

## NACIONALIDADES Y REGIONES PARA LA CONSTITUCIÓN

Bartolomé Clavero

La Constitución de 1978 entra en vigor el 29 de diciembre de ese año, el mismo día de su publicación en la prensa oficial. Trae una nueva, profundamente nueva, estructura territorial del Estado. En tal momento no está por supuesto aún implantada, pero ya existe normativamente. Ya se tienen las directrices que habrán de presidir y los mecanismos que habrán de activarse para su obligada puesta en pie. La nueva estructura ya se encuentra ahí perfilada. Me dispongo a exponerla. Si resulta un tanto de ficción por no guardar mucho parecido con la realidad actual, a la reflexión y al juicio de quien me lea queda apreciarlo, proceder a la comparación y extraer sus consecuencias. Yo voy limitarme a contar lo que figura en el texto constitucional sobre estructura territorial\*.

Empecemos por una constatación negativa: no hay en la Constitución un modelo acabado de estructura territorial. Empieza por hacer referencia al asunto en más de una ocasión. No todo lo que interesa al respecto se contiene en el título correspondiente, el octavo, dedicado a Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades, pero que de lo que el mismo se ocupa prácticamente es de éstas últimas como lo más novedoso. Diseña un complejo de instituciones con miras al acceso a una autonomía territorial y a su organización y desempeño. Ahí tendremos fundamentalmente que mirar.

No sólo ahí empero. Tanto al comienzo de la Constitución, en su Título Preliminar, como a sus finales, en algunas Disposiciones Adicionales, otras Transitorias y una Derogatoria, se registran pronunciamientos importantes para la implantación de la nueva estructura territorial. En ningún momento la Constitución relaciona esta serie de determinaciones entre sí ni hace por articularlas con el título específico, el octavo, pero esto es precisamente lo que intento hacer aquí. Vayamos por partes comenzando por los pronunciamientos de principios y de finales de la Constitución importantes para las autonomías a fin de acudir acto seguido al título donde se les regula.

En el Título Preliminar, el artículo segundo de la Constitución “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”. Situada en el frontispicio, parece una distinción que habría de resultar de alcance. Las categorías de

---

\* Charla dada el 9 de octubre del año en curso, 2017, por invitación de la Asociación para el Diálogo (asociacionparaeldialogo.es). En el coloquio subsiguiente ejercitamos el juicio y la reflexión en común.

referencia, la de nacionalidad y la de región, no se definen. Ni se ofrece ningún criterio o alguna pista para identificar cuáles sean las nacionalidades y cuáles, las regiones. Habrá de estarse ante todo al significado mismo de las palabras. Región se refiere, sin ulterior cualificación propia, a territorio de cierta extensión, algo más que una mera localidad, del cual así se predica un derecho a la autonomía. Nacionalidad es concepto que en cambio denomina una comunidad humana con título propio, por las características que sean, a la misma autonomía. Una región será autónoma porque la Constitución lo determina; una nacionalidad, porque cuenta con un derecho propio que viene así a ser reconocido por la Constitución.

Al final de la Constitución, una primera Disposición Adicional proclama que “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. Se hace con esto una referencia más explícita a la existencia de casos dotados de derecho propio a la autonomía, diciéndosele histórico, anterior con creces a 1978. Foral es adjetivo de fuero y fuero significa derecho histórico, un derecho precedente a la Constitución.

Queda implícito que, como hay territorios con derecho histórico, los habrá sin él, pero ésta es una distinción que no se relaciona con la ya formulada entre nacionalidades y regiones. Esta vez hay un criterio para identificar cuáles sean los territorios con derechos históricos. Son los dichos forales, lo que no resulta del todo concluyente. La misma Constitución, en su título específico sobre autonomías, se refiere a “derechos forales”, en este punto para reconocer competencias sobre materia civil (familia, propiedad, sucesiones, contratos...), sin concretar nada sobre cuáles sean los casos interesados (art. 149.1.8). De todos modos, ahí se tiene otra distinción, ésta entre territorio foral y territorio no foral, que habrá de ser relevante.

En la Disposición Transitoria segunda de la Constitución se dispone que “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía” tendrán ahora el camino más expedito a un grado máximo de autogobierno, eximiéndoseles de una reiteración de dicha misma forma de iniciativa mediante referéndum. Por lo que se dice, pueden ahora identificarse los casos. Se trata de Cataluña. País Vasco y Galicia pues fueron los que celebraron dichos plebiscitos afirmativos durante la Segunda República. La Constitución no hace referencia a ésta, pero así está también reconociéndose un título histórico adicional a la autonomía, en este supuesto concretamente republicano. Si esto pudiera guardar alguna relación con la condición de nacionalidad, tampoco es cosa que se clarifique por la Constitución.

Tenemos finalmente, fuera del título específico, una Disposición Derogatoria con un pasaje de este tenor: “En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos, se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876”. Fueron leyes que afectaron negativamente a una autonomía histórica, considerada foral, de dichos territorios vascos. Aunque la Constitución tampoco haga la conexión, así, derogando leyes adversas, se refuerza la adicional de reconocimiento de derechos históricos en lo que respecta a los referidos territorios, los forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Pasemos al título específico, el octavo. Aquí no nos interesan sus pormenores, bastantes además transitorios aunque se contengan en el cuerpo de la Constitución. Nos importa el sistema de Comunidades Autónomas que se perfila. Y lo primero que ha de subrayarse es que responde al mismo principio de distinción que impera entre los prolegómenos y las adicionales, aunque nunca, como ya sabemos, la Constitución haga por relacionar sus diversos momentos de aplicación, el de la nacionalidad, el de la foralidad y, ahora, el del régimen sustantivo de las autonomías. El signo de la distinción entre supuestos es lo que opera en esta materia a todo lo largo de la Constitución. Dicho en forma negativa, no hay en toda ella base alguna, por mucho que se le escudriñe, para un régimen homogéneo de autonomías territoriales.

En el cuerpo de la Constitución la distinción se formula entre dos especies de autonomía que suelen identificarse por el número de sendos artículos que las contemplan. Tenemos así una autonomía 143, de entidad más administrativa, y la autonomía 151, de entidad más política. A los efectos más aparentes, se diferencian por los trámites de acceso y por el ritmo de la asunción de competencias. Por tratarse de cuestiones más bien transitorias, ninguna de ellas es esencial.

Los trámites de acceso son mucho más exigentes para la autonomía 151. En cuanto a competencias, una especie y la otra de autonomías, conforme a las previsiones de la Constitución, pueden acabar alcanzando un acervo muy similar, nunca en todo caso un nivel igual. Baste pensar que la atención referida a la foralidad en el artículo 149.1.8 y en la disposición adicional primera permite un empoderamiento en materia, como hemos dicho, civil y, como veremos, en la fiscal, fuera de alcance para las autonomías no forales. Advirtamos también que esta distinción no coincide con la existente entre autonomía 143 y autonomía 151. Ésta entraña diferencias más de fondo.

La diferencia fundamental entre una y otra radica en la naturaleza de los respectivos procesos de acceso y en el rango del Estatuto de Autonomía resultante. En términos comparativos, el proceso 143 es de carácter administrativo mientras que el proceso 151 lo es de una naturaleza que debe calificarse de política. La voz cantante para el acceso a la autonomía en el primer supuesto corresponde a las instancias municipales y provinciales; en el segundo, el 151, a los parlamentarios del territorio. Éstos, diputados y senadores de las provincias interesadas, forman una Asamblea de Parlamentarios para elaborar el proyecto de Estatuto de Autonomía y designan a continuación una delegación ante la Comisión Constitucional del Congreso “para determinar de común acuerdo” el texto final que ha de someterse a referéndum de la ciudadanía del territorio. De previsiones constitucionales sobre algunas incidencias del proceso no hace falta que aquí nos ocupemos (art. 151.2).

A la autonomía 143 se llega en cambio por un proyecto elaborado con concurrencia de las Diputaciones provinciales, o de órganos interinsulares en su caso, junto a los parlamentarios del territorio así como mediante el procedimiento legislativo ordinario de determinación de las Cortes Generales sin concurrencia de representación territorial (art. 146). El Estatuto 143 es una ley orgánica como tantas otras leyes orgánicas previstas por la Constitución. El Estatuto 151 resulta en cambio una norma singular sin parangón con ningún tipo de ley.

El Estatuto de Autonomía resultante en el supuesto 151 es una norma realmente extraordinaria. No es una mera ley orgánica. Es un instrumento bilateralmente acordado por la Asamblea parlamentaria del territorio y por una comisión de las Cortes Generales con el refrendo de la ciudadanía correspondiente. Dicho de otro modo, es una norma pactada. La Constitución no la califica con ninguna denominación especial, pues Estatuto de Autonomía, “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147.1), es designación común para todos los casos de autonomía territorial, pero resulta evidente que el Estatuto 151 es una norma de naturaleza distinta al Estatuto 143. Es ante todo bilateral. Marca una relación de fondo confederal entre el Estado y la Comunidad del caso. No hay federalismo general, pues el Estatuto 143 no presenta ningún rasgo de este tipo, pero hay relaciones de este carácter en términos de bilateralidad entre el Estado y cada Comunidad 151.

Hay más. La Constitución contempla una estructura política paraestatal, con parlamento y gobierno, para la Comunidad 151, no para la Comunidad 143. Así se

consigna en el artículo 152.1: “En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros”.

No hay ninguna previsión similar para el supuesto de la autonomía 143. Tampoco es que la Constitución impida la generalización de esa estructura autonómica. Incluso más. Hemos dicho que contempla un horizonte de progresiva asunción de competencias por parte de las autonomías 143. En este diseño constitucional, aunque nada se diga al efecto, en un momento determinado podría requerirse la adopción de poder legislativo por su parte.

Tal estructura netamente política es una eventualidad plausible para las autonomías 143; para las autonomías 151, resulta una necesidad ineludible. Esto es todo un indicio de la diferencia de fondo que subsiste en todo caso, cualquiera que sea la evolución del panorama contemplado por la Constitución. La norma fundamental de las autonomías 143, los respectivos Estatutos, son leyes orgánicas ordinarias. Las correspondientes a las autonomías 151 son instrumentos normativos de un carácter bilateral y confederal aunque así en ningún momento los califique la Constitución.

Dicho de otro modo, los Estatutos 151 tienen de por sí una entidad formal y no sólo materialmente constitucional de lo que los Estatutos 143 carecen y no pueden en momento alguno llegar a asumir. Por mucho que se asimile entre unos y otros un acervo de competencias, la diferencia de naturaleza entre unas y otras autonomías, con todos los efectos prácticos que ello habría de comportar, persisten. Debieran hacerlo.

Ya sabemos que la Constitución no relaciona la distinción 143-151 con la de nacionalidad-región ni con la de foral-no foral, la que media entre territorios con fueros y territorios sin fueros. Tampoco identifica cuáles deban ser las autonomías 151 y las autonomías 143 o cuáles hayan de ser sus propios sujetos territoriales. Sobre este extremo fundamental la Constitución sólo dice que “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” (art. 143). No hay más identificación, tal y como si ésta quedase enteramente a disposición de los mismos territorios interesados.

Todo esto puede dar la impresión de que el sistema de autonomías queda excesivamente indeterminado, pero no lo resulta tanto. Por una parte, como ya hemos apreciado, hay pistas en la propia Constitución para relacionar unos y otros criterios de distinción. Por otra, la misma hace referencia a unas determinaciones preconstitucionales que podían tener ya definidos sujetos de autonomía territorial: “En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa” referida de las Diputaciones o de órganos interinsulares en el caso de los archipiélagos balear y canario (Disposición Transitoria primera).

Efectivamente, existían regímenes preautonómicos que ya prácticamente dibujaban un mapa autonómico de España. También había, en zona vasco-navarra, algunas autonomías previas que concurrían a dicho efecto. Hay que referirse a ello porque, con dicha disposición transitoria y con la adicional referente a territorios forales, la Constitución lo asumía, implícitamente lo uno, lo preautonómico, y explícitamente lo otro, lo autonómico previo.

Por una parte, tenemos que ya existían autonomías territoriales. El 30 de octubre de 1976 se había producido la devolución a Guipúzcoa y a Vizcaya del “régimen económico-administrativo” del que les había privado la dictadura franquista. Álava y Navarra ya lo tenían pues lo habían mantenido a lo largo de la misma. En lo sustancial, se trata de un régimen de autonomía fiscal que capacita para hacerse cargo de la administración interior que por regla general correspondía al Estado por entonces. Ésas, las de zona vasco-navarra, eran las autonomías previas a la Constitución.

Por otra parte, estaban los regímenes preautonómicos. Entre finales de setiembre de 1977 y finales de octubre de 1978 se habían implantado como instancias provisionales, con previsión de la autonomía que iba a traer la Constitución, a lo ancho de España. Así, por orden cronológico y mediante acuerdos políticos de las principales fuerzas políticas formalizados mediante decretos-leyes, se fueron estableciendo instituciones todavía de un muy relativo autogobierno en Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

Ahí se tiene a los sujetos de autonomía territorial implícitamente asumidos por la Constitución. El mapa no cubría toda España. Madrid, Cantabria, La Rioja, Ceuta y Melilla, territorios en 1977 todavía inciertos como sujetos de autonomía, no pasaron por

la fase de preautonomía. Navarra era un caso especial. No tuvo régimen preautonómico, pero tenía su autonomía previa y además, como enseguida veremos, comparece en el decreto-ley de la preautonomía vasca.

Los regímenes preautonómicos establecen instituciones de preautogobierno mediante determinación formalmente central, por decisión gubernamental y aval parlamentario. En esos términos se presentan, salvo en lo que toca al primero de entre ellos, el catalán. Aquí también ya operaba un principio de distinción. El decreto ley correspondiente, de 29 de setiembre de 1977, no versa sobre “el régimen preautonómico”, como se dirá en los siguientes casos, sino sobre “restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña”, arrancando además de esta guisa: “La Generalidad de Cataluña es una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica”. Los otros decretos-leyes comienzan en cambio afirmando que el pueblo del caso, el aragonés por ejemplo, “ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias” o expresiones equivalentes de aspiración a la autonomía. Sólo en el caso catalán se restablece una institución histórica, lo que puede luego conectar con el reconocimiento de derechos históricos por parte de la Constitución.

El caso vasco, o vasco-navarro, es a su vez distinto porque el organismo preautonómico que se establece el 4 de enero de 1978 viene a superponerse a las autonomías previas existentes en su territorio. Tal organismo, un Consejo General, se presenta “como órgano común de gobierno de las provincias o territorios históricos”, territorios que a su vez cuentan con sus propias instituciones de autonomía previa, principalmente “las Diputaciones Forales” de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra. Sólo los tres primeros “territorios históricos” se integran ahora bajo el Consejo General.

Especial es en efecto el caso navarro por separado del vasco: “Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un régimen foral, reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco corresponde al pueblo navarro” (preámbulo del decreto-ley). Esta previsión de incorporación de Navarra a la autonomía vasca se reitera en la Constitución (Disposición Transitoria cuarta). La referencia normativa es de calado, pues, de este modo, el título de la autonomía navarra se remite a una ley, esa de mediados del siglo XIX, que fue en su momento producto de un pacto político entre la Diputación de Navarra y el Gobierno de España. Si el derecho histórico de Navarra no resulta así más

acentuado incluso que el del País Vasco es porque la disposición derogatoria vista respecto a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya tiene un efecto parecido.

Y adviértase que todo ello, comenzando por el lenguaje foral, conecta luego inmediatamente con el reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales. El signo de distinción que la Constitución vendría a potenciar ya operaba con anterioridad, a propósito del establecimiento de regímenes preautonómicos y del mantenimiento o restablecimiento de autonomías previas.

Para entender cabalmente todo lo que hay en la Constitución a nuestro efecto, todo lo que hemos señalado bajo el signo de la distinción, y a fin de averiguar lo que en ella se da por entendido, habríamos de colacionar más testimonios que el de los decretos preautonómicos. Todo el debate político del momento y, en especial, el desarrollado en las Cortes a efectos constituyentes puede y debe ayudar a dicho escrutinio. ¿Qué explica esa opción tan fuerte de la Constitución por la distinción o, si quiere también decirse así, contra la homogenización de las autonomías? El debate más importante para inferir una respuesta debiera ser por supuesto el de las Cortes, aunque se presenta el problema de que no fue muy transparente porque algunas cuestiones esenciales, como las nuestras de distinción, se debatieron y acordaron fuera de foro sin luz ni taquígrafos remedándose luego elusivamente para las actas parlamentarias. En todo caso, es debate expresivo.

Trasluce en el debate parlamentario ante todo el objetivo de la adopción del sistema de autonomías, un objetivo que opera efectivamente en la Constitución aunque nunca se manifieste con franqueza. De lo que se trataba era del acomodamiento del País Vasco y de Cataluña en una España constitucional. A esto viene el reconocimiento de las nacionalidades, el registro de la foralidad política y, sobre todo, el carácter bilateral de fondo confederal de los Estatutos 151. ¿Por qué no se articularon estos dispositivos bajo los imperativos explícitos de dicho objetivo?

Por una razón que se hizo más manifiesta en el debate público que en el parlamentario, poco inclinado éste a reconocer entonces sus condicionamientos, como si se estuviera determinando con plena libertad. Era algo bien notorio: una doble presión a cual más fuerte, la militar disimulada y la terrorista a la luz del día impedía el planteamiento y el debate francos del sistema que se estaba diseñando. Y de esto se deriva otra circunstancia que se reconoce en momentos más francamente en el mismo debate parlamentario. Entendiéndose que no se podía hacer otra cosa, el sistema se

dejaba deliberadamente un tanto indefinido y abierto entre bastantes flecos. En un futuro podría reconsiderársele sin tantos tapujos.

Todo esto nos está diciendo algo clave. Las distinciones iban en serio. No podían compararse los casos del País Vasco y de Cataluña con el resto. Porque no se les quisiera singularizar abiertamente, no dejaban de distinguirse. Aunque se les sumase el caso de Galicia o incluso algún otro, seguían siendo el vasco y el catalán casos distintos. La distinción primera entre nacionalidades y regiones debía marcar la pauta presidiendo el entendimiento y la práctica del conjunto y del despliegue del sistema. El signo mismo de la distinción que permea la estructura territorial del Estado en la Constitución no era algo gratuito. La distinción entre nacionalidad y región es la primaria y fundamental por cuanto que interesa neurálgicamente al título de la autonomía, ya precedente a la Constitución en el primer caso, ya derivado de ella en el segundo. En su frontispicio mismo, la referencia a nacionalidades y regiones como sujetos distintos de autonomía era mucho lo que significaba. Mucho era lo que debía significar.

La homogeneización autonómica no podía tener sentido con aquel objetivo primordial del encaje y la acomodación constitucional del País Vasco y de Cataluña en el seno de España. No se trataba, con todo, de una opción política, sino de un imperativo constituyente para un Estado de carácter constitutivamente plurinacional. La Constitución no dice cuáles son las nacionalidades ni vincula con su reconocimiento la autonomía 151 o el registro de la foralidad. No se sentía capaz de hacer nada de esto en aquellas circunstancias. Mas ahí dejaba planteado el reto con toda la apertura de horizonte que requiere el caso de la existencia de nacionalidades no porque viniera finalmente a decirlo algún que otro Estatuto, sino por unas evidencias independientes de los registros normativos, lo que quiere también decir precedentes a la Constitución. Una nacionalidad no es algo que se pueda improvisar por declaración estatutaria.

Imagino la perplejidad de quien me esté leyendo con un mínimo de información, por estudio académico o por experiencia ciudadana, sobre el sistema autonómico español. Todo lo dicho es hoy apenas reconocible salvo la existencia de las mismas autonomías. El cambiazó se perpetró desde temprano. El Tribunal Constitucional comenzó desde un primer momento a inventarse resueltamente un sistema autonómico en lo sustancial distinto, bajo el signo de la homogeneización, al perfilado por la Constitución. El constitucionalismo académico, casi sin excepciones (yo no soy profesionalmente constitucionalista, sino historiador del derecho), empezó a presumir

que la Constitución no es tanto lo que dice ella misma como lo que replica el Tribunal Constitucional. Más aún, tras el golpe de Estado de 1981 no tan fallido como se pretende, los dos partidos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, se conjuraron para sustituir con sus acuerdos políticos el imperio de la Constitución en materia de estructura territorial.

El remate vino a mediados de la primera década de este siglo con la puesta en marcha de una reforma constitucional solapada a través de la renovación de Estatutos de Autonomía que no sirvió para recuperar la Constitución y que dio otra vuelta de tuerca a la cancelación de sus principios de distinción por nacionalidad, por foralidad y por 151. La forma despótica como se comportaron la Comisión Constitucional del Congreso y el Tribunal Constitucional con el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña cercenó radicalmente su carácter 151, su condición de norma bilateral pactada. La misma crisis actual del caso catalán es sólo un episodio en esta deriva española, el más grave por supuesto. Superarlo sin un horizonte de recuperación de la Constitución con su componente confederal de relación bilateral no parece la mejor salida.

He prometido que iba a contraerme al texto de la Constitución, al momento de 1978, y no he cumplido. Me disculpo. Ha sido un desahogo que, si tuviera palabra, no debiera haberme permitido. En todo caso, nadie necesita de licencia mía ni de ninguna otra para ejercer libremente su derecho a la reflexión y al juicio ya personales, ya colectivos. Ni nadie tiene por qué esperar a que nadie se calle para ponerse a pensar por su cuenta. Mas permítaseme todavía finalmente algo más y algo mejor que mi desahogo para enlazar el diseño constitucional de 1978 con la situación presente en 2017.

Se trata de la recomendación de una lectura. Pertenece a un constitucionalista que figura entre quienes justifican el “*casi sin excepción*” con que apostillé mi indicación sobre la tendencia general del constitucionalismo español profesional en materia de estructura territorial, no digo por supuesto en otras. Hela aquí, la lectura, a golpe de tecla: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/30/02aparicioperez.pdf>.