

Norba. Revista de Historia, ISSN 0213-375X, Vol. 31, 2018, 327-346

EL DEBATE PARLAMENTARIO SOBRE LA DEFINICIÓN DE ESPAÑA EN LAS CORTES CONSTITUYENTES (1977-1978)

THE PARLIAMENTARY DEBATE ON THE DEFINITION OF SPAIN IN THE CONSTITUENT ASSEMBLY (1977-1978)

Santiago LÓPEZ RODRÍGUEZ

Universidad de Extremadura

Resumen

Las constituciones contemporáneas son modelos de referencia básicos para analizar los conflictos inherentes a las sociedades que regulan. Su importancia radica en que no son solo un documento legal de primer orden sino también histórico, fidedigno reflejo de una época y de unas circunstancias específicas. El presente trabajo se centra en los debates parlamentarios en el Congreso de los Diputados entre el 1 de julio y el 21 de julio de 1978 con el fin de analizar la opinión de los diferentes partidos políticos que formaron parte de la Transición española y su diferente concepción del Estado español así como el modelo de Estado que proponían en la Carta Magna. Con este fin se han consultado los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados en referencia al artículo 2 y el Título VIII así como fondos documentales del Archivo Gunther.

Palabras clave: Debate parlamentario, Constitución 1978, Transición española, federalismo, Estado regionalizado.

Abstract

Contemporary constitutions are basic reference models in order to analyze the inherent social conflicts they regulate. Not only are constitutions key legal documents but they also have a significant historical value. In this sense they are an accurate reflection of a specific period of time within a specific historical framework. This paper addresses the parliamentary debate in the Congress of Deputies from the 1st to the 21st of July 1978. The objective of this paper is twofold. On the one hand, it aims to contrast the different opinions had by the main Spanish political parties that participated in the Democratic Transition. On the other hand, the study focuses on the different conceptions of Spanish State as well as the model proposed for the future Magna Carta. The used bibliographic sources used were the Journals of Sessions of the Congress of Deputies, referring the 2nd Article and Title VIII, and the Gunther Archive.

Keywords: Parliamentary debate, Constitution 1978, Spanish Transition, federalism, Regional State.

1. INTRODUCCIÓN

A la muerte del dictador Francisco Franco Bahamonde el Estado español quedó en una especie de vacío. Si bien España dejaba de ser paradójicamente un Reino sin rey, la realidad es que no se conocía cuál sería la actitud de Juan Carlos I, nuevo Jefe de Estado. A diferencia de lo ocurrido en Grecia y Portugal¹, la dictadura española no fue derrocada, de ahí que la transición a la democracia tuvo que ser, necesariamente, un proceso de reforma hecho desde la propia legalidad de la dictadura franquista. En palabras del propio Torcuato Fernández Miranda: *De la ley a la ley, pasando por la ley*. Por esta misma razón el “acuerdo de mínimos” fue necesario entre las diversas fuerzas políticas participantes en el proceso constituyente; no obstante, en aras del consenso, se dejaron en el aire o para su posterior desarrollo una serie de cuestiones polémicas que concernían a la propia definición del Estado español.

Por consiguiente, muchas veces se ha criticado que la Constitución de 1978 pecaba de falta “brillantez”² o no resolvía problemas vigentes³, pese a lo cual hubo apartados en los que los términos utilizados fueron una verdadera muestra de ingeniería semántica buscando el consenso político con el fin de no soliviantar a los partidos que formaron parte del proyecto constituyente. Esta ambigüedad terminológica aparece magníficamente expresada en el artículo 2 de la Constitución que dice:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Es en este artículo⁴ donde se refleja, en mayor medida, el debate sobre la nación e identidad en España, [...] *pedra de toque de la democracia española* (Balfour y Quiroga, 2007: 88)

¹ La “revolución de los claveles” del 25 de abril de 1974 supuso para la prensa española un importante ejemplo de un país que, sin derramamiento de sangre (aunque hubo cuatro muertos), se abría camino a la democracia. Portugal ya no sería ese aliado que formaba un bloque dictatorial compacto en la Península Ibérica.

² D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres, presidente del Congreso, inaugura la sesión en la que se aprueba el texto en ambas Cámaras dando respuesta a la falta de brillantez: *Sí quisiera esta Presidencia, en un trámite final sin pretensiones, subrayar un aspecto quizá poco estimado de nuestro proceso constitucional: precisamente el de la modestia, e incluso humildad, con que sus actores han procedido. Modestamente, humildemente se ha intentado buscar en cada caso la fórmula posible, renunciando siempre a todo prurito de originalidad o de brillantez, y se ha optado, en muchos casos, por soluciones abiertas, no comprometidas, que sacrifican la elegancia de las fórmulas rotundas a la necesidad de respetar lo imprevisible de la historia. Esta ausencia de esplendor en nuestro proyecto constitucional, que ha sido tal vez el aspecto que mayores críticas ha originado, debería ser quizá el más elogiado, pues representa un claro testimonio de la honestidad con que se ha procedido. Si el derecho debe ser, como tantas veces se ha dicho, el lenguaje de una realidad política y social viva, nuestra Constitución no puede ser sino el lenguaje, a veces tímido, de nuestro poder constituyente, es decir, del pueblo, que puede pronunciar con energía su decisión de preservar ciertos principios básicos, pero que no puede ni quiere instaurar un repertorio de fórmulas cerradas como marco de su futuro político. Las abundantes remisiones a la ley y la multiplicación de salvedades, excepciones y vías alternativas no permiten seguramente considerar nuestra futura Constitución como un monumento ejemplar de elegancia jurídica; pero en nuestras concretas circunstancias históricas hubiera sido insensato esperararlo así e insensato, y además gravemente deshonesto, pretenderlo. Esta Constitución modesta, realista e ilusionada abre, sin embargo, muchas prometedoras Posibilidades a la imaginación y a la prudencia de nuestros políticos y a la ciencia y capacidad creadora de nuestros juristas* (DSCD, n.º 130, 31/10/1978).

³ En palabras del parlamentario de Alianza Popular y antiguo Ministro de Obras Públicas durante el franquismo D. Federico Silva Muñoz: *En todo caso, la interpretación semántica de los términos constitucionales no puede ser en ningún caso un enigma o una forma de enviar al futuro, multiplicado por mil, un problema que tenemos el deber de resolver nosotros y solo nosotros* (DSCD, n.º 103: 3796).

⁴ Si buscamos en otras obras constitucionales pretéritas en la historia española, observamos cómo en lo que se refiere al reconocimiento constitucional de la autonomía regional, al margen del Proyecto nonato de Constitución

o [...] verdadera piedra angular de la organización política⁵. La falta de definición conceptual que aparece de forma frecuente dentro del marco constitucional es fruto del deseo de no concretar aquellos conceptos que pudiesen herir las sensibilidades de ciertos sectores de la población; en el caso estudiado se trata de la indefinición de la naturaleza de España, polémica que había llevado a algunos parlamentarios a enfrentarse en enconadas diatribas.

Por esta razón los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados son fiel testigo de las distintas concepciones que se tenían –y se tienen– de España⁶. Gracias a esta fuente podremos apreciar las discrepancias entre los diferentes partidos políticos que componían la Cámara tras las elecciones del 15 de junio de 1977, primeras elecciones democráticas en España desde hacía más de 40 años.

El presente estudio, basado en los Diarios de Sesiones mencionados (en adelante abreviados como DSCD), abarca un espacio cronológico delimitado: entre el 1 de julio de 1978 y el 21 de julio del mismo año, fecha en la que es aprobado el texto del Proyecto en su conjunto⁷ por el Pleno del Congreso de los Diputados. Este estudio no tiene pretensión de totalidad, ya que analiza solamente una fuente de información dentro de la amplia documentación producida por las instituciones encargadas del proceso constituyente (Senado, Comisiones, Congreso de los Diputados...). Se circunscribe al debate al artículo 2 de la Constitución y el título VIII, pues examinar todos y cada uno de los artículos sería una titánica tarea que excedería con mucho el objetivo de este trabajo. No obstante, conscientes de que en muchos casos la opinión defendida en el Congreso no tiene por qué ser la misma que la que la persona posee al obedecer la disciplina del partido, se complementa la información del Diario de Sesiones con las entrevistas realizadas por Richard Gunther⁸.

2. LA COMPLEJA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 2

Ya hemos mencionado la vital importancia del artículo 2; cabía esperar que en su redacción definitiva se llevase a cabo un proceso de “selección racional”, es decir, un texto lo suficientemente amplio como para no contrariar a ninguno de los partidos políticos partícipes del proceso constituyente. De esta forma, el propio artículo 2 recibió importantes modificaciones a lo largo de su ratificación; así, el texto en el Anteproyecto Constitucional era: *La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran*. Sin embargo, esta definición no satisfacía a sectores del centro y derecha, por lo que en el debate

republicana y federal de 1873, solo la Constitución de 1931 constituye un precedente directo, más concretamente el párrafo tercero del art. 1: *La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*. Por otro lado, en el panorama internacional tenemos como ejemplos directos la Constitución italiana de 1947 y de la Constitución de Portugal de 1976 que constituyen un evidente influjo para nuestro proyecto constituyente pues ambas prevén la aplicación de autonomías como se demuestra en el art. 5 y art. 6 respectivamente.

⁵ Esta opinión dada por el diputado de UCD, José María Martín Oviedo (DSCD, n.º 103: 3803) era compartida por otros partidos políticos; así Tierno Galván decía *el tema que plantea el artículo 2 es el más importante de la Constitución* (DSCD, n.º 115: 4534) y Solé Tura *es el problema clave de esta Constitución* (*ibid.*).

⁶ Además de su destacado valor histórico, político y legislativo, estos no hacen sombra a la calidad retórica o literaria de algunos ponentes que responden con ingenio y agudeza intelectual en las Sesiones del Congreso ante los “ataques” de otros parlamentarios.

⁷ La votación tuvo como resultado 258 votos a favor, dos en contra y 14 abstenciones.

⁸ Para trabajar con los fondos documentales del Archivo Gunther nos comprometimos a seguir una serie de normas y cumplir los requisitos establecidos por la propia institución; por tanto, debemos respetar el anonimato de las personas entrevistadas y mencionar vagamente indicaciones del cargo político que ocupaban.

constituyente se presentaron enmiendas con el fin de modificar el texto y que fueron aceptadas por la mayoría del Pleno.

Será en la Comisión Constitucional del Congreso donde se dará la redacción definitiva, introduciendo elementos de refuerzo de la condición unitaria de la nación española como es el caso de *indisoluble unidad*, *Nación española*⁹ y *patria común e indivisible de todos los españoles*. La votación del Pleno del Congreso reveló el carácter consensuado entre las principales formaciones políticas de la versión finalmente aprobada (tras la modificación realizada por la Comisión Constitucional del Congreso): 278 votos a favor, 20 en contra y 13 abstenciones. En el Senado el resultado fue parecido: 140 votos a favor, 16 en contra y 11 abstenciones.

La introducción de estos términos nos retrotrae a un momento histórico, y es que se recupera así el concepto de ‘Nación Española’, una de las creaciones de los constituyentes de Cádiz de 1812, que ahora adquiere un carácter globalizador de todas las nacionalidades y regiones. En la Constitución late la idea de que España es una nación de naciones, una especie de “supranación” dentro de la cual nada impide el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Pero, para no agraviar a los sectores conservadores con esta posibilidad de autonomía que podría ser vista como una fuerza centrífuga (que podía desunir), se reconoce y garantiza la solidaridad como fuerza centrípeta que va a mantener la “indisoluble unidad”, contentando así a gran parte de las fuerzas políticas (Tamames, 2003).

No obstante, el artículo 2 no fue el único que trajo consigo una enorme polémica; su desarrollo en el título VIII de la Constitución, denominado “De la organización territorial del Estado”, produjo también importantes discusiones por tratarse del auténtico núcleo de toda la distribución territorial del poder político; así lo constata el diputado D. José Luis Meilán Gil que, como representante de UCD, comentaba:

[...] no me parece artificioso afirmar que este título VIII constituye una de las piezas claves de la Constitución. Más bien es un lugar común en el que coinciden todos desde distintas y aun opuestas concepciones, desde quienes en el actual texto avizoran peligros para la futura unidad de España, o desde quienes tienen dudas sobre su valor para resolver y pacificar definitivamente ese viejo contencioso que podría resumirse en la idea del pacto foral (DSCD, n.º 112: 4376).

El Título VIII se divide en capítulos de propósitos y longitud diferentes; podemos hablar de tres apartados diferenciados: en el primero (arts. 137, 138 y 139) se establecen los principios de carácter general sobre la organización del territorio del Estado; en el segundo se fijan los criterios básicos para la Administración Local de las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos (arts. 140, 141 y 142) y en el tercero, el más extenso de los tres, se trata el tema crucial de las Comunidades Autónomas (arts. 143 a 158).

Se constituye así un Estado concebido como un todo que comprende la Administración General (Gobierno, Cortes, sistema judicial) y que territorialmente tiene sus ámbitos bien definidos: municipios, provincias (50 más Ceuta y Melilla) y Comunidades Autónomas¹⁰. Cabe

⁹ En el Anteproyecto se decía “unidad de España” y no “de la Nación española”. No en vano el senador constituyente Julián Marías, filósofo y discípulo de Ortega y Gasset, comentaba para *El País*: *España ha sido la primera nación que ha existido, en el sentido moderno de esta palabra; ha sido la creadora de esta nueva forma de comunidad humana y de estructura política, hace poco más de quinientos años [...] Políticamente, las expresiones “Monarquía española” y “Nación española” han precedido largamente a “España” [...] Hasta hace unos días, el anteproyecto de Constitución recién elaborado arroja por la borda, sin pestañear, la denominación cinco veces centenaria de nuestro país.* MARÍAS AGUILERA, J.: “Nación y ‘nacionalidades’”, *El País*, 15/01/1978.

¹⁰ Respecto a estas últimas se han configurado diecisiete; de ellas, cuatro por la vía del artículo 151 (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía); once por la vía del artículo 143 (Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja,

destacar que los mecanismos para acceder a la autonomía son muy complejos, e incluso sibilinos¹¹, fruto de la tensión entre el centralismo y el ansia autonómica; razón por la que, para evitar “desobediencias” futuras en algunas Comunidades Autónomas, el Estado se reserva un dispositivo de control: el artículo 155 de la Constitución, hoy en día de nuevo en boga por las reivindicaciones soberanistas catalanas:

Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Y es que, pese a que todos los partidos eran críticos con el Estado centralista del franquismo, se daban ciertas reticencias por parte de muchos parlamentarios que no deseaban que se retomase el modelo constitucional de 1931, al que, de forma más o menos velada o sucinta, consideraban como un error histórico. De esta forma, a los ojos de la derecha, cualquier referencia a la Constitución republicana de 1931 podría provocar un rechazo en bloque. El Estado federal¹² era entendido por sectores de la derecha como el primer paso hacia la fragmentación del Estado español; por esta razón la Constitución de 1978 se basó en una amnesia deliberada tanto de la izquierda como de la derecha, es decir, los ponentes del proceso constituyente se convirtieron en “olvidadores” forzados, que no olvidadizos, con el fin de no hacer naufragar el proyecto constitucional. Uno de los defensores de esta ficticia amnesia fue uno de los “padres” de la Constitución y líder de Alianza Popular, Manuel Fraga, cuya intervención exponía magníficamente su opinión sobre cómo creía él que debía ser el preámbulo de la Constitución:

[...] breve, sucinto, no conflictivo y en el cual se evite el entrar en una filosofía que no nos puede ser común [...] dejando en paz a la Historia, porque si la Historia ha de ser el punto de partida de toda gran decisión que afecte al futuro, es muy difícil saber en qué momento hay que empezar a echarse, digamos, a nadar, porque algunos lo pondrían en el asesinato de Prim y otros, quizá, en el destronamiento de Wamba, que evidentemente fue un acto de notoria ilegitimidad (Constitución Española: Trabajos Parlamentarios, 1980, 2: 1753-1754).

De esta forma, cualquier referencia a la legalidad democrática, contra la que se había alzado un sector del ejército y la represión posterior, tenía que ser eliminada del texto; era parte del precio de crear un sistema democrático. De hecho, el pasado apenas hace acto de presencia en la Carta Magna por mucho que estuviera en las mentes de aquellos encargados en elaborarla¹³.

Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia, Baleares y Canarias); una, Navarra, por el “amejoramiento del fuero” (disposición transitoria 4) y una, Madrid, por la vía del artículo 144. Si Gibraltar entrase a formar parte del Estado español adquiriría autonomía a partir del artículo 144.

¹¹ Podrán ser Comunidades Autónomas (art. 143) *las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas.*

¹² El concepto de federalismo tiene su origen en la palabra latina *foedus*, que significa ‘pacto’ o ‘tratado’, es considerado como concepto normativo en el sentido de aquellas organizaciones políticas que combinan de alguna manera el autogobierno con el gobierno compartido. No se debe confundir este concepto tan amplio con el de Estado federal (federación).

¹³ Como ejemplo excepcional a este mutismo respecto al pasado tenemos a Enrique Tierno Galván, que en una elocuente apelación a la memoria histórica critica ese “borrón y cuenta nueva” que pretendían ciertos partidos. Para Tierno Galván olvidarse por completo del pasado es olvidarse de los que han sufrido sus consecuencias y lo menos que se merecen es que se les haga referencia. En LACASTA-ZABALZA, J. I.: *España uniforme. El pluralismo*

Y es que en el Congreso vamos a apreciar el esfuerzo constante por parte de los partidos políticos de plasmar aquel modelo de Estado que consideraban óptimo para España. Los dos modelos que reunían mayor número de seguidores eran, sin lugar a dudas, por un lado, el modelo de Estado federal y, por otro, el regionalizado¹⁴; ambos con matices importantes según qué partido político los defendiese. Lógicamente, aquellos partidos políticos que habían conseguido un mayor número de diputados en las elecciones de 1977 tuvieron más peso en la Cámara Baja a la hora de negociar con el resto.

3. EL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO

El procedimiento por el que se llevó a cabo la redacción de la Constitución entre el 1 de agosto de 1977 y noviembre de 1978 se vio determinado, fundamentalmente, por los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977. En estas elecciones Unión de Centro Democrático (en adelante UCD) fue el partido político vencedor al conseguir 165 escaños (de 350), lo que propició que sus intereses e ideario quedasen plasmados en mayor medida en el proceso de redacción de la Carta Magna. No en vano, el partido de Adolfo Suárez aportaba casi la mitad de los componentes de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas; por no hablar de que tres de los siete miembros que se encargaron de la redacción del anteproyecto constitucional (los denominados comúnmente como “los padres de la Constitución”) procedían de sus filas: Gabriel Cisneros Laborda, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón y José Pedro Pérez-Llorca Rodrigo.

Esta dispar representación podría sugerir un déficit democrático de partida en el proceso constituyente, pero, según Solé Tura, uno de los responsables del primer borrador, la Constitución era más democrática de lo que esta correlación de fuerzas políticas podía sugerir (Solé Tura en Peces-Barba, 1978: 28). Esto se debió a que, pese a la superioridad numérica de UCD, el grupo parlamentario presentaba divisiones internas y fue superado, al menos en la primera fase de las negociaciones, por las demandas más organizadas y unificadas de los partidos de izquierda y Minoría Catalana; tendencia que cambió cuando Alianza Popular (en adelante AP) y UCD empezaron a coordinar sus esfuerzos y plantear propuestas que podían ser aceptadas por ambos grupos (Balfour y Quiroga, 2007: 95).

enteco y desmemorializado de la sociedad española y de su conciencia nacional e intelectual, Pamplona, Pamiela, 1998, pp. 347-348.

¹⁴ En un Estado regional el doble nivel de gobierno es el resultado de un proceso de descentralización política a partir de un Estado previamente unitario, como es el caso español. Esta descentralización está constitucionalmente garantizada pero su alcance no es muy grande, ya que solo afecta al nivel ejecutivo y legislativo y no tiene por qué darse en todas las regiones que componen el Estado. La Federación simétrica, sin embargo, presenta dos niveles de gobierno que actúan de manera directa sobre sus ciudadanos con un alto grado de autonomía en sus respectivas competencias. La denominación de las subunidades federales varía según el país: Estados, provincias... y todas estas subunidades tienen una Constitución que no se puede modificar sin el acuerdo de todas o la gran mayoría de las partes. La diferencia fundamental con el Estado regional es la participación de las subunidades en la toma de decisiones que afectan al Estado, participación que está garantizada por una segunda Cámara compuesta territorialmente. Otra concepción aparte es el Federalismo asimétrico que presenta en gran medida las mismas características que las federaciones simétricas, pero se diferencia en el hecho de que las relaciones entre las subunidades y el Gobierno federal pueden variar mucho según la subunidad. Implica que se implemente algún estatuto especial para una o varias subunidades respecto a las otras. *Cfr.* WYNANTS, S.: “Capítulo II. Las reglas de juego de la democracia española”, en M. Barreda y R. Borge (coords.), *La democracia española: realidades y desafíos. Análisis del sistema político español*, Barcelona, Editorial UOC, 2006, pp. 67-133.

TABLA 1
 RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL 15 DE JUNIO
 DE 1977

<i>Candidaturas</i>	<i>Votos</i>	<i>(%)*</i>	<i>Escaños</i>	<i>(%)</i>
Unión de Centro Democrático	6.309.517	34,52	165	47,14
Partido Socialista Obrero Español	4.467.745	24,44	103	29,43
Alianza Popular	1.471.527	8,05	16	4,57
Partido Comunista de España	1.150.774	6,3	12	3,43
Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	870.362	4,76	15	4,29
Partido Socialista Popular-Unidad Socialista (PSP-US)	816.754	4,47	6	1,71
Partit Socialista Unificat de Catalunya	561.132	3,07	8	2,29
Pacte Democràtic per Catalunya (PDC)	514.647	2,82	11	3,14
Partido Nacionalista Vasco	296.193	1,62	8	2,29
Coalición Electoral Unió del Centro i la Democracia Cristiana de Cataluña (UCD-CD)	172.791	0,95	2	0,57
Esquerra de Catalunya-Front Electoral Democratic (EC-FED)	143.954	0,79	1	0,29
Candidatura Independiente del Centro (CIC)	67.017	0,37	2	0,57
Euskadiko Ezquerria-Izquierda de Euskadi (EE-IE)	61.417	0,34	1	0,29
Total	16.903.830		350	
Candidaturas restantes con votos pero sin escaños	1.374.255	7,52		
Total votos a candidaturas	18.278.085			

*Calculado en relación a los votos obtenidos por todas las candidaturas.

Fuente: Congreso de los Diputados. Disponible en: <<http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/>>.

No obstante, en la ponencia no participó ningún nacionalista vasco (sí catalán). La idea originaria era que Miquel Roca Junyent –nacionalista catalán– representase a ambos nacionalismos, pero el grupo vasco rechazó a Roca como portavoz inmediatamente y se retiró de la comisión constitucional, de modo que el PNV y otros diputados o senadores que formaron parte del Grupo Mixto intentaron, en vano, promover enmiendas una vez que la discusión se llevó a las Cámaras.

En el tema que nos incumbe –el artículo 2 y la definición de España en las Cortes Constituyentes– UCD y AP consiguieron que el texto constitucional no eludiese la definición de España, como sí lo había hecho la Constitución de 1931 que evitaba cualquier referencia a la nación; de hecho, si observamos los artículos 1 y 2 de la Constitución de 1978, nos queda claro que es la nación española la que constituye el Estado y crea la Constitución; es decir, implica que la nación española (en la tesis primordialista) existe como realidad objetiva metafísica totalmente independiente de la concepción de sus ciudadanos o de la voluntad de estos. Se deja entrever la enorme influencia de Ortega y Gasset en el pensamiento político y su formulación orgánica de la nación:

la Nación [...] es algo previo a toda voluntad constituyente de sus miembros. Está ahí antes e independientemente de nosotros, sus individuos [...] Es algo en que nacemos, no es algo que fundamos [...] (Ortega y Gasset, 1985: 62-63).

No obstante, en el primer borrador de la Constitución (influenciado en mayor medida por los partidos de izquierda) se recuperó la fórmula de la II República que utilizaba “España” como un concepto neutro y “pueblo español” con el fin de evitar el término nación. Pero al poco, AP y UCD se opusieron de forma tajante a estas denominaciones, movidos sin duda por la desconfianza a dejar el germen de una estructura federal que se estaba planteando como opción y el temor ante las concepciones de algunos nacionalistas que preferían quitar la palabra “España” por “Estado español”: diferencia enorme, pues implicaba que España no era una nación sino un Estado que contenía en su seno una pluralidad de naciones o pueblos que se consideran depositarios del poder político originario, es decir, que la soberanía del Estado es derivada y consensual, pero que los territorios que integran el Estado son, en definitiva, sus verdaderos titulares.

Por consiguiente, aunque observamos en los debates parlamentarios muchas críticas de los diputados de Alianza Popular a miembros de UCD (fundamentalmente por la inclusión del término “nacionalidades”), la realidad es que ambos partidos consiguen incluir los principios del nacionalismo español tradicional en el artículo 2, donde subyacen claramente las definiciones de nación e identidad propias del mismo.

No en vano UCD y AP fueron los que introdujeron el concepto de “Nación española”. En consecuencia, la nación española aparece como entidad orgánica, independientemente del grado de conciencia de la población que vive dentro de sus fronteras. Además, se defiende una serie de ideas de corte conservador al identificar la Monarquía como institución definitoria del Estado, reconocer el papel de la religión católica en la historia española y, las ya mencionadas, defensa de la unidad nacional y la naturaleza unitaria del Estado (siempre con la salvaguarda de las Fuerzas Armadas, defensoras de dicha unidad).

Pero no debemos caer en el extremo de afirmar que la Constitución de 1978 es expresión de un nacionalismo constitucional de corte españolista, pues el término “nacionalidades”, aunque ambiguo, fue una gran cesión por parte de UCD (que respetó el concepto, no así de AP que votó en contra).

Ciertamente, la redacción del artículo 2.º del dictamen es el resultado de trabajosos esfuerzos, primero de la Ponencia, después de la Comisión, motivados, sin duda, por el deseo de construir, encajar y hacer funcionar coordinadamente los dos ejes de cuya rotación, sin roces ni separaciones, ha de resultar la correcta institucionalización de la organización territorial del Estado en nuestra Constitución.

El texto incorporado al dictamen de la Comisión fue aprobado, como Sus Señorías conocen, por 27 votos a favor, rechazándolo los dos miembros de Alianza Popular y absteniéndose otros dos, los señores Letamendia y Gastón.

[...] Al asumir UCD, con plena responsabilidad política e histórica, la incorporación al texto constitucional de la palabra “nacionalidades”, mi Grupo lo hace valorando total y conscientemente el alcance de tal palabra; más exactamente, el alcance que cobra en el contexto de este artículo 2.º, verdadera piedra angular de la organización política que nuestra futura Constitución adelanta en el dictamen que ahora debatimos.

Unión de Centro Democrático se pronunció extensa y, a mi entender, claramente a este propósito cuando, en la citada sesión del 12 de mayo, de la Comisión de Asuntos Constitucionales, tuvo lugar el primer debate a propósito de la inclusión o exclusión del término que nos ocupa (Martín Oviedo, DSCD, n.º 103: 3803).

La aquiescencia entre la izquierda, centro y derecha en la definición de España se produjo con el fin de dar respuesta a esta delicada situación, conscientes del riesgo que podría entrañar una definición del Estado español que contrariase a ciertos sectores del todavía humeante franquismo y produjesen el temido “ruido de sables”. Por esta razón la Constitución deja margen

a una limitada remodelación de la arquitectura del Estado sin necesidad de reformar el texto, siempre que no atente contra los conceptos fundamentales mencionados¹⁵.

Sin embargo, a pesar de la arduidad técnica y política de la materia, creemos que aquí, a través del sistema que dibujan el artículo 2.º del proyecto constitucional y el título VIII que lo desarrolla, se ha conseguido un texto equilibrado que, salvaguardando en todo caso y a toda costa aquellos principios no susceptibles de debate, tales como la unidad del Estado, de la nación y de la soberanía, el principio de igualdad ante la oportunidad autonómica y el principio de solidaridad que ha de vertebrar cualquier planteamiento en estos temas, se concilian tales principios con un sistema complejo y flexible de acceso a la autonomía, obligado por la necesidad de acomodar el texto constitucional a nuestra diversidad regional.

Solo desde un reconocimiento franco y sincero de esa diversidad, solo desechando la tentación burdamente racionalista de atribuir un tratamiento geométrico a la vital heterogeneidad de dos pueblos, las regiones, los países de España, se puede cimentar con firmeza la consolidación pacífica de la unidad (Pérez-Llorca Rodrigo, DSCD, n.º 116: 4606).

En definitiva, UCD consiguió con la inclusión del término “nacionalidades” que comunistas y nacionalistas subestatales continuasen en las negociaciones constitucionales, pero se aseguró de despojarlo de toda implicación política, ya que se establece que existe solamente la nación española, afirmación tan rotunda que convirtió las “nacionalidades” en nada más que un concepto ambiguo que dejaba abierta alguna puerta pero cerraba muchas otras. Para los nacionalistas era una forma adecuada de referirse a un nacionalismo sin Estado, pero para UCD no era más que el reconocimiento de una trayectoria histórico-cultural de algunas regiones españolas (o “comunidades históricas”¹⁶) pero sin vocación de soberanía; lo que viene a simbolizar la diferencia entre la nación cultural (vascos, catalanes o gallegos) y la nación estatal (española). Una serie de ambages que, aunque reconocen la pluralidad cultural de España y las diferencias existentes en su interior, no habla jamás de autodeterminación y consagra la superioridad de la nación española frente al resto de realidades políticas que deben permanecer en un estado vegetativo.

El otro problema al que se enfrentó frecuentemente UCD fue el de los nacionalistas, principalmente con el grupo parlamentario vasco, ya que este defendía una concepción del Estado del tipo federal con derecho a la autodeterminación (frente al PSOE, PCE y nacionalistas catalanes que se contentaban mayoritariamente con un federalismo que no atentaba con la unidad de España). Pero tanto UCD como AP, que le dio siempre apoyo en este apartado, rechazaron en bloque las numerosas enmiendas propuestas por los nacionalistas subestatales que pretendían aumentar los márgenes de autogobierno de las futuras Comunidades Autónomas.

¹⁵ El Tribunal Constitucional ha subrayado desde sus primeras resoluciones que: *la autonomía hace referencia a un poder limitado. Autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución (STC 4/1981). El Estado queda colocado en una posición de superioridad tanto en relación a las Comunidades Autónomas como a los entes locales (SSTC 4/1982 y 76/1983).*

¹⁶ Un circunloquio empleado con el fin de no hacer mención explícita a aquellas regiones que obtuvieron, o estuvieron a punto de obtener, la autonomía durante la II República, y en las que un significativo número de ciudadanos creían compartir una serie de características comunes (lengua, historia, tradiciones...) y aspiraban a adquirir el derecho a gobernarse a sí mismos. Estos nacionalismos denominados “históricos” no son resultado del proceso de descentralización que trajo consigo la Constitución sino que se remontan al siglo XIX. Tras la dictadura, la legitimidad de estos movimientos salió reforzada gracias al inteligente discurso político (veraz o no) de lealtad a la II República y su postura ante el franquismo represor, con lo que adquirieron respetabilidad a nivel nacional e internacional gracias a su voluntad prodemocrática y pactista.

mas. Razones de seguridad nacional era la justificación esgrimida para que el Estado central mantuviera la potestad de intervenir en los Gobiernos regionales.

Pero de alguna forma UCD tenía que conseguir que los nacionalistas quedasen satisfechos con el texto constitucional, por lo que la siguiente concesión más importante fue recoger dos tipos de asimetrías jurídicas dentro de la Constitución. La primera tenía que ver con los diferentes “ritmos” de acceso a la autonomía: una vía rápida para las citadas “comunidades históricas” y dos ritmos distintos para el resto de regiones. No obstante, esto no era considerado como un gran privilegio, pues, según el modelo propuesto por UCD y aceptado por gran parte del PSOE, quedó instaurado en la Constitución un Estado de las Autonomías uniforme por el que todas futuras Comunidades Autónomas disfrutasen de las mismas competencias¹⁷ una vez aprobados sus Estatutos; una simetría entre las Comunidades Autónomas que a la larga serviría para provocar irritación entre los nacionalistas que deseaban que se plasmase la diferencia de su nación frente al resto de regiones.

La segunda asimetría consistió en el reconocimiento de los “derechos históricos” del sistema foral medieval, condición *sine qua non* para que el PNV apoyara el documento, o al menos no mostrase su rechazo al mismo. El PNV quería ir más allá en su visión del Estado, ya que deseaban que el reconocimiento foral estuviese fuera de la Constitución, es decir, como un derecho inviolable que no podía estar sujeto a modificaciones por parte del conjunto del pueblo español, a lo que UCD y AP se opusieron diametralmente¹⁸.

Los pactos con el PNV llegaron a un punto muerto ante la intransigencia de los sectores más radicales *jeltzales* y los miembros más inmovilistas de UCD, lo que provocó, en suma, que los partidarios del PNV se abstuvieran en el referéndum de 1978.

4. UN MODELO DE ESTADO DIFERENTE: LAS REIVINDICACIONES DE LA IZQUIERDA POLÍTICA

Si UCD y AP defendían un modelo de Estado basado en una descentralización administrativa controlada y que no alterase la unidad de España, en el otro lado del espectro político y con un planteamiento distinto encontramos al Partido Socialista Obrero Español, la segunda fuerza más votada en las elecciones de junio de 1977, cuyo éxito fue sorprendente al tratarse de un partido de izquierdas en una España que acababa de salir del franquismo. Sin embargo, una serie de factores decantaron la balanza a su favor: primero, el PSOE era una opción más moderada que el Partido Comunista Español cuyo mero nombre podría provocar la repulsa de amplios sectores de la población (no debemos olvidar que en el contexto político internacional proseguía la Guerra Fría, ni tampoco, la animadversión de Franco a los comunistas); el segundo factor era la desigual oposición a la dictadura ejercida por el PSOE a diferencia del PCE –que había desempeñado un papel protagonista en la lucha interna contra el franquismo–; y el tercero eran sus “caras nuevas” (como Felipe González), personas que habían nacido tras

¹⁷ Felipe González opinaba que debía haber un techo generoso y no cicatero en las competencias otorgadas por el Estado e igual a todas las autonomías. Ese marco de competencias tendría que estar acompañado de un marco de competencias intransferibles para el Gobierno central y de un marco de competencias compartidas (DSCD, n.º 112: 4382).

¹⁸ Alianza Popular se mostró abiertamente contraria al establecimiento de los fueros al considerarlos: *una profunda desigualdad entre los españoles y a una irritante desigualdad entre las distintas comunidades de España* (De la Fuente y de la Fuente, DSCD, n.º 116: 4556), pero su enmienda será rechazada por 251 votos en contra (de un total de 281).

la Guerra Civil y no tenían ese deseo revanchista sino que preferían realizar un “pacto de silencio”¹⁹ con el fin de modernizar España y no crear crispación en la sociedad española al mirar el pasado. Otro factor de difícil cuantificación era el apoyo de otros partidos socialistas existentes en Europa.

Todos los elementos mencionados permitieron que el PSOE se mostrase como un partido “nuevo” y moderado a los ojos de los españoles y que con su socialismo atrajera a una importante parte de la clase media creada con el desarrollo económico de los años 60.

La izquierda política antes desterrada tuvo que formarse en el “juego político”, comprender sus reglas y la importancia de forjar alianzas políticas así como acomodarse a la arquitectura del Estado. Con todo, el ideario del PSOE seguía vigente con un deseo de descentralización para convertir a España en un Estado federal que contemplase el autogobierno de las regiones y mantuviera la solidaridad entre ellas.

Pese a esto, tanto el PSOE como el PCE tuvieron que dejar al margen parte de su programa político. Buena prueba de lo anterior es que su postura inicial por la que contemplaba el derecho de autodeterminación de Cataluña, País Vasco y Galicia fue abandonada de forma discreta con el paso de los años²⁰; por no hablar de su visión republicana, en la que cedieron al poco de iniciarse las negociaciones.

De esta manera lo que primaba en el ideario socialista (y como se refleja en los Diarios de Sesiones) no era el concepto de nación española, ni la laicidad del Estado o la visión republicana sino la pugna por la futura estructura estatal. El desafío para el PSOE fue entonces la creación de un Estado descentralizado que pudiese compaginar unidad, solidaridad y autonomía en un mismo nivel (Peces-Barba, 1978: 12-13), puesto que el modelo franquista de nacionalismo centralista y excluyente había sido: [...] *el viento que ha sembrado las tempestades que ahora vivimos* (Peces-Barba, DSCD, n.º 103: 3800).

[...] Por consiguiente, la defensa de la existencia de diversas naciones en la comunidad superior de España y en el seno del Estado no es, a nuestro juicio, una peligrosa bomba de relojería para favorecer el separatismo, como se ha venido a decir.

La comunidad nación no conduce inexorablemente al Estado independiente, porque el Estado es del orden de las sociedades –que exige un fin a realizar– y no de las comunidades; la nación de naciones puede ser un solo Estado.

[...] Cuando se afirma de una manera voluntaria que no hay más que una nación, que es España, se está partiendo de la misma miopía del franquismo, porque las comunidades no se constituyen por la fuerza, sino por el libre asentimiento; y estamos haciendo más por la comunidad España los que defendemos esta tesis que los nacionalistas a ultranza, que desconocen la realidad de las agrupaciones humanas y que son, como decía antes, más separadores que los separatistas (Peces-Barba, DSCD, n.º 103: 3799).

[...] Hoy vivimos en España y en Europa una nueva andadura colectiva que pretende superar la idea perniciosa de que toda nación tiene que ser, necesariamente, un Estado in-

¹⁹ Como ya se ha comentado, este “pacto de silencio” o “amnesia colectiva” beneficiaba tanto a los conservadores como a los progresistas: a los conservadores les permitía mantener su concepto del Estado y nación españolas y, a la vez, presentarse ante la opinión de la sociedad como demócratas y, para los progresistas, era la única oportunidad para transformar la dictadura en una democracia sin que con ello se provocase una fractura de consecuencias imprevisibles.

²⁰ El PSOE partía de que todas las nacionalidades y regiones tenían derecho a romper amarras con el Estado español; ideología que, en buena parte, provenía del proceso descolonizador de mediados del siglo XX y que combinaba con el pragmatismo de intentar ganarse las simpatías de grupos nacionalistas. Cfr. BLAS GUERRERO, A. de: “El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 4, 1978, pp. 155-170.

dependiente, y la contraria, tan perniciosa como ella, de que no caben naciones de naciones en un Estado único (ibídem: 3801-3802).

Este deseo de un Estado descentralizado en el que existiese una armoniosa cooperación entre los “pueblos” de España se topó con la cruda realidad de los nacionalismos y de las reivindicaciones regionalistas de nuevas autonomías, de tal forma que la idea progresista de nación española sufrió un proceso de fragmentación que dio lugar a diferentes tendencias en la izquierda que aún perviven en la actualidad²¹.

Los socialistas reconocieron *a posteriori* que en su momento deseaban crear un Estado auténticamente federal aunque terminaron dando su apoyo a la formulación de “Estado de las Autonomías”, que implicaba que el equilibrio de poder solo permitía una solución a medio camino entre federalismo y “Estado centralista regionalizado”.

Se origina por este acuerdo una estructura cuasifederal²², si bien el sistema autonómico quedó, cuanto menos, poco definido y sus competencias abiertas. La aceptación, no sin reticencias, de una monarquía parlamentaria por parte de la izquierda parecía responder al deseo de no crear un conflicto y enfrentarse a los sectores de centro y derecha en aras de preservar la frágil semilla de la democracia. Renunciar a la visión republicana por parte del PSOE y PCE alteró, sin duda, firmes convicciones y programas emprendidos tiempo atrás²³.

Pero el Estado federal defendido por el PSOE, el PCE y los partidos nacionalistas que reconoce y aboga por la inclusión de las naciones o nacionalidades dentro de la Carta Magna entrevé una problemática futura y es que para los partidos regionalistas la inclusión del término nacionalidades crea, en su opinión, dos tipos de regiones: aquellas necesitadas o pobres, y aquellos territorios ricos y con privilegios, como expone Gómez de las Rocas del Partido Aragonés Regionalista:

Nadie siembra para no recoger la cosecha, y el concepto de “nacionalidades” es una semilla que ya empezó a dar sus frutos. Es mucho más que una simple palabra. Mi enmienda trata, por eso, de prevenir dos daños que son algo más que daños temidos: impedir de una parte que se quebrante la idea de la soberanía nacional y única, y, de otra, que se clasifiquen las regiones en prósperas y en deprimidas, en privilegiadas y en preteridas, con arreglo al aristocratismo territorial al que me refería esta mañana (DSCD, n.º 103: 3815).

Ante esta crítica, el Partido Socialista Unificado de Cataluña y Minoría Catalana²⁴ defienden la inclusión de un concepto amplio de nacionalidades por el que cualquier región

²¹ Dentro del PSOE observamos concepciones que reivindican formas totalmente distintas de concebir el Estado: desde un modelo simétrico entre las regiones basado en una gran descentralización en el que sin embargo solo se reconoce a la nación española, en segundo lugar, aquellos que entienden que sí existen naciones pero no niegan el nacionalismo español y, por último, aquellos que desean poner límites al modelo de descentralización y dar un paso más al eliminar el término “nación española” por el de “ciudadanía española”.

²² Es enormemente difícil definir con precisión al Estado español ya que presenta una fórmula híbrida que hace difícil encajarlo en los modelos previamente descritos. El Estado de las Autonomías estaría a caballo entre un Estado regional y un Estado federal por lo que para muchos autores se puede denominar como un “federalismo imperfecto”, “Estado regional” o “Estado federal con hechos diferenciales”. Cfr. RODRÍGUEZ-FLORES PARRA, V.: “El Estado Federal en el PSOE: de Suresnes a los pactos autonómicos”, en F. Archilés e I. Saz (eds.), *Naciones y Estado. La cuestión española*, Valencia, Universidad de Valencia, 2014.

²³ Solo el diputado de ERC Heribert Barrera Costa (famoso unos años más tardes por sus controvertidas declaraciones, algunas claramente racistas) y el senador independiente Lluís Maria Xirriacs i Damians (defensor a ultranza de un modelo confederal) solicitaron enmiendas para introducir la República.

²⁴ Coalición formada por CDC, PSC-R, UDC, EDC y ERC (13 diputados en total), tienen como portavoces a Miquel Roca Junyent (uno de los siete redactores del Anteproyecto de Constitución) y a Jordi Pujol Soley. En un principio se denominó Grupo Parlamentario de las minorías vasca y catalana. Partido formado con el fin de tener

pueda optar a esta categoría; elemento que choca sin duda con el deseo de que queden plasmadas las diferencias de las denominadas “comunidades históricas”. Esta antítesis se demostrará posteriormente cuando el resto de Comunidades Autónomas se asemejen en competencias a Cataluña; la equidad no agrada a ciertos sectores nacionalistas y provocará una radicalización del discurso que desea establecer diferencias con el resto de Comunidades “no históricas” con el propósito de conseguir una mayor autonomía e, incluso, conseguir la autodeterminación.

Con el fin de salvaguardar la unidad de España y evitar movimientos secesionistas o disgregadores, Alianza Popular propuso un párrafo nuevo para el artículo 163: *La unidad política de España y su integridad territorial son inmodificables* (Carro Martínez, DSCD, n.º 115: 4532)²⁵. Aunque la enmienda fue rechazada, el deseo es claro, introducir en la Constitución una cláusula de rigidez extremada para que la unidad de España y su integridad territorial no sean puestas en duda y *queden a salvo de cualquier veleidad constituyente futura (ibidem)*.

5. LA INDEFINICIÓN TEÓRICA DEL ESTADO ESPAÑOL. FEDERALISMO VS. REGIONALISMO

En los dos partidos políticos mayoritarios y grandes vencedores de las elecciones de 1977 observamos dos visiones diferentes del Estado español: por una parte, UCD y AP dan primacía a la concepción de que la soberanía radica en la nación española y, por tanto, el Estado se conforma de arriba-abajo, es decir, no es la voluntad de las regiones la que conforma el Estado español sino que es este, en la visión primordialista, quien reconoce la diversidad de las regiones y conforma un sistema autonómico para conseguir una mejor administración. Este modelo definido como “Estado regionalizado” reconoce, aunque sin discriminaciones, las peculiaridades de las diversas regiones españolas; así pues, es partidario de un simple proceso de descentralización regional combinado con el reconocimiento de la autonomía política para Cataluña y el País Vasco, pero sin ceder una serie de competencias estratégicas para el Estado o cualquier elemento que pudiera atentar contra la unidad de España²⁶.

Por todo ello, el Estado regionalizado presenta importantes diferencias respecto al modelo defendido por PSOE, PCE y las minorías vasca y catalana, puesto que se basa en que la autonomía no es soberanía. Mientras que la soberanía reside en el pueblo español (art. 1.2), la autonomía podría definirse como la capacidad de auto normarse y de autogobierno, es decir, es la capacidad de decisión de tipo político y jurídico. La autonomía es un poder limitado, como se observa en las sentencias del Tribunal Constitucional, congruente con la unidad total del ordenamiento jurídico y político, y que dispone de una haz de competencias o facultades

un grupo parlamentario propio ambas minorías nacionalistas ya que era la única forma de cumplir el requisito de reunir 15 diputados como mínimo para formar grupo. Posteriormente, esta norma se relaja ya que se aprueba en el reglamento definitivo que, si no se cumplían los 15 diputados, con tener más de 250.000 votos y el 15% de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en las que la candidatura se hubiera presentado (o el 5% de los emitidos en el conjunto de la nación) podría tener grupo parlamentario propio (*Reglamento del Congreso*, Título II, art. 23). Así, PNV y Euskadiko Ezkerra (EE) formaron por su parte Minoría Vasca y el resto Minoría Catalana.

²⁵ La enmienda defendida por Antonio Carro Martínez tuvo como resultado 129 votos en contra, 25 a favor, 112 abstenciones y un voto nulo.

²⁶ Algunos diputados de la derecha política establecían de forma deliberada conexiones entre las declaraciones teóricas “vagas” del proyecto constitucional de 1873 y la Constitución de 1931 como ejemplos de la posterior evolución hacia el separatismo. Afirmando que, cuando una declaración jurídica o política se convierte en *flatus vocis*, es decir, cuando se deja la puerta abierta al secesionismo, la realidad sociológica provocará que se atente contra la unidad nacional.

cedidas por el Estado, pero que en último caso debe respetar “el interés general de España” (art. 155).

Otro ejemplo de la limitada soberanía de las Comunidades Autónomas es que carecen de poder judicial propio, ya que los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades Autónomas se integran dentro de la estructura judicial central. En contraposición, la soberanía es un poder supremo, ilimitado y perpetuo para hacer leyes que no tendría las restricciones establecidas por la Constitución: la imposibilidad de federación entre Comunidades Autónomas, el interés general, la solidaridad entre las regiones, etc.

Pero, si bien no podemos decir que el modelo autonómico es estrictamente federal, menos sentido tendría considerarlo dentro del Estado unitario clásico. Y es que este está basado en la existencia de una única estructura centralizada de poder que no permite una separación vertical de potestades paralela a la división horizontal de poderes. En el Estado autonómico español, las autonomías dotadas de autogobierno detentan el poder legislativo y ejecutivo garantizados constitucionalmente. Cada Comunidad Autónoma tiene un ámbito de actuación que queda definido en los Estatutos de Autonomía y siempre supeditados a lo que establece la Constitución y sus leyes de desarrollo. Si colocásemos el centralismo y el federalismo en una balanza, sin duda la autonomía se inclinaría hacia el federalismo; así, muchos autores constitucionalistas y politólogos subrayan que, con sus peculiaridades, el Estado español es un Estado que contiene el germen del federalismo y camina hacia él²⁷.

Lo único que impidió una formulación clara en nuestro modelo de Estado fueron los numerosos supuestos sociopolíticos y la reminiscencia de la historia que imposibilitaron al constituyente español inclinarse claramente por alguno de los dos sistemas de organización de poder mencionados. Mas el desarrollo y traspaso de competencias han ido acentuando el carácter federal del Estado español que no se termina de desprender de características de un Estado unitario²⁸; esto es patente en que las Comunidades Autónomas carecen de un poder constituyente propio, a lo que se unen otros elementos como que el poder judicial es unitario, el Tribunal Constitucional es único, el derecho es unitario, los impuestos²⁹ más importantes, los grandes partidos políticos, etc. (López, 2006: 99-102).

6. CONCLUSIONES

La redacción del artículo 2 de la Constitución crea una de las mayores argucias de la misma, pues, si bien acepta la existencia inequívoca de la nación española, deja la puerta abierta al reconocimiento de los nacionalismos subestatales existentes e, incluso, por nacer. Una fórmula que defiende que los idearios y mitos de los nacionalistas españoles pueden coexistir con el de los nacionalistas subestatales, aunque debe prevalecer siempre la fórmula alemana de *Bundesrecht bricht Landesrecht*, o lo que es lo mismo, el derecho del Estado prevalece sobre el de las regiones (Entrevista C 41: 7).

No obstante, con el paso de los años, un alto cargo de UCD y posteriormente de AP comentaba lo que él consideraba el causante del descalabro de UCD y las deficiencias del sistema autonómico legado:

²⁷ Partícipes de esta teoría encontramos a Daniel J. Elazar, Eliseo Aja y Juan José Solozábal entre otros.

²⁸ Esta es la premisa de la que se puede partir si observamos lo dispuesto en el preámbulo, los artículos 1.2 y 2 de la Constitución y el título X referido a la reforma constitucional.

²⁹ Hablamos en términos generales, aunque con ellos no eludimos el hecho de que exista una capacidad fiscal propia y reconocida en las Comunidades Autónomas, sin olvidar el caso particular vasco y navarro.

Yo creo que la política autonómica fue disparatada, y fue dirigida primero por Pérez Llorca³⁰ y después por Martín Villa, y es una política autonómica consistente, en homogeneizar, o mejor dicho en generalizar la situación Catalana (sic) a todo el territorio español, cuando la reivindicación autonómica no era la misma en Cataluña que en otros sitios. Generalizar la situación catalana rebajando a su vez el techo Catalán (sic), con lo cuál (sic) era una solución autonómica que satisfacía mucho a los manchegos y los murcianos, respetabilísimos ciudadanos que jamás han tenido ningunas aspiraciones autonómicas, e irritaba mucho a los Catalanes y a los Vascos (sic), que eran los que tenían las aspiraciones (Entrevista C 31: 3).

[...] Mire, yo creo que las autonomías en las comunidades históricas, entiéndase cataluña (sic) el país Vasco (sic) y eventualmente Galicia y Navarra, eran absolutamente imprescindibles, imprescindibles. Personalmente creo que el error ha venido de generalizar el sistema, porque se ha creado una fórmula extraordinariamente compleja y extraordinariamente cara (ibídem: 8).

Sin duda se trata de un problema de difícil solución, en tanto que cualquier medida que supusiera una transferencia de competencias fundamentada en los derechos históricos provocaría, indudablemente, la contrariedad y el desacuerdo con el resto de regiones que alegarán que están siendo discriminadas. El establecimiento de cualquier grado diferencial entre territorios supone el rechazo de la parte no beneficiada y, además, podría provocar problemas mayores al no respetarse la “solidaridad” entre los españoles.

En los últimos años esta problemática aún perdura y, de hecho, se ha agravado. La globalización y la integración de España en la Unión Europea han erosionado las identidades singulares y los problemas emergentes avivados por la crisis económica y financiera iniciada en 2008 han provocado que los nacionalismos periféricos recobren fuerza, bien de forma puramente ideológica o como cortinas de humo para encubrir otros problemas acuciantes y sin resolver.

Por otra parte, la aceptación que el nacionalismo hace del federalismo es, a menudo, un beneplácito equívoco y táctico; un primer paso para el confederalismo³¹. En palabras de Juan José Solozábal, catedrático de Derecho Constitucional:

Con todo, el nacionalismo puede aceptar el federalismo en la medida en que le interesa una cierta simbología del federalismo. En el Estado federal se reconoce a los entes integrantes la condición de Estados, aunque no lo son soberanos [...] Los nacionalistas admiten el nacionalismo solo condicionalmente, a la espera, en fin, de una ocasión en la que plantear la reivindicación de la independencia.

Por su parte, Daniel J. Elazar, destacado experto en el federalismo, opinaba que nuestro sistema autonómico tiende hacia el separatismo y que por ello mismo debe ser corregido a través de una Constitución que establezca mecanismos de participación de los Gobiernos

³⁰ Para contrastar esta crítica se ha utilizado la opinión de uno de los aludidos, principal negociador con el sector catalán y vasco, que comentaba cómo uno de los elementos claves para entender el colapso de UCD fue la “traición” del PSOE en el debate autonómico. Según este alto mandatario de UCD para que el sistema funcionase debían existir diferentes niveles o grados de autonomía para que no todos los territorios fuesen como Cataluña y País Vasco; es decir, un modelo autonómico que debía atender a las necesidades de las regiones; no obstante, pese a que habían llegado por un acuerdo previo respecto al Estatuto Gallego con el PSOE, les sorprendió que en el Congreso los diputados socialistas dieran marcha atrás y Alfonso Guerra les atacase (Entrevista C 66: 6).

³¹ La mayor diferencia entre una confederación y una federación es que en la primera, los Estados integrantes son soberanos, en otras palabras, una confederación es un pacto entre varios Estados independientes que deciden unir sus fuerzas por un interés común, sea este militar, económico... La creación de una confederación no implica la creación de un Estado nuevo ya que la soberanía sigue perteneciendo a los Estados-nación que han decidido unirse, por lo que es la voluntad de los Estados el elemento fundamental de unión. Los Estado-nación pueden romper su pacto con el resto de Estados si así lo desean. Un ejemplo contemporáneo sería la Unión Europea.

autónomos con el fin de que las regiones formen parte de las decisiones que afecten a todo el Estado y así favorecer la integración entre todas las subunidades estatales. Para este prestigioso investigador es necesaria una verdadera Cámara de representación territorial constituida totalmente por representantes de las Comunidades Autónomas; además, se debe fomentar el gobierno compartido o, al menos, la representación de las regiones en otros organismos estatales como el Banco de España para que así sean oídos o tenidos en cuenta los intereses particulares.

Pero Elazar es enormemente claro en su planteamiento estatal: para él la única manera de que funcione nuestro Estado es la generalización de los autogobiernos y su uniformidad, por lo que rechaza el planteamiento de un federalismo asimétrico al considerar que solo razones históricas como las que se dan en el País de Gales o en Escocia, donde nunca se ha interrumpido cierto grado de autonomía, justifican la diferenciación de esas comunidades de las del resto del Estado. Y ese no es el caso español, donde el centralismo goza de una vieja implantación (Gavela, *El País*, 30/11/1980).

En suma, consideramos que España no debe conceder a las naciones subestatales un trato preferencial al igual que tampoco se deben dar respuestas simplistas que complazcan a la gran mayoría, el conocido como “café para todos”, que no resuelven el problema estructural de fondo. La solución no pasa por una mera definición de conceptos sino por un cambio de la arquitectura del Estado y para que esto se produzca debe darse un cambio ideológico de la sociedad: esta debe entender que el nacionalismo –incluido el español– no es nada más que un sentimiento, un elemento irracional que no puede guiar nuestra vida y mucho menos establecer separaciones o identidades exclusivas.

No existe una respuesta unívoca al problema actual, pero el inmovilismo no es la solución. Las reformas constitucionales no deben ser un elemento extraño en nuestra vida política; el ejemplo está a la vuelta de la esquina: países como Portugal, Alemania o Francia han reformado sus constituciones con el fin de insuflarles aire fresco.

Para no originar una revolución y asimilar las desviaciones dentro del Estado es necesario retomar el apotegma del genial escritor y filósofo Miguel de Unamuno: *el progreso consiste en renovarse*, idea que el pueblo español recogió con el refrán “renovarse o morir”³².

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 103, 04/07/1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 104, 05/07/1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 105, 06/07/1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 106, 07/07/1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 107, 11/07/1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 108, 12/07/1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 109, 13/07/1978.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 110, 14/07/1978.

³² Refranero multilingüe, Centro Virtual Cervantes, Gobierno de España.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 112, 18/07/1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 113, 19/07/1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 115, 20/07/1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 116, 21/07/1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 116, 21/07/1978.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 130, 31/10/1978.

Entrevistas realizadas por Richard Gunther:

- JN 8210. G86 B2-B3 (junio 1981).
- JN 8210. G86 B4-C66 (1984).
- JN 8210. G86 B1-78 (junio 1978).
- JN 8210. G86 B4-C41 (junio 1983).
- JN 8210. G86 B4-C44 (junio 1983).
- JN 8210. G86 B3-C31 (junio 1983).

MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS DE PRENSA

AA.VV.

(1977): *Reflexiones sobre el ser de España*, Madrid, Real Academia de la Historia.

ARCHILÉS, F. y SAZ, I. (eds.)

(2014): *Naciones y Estado. La cuestión española*, Valencia, Universidad de Valencia.

BALFOUR, S. y QUIROGA, A.

(2007): *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición*, Barcelona, Península.

BARREDA, M. y BORGE, R. (coords.)

(2006): *La democracia española: realidades y desafíos. Análisis del sistema político español*, Barcelona, Editorial UOC.

BLAS GUERRERO, A.

(1978): “El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 4, pp. 155-170.

BON, P.

(2003): “La Constitución española en el marco del constitucionalismo contemporáneo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 23, n.º 69.

BURDIEL, I.

(1998): “Myths of Failure, Myths of Success: New Perspectives in Nineteenth-Century Spanish Liberalism”, *Journal of Modern History*, n.º 70, pp. 892-912.

CARR, R.

(1983): *España: de la Restauración a la democracia, 1875-1980*, Barcelona, Ariel.

DELGADO-IRIBARREN, M.

(2005): *Sinopsis del artículo 2*, Letrado de las Cortes Generales, junio. Disponible en: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>> [consulta: 23/08/2015].

DONÉZAR DíEZ DE ULZURRUN, J. M. *et al.*

(2008): *Historia de España: Contemporánea. Siglos XIX y XX*, Madrid, Sílex, vol. 5.

FERNÁNDEZ MIRANDA, P. y FERNÁNDEZ MIRANDA, A.

(1995): *Lo que el rey me ha pedido. Torcuato Fernández-Miranda y la reforma política*, Barcelona, Plaza y Janés.

FERRANDO BADÍA, J.

(1978): “Ante el proyecto constitucional”, *El País*, 05/11/1978.

FUSI, J. P.

(1985): “El boom económico español”, *Historia 16*, n.º 34, pp. 1-31.

GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.)

(1992): *Economía española de la transición y la democracia 1973-1986*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

GARCÍA JURADO, R.

(2009): *La teoría de la democracia en EEUU: Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls*, México, Siglo XXI.

GARCÍA MIRANDA, C. M.

(1998): “La unidad en el concepto de ordenamiento jurídico de Santi Romano”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 2, pp. 287-297.

GARCÍA PELAYO, M.

(1995): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.

GAVELA, D.

(1980): “El sistema autonómico español tiende al separatismo”, declaraciones de Daniel J. Elazar en el CITEP (Centro de Investigación y Técnicas Políticas), *El País*, 30/11/1980.

GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.

(1965): “La idea de Constitución en Karl Loewenstein”, *Revista de estudios políticos*, n.º 139, pp. 73-98.

GONZÁLEZ URDANETA, L.

(2010): “Franco ha muerto, Juan Carlos ha llegado: Representación, lectura y perspectivas del cambio político en España (*Le Monde* y *Le Figaro*, noviembre y diciembre 1975)”, *Quórum académico*, vol. 7, n.º 2, pp. 89-111.

GRIMALDOS, A.

(2004): *La sombra de Franco en la Transición*, Madrid, Oberon.

HERNÁNDEZ, L.

(2011): *Teoría de la Constitución-Karl Loewenstein (síntesis)*, CAINDEAD [en línea]. Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/58663478/Teoria-de-La-Constitucion-karl-Loewenstein#scribd>> [consulta: 15/06/2015].

HERRERO DE MIÑÓN, M.

(2007): “Los derechos históricos y el principio pacticio”, *Ivs Fvgit*, n.º 15, pp. 35-54.

JÁUREGUI, G.

(1998): “Estado, Soberanía y Constitución: algunos retos del derecho constitucional ante el siglo XXI”, *Revista de Derecho Político*, n.º 44, pp. 45-74.

LACASTA-ZABALZA, J. I.

(1998): *España uniforme. El pluralismo enteco y desmemorializado de la sociedad española y de su conciencia nacional e intelectual*, Pamplona, Pamiela.

LÓPEZ PINTO, R.

(1983): “Actitudes políticas y comportamiento electoral en España”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 34, pp. 9-40.

LÓPEZ PORTAS, M. B.

(2006): *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*, Tesis, Universidad de Santiago de Compostela, 27 de noviembre.

MARÍAS AGUILERA, J.

(1978): “Nación y nacionalidades”, *El País*, 15/01/1978.

MARTÍN DE LA GUARDIA, R. y PÉREZ SÁNCHEZ, G. A. (dirs.)

(2012): *España y Portugal, veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

MARTÍN GARCÍA, Ó. y ORTIZ HERAS, M. (coords.)

(2010): *Claves internacionales en la Transición española*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

MORÁN, G.

(2009): *Adolfo Suárez: ambición y destino*, Barcelona, Debate.

MORENO LUZÓN, J. (ed.)

(2007): *Construir España. Nacionalismo español y procesos de nacionalización*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MORODO LEONCIO, R., O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (eds.)

(1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

(1978): “Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional”, *Revista de Derecho Político*, n.º 1, pp. 5-17.

ORTEGA Y GASSET, J.

(1979): *España invertebrada*, Madrid, Espasa-Calpe.

(1985): *Europa y la idea de nación*, Madrid, Alianza Editorial.

PALACIOS, J. y PAYNE, S. G.

(2008): *Franco, mi padre*, Madrid, La esfera de los libros.

PANIAGUA, J.

(2009): *La transición democrática. De la dictadura a la democracia en España (1973-1986)*, Madrid, Anaya.

PAYNE, S. G.

(1967): *Politics and the Military in Modern Spain*, Oxford, Oxford University Press.

PECES-BARBA, G. et al.

(1978): *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Edicions Taula de Canvi.

PÉREZ BUSTAMANTE, C.

(1969): *Compendio de Historia de España*, Madrid, Atlas.

PÉREZ DEL SOLAR, P.

(2013): *Imágenes del desencanto: Nueva historieta española 1980-1986*, Madrid, Iberoamericana Editorial Vervuert.

POWELL, C.

(1995): *Juan Carlos, un rey para la democracia*, Barcelona, Planeta.

REDONDO RODELAS, J.

(2002): *Estructuras electorales, conflicto de revisión y representación política en las democracias avanzadas: manifestaciones e influencias en la Constitución de 1978*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

RINGROSE, D.

(1996): *Spain, Europe and the "Spanish miracle": 1700-1900*, Cambridge, Cambridge University Press.

SARTORIUS, N. y SABIO, A.

(2007): *El final de la dictadura: la conquista de la democracia en España (noviembre de 1975-junio de 1977)*, Madrid, Temas de hoy: Historia.

SOLOZÁBAL, J. J.

(2015): "Federalismo y nacionalismo en España", *El País*, 02/07/2015. Disponible en: <http://elpais.com/elpais/2015/06/24/opinion/1435157256_754114.html>.

SOTO CARMONA, Á.

(2005): *Transición y cambio en España: 1975-1996*, Madrid, Alianza Editorial.

TAMAMES, L. y TAMAMES, R.

(2003): *Introducción a la Constitución Española*, Madrid, Alianza Editorial.

THRELFALL, M.

(2000): *Consensus Politics in Spain. Insider Perspectives*, Bristol, Intellect.

TODOROV, T.

(1991): *Nosotros y los otros: Reflexión sobre la diversidad humana*, México, Siglo XXI.

VERDÚ, P. L.

(1978): "La singularidad del proceso constituyente español", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 1, pp. 9-28.