han ido articulando fórmulas de este tipo que favorecerían el consenso previo a la hora de aprobar una disposición general que pudiera incidir directamente en el ámbito autonómico. La formalización de estas técnicas, tan ensayadas en otros contextos de descentralización, sigue constituyendo en este momento en el Estado español una barrera insalvable.

⁸ Vid. por todos AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 1999.

En el mismo sentido deberían estructurarse fórmulas para hacer efectiva la participación de las CCAA en los procesos de reforma de la Constitución.

Por otra parte, la presencia de las CCAA no solo debe manifestarse en el ámbito estricto del territorio del Estado. En la actual era de la globalización resulta imprescindible que las CCAA mantengan una nítida proyección exterior. El Derecho comparado (RFA, Austria, Bélgica, Gran Bretaña o Portugal), nos proporciona, una vez más, modelos perfectamente aplicables a nuestro caso. Esa proyección exterior debe establecerse a un doble nivel: internacional y europeo.

Así, en el ámbito de las relaciones internacionales parece necesario tener en cuenta, cuando menos, las siguientes cuestiones: facilitar la participación de las CCAA en las relaciones del Estado con el Consejo de Europa; incorporar una representación autonómica en el seno de la delegación estatal en aquellos organismos internacionales que traten materias de competencia autonómica; promover la presencia de las CCAA en determinadas organizaciones cuya actividad conecta directamente con materias de competencia autonómica: UNESCO, Organización Mundial de Turismo, etc.; participar en la negociación de tratados internacionales sobre materias de interés autonómico; permitir el establecimiento de acuerdos internacionales entre las CCAA y otras entidades políticas en materias de su competencia, en especial, en lo referente a las relaciones transfronterizas; impulsar la participación de las CCAA en foros y organizaciones internacionales donde haya presencia de entidades subestatales, etc.

La necesidad de la proyección exterior de las CCAA se plantea con especial crudeza a la hora de determinar la participación en las instituciones de la Unión Europea así como otros órganos operativos de trascendental importancia (Europol, Schengen, etc.). El Derecho comparado (RFA, Austria, Bélgica), nos proporciona, una vez más modelos perfectamente aplicables a nuestro caso.

Resulta especialmente importante la intervención en estos foros de aquellas CCAA que, por su nivel competencial, puedan verse afectadas por la política comunitaria, tanto en la fase ascendente como descendente. Tal ocurre, por ejemplo, con la institución del Concierto Económico y su inserción en el espacio de las Instituciones europeas.

Esta participación debería sustentarse, sin ánimo de exhaustividad, en los siguientes ejes: Institucionalizar la participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal tanto multilateralmente a través del Senado y las Conferencias sectoriales, como mediante acuerdos bilaterales con el Estado; asegurar de modo efectivo la participación ordinaria de las CCAA en la representación española ante el Consejo Europeo, el COREPER, los comités y grupos de trabajo del Consejo y de otros órganos auxiliares cuando traten de materias auto-

nómicas; ejercer, por delegación estatal, la representación española en las instituciones de la UE, de acuerdo con el art. 203 del Tratado de la Unión Europea; asumir de forma plena la ejecución del derecho comunitario en el ámbito de sus competencias; ampliar y asegurar la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea; facilitar y reforzar la presencia directa de las CCAA en otros foros de la UE (creación de estados-región, etc.).

La negativa mantenida por el actual Gobierno del PP a llevar a cabo una apertura, por mínima que sea, a estas nuevas situaciones, contrastan profundamente con la capacidad de adaptación y evolución manifestada por otros Estados descentralizados de nuestra área geográfica. Se sitúa así el Estado español en el furgón de cola del tren europeo, con respecto a los demás Estados descentralizados, a la hora de regular la participación de sus entidades territoriales autónomas.

Estos planteamientos exigen, como ya se ha hecho notar antes, importantes reformas del ordenamiento jurídico en muy diversos niveles o estratos. Valga al respecto y para terminar este apartado unas líneas suficientemente significativas sobre la reforma de las instituciones de quien fuera artífice de la Constitución de EEUU, Thomas Jefferson. Jefferson era partidario de que se celebrara, al menos una vez cada generación, una Convención constitucional ya que «las leyes y las instituciones deben ir de la mano del progreso de la mente humana. A medida que aumenta su desarrollo, su ilustración, a medida que se hacen nuevos descubrimientos, se averiguan nuevas verdades y cambian modos y opiniones con el cambio de circunstancias, las instituciones también deben avanzar y mantenerse a la altura de los tiempos. Pedir a una sociedad que continúe bajo el régimen de sus bárbaros ancestros sería como exigir a un hombre que siga llevando el abrigo que le venía bien de niño».

IV. LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

Vistos la necesidad y el contenido de lo que debiera constituir el paso de un estado descentralizado a un Estado plurinacional, conviene ahora establecer algunas reflexiones, siquiera breves, sobre las vías o procedimientos para hacer efectivo el mismo.

Caben, teóricamente, tres posibles vías. La primera de ellas no exigiría la reforma de los textos estatutarios ni, por supuesto, del texto constitucional, y vendría determinada por la aplicación del artículo 150.2 de la CE. La segunda vía vendría a través de la reforma de los textos estatutarios. La tercera y última implicaría la reforma de la Constitución.

El artículo 150.2 ha sido llevado a la práctica en varias ocasiones a lo largo de estos años. Así, mediante sendas Leyes orgánicas de transferencias aprobadas el año 1982, se decidió otorgar a las CCAA de Canarias y el País Valenciano el máximo nivel de competencias superando así el ámbito competencial que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148 de la CE, correspondía a las citadas CCAA. De igual manera, en 1992 se volvió a aprobar, en aplicación del citado artículo 150.2, una nueva Ley orgánica de transferencias en virtud de la cual se decidió ampliar el nivel de competencias a todas las CCAA del artículo 143 de la CE.

El artículo 150.2 se ha convertido, en consecuencia, en un precepto clave a la hora de regular el nivel competencial de las diversas CCAA. No existiría, por lo tanto, obstáculo alguno para aplicar este precepto a una eventual ampliación de competencias en favor de las CCAA.

La segunda vía la constituye la reforma de los EEAA. Las cláusulas de reforma estatutaria previstas tanto en la CE como en los EEAA cumplen un doble objetivo: 1. Actuar como mecanismo para la adaptación de la norma estatutaria a la dinámica social; y 2. Actuar como instrumento de garantía y defensa de la propia norma estatutaria tanto desde su punto de vista interno, como en relación al ordenamiento jurídico estatal.

El carácter garantista otorgado a los procedimientos de reforma se manifiesta en la existencia de unas cláusulas de modificación complejas y agravadas con respecto al procedimiento legislativo ordinario, hasta el punto de poder afirmarse que tales requisitos, que con carácter general se resumen en la necesidad de conformidad del Parlamento autonómico y de las Cortes Generales, además del cuerpo electoral de las CCAA a las que se refiere el artículo 152, no son inferiores a los exigidos para la aprobación del Estatuto.

La tercera vía, y al mismo tiempo la más compleja y problemática la constituye la reforma del texto constitucional. Toda Constitución es «Constitución en el tiempo». La realidad social, a la que van referidas las normas, está sometida al cambio histórico y éste, en ningún caso deja incólume el contenido de la Constitución. Por ello, la Constitución y el Derecho Constitucional deben estar atentos al devenir de los acontecimientos, deben cobrar conciencia del significado de los viejos problemas irresueltos o de los nuevos problemas emergentes, de las tareas y formas de llevarlas a cabo, del establecimiento de nuevas disposiciones, instituciones, etc.

Perfectamente conscientes de todo ello, los constituyentes establecieron, en el texto constitucional de 1978, una serie de mecanismos de reforma que vienen perfectamente detallados en los artículos 166 a 169 y sobre los que no merece la pena insistir en el contexto de esta ponencia.

Cuando una Constitución es plenamente normativa, es decir, cuando actúa como norma suprema con un contenido determinado, necesita reformas periódicas para adaptar sus normas a las nuevas situaciones y a los nuevos problemas. La permanencia de las instituciones no está reñida con su reforma periódica. Al revés, para que una institución funcione correctamente conviene introducir, cada cierto tiempo, reformas que mantengan o mejoren su representatividad y eficacia, que incorporen las nuevas tendencias y se adapten a las nuevas necesidades. Esta dialéctica entre la permanencia y la renovación constituye la regla general de todo el derecho pero resulta particularmente decisiva en el caso de la Constitución.

La relación de la Constitución entre la permanencia y la renovación es mucho más cualitativa que cuantitativa y en todo caso debe buscar un equilibrio. Un excelente ejemplo de este equilibrio lo encontramos en la actual Constitución alemana. Aprobada en 1949, su texto ha sido reformado parcialmente más de 40 veces desde entonces. En un período de tan solo 27 años, (1949-1976), hubo 35 leyes de modificación de la Constitución que afectaron a un total de 110 artículos. Gracias a esa dinámica reformadora Alemania ha sido capaz de salir del desastre de la posguerra, superar la guerra fría, ponerse a la cabeza de la construcción europea, conseguir la unificación y situarse a la cabeza de los Estados más desarrollados de Europa.

Tan grave resulta, por lo tanto, equivocarse por realizar reformas precipitadas como por negarse a introducir las reformas necesarias. En el caso español ha venido predominando de forma clara un temor excesivo, casi reverencial, a la reforma constitucional. Un temor reverencial que, en los últimos diez años se ha convertido en una resistencia numantina y contra toda lógica, tal como lo demuestra el hecho de que, durante estos más de 35 años, la CE de 1978 tan sólo haya sido objeto de dos reformas nimias provocadas, además, en ambos casos por sendas exigencias de la Unión Europea. Este temor, esta negativa, a plantear la eventualidad de una reforma en cuantos aspectos resulten necesarios, está resultando claramente contraproducente para la eficacia de la Constitución e, incluso, para su propia legitimidad.

Como ya he tenido ocasión de señalar en otros trabajos⁹, hemos llegado a un punto en el que resulta inaplazable iniciar un gran debate sobre la reforma

⁹ JÁUREGUI, Gurutz, Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia. En José Tudela Aranda y Mario Kölling (ed.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid: Fundación Giménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009; Algunas reflexiones sobre la reforma del modelo territorial del Estado. En *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional: La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

constitucional, debate en el que el diseño de la división territorial del Estado y, más concretamente la cuestión de las nacionalidades, debe ocupar un papel central y prioritario, en la línea que ha venido señalándose a lo largo de este trabajo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.
- AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel, El hecho diferencial vasco, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47-II (enero-abril 1997), pp. 113-126.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, La estructura del estado o la curiosidad del jurista persa, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (1981), pp. 53-63.
- DÍEZ PICAZO, Luis María, Presentación, *Revista de Occidente*, 229 (junio 2000).
- FOSSAS, Enric, El concepto de Hecho Diferencial. En *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, Estructura y función de los Derechos Históricos: un problema y siete cuestiones. En AAVV, *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel y LLUCH, Ernest, Introducción: Constitucionalismo útil. En AAVV, *Derechos Históricos y constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- JÁUREGUI, Gurutz, Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia. En José Tudela Aranda y Mario Kölling (ed.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid: Fundación Giménez Abad y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- JÁUREGUI, Gurutz, Algunas reflexiones sobre la reforma del modelo territorial del Estado. En *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional: La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- LOJENDIO, Ignacio María, *La Disposición adicional primera de la Constitución española*, Oñati: IVAP, 1988.

- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- MONREAL ZIA, Gregorio, De los fueros y la autonomía posforal a la cláusula de reserva de los derechos históricos. En AAVV, *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBV, 1998.
- REQUEJO, Ferrán, La acomodación *federal* de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España. En Requejo, Ferrán y Fossas, Enric (ed), *Asimetría federal y estado plurinacional*, Madrid: Trotta, 1999.
- REQUEJO, Ferrán, Federalismo democrático y plurinacionalidad: Cuatro escenarios de futuro. En AAVV, *Estado autonómico y hecho diferencial de Vasconia*, Donostia/San Sebastián: IVAP; Eusko Ikaskuntza, 2000.
- SOLOZÁBAL, Juan José, Presente y Futuro del Estado autonómico: Igualdad y hechos diferenciales en el Estado autonómico. En Pau i Vall, Francesc (ed.), *El futuro del Estado Autonómico*, Pamplona: Aranzadi, 2001.
- TORNOS, Joaquín, Recensión al libro de Eliseo Aja «El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales», *Revista de Administración Pública*, nº 151 (2000).