

SOBRE EL MODELO DE ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO SEGUN LA CONSTITUCION DE 1978

POR
JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA
Universidad Complutense

SUMARIO

I. EL CONTEXTO HISTÓRICO E INTELECTUAL DE LA CRISIS DEL MODELO CENTRALISTA DE ESTADO Y LA DEFINICIÓN DE LA FORMA DE ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER.—II. LA PROBLEMÁTICA DEL FEDERALISMO Y SU RECHAZO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 1. *Inconvenientes y ventajas de la forma federal.* 2. *«Work-out» del Estado regional como integrador.* 3. *Manifestaciones del rechazo federal en nuestra Constitución y en los estatutos.*—III. SOBRE EL MODELO UNITARIO ACEPTADO EN LA CONSTITUCIÓN: 1. *Enfoque general.* 2. *Carácter único, exclusivo e indivisible de la soberanía.* 3. *«Excursus» sobre la posición constitucional del Estatuto.* 4. *Poder constituyente único y disposición adicional primera.* 5. *Carácter nacionalista de la Constitución española.* 6. *La autonomía y sus sujetos:* 6.1. *Problemas suscitados por el empleo del término «nacionalidad».* 6.2. *Naturaleza y significado teórico-constitucional del término «nacionalidad»: a) Nacionalidad y región. La proyección jurídico-política de la nacionalidad. b) Nacionalidad y nacionalismo. Orígenes políticos e ideológicos de la concepción no estatalista de la nacionalidad.*—IV. *NACIONALIDADES, REGIONES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ALCANCE JURÍDICO-ORGANIZACIONAL DE ESTOS TÉRMINOS.—NOTAS BIBLIOGRÁFICAS.*

I. EL CONTEXTO HISTORICO E INTELECTUAL DE LA CRISIS DEL MODELO CENTRALISTA DE ESTADO Y LA DEFINICION DE LA FORMA DE ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER

Nuestra Constitución es explícita acerca del modelo ideológico que establece: España se constituye, según el artículo 1, como Estado democrático y social; pero no dice nada acerca de la organización territorial del poder, cuya caracterización sólo podemos alcanzar a partir de los principios estructurales que admite y las manifestaciones concretas de los mismos.

Esta indeterminación constitucional que quizá es responsable de alguna parte de la improvisación y arbitrio de nuestro actual sistema político se

explica en razón de los supuestos histórico-políticos en que operó el constituyente y que le vedaron la aceptación franca de cualquiera de los dos modelos de organización territorial conocidos: el centralista y el federal, forzándole a aventurarse, con una mínima ayuda en la propia experiencia de la Segunda República y del Estado regional italiano, por el difícil camino de la ingeniería política.

En efecto, la quiebra del sistema franquista supuso también inexorablemente la del modelo de organización unitaria del Estado del que aquél era un exponente arquetípico. Ello ocurrió ciertamente por la exacerbación del centralismo durante el franquismo, que facilitó la identificación autoritarismo y Estado unitario y, consiguientemente, la de descentralización y libertad. Pero operaron también factores cuya intervención debe ser tenida en cuenta.

Se había producido, en primer lugar, una crisis histórica del modelo de organización centralista que en nuestro país no funcionó, como ocurrió, en otros, tanto como instrumento de renovación en la lucha contra el antiguo régimen y como agente de racionalización política y administrativa cuanto como factor de consolidación de las viejas estructuras y del anquilosamiento del aparato estatal.

La conciencia de la obsolescencia del modelo unitario —típica, aunque no exclusivamente española— al que se culpaba, con alguna exageración, de buena parte de nuestros fracasos históricos, ha sido reforzada en la actualidad por argumentos sugeridos desde la ciencia política y administrativa. Acertadamente se ha señalado, por un lado, la necesidad de acercar en lo posible los centros de decisión al ciudadano, aproximando el ejercicio del poder a su titular teórico, despojándole, en una nueva división horizontal, de sus dimensiones impersonales y mastodónticas. Argumentos de índole técnico-funcional, por otra parte, suministrados por la planificación regional, la ordenación del territorio o el urbanismo, han planteado asimismo la exigencia de una distribución territorial del poder.

Pero, por supuesto, el impulso fundamental para la transformación de la estructura centralista estatal ha provenido de las comunidades históricas vasca y catalana, cuya inserción en el Estado español, problemática a partir de los intentos de unificación borbónica, se mostró, con la excepción del paréntesis de la Segunda República, insostenible sobre todo como consecuencia de los procesos de toma de conciencia nacional provocados por el romanticismo, en lo cultural, y la industrialización en lo económico, que patentizaron la propia peculiaridad y los riesgos que para la misma implicaba el proceso paralelo de la modernización española, verificada de acuerdo con pautas centralistas*.

Pero si estas razones trabajaban contra la continuidad de la organización unitaria del Estado, otras poderosas que estudiaremos luego, se oponían asimismo a la aceptación del sistema federal, que después de todo aparece como la otra categoría elemental frente al Estado unitario en la división de las formas de Estado, desde la perspectiva de la organización territorial del poder, de modo que, como decíamos antes, el constituyente hubo de probar su ingenio

* Véanse las matizaciones establecidas sobre el conjunto del proceso en la nota bibliográfica de las páginas 71 y 72.

constitucional ensayando un modelo propio, aprovechando en parte rasgos de los dos tipos conocidos.

En efecto, la forma de Estado establecida en nuestra Constitución, que ha recibido el nombre de Estado autonómico o Estado de las autonomías, presenta rasgos mixtos que comparte con el Estado unitario y el Estado federal; pero a la vez tiene perfiles jurídicos que le caracterizan hasta cierto punto —aunque quizá no hasta el grado de justificar la acuñación de una nueva categoría para definirlo— y que son muy próximos a los que la doctrina constitucional confiere al llamado Estado regional.

Como en el Estado unitario, en el autonómico se acepta el carácter unitario del poder constituyente, correspondiente a la existencia de una única nación y, asimismo, la unidad del ordenamiento jurídico total, encabezado por la Constitución (art. 9.1), presidido por determinados valores (art. 1) y organizado de acuerdo con determinados principios. Como el Estado federal, el Estado autonómico reconoce un ámbito privativo de competencias (área de autonomía) para las nacionalidades y regiones que integran la nación española, e incorpora, bien que limitadamente, determinadas formas de intervención (mecanismos de integración) de aquellos componentes en la conformación de la voluntad general del Estado.

El rasgo peculiar de la nueva forma estatal reside en el poder normativo de sus integrantes, esto es, la *autonomía*, que consiste, en primer lugar, en el reconocimiento constitucional de un cierto poder organizativo de las comunidades —sean nacionalidades o regiones—, un poder estatuyente que no es, sin embargo, manifestación de una capacidad constituyente originaria e incondicionada, pues la eficacia de los Estatutos como norma proviene del reconocimiento sancionador de Estado, que integra en su ordenamiento general dichas normas y en cuya elaboración, efectiva o potencialmente, interviene, y, en segundo lugar, de una potestad legislativa de las comunidades o capacidad de producir normas primarias o leyes dentro de determinado ámbito material considerado propio que los Estatutos han establecido dentro de los límites de la Constitución.

La autonomía, en efecto, implica un ámbito de competencias en el que no caben interferencias y que es considerado necesario para la gestión de los intereses propios de las comunidades; pero no supone un ordenamiento originario o soberano, pues la eficacia de su propia regulación depende justamente del reconocimiento del ordenamiento general, del que los ordenamientos territoriales pasan a formar parte y dentro de cuyos límites se desenvuelven*.

II. LA PROBLEMÁTICA DEL FEDERALISMO Y SU RECHAZO EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

1. *Inconvenientes y ventajas de la forma federal*

Claramente la organización estatal prevista en la Constitución española no es federal, pese a las presiones que en este sentido se recibieron de los secto-

* Véase la nota de la página 72.

res socialistas y nacionalista vaco y catalanes, quizá como consecuencia de la operación de diversos factores.

En primer lugar, operaba en contra la imagen del funcionamiento histórico del federalismo español asociado al desorden y el cantonalismo de nuestra primera República y las tendencias centrífugas de nuestras guerras civiles. A tal imagen, tan simplista como se quiera, se atenía la totalidad de nuestra derecha —y no sólo ella, pues en algunos puntos de nuestra cultura política, como, por ejemplo, la concepción de la unidad de España, las posiciones a lo largo del espectro político no son muy diferentes— y resultaba particularmente insoportable a nuestro ejército y grueso de nuestra burocracia.

Una segunda razón que se oponía a la recepción del federalismo era la desigualdad del sentimiento autonomista en España. No hubiera parecido prudente equiparar, desde un principio, y ello en buena técnica federal hubiese sido imposible de evitar, las atribuciones y estructuras organizativas de regiones con una conciencia agraviada muy acusada y con clara voluntad de autogobierno con las de otras que se sentían satisfechas, o cuyo nivel de insatisfacción era muy bajo, con el modo de realizarse su inserción en el Estado español y cuya conciencia de especificidad era reducida (para complicar más las cosas, catalanes y vascos plantearían sus reivindicaciones nacionalistas con diferentes horizontes. Mientras los nacionalistas catalanes se conformaron con que en la Constitución se garantizase un marco en el que cupiese un Estatuto como el de 1932; los nacionalistas vascos plantearon la reivindicación de unos derechos históricos entendidos como originarios, esto es, manifestación de un poder soberano propio del pueblo vasco).

La tercera razón de oposición a la introducción del sistema federal, podría denominarse funcional. Con todas las deficiencias que se quieran, los servicios de la Administración central tal como han funcionado hasta ahora, no dejan de tener un cierto nivel de eficiencia y su personal un grado reconocido de competencia. La sustitución de la planta organizativa central por otra creada *ex novo* o improvisada a partir de la reorganización de aquélla, con criterios desconocidos hasta el momento, no dejaba de presentarse arriesgada. La organización federal, se decía, puede convenir a naciones de nueva creación, pero su implantación en Estados con siglos de existencia parece desaconsejable.

Estos riesgos que, vuelvo a repetir, eran la incompatibilidad de la forma federal con nuestra cultura política y experiencia histórica, la generalidad de su modelo y su inadecuación a una implantación gradual de la descentralización, parecieron superiores a algunas ventajas que indudablemente implica el esquema federal. Sobre éstas conviene meditar hoy de modo especial, cuando nos encontramos en una situación que ha mostrado que la incompatibilidad de nuestra cultura política con formas ajenas al esquema unitario de organización no era tan incontrovertible como se creía (y, en términos generales, la actitud de las Fuerzas Armadas y de nuestra derecha ante los difíciles —y no siempre correctos en su presentación— procesos autonómicos cabe quizá ser interpretada como una muestra de comprensión más que de paciencia o resignación) y cuando la generalidad y la homogeneidad de las instituciones de las comunidades autónomas se presentan como marcas definidoras de la última

lectura —¿definitiva?— del título octavo de nuestra Constitución. Tales ventajas son en primer lugar la *claridad*.

El Estado federal es una forma política con, por lo menos, dos siglos de experiencia, cuyos perfiles organizativos aparecen netamente establecidos tanto desde una perspectiva teórica como práctica y cuyo *status* jurídico es equiparable al de la otra forma política por excelencia, el Estado unitario.

Desde esta perspectiva el saldo del federalismo no es desdeñable si se compara con la indefinición organizativa (no jurídica o fundamental) como veremos, del Estado regional ensayado en nuestra Constitución.

La ayuda a este respecto proveniente de las experiencias históricas equiparables a la española actual es ciertamente reducida. El modelo de organización regional de nuestra Segunda República difería en puntos importantes de la actual, no sólo por el cuántum de competencias de las regiones autónomas, y la existencia de superiores controles políticos a las mismas, sino sobre todo por el carácter no general de su implantación.

En cualquier caso, se trató de una experiencia limitada en el tiempo, constreñida casi a la autonomía catalana y verificada en circunstancias políticas muy adversas.

El modelo italiano, como es conocido, propone una diferencia de niveles de autonomía —regiones de estatuto especial y de estatuto ordinario— no aceptada en el caso español; ha tardado veinte años en ponerse definitivamente en marcha para las regiones de régimen común (que son la inmensa mayoría); niega a las regiones comunes competencias exclusivas, subordinando además su competencia legislativa a la legislación previa básica del Estado; admite controles políticos —además de los jurisdiccionales— muy fuertes del centro, y ha recibido hasta ahora una interpretación muy restrictiva para las regiones de la Corte constitucional.

De lo esquemáticamente establecido se deduce que la labor a realizar por delante va a conferir a quienes desarrollen el modelo autonómico española la cualidad, difícilmente discutible, de pioneros del *State engineering*; pero no ha de hacernos olvidar que los costos de todo tipo en este difícil arte son muy grandes, sobre todo cuando las enseñanzas, como veíamos antes, provenientes de la experiencia histórica son muy escasas.

La segunda ventajas del modelo federal es también muy importante. El Estado federal ha demostrado ser capaz de generar una consistente *integración* entre unidades con tendencias centrífugas, celosas de su derecho de autogobierno en razón de sus peculiaridades históricas, culturales e institucionales; pero dispuestas a aceptar una unidad superior en razón de intereses económicos, estratégicos y culturales.

Tal equilibrio-compromiso entre el seccionalismo y la fusión se ha conseguido merced al juego compensado de las instituciones de autonomía que reconocen a los estados un amplio margen de autoorganización y autogobierno garantizándoles el mantenimiento y cultivo de la propia identidad; y las instituciones de participación de los estados en el gobierno central, senado, tribunal federal, etc., que aseguran su intervención en la formación de la voluntad federal.

La actuación de estos mecanismos de participación facilitan la integración

de las comunidades en la totalidad federal superior al posibilitar, como decíamos, que los miembros se reconozcan a sí mismos en la voluntad de la colectividad, evitando el sentimiento de «ellos» contra «nosotros» en las actitudes de las partes integrantes.

De otro lado, si se realiza desde bases satisfactorias y positivas, puede hacer descender la presión de las tendencias centrífugas o autónomas en el sistema, pues de ordinario la demanda de autonomía está en relación inversa con el nivel de satisfacción por la participación conseguida. Si se descuida el nivel de participación de una comunidad en el conjunto, la autonomía adquirirá para ella mayor importancia. Desde esta perspectiva las demandas de autonomía (como en España prueban probablemente las experiencias gallega y andaluza recientes) pueden considerarse el resultado no sólo de la autoconciencia sino de la marginación.

2. «Work-out» del Estado regional como integrador

Es claro, a nuestro juicio, que la capacidad integradora del Estado regional es mucho menor que la del Estado federal, pues mientras pueden conferir a las unidades integrantes unos niveles de autonomía iguales si no mayores que los del Estado federal (y así seguramente no hay ningún Estado federado en estos momentos que cuente con una autonomía financiera superior a la que supone el régimen de conciertos de la comunidad autónoma vasca), los instrumentos institucionales integradores —complementadores pero también reductores, según hemos visto, del plano seccional— del Estado regional son relativamente inoperantes, de modo que es difícil evitar la contraposición entre centro y regiones, que prima las tensiones centrífugas del sistema, y que sume su vida política en una atmósfera de regateo, provisionalidad e incertidumbre, preñada de implicaciones desestabilizadoras.

3. Manifestaciones del rechazo federal en nuestra Constitución y en los Estatutos

Las anteriores consideraciones que tienen un interés político y jurídico evidente (el fantasma federal revoloteó durante el proceso constituyente y seguramente, en parte por la misma imprecisión jurídica y política del fenómeno federal, no dejará ya de acompañarnos) no deben empañar la clara afirmación de nuestro constituyente rechazando el modelo federal.

No se acepta, en efecto, una pluralidad de poderes originarios, soberanos, en el origen de la Constitución, que no es consecuencia, jurídica ni política, de un pacto, como veremos después; ni se admite la posesión, por parte de las comunidades autónomas, de un poder estatuyente, independiente del Estado central. Los estatutos de autonomía son aprobados y modificados mediante ley orgánica, esto es, con la intervención determinante de los órganos estatales, sin la cual continúan siendo meros «proyectos»; no se instituye una participación suficiente de las comunidades autónomas, como tales, en la formación de la voluntad estatal, a pesar de la calificación conferida por la Constitución al

Senado de cámara de representación territorial (el Senado obedece en su composición a un sistema híbrido, con predominio de la representación provincial sobre la regional, que se limita a reservar un senador por cada comunidad autónoma, más otro por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, según el art. 69); y se ignoran, por lo menos directamente, cuotas o garantías de representación territorial en el Tribunal Constitucional, Administración, etc.

De otro lado en el sistema de distribución de competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas se confiere el último nivel de facultades residuales al Estado (art. 149.3), contra lo que suele ser norma en los Estados federales —así, por ejemplo, en Estados Unidos, Suiza, Unión Soviética, Yugoslavia.

Además al modelo de organización establecido en la Constitución le faltan las notas de generalidad y homogeneidad, consustanciales a la claridad propia del sistema federal. La Constitución no establece el elenco de comunidades componentes del Estado, cuya fijación queda a expensas de un proceso de iniciativa abierto, aunque no de modo exclusivo, a las regiones y nacionalidades en sentido estricto y a otros territorios con determinadas características (artículos 143 y 144); ni establece, salvo para las comunidades de régimen especial (art. 151 y disposición transitoria segunda), una estructura organizativa necesaria (art. 152: asamblea legislativa; consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; tribunal superior de justicia), de modo que es posible —o era— imaginar comunidades sin parlamento regional o Tribunal Superior, descontando con que incluso para las comunidades especiales sea discutible la existencia de un verdadero poder judicial, pues como ha podido escribir Vandelli, entre las competencias regionales es difícil comprender la potestad jurisdiccional, en relación a la cual la Constitución y los estatutos vasco y catalán prevén intervenciones bastante modestas como la participación en la organización de las demarcaciones judiciales, que no afecta la unidad del poder judicial, proclamado en la Constitución en el art. 117 y reforzada en el art. 152.

Como no podía ser menos y en coherencia con la forma de Estado que se establece en la Constitución, desaparecieron de los proyectos de estatutos vasco y catalán afirmaciones que pudieran implicar una orientación federalista. Así, según ha hecho notar también Vandelli, los proyectos de estatuto presentados al Congreso comenzaban proclamando que «el pueblo vasco —o Cataluña— como expresión de la propia realidad nacional y para acceder a su autogobierno se constituye en comunidad autónoma... Según la Constitución y el presente estatuto», añadiendo que los poderes de la comunidad «emanan del pueblo».

La referencia a la «expresión de la propia realidad nacional» se ha suprimido en el texto aprobado por la comisión del Congreso, retomándose el vocablo que emplea la Constitución: «nacionalidad». Del mismo modo ha desaparecido la alusión a la emanación directa del pueblo de los poderes regionales, insertándose una cláusula según la cual la Constitución de las comunidades autónomas se verifica dentro del «Estado español».

No obstante quedan, aunque debidamente neutralizadas, a mi juicio, por las referencias limitadoras del «marco de la Constitución» y del «ordenamiento jurídico» respectivamente, rastros del debate sobre los derechos originarios

del pueblo vasco, en la disposición adicional primera de la Constitución, según la cual ésta «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales»; y en la disposición adicional única del Estatuto vasco con arreglo a la cual éste no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal «le hubiese podido corresponder en virtud de su historia».

III. SOBRE EL MODELO UNITARIO ACEPTADO EN LA CONSTITUCION

1. *Enfoque general*

Si el esquema de organización federal ha sido rechazado, entre nosotros, la adopción del modelo unitario se ha realizado con importantes rectificaciones.

Nuestro modelo poco tiene que ver con el tipo puro del Estado unitario, en el que un solo centro de poder, el poder central, tiene el monopolio de creación de normas jurídicas válidas para todo el territorio, al tiempo que el conjunto de la administración y de la jurisdicción se lleva a cabo por órganos de dicho poder. O en el que, por decirlo con palabras de Jellinek, toda la actividad pública, o sea, la que se sirve del *imperium*, parte del centro del Estado y a él vuelve.

Como hemos señalado anteriormente el modelo establecido en nuestra Constitución es el del Estado unitario, pero altamente descentralizado y caracterizado por la autonomía —de organización y normación— de sus partes integrantes. De hecho, y sin ignorar las novedades constitucionales del modelo regional, los ejemplos históricos del Estado unitario se acercan más a esta versión que a la caracterizada anteriormente como prototípica, pues, como apunta Kelsen, el Estado centralizado «puro» apenas si se ha producido y el ordenamiento jurídico estatal ha coexistido con otros ordenamientos obra de sus propios órganos o de diferentes instancias, aunque teóricamente subordinadas a él.

La primera manifestación del carácter unitario se muestra en la claridad y rotundidad con que es concebida la unidad del poder constituyente. Según el artículo 1, párrafo segundo, en efecto, la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.

Se ha señalado la superfluidad de la inclusión del término nacional calificando la soberanía, que supondría ignorar el enfrentamiento histórico, de connotaciones clasistas claras, entre la residencia popular o nacional de la soberanía. La observación no deja de ser algo puntillosa, pues ignora de una parte la indudable lectura democrática en la actualidad del término «nación» y las razones políticas, históricas y culturales, de otra, que explican la recepción del calificativo nacional para la soberanía.

En efecto, la utilización de dicho término, así como las diversas referencias a la nación española quedan explicadas en virtud de varios argumentos: 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 so-

beranía, según ha hecho ver Pérez Serrano; la capacidad emocional de la nación —admitida por sectores y opiniones diferentes— de recabar una lealtad absoluta frente a la competencia de otras posibles lealtades seccionistas; el arraigo tradicional del término en nuestro Derecho constitucional, que ha utilizado la expresión «soberanía nacional» en los períodos de autogobierno, y el prestigio, en fin, de la expresión en los países influidos por la experiencia constitucional francesa.

2. *Carácter único, exclusivo e indivisible de la soberanía*

En el pueblo español, según nuestra Constitución, reside la soberanía de modo exclusivo, indivisible y originario. El sujeto único de su titularidad es el pueblo español, suma de todos los españoles y no agregado del conjunto de sus pueblos o comunidades étnico-culturales integrantes.

La soberanía reside originariamente en la nación española, sin que quepa por tanto, deducirla a partir de voluntarias entregas, fruto de su autolimitación de los diversos pueblos de España, que recortarían sus poderes originarios en aras de la unión y solidaridad del conjunto (en este sentido véanse, por todas, las intervenciones de los diputados Arzallus, 4 de junio de 1978, y Barrera 8 de mayo, en el *Diario de Sesiones del Congreso*, págs. 3789 y 2081, respectivamente).

Este planteamiento básico está en la raíz de la incompatibilidad de nuestra Constitución con actitudes confederalistas asumidas por diversos grupos durante su discusión y elaboración (la unidad del poder constituyente nacional es aceptada también por el federalismo: no olvidemos que la Constitución americana aparece fruto de la voluntad única del pueblo americano, «We the people of the United States... do ordain and stablish the present Constitution», según su preámbulo); subyace en los enfrentamientos con el partido nacionalista vasco en torno a la disposición adicional primera; y tiene al menos, dos importantes implicaciones jurídicas:

a) La radicación exclusiva e indivisible de la soberanía en el pueblo español supone la imposibilidad de que el ejercicio del poder constituyente pueda ser atribuido a una fracción del mismo, quedando excluida, por tanto, de su parte cualquier pretensión a la autodeterminación. El ejercicio del derecho de autodeterminación implicaría la posesión por la fracción ejerciente de un derecho de soberanía que aparece negado por el carácter indivisible de la misma y su residencia exclusiva en el conjunto del pueblo español.

Esas premisas excluyen consiguientemente la posibilidad de un planteamiento jurídico-constitucional de la secesión, a la cual sólo quedan abiertas las vías políticas o de hecho.

b) Los estatutos regionales no pueden ser considerados manifestación constituyente de un poder político-jurídico originario regional. Aunque el Estado puede no intervenir en el establecimiento de su contenido (situación hipotética que sólo podría producirse en los casos de estatuto especial, y que de hecho no se ha producido, pues los estatutos vasco, catalán y gallego, han sufrido importantes modificaciones en la comisión constitucional del Congre-

so), es el Estado quien le atribuye poder jurídico, confiriéndole la eficacia que procura su reconocimiento y poniendo a su disposición la utilización del poder coercitivo estatal.

El contenido del estatuto, de otra parte, aparece limitado por la voluntad del órgano constituyente estatal que establece límites infranqueables al mismo en la Constitución; y por la apreciación del Tribunal Constitucional que es también un órgano estatal.

De este modo puede decirse que, no obstante el protagonismo exclusivo —sólo posible en la hipótesis señalada anteriormente— o la cointervención de las comunidades autónomas en las diversas fases de iniciativa, elaboración, discusión o revisión del Estatuto, éste es una ley que no difiere formalmente —esto es cualitativamente— de las demás estatales. En efecto, en el art. 147 de la Constitución se incorpora el estatuto como parte integrante del ordenamiento jurídico estatal; y en el art. 81 se reconoce como «orgánica» a la ley que apruebe los estatutos de autonomía.

3. «Excursus» sobre la posición constitucional del Estatuto

La posición constitucional del Estatuto —expresión fundamental e instrumento básico de la autonomía— puede alcanzarse desde la perspectiva del ordenamiento territorial del que es su norma institucional y desde la del ordenamiento general del que el estatuto pasa a formar parte.

Como norma derivada del poder estatuyente de la comunidad autónoma, el estatuto se encuentra sometido a una doble limitación. En primer lugar ha de aceptar tanto los límites generales como los específicos derivados de la propia Constitución. La Constitución es, en efecto, la norma superior de *todo* el ordenamiento que el estatuto no puede contrariar y además impone a la potestad estatuyente determinadas pautas de observancia obligatoria: así, los estatutos no habrán de generar privilegios entre comunidades o individuos, ni obstaculizar la libre circulación de bienes y personas; su ámbito competencial debe fijarse dentro de los términos de los arts. 148 y 149 y sus estructuras organizativas han de atenerse a lo preceptuado en los arts. 147 y 152.

El segundo tipo de condicionamientos deriva del hecho de que la intervención de la comunidad autónoma en la elaboración de su estatuto no es exclusiva, aunque sin duda alguna políticamente sea decisiva sobre todo en el caso de los estatutos especiales. Jurídicamente, en efecto, el Estado completa el poder estatuyente de la comunidad (los proyectos de estatuto ordinario son tramitados como ley; los proyectos de estatuto especial son examinados por la Comisión constitucional del Congreso que en el plazo de dos meses determina, de acuerdo con una delegación de la Asamblea legislativa territorial, el texto definitivo; y si no se alcanza dicho acuerdo el estatuto especial también se tramita como ley).

Por lo que se refiere a la incorporación del Estatuto en el ordenamiento general se ha de señalar que el estatuto queda subordinado exclusivamente a la Constitución ya que su ámbito material se encuentra protegido por el principio de la competencia. Así el estatuto no puede ser alterado o modificado

por otra ley, aunque sea orgánica, sino «de acuerdo con el procedimiento establecido en el mismo», requiriéndose en todo caso la aprobación de dicha reforma por las Cortes generales mediante ley orgánica.

Ciertamente la reforma unilateral del Estatuto no sería lógica pues la modificación de una ley orgánica, consecuencia de un acto complejo en el que intervinieron los órganos del Estado y la comunidad autónoma, debe producirse, asimismo, con la colaboración de ambas instancias.

La aprobación del Estatuto, además, no es susceptible de delegación legislativa en el gobierno (art. 82.1); ni su contenido normativo puede ser afectado por los Decretos-leyes gubernamentales (86.1).

4. Poder constituyente único y disposición adicional primera

A nuestro juicio la rotundidad de lo afirmado anteriormente no es puesta en cuestión por la redacción de la disposición adicional primera que se limita a expresar el amparo y el respeto de la Constitución por los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización ha de verificarse en el marco de la Constitución y los estatutos.

Dicho artículo, en efecto, contiene una muestra más del respeto de la Constitución por la personalidad histórica de las comunidades que la integran —en este caso concreto por los territorios forales— reconocimiento explícitado en el preámbulo, art. 46 y diversos apartados del art. 149, por ejemplo el octavo; posición que es perfectamente congruente con la concepción constitucional de las nacionalidades y regiones a las que se reconoce y garantiza (pero no se otorga ni constituye *ex novo*) el derecho a la autonomía (artículo 2).

El límite infranqueable impuesto a su actualización, que se realice en el marco de la Constitución y estatuto de autonomía, convierte en intrascendente la discusión sobre el carácter de la base jurídico-política del sistema foral, quedando patente, cualquiera que sea la visión de ésta que se alcance (ya se le considere, como parece correcto, un edificio jurídico-político fundado en la soberanía dual propia del régimen estamental y dotado de instrumentos equilibradores, como la institución de la *queja* a favor de la soberanía del monarca o el pase real a favor de las Juntas; y mecanismos de cointervención: presencia necesaria del Corregidor en las Juntas, acuerdo del Señor y Juntas en la reforma del Fuero. O se acepte la propuesta nacionalista de interpretación de supremacía de las Juntas, que tanto desde una perspectiva de exactitud teórica como de observancia histórico-práctica, no parece poder admitirse), la obsolescencia de un sistema político que ignoraba a través del ejercicio mediatizado o dual de la soberanía, la unidad necesaria en toda forma política del Estado moderno según ha mostrado, entre otros Schmitt, y entre nosotros García Pelayo.

5. Carácter nacionalista de la Constitución española

Como ocurre con todas las Constituciones modernas unitarias, y en atención al proceso intelectual e histórico al que nos referimos al comienzo, la

Constitución española también es una Constitución nacionalista, pues la nación española no sólo aparece como titular exclusiva del poder constituyente, sino como el principio legitimador de todo el ordenamiento constitucional. La dependencia del principio legitimador explica la insistencia en la cualidad reputada esencial de la nación —su unidad— y la obsesión del constituyente en dejar clara la compatibilidad entre la comunidad total, «la patria común e indivisible de todos los españoles», y las unidades menores —nacionalidades y regiones—, compatibilidad estructurada en clara relación de superordenación en favor del primer término. Arrojemos un poco de luz sobre esta cuestión.

La nación española es un *prius* sociológico y emotivo, anterior y superior a la propia Constitución; ésta es justamente el producto de la voluntad de la nación en el ejercicio de su poder constituyente. Esto es lo que a mi juicio se ha querido decir en el artículo segundo, aun cuando, por mor de la insistencia en la característica reputada fundamental de la nación española, la Constitución aparezca basada no en la nación sino en su indisoluble unidad.

La consagración retórica de la unidad de la nación española, tan inevitable como se quiera por motivos políticos, aparece como una manifestación entre nosotros —todavía— de la creencia en el valor taumatúrgico de la Constitución, creencia contra la que nada ha podido la repetida inobservancia de nuestros textos constitucionales, con su reducción consiguiente a papel mojado.

El vínculo político que une a los españoles es el que corresponde a miembros de la misma nación que se ha organizado políticamente en su estado exclusivo. El Estado español es la personificación jurídica de la nación española, la forma jurídico-política que corresponde a la realidad socio-cultural de una comunidad diferenciada, que es posible distinguir intrínsecamente de las demás.

En el contexto de la conexión nación (comunidad cultural)-estado (forma política homóloga), inevitable en nuestra época impregnada por los valores legitimadores del nacionalismo, se comprende la importancia para el constituyente del concepto de España como realidad cultural e histórica. Admitir a homogeneidad de España equivale a la aceptación de la indivisibilidad de su correspondiente estructura política; y aceptar, asimismo, que pueda ser la destinataria exclusiva del afecto patriótico de los ciudadanos del Estado.

La unidad del Estado por consiguiente, no descansa en la existencia de autoridades comunes, sino que aparece como la proyección política de la homogeneidad espiritual de una comunidad que se siente vinculada afectivamente con las estructuras políticas que ha adoptado.

La convicción de que la única legitimidad posible es la nacional era compartida por todos los constituyentes, no importa sus discrepancias en su concepto de nación o en la identificación concreta de la misma; por ello admitir la existencia de un Estado común sin aceptar la realidad de un substrato nacional compartido —como querían, entre otros, los señores Barrera, Audet, Xirinachs, Letamendía y, hasta cierto punto, Arzallus, hubiera sido, en vista de la vigencia del principio de legitimidad nacional, hipotecar el futuro de la forma política común al desprotejerla de una legitimación cultural y afectiva fundamental.

La doble conciencia de la importancia del principio nacionalista (no es

posible fundamentar un Estado sin su correspondiente nación subyacente) y la de la precariedad —por lo menos en importantes sectores— del vínculo nacional entre los españoles; además de la permanencia de la creencia en los valores taumatúrgicos de las constituciones, a que antes nos referíamos, explican la obsesión de nuestros constituyentes por la unidad, indivisibilidad e indisolubilidad de la nación española.

6. *La autonomía y sus sujetos*

Pero la pauta organizativa establecida en la Constitución española se caracteriza no sólo por la rotundidad de su fundamentación unitaria, sino por la autonomía, esto es, la capacidad de autoorganización y de dictar normas propias, conferida a las partes que la componen (arts. 2 y 152). La nación española supone, en efecto, un nivel de integración que no ignora; antes al contrario, incorpora la variedad de sus diversos componentes. Manifestación de lo que señalamos es la declaración constitucional tantas veces recordada que concibe la nación española integrada por nacionalidades y regiones cuyo derecho a la autonomía y solidaridad entre ellas la Constitución reconoce y garantiza.

La capacidad normativa reconocida a las comunidades autónomas en que se constituyan las nacionalidades y regiones, confiere un carácter complejo al ordenamiento total jurídico español que plantea problemas de delimitación de competencias y de integración y resolución de conflictos importantísimos, pero que ahora no podemos afrontar. Recordemos sólo la primacía del principio de competencia sobre el de jerarquía normativa para explicar la estructura fundamental del ordenamiento (frente a lo que ocurre en el sistema unitario); la importancia de los principios orientadores y organizativos totales del ordenamiento (arts. 1 y 9.3); la vigencia de límites especiales de los ordenamientos regionales (arts. 138 y 139) y los derivados de exigencias explícitas de la Constitución (materias reservadas a leyes orgánicas o leyes estatales, etcétera); la supremacía del derecho estatal en materia de competencias no exclusivas de las regiones; y la cláusula del carácter supletorio del derecho estatal (art. 149.2 y 3).

Aquí sólo examinaremos los sujetos constitucionales de la autonomía: nacionalidades y regiones, así como la trascendencia jurídico-positiva de los mismos; de hecho, lo que a continuación digamos quedará centrado en torno al concepto de nacionalidad y su juego constitucional.

6.1. *Problemas suscitados por el empleo del término «nacionalidad»*

La utilización del término «nacionalidad» hubo de superar graves oposiciones derivadas de quienes achacaban al vocablo impropiedad o pensaban que su inclusión en la Constitución podría estimular innecesariamente las tendencias centrífugas de nuestro sistema político. Así, algunos señalaban la improcedencia del uso como sustantivo del término: nacionalidad sería cualidad o atributo de nación, pero no realidad diferente de ella; la utilización del vocablo

en el art. 2 oscurecía el sentido del término en el art. 11 como *status* jurídico de los ciudadanos españoles; o, sobre todo, advertían lo arriesgado de su empleo en cuanto que «nacionalidad» se utilizaba como eufemismo de nación, tiñiendo de contradicción o ambigüedad el art. 2, en el que al par que se acepta la unidad nacional se admitiría la pluralidad de naciones, posibilitando cualquiera que fuese la verdadera intención de los constituyentes, como señalaba Fraga, «la aplicación del llamado principio de las nacionalidades, con las inevitables consecuencias de un pretendido derecho a la autodeterminación y a un Estado propio».

Su empleo, finalmente, resultó, a mi juicio, afortunado, pues contribuyó a apaciguar las tensiones nacionalistas, demostrando la compatibilidad fundamental entre sus aspiraciones y la unidad del Estado español, sin que la claridad del constituyente dejase duda alguna de la arbitrariedad que suponía culpar a su empleo del reforzamiento del separatismo.

En efecto, independientemente de las reticencias que planteasen la recepción del término «nacionalidad», se posibilitaba con él la integración de aquellas comunidades que no se sentían cómodas con el modo de realizarse hasta el presente su inserción en el Estado español.

El reconocimiento de la realidad plurinacional española ponía punto final a «viejas querellas internas que sólo han servido a los enemigos de la democracia y la libertad» (Roca Junyent); haciéndose posible la aceptación desde posiciones integradoras de los nacionalismos periféricos. La admisión del término nacionalidades supone hasta cierto punto, dirá el diputado vasco, señor Arzallus, la legitimación del fin perseguido por el nacionalismo: «la defensa del ser y de los derechos de una nacionalidad concreta que forma parte, aunque no de forma satisfactoria, del reino o del Estado».

Acertadamente se vio en la inclusión del término la contrapartida exigida por los nacionalismos periféricos al abandono de reclamaciones separatistas. Así, indicaba el profesor Tierno, se trataría «de un compromiso para evitar que las regiones o nacionalidades rompieran definitivamente con el depósito permanente y unitario de España».

Exageradamente se ha señalado el pionerismo del constituyente español al acoger y dotar de relevancia jurídica positiva al concepto de nacionalidad. Tal primacía es discutible como luego veremos, pero, en cambio, no ofrece dudas el acierto con que se operó al establecer los perfiles sociológicos y jurídicos de dicha categoría. Ello constituirá, sin duda, una contribución importante española al Derecho constitucional comparado.

6.2. *Naturaleza y significado teórico-constitucional del término «nacionalidad»*

a) *Nacionalidad y región. La proyección jurídico-política de la nacionalidad.*—La caracterización general de la nacionalidad aparece establecida como sigue. Podríamos hablar de nacionalidad para referirnos a aquella comunidad con conciencia de su especificidad histórico-cultural y dotada de una cierta vocación política. Se trata, dirá el diputado Arias Salgado con envidiable precisión, «de comunidades de acusada personalidad cultural o histórica que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas median-

te la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía».

Contrariando sugerencias provenientes de varias procedencias la Constitución no considera a España nación de naciones, sino como una unidad superior de nacionalidades y regiones.

La Constitución contempla una única nación, la española, unidad superior, no inmediata, de integración compleja y de segundo grado, que es titular exclusiva del poder soberano constituyente.

La nacionalidad, a nuestro juicio, es concebida más que como sinónimo de nación como región cualificada. Si definimos la región como una unidad territorial dotada de cohesión e identidad propias, como «un área homogénea con características físicas y culturales distintas de las áreas vecinas», podríamos pensar en la nacionalidad como aquella región con acusada conciencia de su especificidad.

La Constitución no detalla los elementos que pueden servir de base a una comunidad autónoma para ser declarada nacionalidad o región; puesto que por sí sola la calificación de nacionalidad no genera ni definitiva ni provisionalmente *status* jurídico especial, ella queda remitida, con buen criterio, a la propia consideración de la comunidad autónoma. Con toda seguridad, serán exclusivamente las diferencias históricas y culturales, más que su propia voluntad, los criterios que operen a la hora de la autodefinition de las comunidades como nacionalidades.

Según indicamos, la claridad del constituyente alcanza no sólo al concepto general de nacionalidad, sino a la comprensión de las consecuencias jurídico-políticas del mismo.

La manifestación jurídico-política de la nacionalidad adquiere, en efecto, dos manifestaciones fundamentales: en primer lugar, la capacidad normativa —de autoorganización y autogobierno— reconocida a la nacionalidad que, por otra parte, no se distingue cualitativamente de la atribuida a la región, aparece concebida como la expresión y la garantía suficientes de su propia identidad. El *status* jurídico-constitucional de la nacionalidad no puede ser considerado en modo alguno la realización frustrada de la vocación nacional, esto es, su forma históricamente posible; ni mucho menos, como un estadio intermedio o provisional hacia el destino estatal, sino como el marco organizacional adecuado en el que todas las posibilidades nacionales de la comunidad caben ser realizadas.

Desde esta perspectiva puede recordarse que las reclamaciones secesionistas de una nacionalidad sólo son planteadas con un vigor socialmente relevante cuando en su seno se encuentra generalizada la impresión de que la propia identidad nacional no se halla asegurada. La aceptación para una sociedad culturalmente plural de este principio —que aparece asumido por el constituyente— es capital porque implica convertir la autonomía de amenaza para la unidad de la nación en su garante cualificado.

En segundo lugar, se realiza un rechazo del principio de la nacionalidad que implique la posibilidad del ejercicio por su parte de un derecho a la autodeterminación o la pretensión de un Estado propio; lo cual no es obstáculo para la utilización de la legitimación nacional a cargo de la única nación

admitida en el texto: la española; pues, como vimos, la Constitución recurre expresamente al poder legitimador y fundante nacionalista.

Como ya hemos indicado, el poder constituyente soberano sólo se atribuye a la nación española; a las nacionalidades se les reconoce y garantiza el derecho de autonomía, que es un poder de autoorganización derivado y relativo que opera en el marco, según vimos, trazado por el poder constituyente.

b) *Nacionalidad y nacionalismo. Orígenes políticos e ideológicos de la concepción no estatalista de la nacionalidad.*—Desde el plano del Derecho constitucional lo destacable en la actuación del constituyente español no ha sido tanto el empleo del término nacionalidad (que es utilizado en el Derecho constituicional socialista, en las Constituciones de la Unión Soviética y Yugoslavia en concreto, y cuyo concepto —si no el término— es, de otro lado, perfectamente conocido en el Derecho constitucional europeo, según puede verse en el informe de la Royal Commission sobre la reforma de la Constitución británica, o el art. 3 de la Constitución reformada belga), como que ha manejado una concepción de la misma que, al limitar la voluntad política de la nacionalidad, aparece como una corrección fundamental de la caracterización convencional de ésta.

La idea no estatalista de la nacionalidad adoptada por el constituyente es una muestra de la recepción entre nosotros de la crisis del concepto tradicional del nacionalismo, el cual se resistía a admitir que la realización plena de la potencialidad nacional no supusiese la posesión por parte de la nacionalidad de un Estado exclusivo.

La urgencia de revisar el concepto tradicional del nacionalismo ha sido puesto de manifiesto, en primer lugar, como consecuencia de las experiencias federales.

Como es sabido, en la raíz de muchos sistemas federales está la necesidad de encontrar una solución satisfactoria al problema de la convivencia entre nacionalidades.

El Estado federal, de hecho, ha sido concebido como la estructura política en la cual diferentes grupos incapaces de conseguir y mantener su propia independencia pueden preservar su identidad.

Así, por ejemplo, con el pacto de la Confederación canadiense se pretendió, además de otros objetivos de tipo económico y estratégico, impedir la absorción inglesa de la comunidad francesa. El éxito del federalismo suizo ha consistido, según es unánimemente reconocido, en la acomodación de cuatro nacionalidades, que al tener garantizado el respeto a su idiosincrasia cultural y al obtener sus miembros considerables ventajas de la Unión, no han sentido la necesidad de recabar su exclusivo Estado o agregarse al de sus vecinos connacionales.

La superación de la unidad nacionalidad-Estado propio, exponente de la crisis actual del nacionalismo tradicional, como decíamos, ha sido propiciada también desde importantes esfuerzos teóricos a los que obviamente no podemos aquí sino aludir precipitadamente: se trata de la aportación de Meinecke, al separar la *Staat-nation* de la *kultur-nation*; la concepción del Estado compuesto como garante de la libertad, de Acton (para quien el mejor Estado

es el que desecha el principio de la nacionalidad y es capaz de producir un vínculo común a varias nacionalidades); o el nacionalismo cultural de Bauer o los austromarxistas. Por no hablar del modelo catalán de concebir la unidad española entre cuyos teóricos se utilizaba un concepto de nacionalidad (Prat de la Riva y Cambó) muy parecido al del constituyente español.

Es importante recordar que el constituyente español no niega consecuencias jurídico-políticas al reconocimiento de la especificidad histórico-cultural; lo que hace es limitar el alcance organizativo y normativo de éstas.

Desde este punto de vista, la Constitución permite la realización de la vocación política de la nacionalidad, que aspira por medio de una adecuada organización política a consolidar y acentuar su propia identidad.

IV. NACIONALIDADES, REGIONES Y COMUNIDADES AUTONOMAS: ALCANCE JURIDICO-ORGANIZACIONAL DE ESTOS TERMINOS

En aparente contradicción con el importante significado que con toda justicia se ha conferido a la recepción del término nacionalidad en el artículo 2, se ha de destacar la nula trascendencia jurídico-organizacional del concepto en la Constitución. Se ha de señalar, en efecto, que el término nacionalidades no vuelve a aparecer en la Constitución y, sobre todo, que la distinción que cabe hacer entre comunidades autónomas de régimen común y comunidades de régimen especial no se corresponde formalmente con la de nacionalidades y regiones.

Por otra parte, la cualidad de comunidad de régimen especial no es referible inmediatamente a la condición de nacionalidad. Así, una comunidad puede definirse en su estatuto (art. 147) como nacionalidad y gozar de régimen común por no quedar incluida dentro de los términos de la disposición transitoria segunda o no haber conducido la iniciativa estatutaria a tenor del artículo 151.1.

Por el contrario, una comunidad autocalificada de región por su estatuto pero que haya utilizado los cauces de iniciativa del artículo 151, se equipara totalmente en cuántum de competencias y organización a las nacionalidades históricas, sin gozar ella misma de esta denominación.

Sin duda una cuestión importante es la de determinar el alcance de la diferenciación que, en torno a las cuestiones del procedimiento para obtener su estatuto (iniciativa, elaboración, tramitación, aprobación), estructura organizativa y cuántum de competencias, establece la Constitución entre las llamadas comunidades de régimen especial (art. 155 y disp. trans. 2.^a) y las demás. Para algunos autores tales diferencias suponen un régimen autonómico distinto, mientras que otros prefieren hablar de diferentes niveles de intensidad, pero dentro de una autonomía de la misma naturaleza.

A nuestro juicio, no cabe hablar de dos regímenes autonómicos cualitativamente diferenciados que supondrían el disfrute por parte de las comunidades especiales de autonomía política con potestad legislativa propia frente al carácter meramente administrativo de las comunidades ordinarias con atribu-

ciones —y órganos— exclusivamente ejecutivas, ya que no hay obstáculos jurídicos para que ambos tipos de comunidades dispongan de potestad legislativa.

La Constitución no atribuye expresamente capacidad legislativa a las comunidades de régimen ordinario (propriadamente hablando la Constitución tampoco confiere expresamente la misma a las comunidades especiales, aunque se la supone), pero no prohíbe que las mismas la asuman en sus estatutos; incluso cabe interpretar que lo prevé cuando habla, sin especificar, de la posibilidad de control por parte del Tribunal Constitucional de las disposiciones normativas con rango de ley de las comunidades autónomas (art. 153); o posibilita la atribución por las Cortes Generales a «todas o alguna de las comunidades autónomas» de la facultad de dictar normas legislativas; o por medio del artículo 149.3 establece la supremacía de las normas estatales en las materias no exclusivas de las comunidades. No se estaría, como ha señalado Jesús Leguina, ante un supuesto de verdadera exclusividad que no comprendiera la capacidad legislativa de las comunidades sobre el referido ámbito material.

La diferenciación de los regímenes autonómicos, además, no se propone con carácter definitivo, sino más bien con carácter provisional, pues, transcurridos cinco años y mediante la reforma de los estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar el ámbito competencial hasta equipararlo con el propio de las comunidades de régimen especial.

Ciertamente la Constitución no impone a las comunidades ordinarias esta transformación estatutaria —que puede referirse no sólo al ámbito y nivel de competencias, sino a su propia organización—, ni siquiera la aconseja, pero la permite. Sin embargo, y la precisión es importante, hay que recordar que el establecimiento de las condiciones y modalidades de reforma de los estatutos ordinarios (facilitando u obstaculizando su realización) depende sobre todo finalmente de la voluntad de las propias Cortes Generales que son quienes los tramitan como ley (art. 146).

De modo que si, como decíamos anteriormente, a pesar del diferente ámbito competencial de las comunidades ordinarias y las de primer grado, no puede hablarse de autonomías cualitativamente distintas, sí que existe entre ellas una importante especialidad derivada del modo de determinar su propio nivel y, sobre todo, de establecer sus garantías.

En efecto, en el proceso de obtención de sus estatutos las comunidades ordinarias intervienen exclusivamente en la fase de elaboración, pero no en la de tramitación parlamentaria y aprobación, de modo que las Cortes Ordinarias suplen casi más que completan, como ocurre en el supuesto normal de las comunidades especiales, el poder estatuyente territorial.

De otro lado, la Constitución, como veíamos, no ha garantizado a las comunidades autónomas ordinarias su intervención necesaria en el proceso de tramitación parlamentaria de la reforma de sus estatutos que, también contra lo que ocurre en el caso de las comunidades especiales, podrá llevarse a cabo sin su intervención ni consentimiento; salvo que en el estatuto ordinario se utilicen las posibilidades del 147.3.º

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

El origen de este trabajo —parte de un dictamen encargado por el Centro de Estudios Constitucionales, con cuya autorización se publica ahora— espero justifique la elementalidad de estas notas bibliográficas y disculpe las remisiones a otros estudios del autor. Por lo demás, son aquí de utilidad los repertorios bibliográficos de Luis Aguiar sobre «La Constitución española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 2 monográfico y núm. 60, y Miguel Herrero Lera sobre «La transición política», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 4.

El marco general del modelo centralista y su crisis (epígrafe I) puede elaborarse a partir de Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, 1972, y Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, tomo II, París, 1967, páginas 358 y sigs.; Ramón Martín Mateo, *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, y Eduardo García de Enterría, «La cuestión regional. Una reflexión», en *El País*, 21 al 26 de septiembre de 1976. El planteamiento del problema en la historia reciente española en Sebastián Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973. Las contribuciones catalana y vasca, respectivamente, al problema regional español en Jordi Solé Tura, *Catalanismo y revolución burguesa*, Madrid, 1970; Antonio Elorza, *Ideologías del nacionalismo vasco*, San Sebastián, 1978, y Juan José Solozábal Echavarría, *El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional*, 2.ª ed., San Sebastián, 1979. Algunas claves para la comprensión del distorsionamiento del debate centralismo versus regionalismo durante la transición posfranquista en Andrés de Blas Guerrero, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE-PCE», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, 1978; Enrique Linde, «La ideología regionalista», en *Las autonomías regionales*, Informes al Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977, y José Juan González Encinar, «Desarrollo del Título VIII de la Constitución», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 7.

El lector interesado puede completar el planteamiento de las cuestiones tratadas en este epígrafe I con el que se hace, a nivel general, en mi artículo «La forma de Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 60, y con referencia al caso español, en «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», que publiqué en *Sistema*, núms. 38-39, donde puede encontrarse, asimismo, ulterior bibliografía.

La aceptación de la ineludibilidad de la crisis del modelo centralista de organización política —según la argumentación realizada en el texto— no puede hacernos olvidar el desenfoco con que entre nosotros ha sido planteada, al acentuarse innecesariamente sus perfiles centrífugos. Ello ha supuesto una pérdida evidente de la legitimidad del Estado central, a quien pudo considerarse responsable de todo tipo de frustraciones y fracasos y la mitificación correspondiente de las autonomías que pasaban a tener virtudes casi taumáticas.

El planteamiento distorsionado de la crisis del Estado centralista fue posible, sin duda, por la acumulación de una serie de factores como la exacerbación franquista del centralismo; el protagonismo de los nacionalismos en la provocación de la crisis posfranquista; y, por último, pero no en último lugar, la pérdida de conciencia de clase de los partidos obreros que primaría la asunción por parte de los mismos de preocupaciones ajenas en principio a sus horizontes ideológicos —reclamaciones nacionalistas— pero con indudable capacidad de movilización popular; y se manifestó, en primer lugar, en una insuficiente apreciación del significado del centralismo español, que a pesar de sus errores, fue histórica e intelectualmente ineludible, una vez que producida la quiebra del antiguo régimen y trasladada la soberanía del monarca a la nación, se considere necesario para asegurar el protagonismo de ésta la consecución de su homogeneidad. Sobre esta tendencia se apoyará también la convicción de que los reductos del antiguo régimen y el caciquismo sólo serán dominados a partir del impulso racionalizador y modernizador procedente de un solo centro político.

El desenfoco de la crisis del modelo tradicional del Estado alcanza asimismo a lo que podemos llamar «regeneracionismo regionalista» que ha hecho concebir tantas expectativas

en la recuperación regional y que ha ocultado celosamente sus inconvenientes: riesgo de fractura del mercado interior; inviabilidad competitiva de las nuevas unidades regionales en lo económico y cultural; improvisación, carestía y deficiencias de los servicios y burocracias; por no hablar de los riesgos de la distribución de la cancha política con una prima al conservadurismo de los grupos nacionalistas cuyo protagonismo con la nueva redefinición de la legitimación política no se podrá evitar.

La problemática de la definición de la forma de Estado desde un punto de vista ideológico y territorial tiene ya una abundante bibliografía. Sobre el Estado social de nuestra Constitución son imprescindibles las lecturas de Manuel García Pelayo, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en M. Ramírez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979; Ramón García Cotarelo, «El régimen económico y social en la Constitución española», en *Lecturas sobre la Constitución española*, edición de T. R. Fernández, Madrid, 1979; Jaime Nicolás Muñiz, «La declaración de Estado social en la Constitución española de 1978», en *Libro-Homenaje a Manuel García Pelayo*, vol. I, Caracas, 1980; con una posición más cauta: M. Morisi, «Aspectos esenciales de la regulación económica en una Constitución: problemas fundamentales», en A. Predieri y E. García de Enterría, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980; Luis López Guerra, en *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1980, de Jorge de Esteban y Luis López Guerra. Sobre las posibilidades de la forma del Estado social y su vis expansiva son muy útiles E. Forsthooff, «La República Federale Tedesca como Stato di Diritto e Stato Sociale», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956, y Wolfgang Abendroth, «Sobre el concepto de Estado de derecho democrático y social tal como se formula en la Constitución de la República Federal de Alemania», en *Sociedad antagonica y democracia política*, Barcelona, 1973.

Con respecto a la caracterización territorial del Estado cabe mencionar como obra introductoria el libro de Juan Ferrando Badía, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, 1965. Planteamientos de conjunto y, por lo general críticos, se encuentran en Gumersindo Trujillo, «La regionalización del Estado», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, y «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional», en *Federalismo y regionalismo*, edición de Gumersindo Trujillo, Madrid, 1979; José Antonio González Casanova, «Los estatutos de las comunidades autónomas y el principio de autogobierno», en *Documentación administrativa*, núm. 182; también del mismo autor, «El Estado de las comunidades autónomas», en *Sistema*, núms. 38-39; Jorge de Esteban, «Constitución española y Constituciones europeas», en *Estado y sector público en España*; Jesús Leguina Villa, «Las comunidades autónomas», en *La Constitución española de 1978*, libro editado por Predieri y Enterría, anteriormente citado.

El inevitable carácter unitario, desde una perspectiva jurídica del Estado establecido en nuestra Constitución y que es consecuencia, en primer lugar, de la dificultad de admitir como un *tertium genus* al Estado regional o autonómico, que en realidad no pasa de ser una variedad o subtipo del Estado unitario cualificado por el cuántum de la descentralización y la garantía constitucional de la misma y en segundo lugar por la inequívoca localización del poder constituyente originario y constituido y la unidad proclamada del ordenamiento jurídico general español en nuestro texto, no debe hacernos olvidar que la descentralización efectiva de un sistema político no depende de la localización teórica de la soberanía en el mismo, ni del carácter originario o derivado de las fuentes de los ordenamientos producidos en su seno, sino de la cantidad y calidad de las decisiones jurídico-políticas tomadas por los poderes centrales o las instancias periféricas o regionales.

Así recordando los indudables rasgos federales de nuestra Constitución y aceptando la diferenciación establecida por Wheare entre *constitution* y *government* podríamos calificar a la organización territorial de nuestro ordenamiento de como Estado unitario altamente descentralizado que puede facilitar un juego político cuasifederal.

La temática abordada en el epígrafe II puede descansar en esta mínima bibliografía respecto de los supuestos histórico-sociales y las funciones de la forma federal en general, K. C. Wheare, *Federal Government*, Nueva York-Londres, 1947, en especial el capítulo «Some pre-requisites of federal government», también R. C. Watts, *Federalism and Multicultural Societies*, Ottawa, 1966; Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964.

Respecto a las experiencias (y teorías) de nuestro federalismo: José Antonio Maravall,

«El federalismo español», en *Historia* 16, núm. 9, 1977; Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español*, Madrid, 1967; Juan Ferrando, *La I República española*, Madrid, 1973; C. A. Hennessy, *La República federal en España*, Madrid, 1966; José Antonio González Casanova, *Federalismo y autonomía*, Barcelona, 1979; Juan J. Trías y Antonio Elorza, *Federalismo y reforma social en España*, Madrid, 1975.

Sobre las diversas manifestaciones de la capacidad del sistema federal puede verse mi trabajo «Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10.

Sobre la experiencia regional de la II República española, además del citado libro de Juan Ferrando, *Formas de Estado*; Santiago Varela, *Partidos y Parlamento en la II República*, Madrid, 1978, y el más reciente, de Adolfo Hernández Lafuente, *Autonomía e integración en la II República*. Sobre el regionalismo italiano: Claude Palazzoli, *Les Régions Italiennes*, París, 1966; Paladin, *Diritto Regionale*, Roma, 1979; Elio Gizzi, *Manuale di Diritto Regionale*, Milán, 1979.

El tratamiento que se hace en el texto sobre los rasgos federales de nuestra Constitución descansa en el artículo «Nación, nacionalidades...», en *Sistema*, núms. 38-39, cit., y en Luciano Vandelli, *L'Ordinamento Regionale Spagnolo*, Milán, 1980, en especial parte tercera, caps. III y X. Véase, asimismo, el estudio citado de Jesús Leguina en la obra editada por Predieri y García de Enterría.

La dependencia bibliográfica del apartado III es menor, pues éste se basa en buena parte en la construcción personal esbozada en el artículo citado de *Sistema*, núms. 38-39, sobre todo, por lo que se refiere a la caracterización del poder constituyente y sus consecuencias políticas y al concepto de nacionalidad y la proyección jurídico-política de la misma. Ahí encontrará el lector en ocasiones un desarrollo de lo aquí expuesto y desde luego las precisas referencias bibliográficas o parlamentarias.

Las alusiones a Jellinek, Kelsen y Pérez Serrano que se hacen en dicho epígrafe, apartado I, envían, respectivamente, a Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1970, pág. 474; Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, capítulo VI, Méjico, 1979, página 215, y Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, pág. 109.

La digresión sobre el régimen foral vasco se apoya en el capítulo IV de *El primer nacionalismo vasco*, cit., donde se da noticia de la literatura sobre el significado jurídico y la utilización política por el nacionalismo vasco del sistema foral.

Las alusiones a García Pelayo y Schmitt remiten, respectivamente, a «La idea medieval del Derecho», en *Del mito y de la razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968, y *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, págs. 56 y 63.

El epígrafe IV del apartado 5 acoge la idea de la función legitimadora del nacionalismo que desarrolla en «Problemas en torno al estudio del nacionalismo. Formación y crisis de la conciencia nacionalista», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17.

Sobre el carácter complejo del ordenamiento jurídico español (cuestión abordada en III-6-1) véase el capítulo VI del *Curso de Derecho administrativo*, I, de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. También A. Predieri, «Las fuentes del Derecho en la Constitución española», vol. cit., editado por A. Predieri y E. García de Enterría.

Sobre la coexistencia o conflicto en nuestro ordenamiento de los principios de competencia y jerarquía, véase Angel Garrorena, «Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, y J. A. Santamaría, «Las leyes orgánicas», en *Revista del Departamento de Derecho Político (U. N. E. D.)*, número 4, 1979. Propone una atractiva —y discutible— relación entre el ordenamiento jurídico general y los regionales Andrea Manzella, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en el libro citado de Predieri y García de Enterría.

La admisión por nuestra Constitución de la compatibilidad entre las lealtades nacionalistas aceptando la idea de la nacionalidad con su correspondiente proyección política, la autonomía, sin renunciar al valor legitimador de la nación española es una novedad de fuste que supone una aportación importante del constitucionalismo español y cuyo horizonte teórico merece ser analizado.

Para mí esta aportación es consecuencia de la crisis del concepto estatalista de nacionalidad pero implica, asimismo, una amortiguación de la idea convencional del Estado-nación que exigía de los ciudadanos una lealtad exclusiva.

De los supuestos y alcance de estos procesos me ocupo en «Problemas en torno al estudio del nacionalismo», cit., y con especial referencia a la problemática española en «Por

un nuevo concepto del nacionalismo: integración y conflicto de los nacionalismos españoles», en *Libro-Homenaje al profesor Tuñón*, y *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número 4 monográfico, dedicado a las autonomías.

Puede verse una discusión de la raíz nacionalista de algunos sistemas federales en «Nacionalismo y federalismo», cit., con referencias bibliográficas de los casos de Canadá y Suiza aludidos en el texto.

La aportación de Meinecke se encuentra en *Welbürgertum und Nationalstaat*, Munich-Berlín, 1915. Sobre el concepto de nacionalidad en lord Acton pueden verse sus *Ensayos sobre la libertad y el poder*, Madrid, 1959. Sobre la problemática del automarxismo se encuentran disponibles en castellano: B Boersner, *Socialismo y nacionalismo*, Caracas, 1965; H. Davis, *Nacionalismo y socialismo*, Barcelona, 1977; G. D. H. Cole, *Historia del pensamiento socialista*, tomo III, México, 1957 y, sobre todo, Manuel García Pelayo, *La teoría de la nación de Otto Bauer*, Madrid, 1979. Respecto de la teoría nacionalista del catalanismo, véase el libro de Jordi Solé Tura, *Catalanismo y revolución burguesa*, cit., y Jesús Pabón, *Cambo*, Madrid, 1952 y 1969.