

ESTADO, SOBERANÍA, NACIÓN
Y NACIONALIDADES, DEMASIADOS
FACTORES PARA UNA SOLA ECUACIÓN.
REVISIÓN DE ESTAS CATEGORÍAS A LA LUZ
DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONAL
Y ESTATUTARIAS EN ESPAÑA

Esther Seijas Villadangos
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de León

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.

II. ESTADO.

1. Tesis: el Estado.
2. Antítesis: el país.
3. Síntesis: Estados con múltiples niveles de organización.

III. SOBERANÍA.

1. Tesis: soberanía clásica en su acepción bodiniana.
2. Antítesis: desde la atribución de soberanía a las entidades territoriales hasta la defensa de un mundo sin soberanía.
3. Síntesis: profundización democrática de la soberanía.

IV. NACIÓN.

1. Tesis: la nación, en particular la nación española.
2. Antítesis: nacionalidades, nacionalidades históricas y naciones.
3. Síntesis: legitimidad y legalidad de la nación.

V. UN ÚLTIMO APUNTE SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La contextualización del vigente proceso de reformas constitucional y estatutarias exige una revisión de los pilares conceptuales sobre los que se ha erigido sustantivamente la forma territorial del Estado español. Categorías clásicas como Estado, soberanía o nación se convierten en el referente categórico que encuadra otras cuestiones de carácter institucional, funcional e instrumental, como reparto competencial, relaciones intergubernamentales, sistemas de financiación, etc. a las que indefectiblemente condicionan.

La importancia de estas nociones a lo largo de la Historia corre pareja a la imprecisión con que se han caracterizado. El reto de este artículo radica en incorporar al discurso histórico que ha confluído en ellas las aportaciones que la presente coyuntura les ha irrogado. Para ello se ha optado por el desarrollo de un planteamiento dialéctico al hilo de cada categoría de la mano del popular esquema triádico de tesis, antítesis y síntesis, persiguiendo no tanto definir la idea de España, en un sentido hegeliano, sino buscar la claridad que Parménides hallaba en la dialéctica en aras de dirimir aquello de «*lo que es, es*» y «*lo que no es, no es*»⁽¹⁾.

El trepidante siglo XXI ha arrancado con una dosis de exigencia inusitada en lo que concierne a la convivencia ciudadana. Afianzar los logros alcanzados en la pasada centuria en lo atinente a la organización territorial del Estado español e integrar nuevas pretensiones, «a priori» plenamente legítimas, se nos presenta como lo más parecido a la cuadratura del círculo. Un espíritu constructivo y progresista que impulse las reflexiones articuladas sobre estas cuestiones es, al menos, un buen punto de partida con el que afrontar el objeto que nos mueve y que no es otro que el de dar razón del devenir, en esta ocasión de modo dialéctico.

1. FERRATER MORA, J., *Diccionario de Filosofía*, Alianza Diccionarios, Madrid, vol. A-D, 3.ª ed., 1981, p. 796.

II. ESTADO

1. TESIS: EL ESTADO ⁽²⁾

El Estado ha demostrado ser, con el paso de los siglos, uno de los enigmas que justifican que con planteamientos novedosos se revisen viejas ideas. Y es que conocer la naturaleza y la esencia del Estado preocupaba ya a los reflexivos pensadores de la Antigüedad con la misma intensidad que nos preocupa actualmente. Todo ello porque sin un concepto de Estado las disquisiciones sobre su forma y configuración están condenadas indefectiblemente al fracaso.

Ese ímprobo interés en el Estado ha visto sus frutos, pero sólo parcialmente. Cuando KELSEN ⁽³⁾ se preguntaba si el Estado es una entidad real o una entidad jurídica, resumía de forma magistral la principal preocupación latente en el estudio del Estado. Y es que la definición del Estado resulta muy difícil dada la multiplicidad de objetos que el término habitualmente designa. Así, para que la presente tentativa alcance un nivel aceptable, se plantea la necesidad de acotar «a priori» los aspectos particulares a analizar. En este sentido, la exposición se iniciará dando unas pinceladas sobre el vocablo Estado, tras lo que se intentará perfilar el concepto de Estado, haciendo hincapié en subrayar lo verdaderamente esencial para su existencia, concluyendo este somero análisis con la identificación de los principales atributos estatales.

El seguimiento de la palabra «Estado» radica, más allá del mero interés lingüístico, en que permite un enfoque unitario del más amplio fenómeno estatal ⁽⁴⁾, en la medida en que a través de los diversos significados que dicho significante ha recibido podemos descubrir las bases más sólidas del concepto de Estado. El vocablo Estado se utiliza, comúnmente, conectándolo a lo que se describe como agregados estatales, tanto del pasado como del presente. El término Estado es hoy una de las expresiones más di-

2. El estudio monográfico del Estado con una profundidad meridiana supera obviamente las pretensiones de este artículo. Sin embargo ello no es óbice para que nos detengamos en una somera caracterización de éste, como primer estadio de un análisis ulterior sobre la reforma de los estatutos de autonomía que se desenvuelve dentro de un marco estatal. No obstante, para un estudio más pormenorizado del Estado se propone la siguiente selección bibliográfica, que sin abarcar la totalidad de los estudios en la materia aporta los pilares esenciales para una aproximación básica a la realidad estatal. Véase en este sentido: BATTAGLIA, F., *Estudios de Teoría del Estado*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Bolonia, 1966; BURDEAU, G., *El Estado*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975; CARRE DE MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, París, 1920; HELLER, H., *Teoría del Estado*, FCE, México, 1983; JELLINEK, G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Giuffrè Editore, Milán, 1949; KELSEN, H., *Teoría General del Estado*, 15.^a ed., Editora Nacional, México, 1979; KRIELE, M., *Introducción a la Teoría del Estado*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980; KUHN, H., *El Estado*, Rialp, Madrid, 1979; ROMANO, S., *Principi di Diritto Costituzionale generale*, 2.^a ed., Giuffrè Editore, Milán, 1947; VECCHIO, G., del, *Teoría del Estado*, Bosch, Barcelona, 1956.

3. KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2.^a ed., UNAM, México, 1983, p. 215.

4. Cfr. GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Ed. Vicens-Vives, Barcelona, 1981, p. 68.

fundidas en el vocabulario de las ciencias jurídicas y políticas, común a las lenguas europeas (*State, État, Staat, Stato*). En estas lenguas la incorporación del término conlleva, lo que es más importante, la adopción del concepto de Estado, tal y como se acuñó en la Italia renacentista⁽⁵⁾.

Su étimo latino «status», ya fue recogido por ULPIANO⁽⁶⁾ en el primer fragmento del *Digesto*, donde se nos dice: «*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat*». El principal objeto de Ulpiano era establecer la diferencia entre derecho público y derecho privado, pero colateralmente, al centrarse en la disertación sobre la singularidad del derecho público, procede a caracterizarlo como el referente a la estructura, la actividad, organización y funcionamiento del *status rei Romanae*. Esta expresión permanece en el uso, durante la Edad Media, en el sentido de «condición»⁽⁷⁾, vinculándose a un sustantivo que lo especificaba y que determinaba su contenido sustancial (*status regni, rei publicae*). Algo que después, acompañado de un adjetivo, pasaría a designar un grupo de personas que estaban en una misma situación jurídica (*états généraux*).

Con la aparición del italiano vulgar, el «Stato» subsiste pero con una importante modificación de significado, procediendo a designar el ordenamiento político de una comunidad, acepción que se immortalizará en la obra de MAQUIAVELO⁽⁸⁾: «*Tutti gli stati, tutti e dominii che hanno avuto e hanno imperio sopra li nomini, sono stati e sono republiche o principati*».

De esta forma, la primera observación que se nos advierte como necesaria es que podemos entender el Estado en un doble sentido. Por un lado, Estado sería sinónimo de cualquier forma de poder político que se haya dado desde el origen de los tiempos, aproximándose a la expresión *government*, en la acepción más genérica del lenguaje político anglosajón. Paralelamente a esta caracterización del Estado, pero sin incurrir en confusión alguna, se cierne la conceptualización del Estado por la que nos referimos a una forma específica de dominación política, en concreto aquella en la que un ordenamiento jurídico tiene vigencia en un espacio delimitado, dentro del cual

5. Este dato lleva a que ORLANDO califique como una auténtica gloria italiana «*l'aver trovato per la prima volta un nome —Stato— come astrattamente indicativo di un'astrazione, di un'idea*». ORLANDO, V. E., «Il nome di Stato», en *Diritto Pubblico Generale. Scritti varii (1881-1940)*, Dott. Antonio Giuffrè Editore, Milán, 1954, p. 185. De esta expansión lingüística del vocablo Estado hemos de exceptuar las lenguas eslavas, dejando a salvo la checa y la eslovena que sí incluyen el término *Stav*. Para el resto, las traducciones de la palabra Estado se asimilan a expresiones que significan señor o soberano, esto es, incorporan el concepto estatal, mas anclado en uno de sus estadios evolutivos, el del Estado absoluto.

6. D. 1,1,1 § 2. ULP. 1 Inst. ULPIANO, parte de considerar el Derecho bajo dos aspectos: «*Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*». IGLESIAS, J., *Derecho Romano. Instituciones de Derecho privado*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 103-106.

7. Cfr. FROSINI, V., «La forma dello Stato» *RIFD*, t. 33, 1956, p. 758.

8. MAQUIAVELO, N., *El Príncipe*, 19.ª ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1988, p. 12.

reside una población también determinada, sometida a dicho ordenamiento jurídico y que establece sus relaciones de acuerdo con sus normas. Será en esta última acepción en la que proyectaremos nuestro interés⁽⁹⁾.

La primera tarea que hemos de encarar consiste en identificar el objeto al que aludiremos con el término Estado: a un ideal o a un supuesto empírico de Estado. Es lo que la doctrina ha descrito como la dialéctica idea «versus» noción de Estado⁽¹⁰⁾. En este momento lo que pretendemos es la articulación de una categoría genérica, *adiáfora*⁽¹¹⁾, en la que tengan cabida los modernos Estados en los que habitamos. Para ello renunciaremos a considerar aquellos rasgos que la casuística nos presenta como accidentales, limitándonos a retener los datos esenciales para que un Estado cobre vida y se configure como tal. El Estado resultante será un *concepto*, no un ideal de Estado, pero, a su vez, no se limitará a traducir un supuesto concreto de éste. Se trata de una realidad, pero sólo una realidad inteligible, no una realidad sensible.

Tampoco en nuestra definición incluiremos los fines que ha de cumplir el Estado. Esa visión deontológica que ha primado en algunos autores, entre otros, André HAURIUO⁽¹²⁾, o en la doctrina española, SÁNCHEZ AGESTA⁽¹³⁾ o LUCAS VERDÚ⁽¹⁴⁾, ha de considerarse como una «addenda» a la esencia verdadera del Estado, y por lo tanto mutable y voluble.

9. Uno de los más clásicos estudios sobre el Estado, el realizado por BALLADORE PALLIERI, separa de una forma tajante la aparición del «Estado moderno» en Occidente respecto a otras formas de organización que podríamos denominar pre-estatales, hasta el punto de fijar el año de 1648, año de la paz de Westfalia, como la fecha exacta y «ufficial» en la que el mundo occidental se presenta organizado en Estados. Cfr. BALLADORE PALLIERI, G., *Dottrina dello Stato*, CEDAM, Padua, 1964, p. 5.

10. BLUNTSCHLI fue, dentro de la moderna Teoría del Estado, uno de los primeros en percatarse de la importancia de discernir entre una *noción* general del Estado, determinada en función de la naturaleza y los caracteres esenciales de los Estados reales, y la *idea* del Estado, que apuntaría hacia un modelo de Estado, perfecto, ideal, no realizado todavía, pero que se pretende realizar. BLUNTSCHLI, J. G., *Derecho público universal. Teoría general del Estado*, F. Góngora y Compañía Editores, Madrid, 1880, p. 13. Entre nosotros, RUIZ DEL CASTILLO, reproducirá, en términos muy parecidos, la distinción entre lo que él designa como *concepto* e *idea* de Estado. V. RUIZ DEL CASTILLO, C., *Derecho Político*, 1.ª ed., Editorial Reus, Madrid, 1934, p. 18.

11. Tal y como PASSERIN D'ENTRÈVES caracteriza tal descripción en la que el contenido valorativo se halla ausente y se dirige fundamentalmente a individualizar sus elementos estructurales. V. PASSERIN D'ENTRÈVES, A., *La noción del Estado*, Centro de Estudios Universitarios, Madrid, 1970, p. 42.

12. Destacando que se trata de una consideración del Estado desde el punto de vista sociológico, lo define como «una agregación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico, orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción», en HAURIUO, A., GICQUEL, J. y GÉLARD, P., *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 1980, p. 118.

13. Para quien el Estado es «la organización de un grupo social, sedentario, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común» en SÁNCHEZ AGESTA, L., *Derecho Político*, Universidad de Granada, Granada, 1959, pp. 86-87.

14. Al definir el Estado como «una sociedad territorial jurídicamente organizada con poder soberano que persigue el bienestar general» en, LUCAS VERDÚ, P. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *Manual de Derecho político*, 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, vol. I, p. 33.

¿Cuál es, por tanto, dicha naturaleza básica del Estado? En la calificación de la realidad estatal, la doctrina se ha encontrado con la necesidad de hallar un término en el que se pudiera concentrar la mayor parte del significado que atribuimos al Estado⁽¹⁵⁾. Esta tarea se ha afrontado a partir de la delimitación respecto a conceptos afines como los de sociedad o derecho. En este sentido, las opiniones que se han expresado abarcan todas las opciones posibles: desde que la sociedad es el género del que el Estado es una de las muchas especies en que se concreta⁽¹⁶⁾, hasta la fusión del derecho con el Estado, pasando ambos a ser considerados como una misma entidad⁽¹⁷⁾.

Lo que está claro es que el Estado necesita del derecho y de la sociedad para existir. Sin embargo ambos, derecho y sociedad, preceden cronológicamente al Estado. Mas, si diacrónicamente son autónomos, sincrónicamente son simultáneos y complementarios, pero diferenciables, al menos dogmáticamente. La ecuación sociedad más derecho igual a Estado, así expresada, o con los matices contractuales con que SANTAMARÍA DE PAREDES define al Estado⁽¹⁸⁾, es aceptable siempre que no alteremos el orden de sus términos. Ello supone que, consecuentemente, cuestionemos el famoso sofisma «ubi societas ibi ius», y a la inversa, «ubi ius ibi societas», al no aceptar la equiparación de ninguno de sus términos, unilateralmente considerados.

Empero, se nos antoja insuficiente tal caracterización, en virtud de la cual el Estado sería el fruto de la unión entre una sociedad y un sistema normativo, que por mor de su sesgo descriptivo pierde en singularidad y especificidad a la hora de definir el Estado. Consecuentemente deviene imprescindible profundizar en la indagación.

La búsqueda de una expresión en la que cargar toda la significación que comporta el Estado presenta un amplio abanico de posibilidades: ente, forma, persona, corporación, agrupación, al margen de las ya aludidas, sociedad o derecho. Respecto a todas ellas se podrían aducir algunas puntualizaciones.

«Ente» es aquella expresión, con funciones de comodín, a la que acudimos cuando no sabemos con exactitud a qué nos estamos refiriendo. Desde este punto de vista, calificar al Estado como un «ente» sería una opción más que razonable, pues como bien decía Santi ROMANO, el concepto de Estado «*é uno dei più controversi della*

15. Como afirma PÉREZ ROYO, «con esto queremos decir que el Estado es, ante todo, una realidad objetiva y no un producto de la definición o definiciones que puedan darse de él», en PÉREZ ROYO, J., *Introducción a la Teoría del Estado*, Editorial Blume, Barcelona, 1980, p. 16.

16. VECCHIO, G., *Teoría del Estado*, ob. cit., p. 89.

17. KELSEN, H., *Compendio de teoría general del Estado*, Editorial Blume, Barcelona, 1979. «He desarrollado las tesis de que Estado y Derecho coinciden, en tanto que el Estado como orden es idéntico a la ordenación jurídica —ya total, ya parcial— y de que el Estado como sujeto jurídico o persona, no es más que la personificación del orden jurídico —ya total, ya parcial—» (p. 137).

18. Según este autor, el Estado es una «*sociedad organizada para declarar el Derecho de un modo supremo e inapelable, cumplirle en relación con todos los fines de la vida y hacerle cumplir por la coacción cuando no se realice voluntariamente*», en SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho político*, 5.ª ed., Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1893, p. 92.

odierna publicistica»⁽¹⁹⁾, por lo que ante la falta de acuerdo, el consenso sólo puede lograrse de la mano de expresiones que, como la mencionada, incorporan una dosis de ambigüedad bajo la que tienen cabida todas las opciones. La expresión «forma» preferimos utilizarla cuando el análisis haya descendido, al menos, un peldaño para tratar de averiguar la conformación concreta que adopta el Estado en virtud de diferentes criterios de estructuración. Así cabría hablar de formas de Estado en *sentido estricto* y formas de Estado en *sentido lato*. La asignación de personalidad al Estado supone una matización de su naturaleza que, a nuestro juicio, iría más allá de su simple definición, para situarse en el capítulo de sus atributos, que será donde, brevemente, comentaremos este incidente de la naturaleza estatal.

Nos resta, por tanto, las expresiones de corporación y agrupación, como definitorias de la naturaleza estatal. En ellas se advierten como denominador común los datos de comunidad y unidad, rasgos esenciales en la realidad estatal. Es por tanto en esta dirección donde ubicaremos la caracterización estatal.

Así, si lo que perseguimos es subrayar el carácter unitario e integrador que comporta el Estado, todo ello estructurado no anárquicamente, sino en torno a un orden, fruto tanto de la normatividad como de la normalidad, podríamos describirlo como una *organización*. Dicha organización se distingue por incorporar unos rasgos específicos que obtendremos de su conexión con los elementos que indefectiblemente han de estar presentes para la constitución de un Estado: el territorio, el pueblo y el poder.

De esta guisa, caracterizaremos al Estado como *la organización resultante del establecimiento de un pueblo sobre un territorio determinado que se estructura en torno a un sistema de normas supremo y originario*. En esa peculiar organización será en la que intentaremos descubrir y analizar la integración de otras formaciones políticas que necesariamente no serán Estados.

El complemento de esta definición estatal se encuentra en la descripción de los atributos que singularizan la organización estatal: la *soberanía*, o su sustituto contemporáneo que es ser el *kompetenz kompetenz*, el titular de la competencia que se proyecta sobre todas las competencias y la *personalidad jurídica*⁽²⁰⁾, pero, sobre todo, en la identificación de los elementos que lo componen, entre los que destaca el territorio, fuente inagotable de muchos de los cuestionamientos que se proyectan sobre el Estado.

2. ANTÍTESIS: EL PAÍS

La negación del Estado ha derivado esencialmente de la formulación de diversas pretensiones o aspiraciones a su suplantación. La guía para comprender alguna de es-

19. ROMANO, S., *Principi di Diritto Costituzionale generale*, ob. cit., p. 45.

20. Cfr. ROMANO, S., *Principi di Diritto Costituzionale Generale*, ob. cit., pp. 59-64.

tas manifestaciones es el análisis de los elementos que consideramos imprescindibles para la existencia de un Estado, reiterando la importancia del referente territorial. Su exposición se circunscribe al análisis de la trilogía que se ha consensuado en el marco de la Teoría del Estado. Por tanto, procederemos a considerar como elementos del Estado al *territorio*, al *pueblo* y al *poder*. Estos tres elementos se presentarían como el resultado de una sedimentación histórica, en función del rasgo más sobresaliente con el que se ha identificado la organización política a la que hoy designamos como Estado. Así, para los griegos la era el territorio en el que la organización política adoptaba forma espacial. Con los romanos la organización política se designaba con referencia a otro elemento, el pueblo, proyectándose en la principal característica del Derecho romano, que es su carácter personalista. Será también bajo la égida romana, y como consecuencia de su expansión, cuando se construya el Imperio, figura bajo la cual se reforzaría el tercer elemento estatal, esto es, el poder.

No obstante, en ninguno de los tres casos anteriores podemos hablar con propiedad de la existencia del Estado, como forma moderna de organización política. Para que exista el Estado, tal y como lo hemos definido, es imprescindible la concurrencia simultánea de los tres elementos, territorio, población y poder. Esta coexistencia de elementos no es una mera yuxtaposición, sino que el Estado será la consecuencia de su articulación mediante normas e instituciones jurídicas.

La presentación del Estado como una entidad ternaria, síntesis de tres elementos, es una concepción consolidada; empero, como en relación a casi todo lo que se ha escrito, han surgido voces discrepantes. Por un lado, las que critican la propia teoría de los elementos del Estado, porque implica fomentar una mutación del futuro desenvolvimiento de los estudios de Teoría del Estado, ya que constriñe desde una posición espacialista y estática toda la evolución posterior, reduciendo el Estado, estructurado en base a estos elementos, a una forma corpórea, algo tangible, como una estructura psico-física, cuando lo que se persigue básicamente es subrayar el aspecto dinámico del ente estatal⁽²¹⁾. En otro sentido, la ruptura no viene desde el terreno de la crítica hacia los elementos del Estado, globalmente considerados, sino hacia esa clásica concepción ternaria de los mismos, mediante la introducción de nuevos elementos, como el elemento temporal⁽²²⁾, la

21. Véase en este sentido SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 52.

22. Cfr. KELSEN, H., *Teoría general del Derecho y del Estado*, ob. cit., pp. 260-261. A partir de una concepción fisiológica del Estado, fundamentalmente mediante el planteamiento de la problemática generada en relación al nacimiento y muerte del Estado, cuyo árbitro determinante será el Derecho Internacional, los elementos del Estado, y entre ellos el tiempo, son considerados como problemas jurídicos y resueltos como tales. Así se establecerá que «un orden jurídico nacional empieza a ser válido tan pronto como adquiere eficacia en su totalidad, y deja de serlo tan pronto como pierde esa eficacia». *Ibidem*, ídem.

Con anterioridad los estudios sobre el Estado ya habían prestado un particular interés a dicho elemento temporal conectado a la vida y muerte del Estado, aunque con un planteamiento de distinta índole al que hemos visto en KELSEN. En este sentido BLUNTSSCHLI, J.G., *Derecho público universal. Teoría general del Estado*, ob. cit., distingue distintos modos de gestarse los Estados: «1.º Los modos originarios: la formación es ente-

administración⁽²³⁾, el Derecho y los fines immanentes del propio Estado⁽²⁴⁾ o el orden económico, social, político y jurídico a cuya realización se dedica el poder⁽²⁵⁾.

No podemos dar por concluido este repaso de las críticas hacia la concepción ternaria del Estado sin hacer una somera referencia a uno de los autores que la doctrina ha presentado como su más afamado crítico: Georg JELLINEK. En el opúsculo *Fragmentos de Estado*, publicado por primera vez en 1896, Jellinek postula, más que una crítica «stricto sensu», una visión alternativa y complementaria de la clásica teoría de los tres elementos del Estado, y con ello del Estado mismo. El maestro de Heidelberg, haciendo honor al positivismo con el que se le ha caracterizado, culmina su preocupación de acercamiento entre la realidad y los dogmas, innovando lo que él califica como el «*Lecho de Procasto*»⁽²⁶⁾, y que no es otra cosa que las categorías clásicas con las que se ha estudiado la organización resultante del establecimiento de un pueblo sobre un territorio determinado que se estructura en torno a un sistema de normas supremo y originario, es decir, el Estado.

Frente a la convicción dominante de la configuración estatal según la imbricación de sus elementos, territorio, población y poder, concibe la posibilidad lógica de su desvinculación. Los elementos estatales así desvinculados son los «*fragmentos de Estado*». Estos pueden ser un territorio sin población ni gobierno propio, una población y un territorio sin gobierno o un gobierno estatal sin territorio o población exclusivos. Estos fragmentos de Estado, «*ni son Estados del todo ni meras circunscripciones estatales*

ramente nueva: nace directamente de la nación y del país, sin derivarse de ningún otro Estado. 2.º Los modos secundarios: la formación se produce igualmente en el interior, emana de la nación, pero relacionándose con la existencia de muchos Estados que se unen para formar un todo, o de un Estado que se descompone para formar muchos. 3.º Los modos derivados: la formación se produce de fuera; del exterior» (p. 218). La muerte de los Estados, sus modos de extinción se explican de forma correlativa a los modos de gestación de éstos, pudiéndose reducir en los siguientes: la anarquía, la emigración, la conquista por otro Estado, la unión y la división de Estados (pp. 232-243).

23. Cf. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1988, pp. 24-28. Se considera, dentro del afán de defender la autonomía científica de la Ciencia de la Administración, que la Administración Pública o las Administraciones Públicas constituyen una concreción del Estado, y por lo tanto uno de sus elementos de composición, al carecer éste de realidad tangible en la vida práctica.

24. ARNAIZ AMIGO, A., *El Estado y sus fundamentos institucionales*, Editorial Trillas, México, 1995, p. 40. En la misma línea podríamos situar a GOMES CANOTILHO, en cuanto considera como elemento del Estado lo que denomina como «*politicidade*», entendiéndolo por tal la consecución de los fines definidos e individualizados en términos políticos que posee el Estado, al que califica acertadamente como una de las «*palavras viajantes*» que se utilizan en el Derecho Constitucional. Cfr. GOMES CANOTILHO, J. J., *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1993, p. 17.

25. HAURIOU, A., GICQUEL, J. y GÉLARD, P., *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, ob. cit., p. 119.

26. JELLINEK, G., *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1978, p. 57. La preocupación por la situación de Croacia, Finlandia y en particular de Hungría constituyen la base argumental que sirve de pretexto para articular esta teoría de los «*fragmentos de Estado*». Su aplicación a otros supuestos no previstos y no pensados por el autor resulta conflictiva, pues como se colige de lo hasta ahora expresado nos encontramos ante excepciones, y la generalización de supuestos excepcionales es además de una antinomia algo peligroso. Me estoy refiriendo a la consideración de las Comunidades Autónomas como países, con la consecuencia de la posibilidad lógica de reconocer la hipótesis de su desvinculación territorial.

administrativas o entidades locales sometidas al Estado» ⁽²⁷⁾. Para su denominación Jellinek acuña una nueva expresión, *Land* o país. «*El país sería entonces una forma intermedia entre la provincia y la mancomunidad provincial de una parte y el Estado de otra»* ⁽²⁸⁾. En esta categoría se incluirían los protectorados o los territorios cedidos por un Estado a otro ⁽²⁹⁾. Sin embargo, hemos de subrayar que aunque teóricamente y en contadas ocasiones fácticamente podamos desvincular los elementos constitutivos del Estado, el resultado nunca será un Estado, sino formas subordinadas a un Estado.

La inserción del término país en el sistema español de organización territorial no es ni mucho menos un fenómeno aislado. Dejando de lado propuestas «infieri» como la de los «países catalans» ⁽³⁰⁾ o la más «moderna» de Euskal Herría ⁽³¹⁾, los referentes sustantivos al término país en nuestro ordenamiento jurídico se conectan a la Ley Orgánica 3/1978, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana —en cuyo preámbulo se caracterizaba la autonomía valenciana como «*concepción moderna del País Valenciano»* ⁽³²⁾— y a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuyo preámbulo, entre otras cosas, se afirma que «*Cataluña es un país*». Sobre el significado jurídico de todas estas propuestas se manifestará la lacónica síntesis que inmediatamente sigue.

3. SÍNTESIS: ESTADOS CON MÚLTIPLES NIVELES DE ORGANIZACIÓN

La comprensión del Estado como una realidad unívoca es claramente una posición obsoleta que se desvanece pasando a formar parte de otro capítulo que es el de la historia del Estado. Sin embargo, para preservar un orden, no sólo conceptual sino sobre todo operativo y funcional, hemos de apostar por un uso preciso y riguroso de

27. *Ibidem*, p. 59.

28. *Ibidem*, p. 97.

29. V. gr. Alsacia y Lorena, que fueron cedidas por Francia al Imperio Alemán en virtud de los preliminares de la paz de Versalles de 26 de febrero de 1871. Pero únicamente mediante la ley Imperial de 9 de junio de 1871 fue declarada Alsacia-Lorena como parte integrante del Imperio alemán, y los naturales de Alsacia-Lorena súbditos del Imperio alemán. En el período intermedio se mantuvo una situación singular durante la cual Alsacia-Lorena aparecía como un territorio especial con súbditos particulares, sometida al poder del Imperio, pero sin pertenecer al Imperio.

30. CASES-CARBÓ, J., *La Catalunya francesa (Roselló, Vallespir, Conflent, Cerdanya i Capsir, Barcelona, s.e., 1934*, pp. 18-22.

31. Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Aprobado por el Parlamento Vasco el 21 de diciembre de 2004, (art. 2.1: Araba, Bizkaia, Gipuzkoa, Lapurdí, Nafarroa, Nafarroa Beherea y Zuberoa).

32. La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana presentada por las Cortes Valencianas (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 196-1, de 15-7-2005) mantiene dicho preámbulo.

los términos y de los significados adscritos a ellos. En esa línea el Estado sigue teniendo virtualidad en el mundo real, donde la problemática se traslada a los mecanismos de inserción de los Estados en las pujantes organizaciones supraestatales e infraestatales que proliferan. Una alternativa sería la redefinición de la esencia estatal, globalmente articulada y plasmada por escrito en una nueva Constitución, más breve, en un continente adecuado al cada vez menor contenido de los atributos estatales, pero más rígida, en aras de dotar de estabilidad al sistema político que fundamenta. Sería un eslabón imprescindible, en el caso español, entre Estatutos de Autonomía y Constitución Europea, realidades a las que no olvidemos fundamenta. Esa reforma constitucional debería ser un «prius» a las ulteriores reformas estatutarias y a la aprobación y entrada en vigor de una constitución europea.

Pese a que nuestro Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias no dudase en sostener la constitucionalidad del uso polisémico y amplio del término Estado (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.º, «*concepción amplia y compleja del Estado*») cualquier intento de equiparación formal y material al mismo ejercida por diferentes territorios, ora mediante la autocalificación como Estado⁽³³⁾, ora mediante el recurso a términos afines como país, deviene en inconstitucional, dado que el único y excluyente Estado que se reconoce en nuestra Constitución se denomina España (art. 1.º CE). La inserción estatutaria de país solo se concibe en el sentido de postular una organización política distinta al Estado, integrada en su estructura y por ello beneficiaría de alguno de sus atributos, pero no de todos, y nunca de su soberanía.

III. SOBERANÍA

1. TESIS: SOBERANÍA CLÁSICA EN SU ACEPCIÓN BODINIANA

Respecto a la *soberanía*, su caracterización se halla jalonada por dos momentos claves. En primer lugar, el período de transición del Medievo al Renacimiento, momento en el que se cierra una etapa marcada por el enfrentamiento entre el Estado, simbolizado en la figura del monarca, y los otros dos poderes de la época, la Iglesia y los señores feudales. La plasmación doctrinal de este primer estadio de la evolución de la soberanía se concreta en la obra de BODINO *Los seis libros de la República*⁽³⁴⁾,

33. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (tram. 206-00003/07), 30 de septiembre de 2005: Artículo 3: «...*la Generalidad es Estado*». En una remisión a la nota 69, nuestra postura discreparía de la tesis del Consejo Consultivo, y acorde al uso anfibológico en el que se pretende fundar la constitucionalidad de este precepto (STC 32/1981), el Estado es Generalidad. Su inversión introduce, fuera de la contextualización efectuada por esta sentencia, demasiados interrogantes. Así, ¿podría ser válido el siguiente silogismo: si la generalidad es Estado y el Estado es soberano, la Generalidad sería un ente titular de soberanía?

34. V., BODINO, J., *Los seis libros de la República*, Tecnos, Madrid, 1986.

escrita en el año 1576. «*República es el recto gobierno con poder soberano de varias familias y de lo que les es común*». Bodino inicia su obra con esta definición. Si la República es para Bodino lo que para nosotros hoy es el Estado, ¿cuáles son, para el angevino, esos rasgos específicos del Estado que se condensan en el apelativo de soberano?

En primer lugar, perpetuidad; la soberanía no es una concesión limitada a un período de tiempo determinado. En segundo lugar es absoluta, ya que el soberano no está sometido a leyes ya que él es la fuente del Derecho. El soberano no puede obligarse a sí mismo ni obligar a sus sucesores, ni puede ser hecho legalmente responsable ante sus súbditos. Estos están obligados a obedecer y este deber no se halla condicionado a la justicia del mandato. Si de ello se podría deducir que la autoridad soberana podría ser injusta o arbitraria, Bodino corrige esa tendencia al establecer ciertos límites a la soberanía: debe estar sometida a la ley divina y respetar la familia, los contratos y las propiedades. La ley natural es superior a la humana y se establecen cánones inmutables de justicia, por ello Bodino considera que la desobediencia es aceptable en ciertos casos extremos. Finalmente, la soberanía implica independencia, en el sentido de que el poder soberano no deriva de otro. La soberanía es un poder no delegado. A lo que cabría agregar que la soberanía es inalienable, imprescriptible, una e indivisible y no consiste en la adición de competencias. Todo ello se traduce en lo que será la manifestación esencial de la soberanía, y que consiste en «*lubendae ac tollendae leges summa potestate*» (el supremo poder de expedir y derogar las leyes)⁽³⁵⁾.

No podemos concluir la referencia a la concepción de soberanía en Bodino sin hacer una escueta referencia a los atributos o materializaciones que Bodino aplicaba a la soberanía: el derecho de legislar; el derecho sobre la paz y la guerra; el derecho a nombrar altos dignatarios; el derecho supremo de justicia; el derecho a la fidelidad y a la obediencia; el derecho de gracia; el derecho de acuñar moneda y, el derecho a recabar impuestos. A partir de estas concreciones de la soberanía resulta más fácil comprender su errática trayectoria con el paso del tiempo.

La segunda etapa clave que identificamos en la historia de la soberanía viene a coincidir con el período de entreguerras, en el que todo lo elaborado durante cuatro siglos en torno a la soberanía se cuestiona, iniciándose una profunda crisis en la que hoy todavía nos encontramos. En ese momento Hermann HELLER escribe, como respuesta a ese mar de dudas que se cernía sobre el concepto de soberanía, uno de los tratados en esta materia más importantes de la pasada centuria, *La soberanía*⁽³⁶⁾. Centrada básicamente en la crítica a la filosofía neo-kantiana en su proyección publicística, bajo el nombre de *Teoría general del Estado*, y representada fundamen-

35. Ob. cit., p. 98.

36. HELLER, H., *La soberanía*, UNAM, México, 1965. No obstante, la publicación inicial de este libro fue en 1927, en pleno período de entreguerras.

mente por Gerber, Laband y Jellinek, y en particular, en su última manifestación que como *Teoría pura del Derecho* desarrolló Hans Kelsen, busca reconstruir el fragmentado concepto de soberanía sobre los cimientos bodinianos. En el *Proceso de Wimbledon* de 1923 los debates de la Corte Suprema de Justicia Internacional parecían apuntar hacia el dogma de la soberanía como una de las causas de la conflagración mundial. La respuesta de Heller es la refirmación de la soberanía como la esencia del Estado manifestada en la capacidad para positivizar las normas jurídicas de más alto rango de la comunidad. Detrás de la soberanía está la voluntad general, que se traduce mediante una unidad decisoria universal suprema dentro de cada orden de poder. Los ecos schmittianos son patentes en esa caracterización en clave decisional de la soberanía. Lo que en resumidas cuentas buscaba Heller era presentar a la soberanía como la cualidad más importante del Estado en torno a la cual se aglutinan la unidad y la voluntad estatal. La gran aportación helleriana a la soberanía es que ésta deja de ser absoluta y se convierte en la esencia democrática del Estado. En definitiva, por la claridad de su pluma cualquier explicación añadida resultaría en buena medida redundante, para Heller la soberanía es «*la cualidad de una unidad territorial de decisión y acción, en virtud de la cual y en defensa del mismo orden jurídico, se afirma de manera absoluta, en los casos de necesidad, aun en contra del Derecho*»⁽³⁷⁾.

Uno de los aspectos más interesantes de la obra es la explicación del concepto de soberanía respecto a los Estados federales, y el análisis comparado que, a resultas de ello, efectúa entre Estados miembros y corporaciones locales. Para Heller, la soberanía no es susceptible de fraccionamiento, por lo que siempre ha de corresponder al Estado federal, resultando cualitativa su diferencia, tanto respecto a los Estados miembros como respecto a otras subdivisiones territoriales, entre las que únicamente encuentra diferencias cuantitativas en orden a su ámbito de actuación⁽³⁸⁾.

Dado el carácter descentralizado de nuestro Estado, para algunos incuestionablemente federal⁽³⁹⁾, y tras esa conceptualización genérica de soberanía, resta únicamente disertar acerca de cómo se concibe constitucionalmente la soberanía en España. El referente clave es el art. 1.2 CE en el que se afirma la existencia de una única soberanía que se adjetiva como nacional. «*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*». La problemática de la soberanía en el Estado autonómico ha sido analizada detalladamente por el profesor Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, apoyando sus afirmaciones a este respecto nuestra

37. Ibidem. p. 289. En ella se anticipa la definición que del Estado dará en su obra posterior y más conocida, *Teoría del Estado*, como unidad de acción y decisión, estructura de efectividad organizada, como organización. Dice Séller: «*el Estado es una forma organizada de vida cuya Constitución se caracteriza no sólo por la conducta normada y jurídicamente organizada de sus miembros, sino además por la conducta no normada, aunque sí normalizada de los mismos*», en *Teoría general del Estado*, FCE, México, 1983 (la primera edición en alemán es de 1934), p. 269.

38. HELLER, H., *La soberanía*, pp. 214 -222.

39. WATTS, R., *Comparing federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1999.

convicción de que la recepción que la Constitución española efectúa de la soberanía es, con toda probabilidad, el elemento más importante desde el que se puede predicar la unicidad de la forma de Estado. Así, manifiesta que «*la soberanía reside en el pueblo español, que es un sujeto colectivo dotado de suficiente homogeneidad para actuar dicho poder fundamental del Estado del que es titular. No se habla redundantemente de los pueblos del Estado (ni de los pueblos de España como si fuera necesario precaverse ante una visión no suficientemente plural de ésta) que pusieran de consuno su soberanía originaria para dotarse de una forma política compartida, de modo que hubiese una base contractual o pactista en el origen del Estado y cupiese hablar de una soberanía múltiple, susceptible de revivir o recuperarse si con el paso del tiempo la forma política establecida no se considerase satisfactoria o deviniese inapropiada para las necesidades de los pueblos respectivos.*

Nuestra Constitución reconoce como titular de la soberanía originaria y presente al pueblo español cuya homogeneidad, presupuesto como decimos de su capacidad de actuar, ciertamente no hay que entender de modo monolítico, pues es compatible con el reconocimiento de las nacionalidades y regiones que integran la nación española» (40).

2. ANTÍTESIS: DESDE LA ATRIBUCIÓN DE SOBERANÍA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES HASTA LA DEFENSA DE UN MUNDO SIN SOBERANÍA

El punto de anclaje en el comentario de estas corrientes antitéticas a la soberanía parte de ilustrar brevemente un problema ya apuntado en la marco de la reflexión helle-riana sobre la soberanía y que nos lleva a resumir escuetamente cómo se ha enfocado la cuestión en los estados descentralizados, particularmente en los federales.

De las impresionantes construcciones doctrinales que se han elaborado en esta materia (41), la relación soberanía-Estado federal, nos interesaremos, básicamente, por

40. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., «El problema de la soberanía en el Estado autonómico», en *Fundamentos*, n.º 1, Facultad de Derecho, Oviedo, 1999. Accesible en Internet: <<http://www.uniovi.es/~constitucional/fundamentos/primerosolozabt.htm>>.

41. Desde lo que se podría calificar como el primer estudio monográfico sobre un Estado federal, *El federalista* de HAMILTON, MADISON y JAY, el problema de la soberanía ha complicado desmesuradamente la teoría federal. Una apretada sinopsis de las teorías más importantes podría concretarse en las siguientes aseveraciones: a) La defensa de una doble soberanía —la del Estado federal y la de los Estados miembros—, *teoría de la cosoberanía*, defendida por *El federalista*, constitucionalizada en la X enmienda de la Constitución Norteamericana de 1787, trasladada a Europa por TOCQUEVILLE y desarrollada doctrinalmente por WAITZ. El ejemplo que mejor ilustra su recepción en el contexto constitucional europeo era el art. 1.º de la Constitución federal de la Confederación Suiza, de 29 de mayo de 1874, en el que se reconoce la soberanía de los cantones que componen la Confederación Suiza; b) La defensa de la indivisibilidad y exclusividad de la soberanía, lo que supone: b.1) Atribuirla a los Estados miembros. Esto lleva a considerar inadmisibles el concepto de *Bundestaat* y a negar la diferencia entre Estado federal y confederación. Lideran esta corriente CALHOUN y SEYDEL. b.2) Sólo la Unión (*Bund*), el Estado central es soberano. Esta posición se bifurcaría dog-

dos aspectos. En primer término, su consideración como uno de los argumentos que han introducido más complejidad en la materia y acerca de lo que, paralelamente, menos claridad se ha alcanzado. En este sentido, pocos temas han sugerido construcciones teóricas de trazo tan perfecto, v. gr. la teoría del «*tercer miembro*» de KELSEN⁽⁴²⁾, como la atribución de soberanía en los Estados federales. Pero, impresionados por este virtuosismo, no podemos limitarnos a retener, contrastar o repudiar estas teorías. Y es aquí donde incide un segundo aspecto de interés para nosotros. En cada una de estas formulaciones subyacen motivos que han impulsado a su autor a desvelar la naturaleza jurídica del Estado federal: económicos, políticos, culturales e incluso espirituales, condicionando en gran medida el resultado alcanzado. No sólo estamos pensando en los casos más flagrantes de CALHOUN, defensor de los intereses de los Estados americanos del Sur, o en los bávaros SEYDEL o NAWIASKY, sino en el conjunto de circunstancias, en las que ha reparado GARCÍA PELAYO⁽⁴³⁾, que han contribuido a una importante parcialidad argumental: la imprecisión jurídica con la que nace el Estado federal como forma híbrida entre el Estado unitario y el confederal, la amplia heterogeneidad de sus manifestaciones positivas y, fundamentalmente, el formalismo con el que ha operado la Ciencia Jurídico Política hasta la primera guerra mundial. Consecuencia de todo ello es el escepticismo con el que acogemos todas esas teorías y que nos conduce a cuestionar globalmente su utilidad para el conocimiento del funcionamiento real de los Estados federales. De cualquier forma, eso no es óbice para que apuntemos nuestra particular concepción de la soberanía en los Estados federales. Para ello distinguiremos, al más puro estilo bodiniano, entre titularidad y ejercicio u objeto de la soberanía. La titularidad de la soberanía, tanto interna como externa, pertenece al Estado, al margen de su forma centralizada o descentralizada. El objeto de esta soberanía, su ejercicio, puede corresponder facultativamente a los componentes estructurales de ese Estado: Estado central y Estados miembros. Es aquí donde ordinariamente surgen los conflictos que sólo en ocasiones muy puntuales

máticamente en dos formulaciones, por un lado, la afirmación de la estatalidad de los Estados miembros, pese a no ser soberanos —MAYER, LABAND y JELLINEK—; por otro, acompañar la negación del carácter soberano a los Estados miembros, con una postura negativa hacia su estatalidad. Esta última tesis conlleva negar la existencia de una diferencia esencial entre el Estado federal y el Estado unitario —ZORN—. Esta teoría sería desarrollada en el siglo XIX por el suizo Eugene BOREL y el francés Louis LE FUR. En la siguiente centuria juristas de gran calado como HELLER, DURAND, CRISAFULLI y RIALS defenderán tesis similares. b.3) La federación, entendida como síntesis orgánica del Estado central y de los Estados miembros, será el único titular de la soberanía. Es la teoría de los *tres miembros*, del *tercer término* que han defendido desde HAENEL en 1873, hasta GIERKE y, de forma especial, KELSEN. Un estudio sistemático completo de las distintas teorías aquí esbozadas puede encontrarse en: MOGI, S., *The problem of federalism. A study in the history of political theory*, George Allen & Unwin Ltd, Londres, 1931, pássim; MOUSKHELLI, M., *Teoría jurídica del Estado federal* (trad. A. Lázaro y Ros), Aguilar, Madrid, pp. 149-330; GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984, pp. 220-231.

42. KELSEN, H., *Teoría General del Estado*, 15.ª edic., op. cit., p. 152. Según la cual la estructura del Estado federal está integrada por una Constitución conjunta (*Gesamtrechtsnormung*), soberana, que comprende tanto la federal como la de los Estados miembros, el orden jurídico federal y el de cada Estado.

43. GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, ob. cit., p. 220.

afectan a la faceta de la titularidad. Es decir, estaríamos ante un ejercicio alternativo de la soberanía, indivisible «per se», puesto que indivisible es el pueblo del que originariamente emana y que es elemento constitutivo del Estado⁽⁴⁴⁾.

Una segunda y radical antítesis a la soberanía se propugna por quienes abogan por su desaparición. La proclama de «*un mundo sin soberanía*»⁽⁴⁵⁾ parte de la convicción

44. El cuestionamiento de este aserto procede o pudiera proceder del artículo 2.4 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que establece lo siguiente: «*Los poderes de la Generalidad emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución*». La duda sobre la constitucionalidad del mismo ha sido resuelta de modo favorable por el Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen núm. 269 de 1 de septiembre de 2005 (fundamento II.2). Los argumentos que esgrime para ello son de tres tipos: formal, comparado y material. Desde el punto de vista formal se sostiene que el último inciso de este precepto relativo a su conformidad con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución es suficiente para fundamentar su constitucionalidad. La reflexión que suscita este argumento es que prácticamente todo es constitucional si se acompaña de la coetilla de su conformidad a la Constitución. Inquestionablemente un análisis de constitucionalidad tiene que ir más allá de los significantes y entrar en los significados, no se puede arreglar todo alegando asertos «in fine» en defensa de una constitucionalidad cuestionada en afirmaciones anteriores, puesto que automáticamente estos devienen en ineficaces. El argumento comparado es más sólido cuando alude a la constitucionalidad de preceptos de similar redacción, en particular el art. 1 del Estatuto de Canarias, cuyo segundo párrafo se articula del siguiente modo: «*La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes...*». Nuestro Estatuto Castellano y Leonés también se concibió como recurso comparado desde su art. 10.1. Nada hay que objetar a la constitucionalidad de estos dos Estatutos y por tanto este argumento es más determinante que el anterior. El criterio material que apoya la constitucionalidad de este precepto se condensa en la defensa de la «*existencia de un pueblo diferenciado y correspondiente a la comunidad autónoma en cuestión*». Esta diferenciación del pueblo de una comunidad autónoma sólo es compatible constitucionalmente si recordamos que la condición de catalán, castellano y leonés etc. es eminentemente de naturaleza administrativa, «*vecindad administrativa*» (art. 6 del vigente Estatuto de Cataluña y 7 de esta propuesta de reforma) y que el pueblo de un Estado no se puede fragmentar como si de departamentos estancos se tratase para pasar a predicar de cada una de esas fracciones poderes diferenciados. El pueblo, como elemento del Estado, es uno, la singularidad de España y de casi todos los Estados contemporáneos es que su pueblo es diverso y plural, lo que faculta la creación, a efectos de satisfacer democráticamente sus aspiraciones, de organizaciones políticas diferentes al Estado que en nuestro caso denominamos Comunidades Autónomas.

45. V. BADIE, B., *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayald, París, 1999. Este interesante trabajo, inicialmente descriptivo, comienza con un repaso del incierto concepto de soberanía, procediendo posteriormente a identificar los epifenómenos de su presunto declinar: la mundialización de lo local (pp. 168-174), la fiebre regional (pp. 175-192) y los nuevos avatares de la escena mundial (pp. 193-217). Complementando esta percepción descriptiva, el autor pasa a abordar lo apuntado en el subtítulo de su obra, *Los Estados entre la astucia y la responsabilidad*, señalando que si antiguamente el principio de soberanía dotaba a la escena internacional de la ilusión del orden y de la coherencia (p. 28), en la actualidad los Estados han de estar en una transacción permanente con los nuevos actores de la realidad internacional (p. 288). Para ello, su recomendación se condensa en la propuesta de afrontar una reconstrucción del contrato social, a partir de nuevas comunidades políticas que cesen en su reclamo de ostentar en exclusividad la facultad de conceder el «status» de ciudadanos y que acepten la nueva volatilidad identitaria que se inscribe banalmente en el proceso de mundialización. Para ello «*han de cooperar y entrar en coalición con actores internacionales que no sean Estados; consentir unas actuaciones en espacios variables que no son fijados por una unidad territorial soberana; asumir los flujos transnacionales, cada vez más y más importantes, no sólo materialmente, sino también humanitariamente y adherirse a un espacio mundial que se encuentra estructurado según diferentes modalidades que obedecen a múltiples factores temporales*» (pp. 298-299). De la crisis del Estado y de la necesaria dosis de imaginación que este dato ha de implicar, positivamente y frente a simplistas actitudes derrotistas, se han ocupado brillantes investigadores españoles, como el profesor LUCAS VERDÚ o, anterior-

de que «los sistemas políticos no son soberanos ni por principio ni por necesidad»⁽⁴⁶⁾. El fantasma de la globalización ha proyectado su sombra sobre la soberanía. El *desfase entre el espacio de representación política, que continúa siendo de cariz tradicional-estatal, y el espacio de decisión política que trasciende al mismo, ubicándose en un marco que ficticiamente podríamos designar como Estado red*, globalización, hace que conceptos inherentes a esa realidad a suplantar se difuminen con ella. Suscribiendo la posición del profesor DE VEGA, «*nuestra obligada conversión en ciudadanos del mundo a la que, por necesidad, mandato y exigencia del mercado nos vemos sometidos, sólo puede producirse a costa de la renuncia cada vez más pavorosa de nuestra condición de ciudadanos en la órbita política del Estado, dentro de la cual el hombre es, ante todo, portador de unos derechos (rights holder) que en todo momento puede hacer valer frente al poder. Difuminada la ciudadanía en una organización planetaria, difícilmente podrá nadie alegar derechos y esgrimir libertades (que es a la postre donde radica la esencia de la ciudadanía), ante unos poderes que sigilosamente ocultan su presencia*»⁽⁴⁷⁾.

La alternativa a esa ficción desenmascarada, como se nos presenta a la soberanía, es la de su coexistencia con la responsabilidad. A ello hemos de alegar que uno de los contenidos esenciales de la soberanía es el de utilizar todas las potestades estatales en defensa de sí mismo y de sus integrantes, de ciudadanos con derechos y no de súbditos sólo con obligaciones, sustancial diferencia con otras organizaciones políticas.

3. SÍNTESIS: PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA SOBERANÍA

Recuperar las tesis hellerianas de la soberanía se presenta como fundamental para rescatar su contenido y adaptarlo a las cambiantes circunstancias de la sociedad moderna.

No se ha de olvidar que el «*Estado es únicamente un contenido parcial de la compleja realidad de la vida*»⁽⁴⁸⁾, mas esa parcialidad ofrece una vía de canalización de la convivencia social que precisamente ha de ser una convivencia ordenada.

La culminación de un Estado se alcanza únicamente cuando coincide con las aspiraciones, con la voluntad general de sus ciudadanos. Esa presentación como auténti-

mente en el contexto de la interacción con Europa, Manuel MEDINA. LUCAS VERDÚ, P., «La crisis del Estado Social de Derecho e imaginación constitucional», en VV.AA., *La crisis del Estado y Europa*, IVAP, Oñati, 1988, pp. 147-173; MEDINA, M., *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1974, pp. 29-34.

46. Ob. cit., p. 7.

47. DE VEGA, P., «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *REP* núm. 100, p. 17.

48. HELLER, H., *Teoría del Estado*, FCE, México, 1983, p. 47.

cos vasos comunicantes se facilita si existen referentes que proveen de seguridad y estabilidad al sistema; la soberanía es uno de esos recursos. Empero, la soberanía «*no es una categoría absoluta, sino histórica*»⁽⁴⁹⁾ y, en consecuencia, el respeto a ese concepto puramente formal no es óbice para entender variaciones en el contenido del poder estatal; el carácter mutable de las competencias estatales es compatible con la pervivencia de la soberanía siempre que ese proceso se adecue a pautas democráticas.

IV. NACIÓN

1. TESIS: LA NACIÓN, EN PARTICULAR LA NACIÓN ESPAÑOLA

La naturaleza del concepto de *nación* la circunscribe al ámbito de la política y la sociología. El concepto de nación es uno de los más intrincados de la teoría política. La única referencia objetiva al alcance del concepto se circunscribe a su etimología. Nación proviene del latín *nasco*, *nacere* y hace referencia al conjunto de personas nacidas en un mismo lugar y que, en consecuencia, se reconocen pertenecientes a una misma comunidad. Entre todos los criterios alternativos sobre los que se ha hecho pivotar el concepto de nación, uno de los «a priori» más acertado es el que formuló en 1882 Ernesto RENAN: «*La nación es un plébiscite de tous les jours*»⁽⁵⁰⁾.

El ligamen que une entre sí a los miembros de la nación no tiene carácter jurídico. Está fundado sobre factores exteriores (lengua, raza) o sobre factores espirituales (religión) o factores sentimentales (conciencia de unidad derivada de la historia común de varias generaciones). Mientras que el vínculo que une los componentes del pueblo es jurídico, el que une los miembros de la nación es político o social. Las dos nociones, pueblo y nación, tienden a acercarse en la estructura estatal de la Edad Moderna en la que prevalece el tipo de Estado nacional, en el que la pertenencia a la nación tien-

49. JELLINEK, G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Giuffrè Editore, Milán, 1949, p. 71.

50. En la Francia del siglo XVIII, entre el pueblo y la nación se oponía una cierta polaridad. Por pueblo se entendía una masa pasiva y humilde; por nación, una minoría activa y rica. Pero con la revolución esta minoría se atribuye un derecho de representación con respecto a la mayoría y viene a convertirse en «pars pro toto». La nación subsume al pueblo. Prácticamente un siglo después de los acontecimientos revolucionarios, Renan ofrece en la Sorbona una conferencia en la que se pregunta qué es una nación. Heredero del positivismo de Comte, pero influido en mayor medida por los acontecimientos de mayor repercusión en Francia durante el último tercio del siglo XIX, la anexión de Alsacia y Lorena a Alemania —v. supra nota 29—, la respuesta de Renan no puede ser más clara «*Una nación es, pues, una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se está dispuesto a hacer. Supone un pasado, pero se resume, sin embargo, en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida común. La existencia de una nación es un plebiscito de todos los días, como la existencia del individuo es una formación perpetua de vida*», en RENAN, E., *¿Qué es una nación?*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, p. 75.

de a coincidir con la pertenencia al pueblo estatal. Sin embargo, esta coincidencia no es un dogma, y no presupone en ningún momento la existencia de nexos causales entre pueblo y nación, entre nación y pueblo⁽⁵¹⁾.

En lo concerniente al reconocimiento constitucional a la Nación española, ésta preside la totalidad del texto fundamental en la medida en que la Nación española es el primer sujeto de la primera oración con la que el preámbulo inicia la redacción formal de la Constitución.

Junto al mencionado preámbulo en el que se proclama una *vertiente volitiva o desiderativa* de la Nación al afirmarse que «*La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: (...)*», la Constitución incorpora una acepción sustantiva de la misma que se plasma en la *vertiente decisoria y efectiva* de la Nación. Estamos aludiendo, obviamente, a los dos preceptos claves de la recepción constitucional de la Nación: los arts. 1.2 y 2 CE, respectivamente.

El art. 1.2 establece que «*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*». La identificación del pueblo como poder soberano introduce una nueva variable a considerar en cualquier tentativa de precisar el significado constitucional de la Nación. La relación que se traba entre pueblo y Nación no puede resolverse expeditivamente con una simple y llana identificación entre ambos términos⁽⁵²⁾, sino que resulta necesario acudir a una delicada técnica de vivisección para perfilar cada uno de los elementos citados.

Los debates constituyentes suponen el primer punto de referencia para el análisis de la distinción entre pueblo y Nación⁽⁵³⁾.

Ateniéndonos a la literalidad de la Constitución, el pueblo español, verdadero titular y ejecutor de la soberanía, asume la existencia de la Nación española como una enti-

51. A diferencia de la opinión de Carré de Malberg, para quien «*La nation, c'est donc l'ensemble d'hommes et de populations concourant à former un État et qui sont la substance humaine de l'État*» y «*L'État est une formation résultant de ce que, au sein d'un groupe national fixé sur un territoire déterminé*», en CARRÉ DE MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, vol. I, ob. cit., p. 2 y p. 67.

52. V. manifestaciones en ese sentido provenientes tanto de los trabajos parlamentarios de gestación de la Constitución como de algunos constitucionalistas. Sic. Sr. CARRO MARTÍNEZ, en *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1989, vol. I, p. 762. SÁNCHEZ AGESTA, ibídem, vol. IV, p. 4.364. Entre la doctrina cabe destacar la opinión de RODRÍGUEZ ZAPATA, J., quien afirma textualmente que «*para la Constitución española pueblo y Nación son conceptos sinónimos*», RODRÍGUEZ ZAPATA, J., *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 73 o el profesor TORRES DEL MORAL, quien deduce de la vigencia actual del sufragio universal la similitud entre pueblo y Nación. TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998, p. 72.

53. VILLAR ARREGUI, *Constitución española*, ob. cit., vol. III, pp. 3.206-3.207, y desde un punto de vista negativo, supresión del adjetivo nacional de una soberanía que se consideraba popular, MORODO, vol. I, p. 761, ORTÍ BORDAS, p. 763, MARTÍN TOVAL, p. 764 y PECES BARBA, p. 765, OLLERO, ibídem, vol. IV, p. 4.364.

dad preexistente y que históricamente, no sólo en la manipulación del Régimen anterior sino desde la Constitución de 1812, se ha presentado como su depositaria. De esta forma la Nación asume un papel a desempeñar diacrónicamente de referente simbólico⁽⁵⁴⁾ o solemne de la soberanía que experimenta una hipóstasis, si nos remitimos al plano diacrónico, en la que se ve desplazada por el pueblo, verdadero titular y ejecutor de ésta (arts. 23, 66.1, 92.1, 117.1, 167 y 168). Así, podemos concluir que la Nación y el pueblo en la Constitución de 1978 ni son realidades contradictorias ni, por el contrario, vienen exactamente a coincidir tal y como se ha constatado en la interpretación armónica propuesta.

Con todo, el papel y la función de la Nación en la Constitución no es ni mucho menos aséptico. Su significación no suscitara dudas en sociedades cohesionadas por nexos políticos, ideológicos, religiosos o dinásticos⁽⁵⁵⁾. Mas, ¿qué ocurre en el caso español? La principal virtualidad de haber constitucionalizado a la Nación española es la de eliminar cualquier vestigio de dudas sobre su existencia y sobre los atributos constitucionales que de la misma se predicen, especialmente la indisoluble unidad (art. 2). La importancia del significado de la unidad se proyecta tanto sobre la forma de Estado española como en cuanto límite de potenciales configuraciones proclives a la autodeterminación que pudieran formularse; a ello sólo nos resta añadir que en su doble manifestación en el ámbito cultural⁽⁵⁶⁾ y en el ciudadano, la existencia de una Nación española respecto a la cual el constituyente hizo primar la indisolubilidad y la unidad⁽⁵⁷⁾ supone excluir jurídicamente cualquier posibilidad de segregación o fragmentación de ésta.

Un avance en el análisis del contenido del art. 2 CE nos depara la identificación de los dos elementos fundamentales que integran la Nación española: las nacionalidades y las regiones. La primera consecuencia que de ello puede extraerse es la calificación de la Nación española de *Nación plural*. Dicho pluralismo se concibe como la materialización más interesante del pluralismo político⁽⁵⁸⁾, en cuanto valor superior del

54. La función simbólica o emotiva de la Nación es uno de los argumentos con que la doctrina explica la introducción del calificativo «nacional» atribuido a la soberanía, así como las diferentes referencias a la Nación española. Otras causas serían: «*la necesidad de insistir en la existencia indubitable de la nación española, puesta en cuestión por fuerzas parlamentarias y extraparlamentarias; la superior precisión del término nación frente al carácter indefinido y un tanto amorfo del adjetivo "popular" que acompaña en otras Constituciones a la soberanía; la capacidad emocional de la nación de recabar una lealtad absoluta frente a la competencia de otras posibles lealtades seccionalistas; el arraigo tradicional del término en nuestro derecho constitucional, que ha utilizado la expresión "soberanía nacional" en los períodos de autogobierno; el prestigio, en fin, de la expresión en los países situados en la órbita cultural de Francia*». Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», *Sistema*, octubre de 1980, núm. 38-39, p. 264 y, en el mismo sentido, PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 109.

55. BLAS GUERRERO, A. (dir.), *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 337.

56. PRIETO DE PEDRO, J., «Unidad y pluralismo cultural en el Estado autonómico», en *DA*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, pp. 37-40.

57. ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1997, vol. II, p. 371.

58. STC 119/92, de 18 de septiembre, FJ 1.

Ordenamiento Jurídico español tal y como se refleja en la fórmula política de nuestra Constitución.

El binomio «*nacionalidades y regiones*» aparece reflejado en los trabajos constitucionales desde el primer momento. Sin embargo, ese dato no puede considerarse equivalente a que su recepción, que se consolidaría en el texto definitivo, fuese, ni mucho menos, pacífica⁽⁵⁹⁾. De alguno de los derroteros seguidos por nacionalidades y regiones daremos cuenta en el siguiente epígrafe.

2. ANTÍTESIS: NACIONALIDADES, NACIONALIDADES HISTÓRICAS Y NACIONES

Puesto que la exposición del significado de la inserción de las expresiones nacionalidades y regiones en la Constitución ha sido trabajado por la doctrina con brillantes resultados⁽⁶⁰⁾, nuestro interés se reorientará hacia los más recientes movimientos estatutarios, iconos por excelencia de la tendencia inflacionista que parece haberse impuesto y que se concreta en una obsesión desmedida en calificarse, vía sucesivas reformas estatutarias, en algo más que su definición inicial y, por qué no, en algo más que las restantes Comunidades Autónomas.

El primer estadio de esta trayectoria alcista ha sido la proliferación estatutaria del término nacionalidad. En esta dirección tendente a la generalización del apelativo «nacionalidad» la actitud pionera fue la sostenida por Canarias y Aragón que medraron desde su «status» de región al de nacionalidad en sendas reformas de diciembre de 1996 (L.O 4/1996, Canarias y LO 5/1996, Aragón). ¿Qué es lo que puede buscar una Comunidad Autónoma cuando se designa como nacionalidad?

Políticamente, asistimos a una simbiosis automática entre el título de «nacionalidad», como concepto diluido de Nación, y la asunción de un «status» más elevado, derivado del sutil pero efectivo poder que dimana de los símbolos, circunstancia que se reforzaría con la simultánea, casi taumatúrgica, potenciación de la identidad histórica de la pudieran carecer las «regiones».

59. V. por todos MODERNE, F. y BON, P., *Les autonomies regionales dans la Constitution espagnole*, Economica, París, 1981, pp. 33 y ss.

60. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», en *Sistema*, núm. 38-39, octubre de 1980, pp. 265-278 (reproducido en la obra compilatoria *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, pp. 75-86). Este último trabajo ha sido objeto de una interesante recensión, por el profesor Juan Manuel GOIG MARTÍNEZ, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, primer trimestre, 1998, pp. 291-300; CORCUERA ATIENZA, J., «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimoquinto aniversario de la Constitución», en *DA*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, pp. 13-31 o BASTIDA, X., *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 25-129. De gran interés, por su escasamente convencional análisis del art. 2 y de su «iter» constituyente.

Jurídico-constitucionalmente, la tesis que se sostiene se distancia 180° de los anteriores argumentos. El hecho de ser «nacionalidad» no arrastra «per se» ningún tipo de garantía adicional respecto a aquellas Comunidades Autónomas que se identifican como «regiones». *Resulta imposible vincular ningún tipo de consecuencia jurídica que se derive legítimamente de la designación como nacionalidad de una Comunidad Autónoma*. No existe ningún tipo de precepto constitucional que ampare, expresa o tácitamente, la generación de privilegios o tratos singulares por el mero hecho de identificar con el atributo de «nacionalidad» a una Comunidad Autónoma. En esta línea es preciso desmitificar todas las presuntas implicaciones que arrastraría el título de «nacionalidad». En primer término, es insostenible que la defensa de la cualificación como «nacionalidad» de una Comunidad Autónoma incorpore «per se» el atributo de «histórica», referido a la misma entidad territorial⁽⁶¹⁾. La Historia, mucho más rica y más sabia, no exige que sus protagonistas hayan de ser preceptivamente «nacionalidades». Desde la Constitución de 1978, sólo cabe predicar la adjetivación de Históricos a los Territorios cuyos derechos se vean amparados por lo establecido en la DA 1.ª CE. Finalmente, se ha de concluir desbaratando otro reiterado, en ocasiones malintencionadamente, error, consistente en asociar un elevado nivel competencial a la calificación de «nacionalidad». Si bien es cierto que la conexión entre la DT 2.ª y el art. 149 CE es un dato que no admite refutación, a tenor del contenido de los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Galicia y Cataluña, la teorización en abstracto sobre ese vínculo cae por su propio peso. La prueba más evidente de ello se halla en la LO 16/1995, de Transferencias a Galicia, cuyo origen se ubica nada más y nada menos que en la necesidad de homogeneizar sus competencias con todas aquellas Comunidades creadas al amparo del art. 143 y que tras los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, y las consiguientes Leyes Orgánicas, primero de transferencia —LO 9/1992— y posteriormente de reforma de cada uno de los Estatutos de Autonomía, habían elevado su inicial techo competencial.

En resumidas cuentas, la distinción entre nacionalidades y regiones no apareja ninguna consecuencia jurídico-constitucional legitimable, por lo que la carrera para autodenominarse «nacionalidad», cuya salida se fijó en diciembre de 1996 por las reformas estatutarias de Canarias y Aragón, deviene completamente estéril, dejando a salvo el campo, no objeto de nuestro análisis, de la rentabilidad política por la «venta demagógica» a los ciudadanos de esa modificación meramente nominal.

Un plus a la calificación como nacionalidad lo otorga el hecho de ser una nacionalidad histórica, un territorio histórico o, también, el poseer un hecho diferencial.

La expresión «*nacionalidad histórica*» sólo aparece sustantivamente en el Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 1.º). La concepción de la autonomía como «*expresión de*

61. En este sentido v. BLANCO VALDÉS, R. L., «Nacionalidades históricas y regiones sin historia», en *Parlamento y Constitución*, núm. 1, 1997, pp. 33-75.

su identidad histórica» está mucho más generalizada (Andalucía, Aragón, Valencia, La Rioja, Illes Balears), afirmación que se modula con la integración en ese aserto definitorio de la Comunidad Autónoma de la expresión regional, «*identidad regional histórica*» en los casos de Extremadura y Región de Murcia. La «*vinculación histórica*» es el nexo que coaliga las provincias de Castilla y León para su conformación como una Comunidad Autónoma (art. 1 ECL). En base a todo ello, la historia, lejos de ser el patrimonio privativo de ciertos territorios, ahora convertidos en Comunidades Autónomas, sería para disgusto de muchos el denominador común de sus fundamentos autonómicos.

El comentario del significado de los derechos históricos y de la calificación como territorio histórico⁽⁶²⁾ en el devenir de las autonomías lo recuperamos del Dictamen realizado por el Consejo Consultivo de Cataluña con motivo de la Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña (Dictamen 269/FJ II.4), donde se sostiene lo siguiente:

«En consecuencia, de la interpretación de la Constitución fundamentada en los antecedentes parlamentarios del debate constituyente y en la interpretación de carácter sistemático de los preceptos relativos a los derechos históricos de los territorios forales, además de la posición adoptada por la jurisprudencia constitucional respecto a esta cuestión, se deriva que los titulares de los regímenes forales, cuya actualización es habilitada por la Constitución a través del respectivo Estatuto de autonomía, son los vasco-navarros».

A mayor abundamiento, cualquier Comunidad Autónoma tiene que fundamentar su autogobierno «*directamente en la Constitución y en el Estatuto, de tal manera que no es posible identificar una fuente de legitimidad alternativa o previa a la Constitución*»⁽⁶³⁾.

En lo concerniente a los «*hechos diferenciales*», susceptibles de ser descritos como «*una circunstancia o conjunto de rasgos diferenciadores de una Comunidad Autónoma respecto a otra u otras, constante en su historia, aglutinador y referente simbólico de la voluntad de sus ciudadanos y que ha sido reconocido constitucionalmente, constituyendo un límite a la uniformidad*»⁽⁶⁴⁾, admitimos sus repercusiones competenciales, sin afectar al «*quantum*» y sí al cómo, institucionales y relacionales. Es preciso recordar que disponemos de un «*numerus clausus*» de hechos diferenciales en

62. Remitimos al lector a nuestro profuso estudio sobre la foralidad como título habilitante de asimetrías. SEIJAS VILLADANGOS, M.E., *Configuración Asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, León, 2003, pp. 563-625.

63. BALAGUER CALLEJÓN, F., GARCÍA ROCA, J., MEDINA GUERRERO, M. y SAIZ ARNAIZ, A., *Conclusiones Generales del Dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña*, 24 de octubre de 2005 (conclusión II.1).

64. SEIJAS VILLADANGOS, M.E., *Configuración Asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, ob. cit., vol. II, p. 545.

nuestro sistema de Comunidades Autónomas que se circunscriben al lingüístico-cultural, al jurídico-foral y al económico fiscal.

El que, a día de hoy, es el último estadio de esa escalada de reivindicaciones de títulos con los que identificar a una Comunidad Autónoma es el término «nación». Su inserción en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁽⁶⁵⁾ ha destapado la caja de los truenos, pudiendo reconducir los posicionamientos doctrinales de los constitucionalistas españoles a los siguientes postulados⁽⁶⁶⁾.

La negación de la constitucionalidad de la denominación de «nación» referida a Cataluña la podemos conectar al siguiente aserto: «*la constitución reserva la denominación nación a la española y definir a Cataluña como nación es contrario a ésta*»⁽⁶⁷⁾.

La compatibilidad constitucional de la catalogación estatutaria de Cataluña como nación se ha suscrito, fundamentalmente, por el Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña (núm. 269/ FJ II.1). Tres son las vías que llevan a concluir al Consejo Consultivo la constitucionalidad del art. 1.1 de la propuesta de reforma del Estatuto. Primero, la que denominan vía de la «*interpretación auténtica*», en virtud de la cual la inconstitucionalidad del término «nación» solo derivaría de que se conectase al mismo la soberanía, límite constitucional infranqueable, algo que no ocurre en la recepción estatutaria del término nación, cuyo sustento redundaría en el respeto a la Constitución. Segunda, la vía de la «*hermenéutica sistemática*», conforme a la cual la interacción de ese primer apartado del artículo 1 con lo que se sostiene en su segundo párrafo, «*Cataluña ejerce su autogobierno mediante instituciones propias, constituida como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*» y en el art. 3.1 «*la Generalidad es Estado*», reforzando el uso anfibológico de la palabra Estado (STC 32/1981)⁽⁶⁸⁾, reiterarían dicha constitucionalidad. Finalmente, un criterio de «oportuni-

65. En el preámbulo: «*La nación catalana ha venido construyéndose en el curso del tiempo (...) Derechos nacionales de Cataluña (...) afirmación nacional (...) realidad nacional —referida a Aragón— (...) Cataluña es una nación*» y en su art. 1, la nación catalana: «*1. Cataluña es una nación. 2. Cataluña ejerce su autogobierno mediante instituciones propias, constituida como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*».

66. Asumimos que «*la cuestión sobre la compatibilidad con el artículo 2 de la Constitución del término “nación” referido a Cataluña (art. 1.1 de la Propuesta de reforma) tiene una dimensión teórica, que está condicionada de manera decisiva por el debate político, ideológico y cultural*». BALAGUER CALLEJÓN, F., GARCÍA ROCA, J., MEDINA GUERRERO, M. y SAIZ ARNAIZ, A., *Conclusiones Generales del Dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña*, 24 de octubre de 2005. Sin embargo, dado que éste no es un dictamen, sino un artículo de opinión, no renunciaremos a manifestarnos sobre la cuestión.

67. CORCUERA ATIENZA, J., *El País*, 10 de octubre de 2005. En un sentido próximo TAJADURA TEJADA, J., «La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites», en VIVER I PI-SUNYER, C. (et al.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 2005, p. 61.

68. STC 32/1981, de 28 de julio (FJ 5.º): «*Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las naciona-*

dad» apoya las conclusiones favorables a la constitucionalidad extraídas anteriormente. Resulta oportuno, primero porque el Estatuto vigente ya ha definido a Cataluña como nacionalidad, hecho del cual no se hace derivar consecuencia jurídica alguna, y en segundo término porque se acomodaría perfectamente a la posibilidad reconocida por el art. 147.2 CE de adoptar la denominación que mejor se adecue a su identidad histórica⁽⁶⁹⁾.

Los matices en la aceptación de la denominación de Cataluña como nación se entrevén en otros posicionamientos doctrinales expresados al respecto. Así, el profesor CÁMARA VILLAR apuesta por la necesidad de «*volver a la redacción original que añadiría “dentro del Estado español” o completarse con una referencia al marco del artículo 2 de la Constitución*»⁽⁷⁰⁾. El profesor SOLOZÁBAL manifiesta igualmente su predisposición a aceptar tal designación, si bien preferiría otras opciones, como el uso del «*sintagma nacionalidad*»⁽⁷¹⁾.

3. SÍNTESIS: LEGITIMIDAD Y LEGALIDAD DE LA NACIÓN

La síntesis que suscribo respecto a todo lo mencionado en el epígrafe que precede se condensa en los dos argumentos siguientes:

El término nación no es, en puridad, una categoría jurídica, sino política y sociológica. Los factores que pueden contribuir a su formación son múltiples, generalmente reconducibles a razones lingüísticas, históricas, étnicas o religiosas, variando de nación a nación e, incluso, dentro de cada una de ellas, evolucionando diacrónicamente el potencial de adhesión y de motivación que pudiera suscitar cada uno de dichos factores. La riqueza de matices en la conformación de una nación excluye el monolitismo, por lo que política y sociológicamente no solo resulta aceptable, sino que se conformaría como lo más habitual, la pluralidad nacional, la integración territorial y la «nación de naciones».

lidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía, en otras, por el contrario (así, en los arts. 3.1, 149 y 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las comunidades autónomas y otros entes territoriales autónomos».

69. Entre los constitucionalistas que suscriben esta tesis podemos destacar a Carles VIVER, y Francisco BALAGUER en VIVER I PI-SUNYER, C. (et al.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 2005, pp. 30 y 53, respectivamente. Los profesores catalanes Enoch ALBERTÍ y Javier ARBÓS se manifiestan en el mismo sentido. *El País*, 10 de octubre de 2005, p. 19.

70. *El País*, 10 de octubre de 2005, p. 19.

71. El profesor SOLOZÁBAL se manifiesta en los siguientes términos: «*en principio cabe una aceptación de la expresión nación para referirse a lo que en nuestra Constitución se denomina nacionalidad. Yo creo que esta solución de emplear el sintagma nacionalidad es la mejor. Es razonable pensar que si las características nacionales de Cataluña son cubiertas por la autocalificación de nacionalidad ¿para qué se ha de cambiar este término? Pero cabría pensar en una opción, exclusivamente recogida en el texto estatutario, que dejando clara la integración en la nación española, no sólo en el Estado, utilizase la expresión nación o, quizás mejor, comunidad nacional catalana, reservando expresamente la soberanía para España*». *El País*, 10 de octubre de 2005, p. 19.

La elaboración de un discurso jurídico sobre la categoría nación es algo bien distinto. En primer término, esto sólo sería factible desde la perspectiva de un derecho constitucional particular, es decir, del referido a un ordenamiento jurídico concreto que a su vez se estructure en torno a un sistema normativo definido, real y preciso. «A contrario sensu», la construcción de una dogmática, de una teoría constitucional general sobre la categoría de nación no dejaría de ser una falacia, una intromisión en otros ámbitos del saber y por lo tanto un error manifiesto. Tras ese «prius», adopción de la perspectiva de un derecho constitucional particular, sustentar la juridicidad del término nación es el resultado de una hipóstasis en su naturaleza que deviene de su inserción en un precepto constitucional. Sabemos que no todo el contenido de una ley orgánica tiene dicho carácter, por lo que pudiera ser que no todo el contenido de la Constitución sea automáticamente Derecho. Empero, la privilegiada ubicación del término nación (art. 2) dentro del Título Preliminar y su correlativa potenciación acorde con el sistema de reforma constitucional adoptado (art. 168) y, ante todo, el hecho de que se integre dentro de lo que Schmitt definiría como decisiones constitucionales fundamentales o Lucas Verdú como la fórmula política del Estado impiden cualquier atisbo potencial de ser modulado, mutado o interpretado en un sentido dispar y en otra sede que no sea mediante la previa reforma de dicho precepto, que dicho sea de paso ya se preocupó de albergar realidades culturales, políticas o históricas diferenciadas bajo el epígrafe de nacionalidades. Respecto a este último no habría óbice para su utilización a partir de sinónimos o expresiones equivalentes (realidad nacional, entidad nacional, comunidad nacional, nacionalidad histórica, comunidad histórica, identidad nacional y así hasta prácticamente el infinito), dado que es en esa precisión donde opera plenamente el contenido del artículo 147.2.a).

En román paladino, calificar a Cataluña como nación es factible política y sociológicamente; en un contexto jurídico concreto, nuestro bloque de constitucionalidad, su admisibilidad se condiciona a, por un lado, la reforma previa del art. 2 CE y, por otro, a la ausencia de consecuencias jurídicas sustantivas derivadas de ella (desde la atribución de soberanía hasta cualquier otra derivación competencial), más allá de la dimensión simbólica que pudiera conllevar.

En aras de aproximar la normalidad a la normatividad, el principal postulado que sustentamos es el de la reforma del artículo 2, una vez logrado el preceptivo consenso para ello, algo que a día de hoy parece utópico pero que no hay que descartar, en un sentido de posibilitar la constitucionalización de una nación plural, eso sí indivisible y soberana excluyentemente en su unidad. Sus componentes podrían ser naciones, nacionalidades y regiones.

V. UN ÚLTIMO APUNTE SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN

La proyección de todas las categorías analizadas a la presente coyuntura de incubación de reforma estatutaria que estamos experimentando en la Comunidad Autónoma

de Castilla y León cobra sentido si desde todas las reflexiones vertidas en los párrafos precedentes realizamos un diagnóstico que sirviera potencialmente, si así lo consideran nuestros representantes, para articular alguno de los derroteros de la reforma.

En primer lugar, cabría destacar la necesidad de reforzar la *vertebración autonómica*. Esa potenciación identitaria pudiera desplegarse en dos grandes planos, «ad intra» y «ad extra». En el seno de la autonomía el reto que supone su amplitud y dispersión se convierte en el principal referente. Alternativas como el reparto de las sedes autonómicas son una buena opción para potenciar los nexos de conexión entre todas las provincias entre sí y desde éstas hacia la Comunidad.

En este contexto una redefinición del epicentro de la Comunidad en aras de recuperar la dualidad de origen sobre la que se erige pudiera ser una interesante vía de vigorización autonómica. Esta propuesta, lejos de anticipar una potencial checoslovaquización del sistema, contribuiría a cerrar algunas fallas en la construcción autonómica propias de una etapa formal-simbólica y a concentrar todo su potencial en la fase en la que actualmente nos hallamos (material-prestacional). Argumentos que proceden tanto de una interpretación auténtica, la dualidad que subyace en la definición estatutaria de la Comunidad de Castilla y León, como de una hermenéutica comparada (otros Estatutos de Autonomía como el Estatuto de Autonomía de Canarias —art. 3 LO 4/1996, de 30 de diciembre— o la reciente propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña —art. 11—), pudieran apoyar esta propuesta sin necesidad de recurrir a demagogias que no son el mejor aval para ninguna pretensión. El contexto y límite de esta se halla en la defensa de la indisoluble unidad de la Comunidad Autónoma.

Sobre su implementación no cabría retomar argumentos sobre fragmentación de sedes, que a estas alturas de la construcción autonómica serían equivalentes a dilapidar nuestros recursos, y sí a potenciar esa dimensión prestacional, gerencial y de servicio a la ciudadanía. Potenciar, frente a un bloque institucional un «alter» funcional de relevancia (investigador, sanitario y económico, por citar algunos ámbitos) pudiera ser una opción.

«Ad extra», parece claro la necesidad de perseverar en el fortalecimiento de nuestro papel autonómico con respecto al resto de Comunidades Autónomas (Convenios y Acuerdos de cooperación) potenciando una dimensión horizontal del sistema hasta ahora no demasiado experimentada. Respecto al Estado central las nuevas alternativas a la canalización de las relaciones intergubernamentales y la reforma del Senado son los dos referentes a considerar. En lo concerniente al ámbito de la Unión Europea el traslado de esa compactación interna a una Europa prácticamente inabarcable exige una buena dosis de imaginación.

Vigorización de las instituciones. La concentración física de los gestores de la Autonomía ha derivado en una percepción distante de las instituciones por un considerable sector de la ciudadanía. El símil con la situación generada por la concentración tecnocrática de Bruselas es un poco extremo pero no muy disparatado. El papel de

las delegaciones provinciales autonómicas y la habilitación de cauces conocidos de impulso a la actividad legislativa son algunas alternativas.

Territorialmente, Castilla y León es una comunidad marcada por la atomización y la polarización de sus entidades. El papel del municipio y sus alternativas organizativas y la problemática de la despoblación y el envejecimiento ha de tener una atención en esa reforma.

Competencialmente, la «vis atractiva» de la denominada «cláusula Camps» no es desdeñable. La posibilidad de acceder a competencias alcanzadas por otras Comunidades Autónomas, siempre que hallemos previamente la necesidad de ostentarlas, abre nuevos derroteros a la revolución competencial que se ha abierto desde la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía catalán. La técnica del diseño de los perfiles competenciales o submaterias despliega unas enormes posibilidades, parejas a algunos riesgos.

En fin, la presente coyuntura se manifiesta como una excelente oportunidad para fortalecer la autonomía, para *reivindicar* «ad extra» nuestra capital presencia en el Estado y en la nación española. El interés de nuestros representantes en consensuar esta reforma es la mejor garantía de su éxito.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BADIE, B., *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayald, París, 1999.

BLANCO VALDÉS, R.L., «Nacionalidades históricas y regiones sin historia», en *Parlamento y Constitución*, núm. 1, 1997.

BLAS GUERRERO, A. (dir.), *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997.

CORCUERA ATIENZA, J., «La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimoquinto aniversario de la Constitución», en *DA*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993.

HELLER, H., *La soberanía*, UNAM, México, 1965.

JELLINEK, G., *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 1978.

RENAN, E., *¿Qué es una nación?*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.

SEIJAS VILLADANGOS, M.E., *Configuración Asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León, León, 2003.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», *Sistema*, octubre 1980, núm. 38-39.

VIVER I PI-SUNYER, C. (et al.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos, Madrid, 2005.

WATTS, R., *Comparing federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1999.