

ESTUDIO SOBRE EL GRADO DE RECONOCIMIENTO DE LA NACIÓN Y DE LAS NACIONALIDADES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

J. ALBERTO DEL REAL ALCALÁ*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA NACIÓN Y DE LAS NACIONALIDADES. 2. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DE LA NACIÓN ESPAÑOLA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. 3. LA VAGUEDAD NORMATIVA DE LAS NACIONALIDADES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. 4. CONCLUSIÓN.

(*) Catedrático Acreditado de Filosofía del Derecho. Universidad de Jaén. adelreal@ujaen.es

1. INTRODUCCIÓN: EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LA NACIÓN Y DE LAS NACIONALIDADES.

El reconocimiento legal de los hechos nacionales en el escenario español ha tenido lugar desde 1978 en los dos siguientes textos jurídicos de carácter principal: la *Constitución* y los *Estatutos de Autonomía*. Voy a tener en cuenta en estas páginas únicamente el ámbito de la Constitución. Me propongo abordar, desde la perspectiva de la *teoría jurídica*, cómo se ha articulado normativamente en la actual Constitución Española (en adelante, CE) el reconocimiento legal de la nación y de las nacionalidades. Se trata de un tema que despierta habitualmente el interés de la investigación jurídica y política tanto por las implicaciones de la “nación” (nación española) y su unidad en los propios fundamentos de la Constitución (Artículo 2 CE) como por la expresión de diversidad nacional y cultural que también recoge la Carta Magna(1).

El reconocimiento de la nación bajo los parámetros de sede constitucional y soberanía popular siempre se ha focalizado en nuestra historia constitucional en la “nación española”. Se lleva a cabo por vez primera en España a inicios del siglo XIX en la Constitución liberal de 1812. El reconocimiento de las nacionalidades como tales habría de tardar 166 años más y no ocurrirá hasta las últimas décadas

(1) Sobre los principios y fundamentos a partir de los cuales se ha armado la estructura del Estado autonómico, véase SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, MacGraw-Hill, 1998.

del siglo XX (1978). A este respecto, el reconocimiento legal de la nación española aparece *ex novo* en el *Preámbulo*, en el *Título I* y en el *Capítulo I* de la Constitución de 1812, ubicaciones en las que se configura a la nación española en calidad de sujeto soberano a partir de definirla del siguiente modo: “la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” (europeo y americano). En esta fecha (1812) y en esta Carta Magna (Constitución de Cádiz), con el antecedente de 1808, se encuentra el inicio o nacimiento legal de “España como *nación*”.

Esto no quiere decir que no existiera España con anterioridad, pero su configuración política se reducía a un “Estado”. España adquiere el “sentido moderno de nación” en 1812 y por eso dicha fecha puede ser perfectamente considerada como la “fecha de nacimiento de la nación española”(2). Eso significa que a día de hoy (2016) la nación española tiene una existencia de 204 años. Recordemos que la fecha de nacimiento de la nación francesa es 1789-1792. Desde el punto de vista legal, por tanto, el reconocimiento de la nación española a través de un contrato constitucional, expresión de la soberanía del pueblo, es de antaño. No estamos ante algo reciente. Desde esta perspectiva, resulta difícil negar que se trata de una de las naciones más antiguas de Europa.

Aunque el reconocimiento legal de la nación —concentrado en la nación española— ha sido ininterrumpido en nuestra historia constitucional desde 1812 hasta la Constitución actual, éste ha adquirido a veces carácter *democrático* y sin embargo en otras ocasiones se ha llevado a cabo con rasgos *autoritarios*. Lo que nos permite observar entre 1812 y 2016 tanto “periodos democráticos” como “periodos autoritarios” en la historia constitucional de la nación española. Y aquí, tanto el reconocimiento legal *inicial* (1812) como el *actual* (1978) se corresponden con periodos democráticos de nación española.

En relación a este último periodo, la “*re-formulación*” democrática de los hechos nacionales que lleva a cabo la Carta Magna de 1978 opera en los dos siguientes sentidos. El *primer sentido* consiste

(2) DEL REAL ALCALÁ, J.A., “El surgimiento constitucional de España como nación”, en CHAMOCHO CANTUDO, M.A. y LOZANO MIRALLES, J. (eds.), *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2012, pp. 99-112.

en la re-formulación de la idea nacional española en la normativa constitucional tras el periodo de nación española *autoritaria* que había impuesto la extrema derecha en la última Dictadura por un largo espacio de tiempo (1939-1977). El texto constitucional de 1978 *recuperó* la idea democrática de nación española, dando continuidad a la articulación *liberal* de España como nación que había tenido un desarrollo profuso en la anterior Constitución de 1931 de la II República. La presente Constitución rescató aquella “tradicón nacional (liberal) democrática” de la República y la integró en el constitucionalismo actual. Y el *segundo sentido* consiste en incorporar *ex novo* a la Constitución a otras *comunidades nacionales* presentes en nuestra sociedad civil, distintas a la nación española, y a las que se las incluye en el texto constitucional por medio del término “nacionalidades”(3). Recordemos que tanto una (nación española de configuración democrática) como otras (las hoy nacionalidades) habían sido expulsadas del Ordenamiento jurídico tras el periodo de la II República a causa del golpe militar que dio paso a un amplio paréntesis en la vida democrática española.

En este escenario, el vigente texto constitucional juega un rol *ex novo* que merece ser destacado en relación a otros precedentes constitucionales en este tema. Siguiendo esta dirección, por una parte, el actual texto constitucional *eleva* el reconocimiento legal de la nación (centrado en la nación española) nada más y nada menos que a los altares de “fundamento” de la Constitución, dando un paso cualitativo por encima de todo lo antecedente en esta cuestión. Y por otra parte, el reconocimiento de los hechos nacionales no se limita en el texto constitucional al tradicional (en nuestra historia constitucional) de la nación española sino que se extiende a la *diversidad nacional* del conjunto de la sociedad civil mediante la inclusión de las nacionalidades. En palabras de G. PECES-BARBA, “se intentó realizar generalizando la experiencia republicana, controlando y diluyendo las dimensiones afectivas y emocionales, encauzando el problema desde el punto de vista más jurídico, con las características de generalidad y abstracción que presentan las normas jurídicas, y con una finalidad

(3) PECES-BARBA, G.: *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp. 236-244.

más amplia, de distribución territorial del poder y de profundización de la democracia”(4).

Sin embargo, *fundamentar* los textos constitucionales en los *valores de la nación* no ha sido el camino que han seguido otras Democracias actuales que también sufrieron en el pasado reciente —al igual que España— regímenes ultranacionalistas autoritarios/totalitarios (caso del régimen nazi en Alemania y del fascismo en Italia). En estos casos, al restaurar sus Democracias se optó en los textos constitucionales por modelos más bien “desregulativos” de los hechos nacionales y del nacionalismo(5). Aquí hay que traer a colación sobre todo a la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Desde el punto de vista de los valores que sustentan la Constitución, la Ley Fundamental alemana, a diferencia de la Carta Magna española, descansa únicamente en el valor de la dignidad humana(6), aun cuando la sociedad civil alemana sigue asumiendo unos claros sentimientos y creencias nacionales o incluso fuertemente nacionalistas. Esto significa que la Constitución alemana ha reducido las expresiones de nacionalismo al ámbito de la sociedad civil, excluyéndolas de la esfera pública y del contenido de las normas jurídicas (jurídico constitucional), a fin de que aquellas manifestaciones de nacionalismo alemán que genera la sociedad dejen de contar con el respaldo de la coacción del Derecho y del Estado, dadas las nefastas y catastróficas experiencias de su pasado más próximo.

(4) PECES-BARBA, G.: “La idea de España en el Estado de las Autonomías”, en HERAS, A. R. DE LAS; BÁEZ SAN JOSÉ, V.; AMADOR CARRETERO, P. (eds.). *Sobre la realidad de España*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, p. 146.

(5) DEL REAL ALCALÁ, J. A., “Teoría jurídica y tesis desregulativas contemporáneas. El caso de la identidad colectiva”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. XXI, Ministerio de Justicia, Madrid, 2004, pp. 212-239.

(6) El Artículo 1 de la Ley Fundamental de Bonn dispone que “(1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público. (2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo. Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.” Y según el Artículo 20 [Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia] (3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho. (4) Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso.”

Opuestamente, en el caso español parece que el constituyente en 1978 en ningún momento se planteó un modelo *desregulativo* de los “hechos nacionales” como opción desde la que gestionarlos o administrarlos. Prueba de ello es el reconocimiento normativo explícito en la Constitución de dos clases *diferentes* de hechos nacionales: la nación española y las nacionalidades periféricas. Se trata de un reconocimiento legal que en ambos casos tiene lugar en forma expresa en el Artículo 2 CE, aunque despliega sus efectos a lo largo de toda la Constitución. Lo que nos induce a considerar al Artículo 2 CE el *punto de partida* y la *ubicación central* del reconocimiento normativo-doctrinal de la nación (española) y de las nacionalidades en la actual Constitución Española. Y, desde la pluralidad de lo nacional que recoge este Artículo, también nos permite deducir de éste aquel “concepto de España” que mejor encaja con su contenido normativo (y en general con el espíritu de la Carta Magna): España como “nación de naciones y regiones”(7).

Claro está, la configuración normativa de la nación y de las nacionalidades en la Constitución va a estar impregnada —como no podía ser de otro modo— de las características que hoy presentan las normas del Derecho Constitucional de nuestro tiempo, particularmente quiero destacar el rasgo de la “ductilidad” que es típico de las normas constitucionales de hoy en día tal como las ha descrito con acierto G. ZAGREBELSKY(8), y cuya incidencia a la hora de abordar su interpretación (atribución de un significado en el caso concreto) es manifiesta.

(7) PECES-BARBA, G.: “La idea de España en el Estado de las Autonomías”, cit., p. 148 ha defendido este planteamiento “de la idea de España como nación de naciones y regiones [la cual] supone que algunas realidades nacionales históricamente diferenciadas, en otros momentos anteriores, han diluido su identidad propia para fundirse y construir la idea superior de España, sin perjuicio de mantener aún rasgos diferenciados entre ellas. Es el caso de Castilla, de León, de Aragón o de Andalucía, nacionalidades históricas más antiguas que la catalana y sobre todo que la vasca, pero que han difuminado sus perfiles en la comunidad España. Otras, sin embargo, por diversas razones, entre ellas los defectos de las estructuras constitucionales y de las decisiones políticas anteriores, han mantenido su carácter propio o incluso lo han acentuado, en tensión con la comunidad de España y defendiendo un proyecto propio con brotes nacionalistas moderados y también radicales, que llegan al separatismo en algunos sectores”

(8) ZAGREBELSKY, G., *El derecho dúctil*, traducción de Marina Gascón, Trotta, Madrid, 4ª ed., 2002, pp. 14-15.

En el siguiente epígrafe analizaré en qué consiste el reconocimiento legal de la nación (focalizado tradicionalmente en la nación española) y cómo se ha articulado su “determinación normativa” en la Constitución actual. Y a continuación en el epígrafe 3 afrontaré el reconocimiento legal de las nacionalidades y las diferencias normativas significativas que presentan en relación a la nación (española).

2. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DE LA NACIÓN ESPAÑOLA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

Lo primero que hay que decir respecto a cómo se ha llevado a cabo el reconocimiento legal de la nación en la Constitución de 1978 es que, por decisión voluntaria del legislador constituyente, el término *nación* se incorpora al texto constitucional como un “concepto jurídico *determinado*”. Por el contrario, el término *nacionalidades* lo hace como un “concepto jurídico *indeterminado*”. Determinación de la nación e indeterminación de las nacionalidades marcan una diferencia *significativa* en la configuración con la que la Constitución ha armado la afirmación legal de una y de otras.

El armazón normativo-constitucional a través del cual se produce la “determinación normativa” (y el consiguiente “reconocimiento legal”) de la nación en la Constitución de 1978 presenta los siguientes rasgos:

a) La nación española como “concepto jurídico (claramente) determinado” y bien precisado: la cualidad de “nación”, “estatal” y “soberana” que le atribuye la Constitución.

El reconocimiento legal de la nación en la Constitución lo ha concretado normativamente el legislador constituyente en 117 ocasiones expresas.

Así, *en primer lugar*, respecto al término “nación” la Carta Magna lo ha determinado normativamente como “nación española”, continuando nuestra tradición constitucional desde 1812. El legislador constituyente de 1978 ha querido que en el texto constitucional el término “nación” aparezca determinado en la noción de “Nación española” expresamente en 2 ocasiones: en el párrafo primero del

Preámbulo CE(9) y en el Artículo 2 CE. Siendo derivaciones de esta concreción de la nación en la nación española las 6 recogidas en: Artículos 1.2 CE (término “soberanía nacional”); 19 CE (término “territorio nacional”); 132.2 CE (término “Patrimonio Nacional”); 144 CE (término “interés nacional”); 148.13 CE (término “política económica nacional”); y en la Disposición Derogatoria 1.^a CE (término “Referéndum Nacional”).

En segundo lugar, la noción de nación también la ha configurado (determinado jurídicamente) el constituyente en el término “España” en 24 ocasiones: párrafo 4º del *Preámbulo* CE (“pueblos de España”); Artículos 1.1 CE (“España”); 3.3 CE (“modalidades lingüísticas de España”); 4.1 y 4.2 CE (“bandera de España”); 8.1 CE (“soberanía e independencia de España”); 10.2 CE (“ratificados por España”); 11.3 CE (“vinculación con España”); 13.1 CE (“extranjeros gozarán en España”); 13.4 CE (“derecho de asilo en España”); 19 CE (“entrar y salir libremente de España”); 20.3 CE (“diversas lenguas de España”); 30.1 CE (derecho y deber de defender a España”); 46 CE (“pueblos de España”); 56.2 CE (“Rey de España”); 57.1 y 57.2 CE (“Corona de España”); 57.3 CE (“interés de España”); 63 CE (“representantes extranjeros en España”); 68.5 CE (“territorio de España”); 96.1 CE (“publicados oficialmente en España”); 123.1 CE (“con jurisdicción en toda España”); 155.1 CE (“interés general de España”); y Disposición Final CE (“demás lenguas de España”).

En tercer lugar, igualmente la Constitución concreta normativamente la *nación* no sólo en las nociones de nación española y de España sino también en la de “pueblo español” y lo hace de modo expreso por 3 veces: Párrafo 8º del *Preámbulo* CE (“el pueblo español ratifica”); Artículo 1.2 CE (“la soberanía nacional reside en el pueblo español”); y Artículo 66.1 CE (“Las Cortes Generales representan al pueblo español”).

En cuarto lugar, la Carta Magna también precisa el reconocimiento de la nación (no sólo como nación española; España; y pueblo español sino también) asignándole expresamente la cualidad de

(9) Párrafo Primero del *Preámbulo* CE: “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía proclama su voluntad de...”

“soberana”(10), lo que lleva a cabo expresamente en 3 ocasiones: Párrafo 1º del Preámbulo CE (“La Nación española... en uso de su soberanía”) y Artículos 1.2 CE (“La soberanía nacional residen en el pueblo español”) y 8.1 CE (“soberanía e independencia de España”). La Constitución asimila la “soberanía popular” con la “soberanía nacional” (Artículo 1.2 CE(11)) y equipara a ambas con el *pueblo español como sujeto soberano*. Equiparación entre soberanía popular y soberanía nacional en la que puede constatarse una clara influencia de los postulados liberales de la Revolución francesa y en particular de J.J. ROUSSEAU(12).

Finalmente, y *en quinto lugar*, la determinación normativa de la nación en la Constitución se lleva a cabo también como “Estado español” y en 2 ocasiones expresas: Artículos 1.3 CE (“La forma política del Estado español”) y 56.1 CE (“la más alta representación del Estado español”). Recogiendo la Constitución 77 derivaciones de esta precisión de la nación en el término Estado español, las cuales tienen ver con la organización institucional de este Estado: Párrafo 3º del *Preámbulo* CE (“Estado de Derecho”); Artículos 1.1 CE (“España se constituye en un Estado”); 1.2 CE (“los poderes del Estado”); 1.3 CE (“La forma política del Estado”); 1.4 CE (“la lengua oficial del Estado”); 5 CE (“la capital del Estado”); 11.3 CE (“El Estado podrá concertar tratados”); 20.2 (“medios de comunicación social dependientes del Estado”); 42 CE (“El Estado velará especialmente”); 56.1 CE (“Jefe del Estado”); 62.g) CE (“asuntos de Estado”); 63.2 CE (“consentimiento de Estado”); 65.1 CE (“Presupuestos del Estado”); 66.2 CE (“potestad legislativa del Estado”); 68.5 CE (“el Estado facilitará”); 70.1.b) CE (“Administración del Estado”); 75.3 CE (“Presupuestos Generales del Estado”); 86.1 CE (“instituciones básicas del Estado”); 94.1 CE (“consentimiento del Estado”); 94.1.c) CE (“integridad territorial del Estado”); 97 CE (“defensa del Estado”); 102 CE (“seguridad del Estado”); 103 CE (“Administración del Estado”); 105.b) CE (“seguridad y defensa del

(10) Párrafo primero del *Preámbulo* CE: “La Nación española... en uso de su soberanía...”.

(11) Artículo 1.2 CE: “La soberanía reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”.

(12) DEL REAL ALCALÁ, J.A., *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 259-262.

Estado”); 107 CE (“Consejo de Estado”); 109 CE (“autoridades del Estado”); 116.5 CE (“demás poderes constitucionales del Estado”); 121 CE (“indemnización a cargo del Estado”); 124.4 CE (“el Fiscal General del Estado”); 131.1 CE (“El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica”); 132.3 CE (“Patrimonio del Estado”), 133.1 CE (“potestad originaria para establecer tributos... al Estado”); 133.3 y 134.2 CE (“tributos del Estado”); 134.1, 2, 3 y 5 CE (“Presupuestos Generales del Estado”); 135.2 CE (“El Estado... no podrán incurrir en un déficit”); 135.3 CE (“El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública”); 135.2 CE (“déficit estructural máximo permitido al Estado”); 135.3 CE (“producto interior bruto del Estado”); 135.4 CE (“control del Estado”); 135.4 CE (“sostenibilidad económica o social del Estado”); 136.1 CE (“gestión económica del Estado”); 136.1 CE (“cuentas generales del Estado”); 136.2 CE (“cuentas del Estado”); Título VIII CE (“organización territorial del Estado”); 137 CE (“El Estado se organiza territorialmente”); 138.1 CE (“El Estado garantiza”); 139.1 CE (“territorio del Estado”); 141.1 CE (“actividades del Estado”); 142 CE (“participación en los —tributos— del Estado”); 147.1 CE (“el Estado los reconocerá —a los Estatutos de Autonomía—”); 148.1.2.^a CE (“Administración del Estado”); 149.1 CE (“El Estado tiene competencias”); 149.1.14.^a CE (“Deuda del Estado”); 149.2 CE (“El Estado considerará el servicio de la cultura”); 149.3 CE (“materias no atribuidas expresamente al Estado”); 149.3 CE (“corresponderá al Estado”); 150.2 CE (“El Estado podrá transferir”); 150.2 CE (“formas de control que se reserve el Estado”); 150.3 CE (“El Estado podrá dictar leyes”); 152.1. CE (“la —representación— ordinaria del Estado”); 153.b) CE (“dictamen del Consejo de Estado”); 154 CE (“Administración del Estado”); 156.2 CE (“colaboradores del Estado”); 157.1.a) CE (“impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado”); 157.1.a) CE (“ingresos del Estado”); 157.1.c) CE (“Presupuestos Generales del Estado”); 157.3 CE (“entre las Comunidades Autónomas y el Estado”); 158.1 CE (“Presupuestos Generales del Estado”); 161.1.c) CE (“conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”); 164.1 CE y Disposición Final CE (“Boletín Oficial del Estado”); y Disposición Derogatoria 1.^a CE (“Jefatura del Estado” y “Ley Orgánica del Estado”).

En resumen de lo dicho, se puede afirmar que desde el punto de vista “cuantitativo” la determinación normativa de la nación en la Constitución de 1978 tiene lugar mediante su concreción por el legislador constituyente en 117 ocasiones de modo expreso y a través de las siguientes nociones/términos constitucionales: en el término “nación española” (2 veces más 6 derivaciones del adjetivo “nacional”); en el término “España” (24 veces); en el término “pueblo español” (3 veces); en el término “soberanía” (popular y nacional, 3 veces); y en el término “Estado español” (2 veces más 77 derivaciones al vocablo Estado como organización institucional de la nación española). De lo que resulta que la nación en la Carta Magna de 1978 se presenta como un “concepto jurídico (claramente) determinado” y bastante bien precisado.

Y desde un punto de vista “cualitativo” o conceptual/doctrinal, la determinación normativa del término *nación* en la Constitución de 1978 nos muestra los rasgos que singularizan su configuración jurídica en la Carta Magna:

- El texto constitucional *concreta* la cualidad de “nación” en los *términos/nociones de* “nación española”, de “España” y de “pueblo español”.
- Asimismo, las normas constitucionales atribuyen a la nación española la cualidad “estatal”, asociándole el término (y concepto) de “Estado” y asemejándola con el *Estado español*.
- Finalmente, el texto constitucional asigna a la nación española (a España, al pueblo español) la cualidad de la “soberanía”, presentándola como el *sujeto soberano* en el entramado de la Constitución. Según PECES-BARBA, “eso supone que existe un único poder soberano, que es el pueblo español, ‘del que emanan los poderes del Estado’ (art. 1.2)” y fue precisamente “para evitar que la mención a las nacionalidades —sinónimo de naciones— en el artículo 2, se entendiese, pese a la afirmación del principio de unidad, como un argumento en favor de una soberanía originaria de esas naciones, en la ideología... del principio romántico de las nacionalidades del siglo XIX, [por lo que] se señala que ‘la soberanía nacional reside en el pueblo español’ (art. 1-2)”(13).

(13) PECES-BARBA, G.: “La idea de España en el Estado de las Autonomías”, cit., p. 150.

Por consiguiente, la atribución normativa que hace la Constitución al sujeto colectivo “España” de la cualidad de *nación* (España como nombre constitucional de la nación española), de la cualidad de *soberanía* (nación española equiparada a pueblo español como sujeto soberano) y de la cualidad de *estatalidad* (nación española equiparada institucionalmente a Estado español) son tres importantísimos rasgos que determinan normativamente cómo se configura la nación (española) en la Constitución de 1978.

b) La concreción normativa de la nación española como Nación política (*doctrina Staatsnation*): las “funciones políticas” principales que le asigna la Constitución.

La nación española en su cualidad de pueblo español como sujeto soberano y de Estado español como organización institucional de la misma va a condicionar otro aspecto importante del contenido que presenta su determinación normativa constitucional: la asignación a la nación española y a su unidad de una “función política” principal consistente en constituir las a ambas en uno de los *pilares principales* que mantienen el peso de la arquitectura constitucional. Dicho con otras palabras: ser *fundamento* del orden político constitucional es la *función política* que normativamente se le atribuye a la nación española y a su unidad (indisoluble, patria común e indivisible de todos los españoles(14)) en virtud del Artículo 2 CE.

Se trata de una función política *nuclear* a desempeñar por la nación española y que recibe su justificación y continuación en el ámbito de la “doctrina *Staatsnation*” de acuerdo al sentido *clásico* con el que F. MEINECKE definiera a la nación política(15). Para determinar esta condición “política” que la Constitución atribuye a la nación española, además de elevarla a fundamento de la propia Carta Magna

(14) PECES-BARBA, G.: “La idea de España en el Estado de las Autonomías”, cit., p. 149: “con muchas precauciones, demasiadas, que convierten al artículo [Artículo 2 CE] en prolijo y reiterativo (al hablar de España como ‘patria común e indivisible de todos los españoles’ y de ‘indisoluble unidad de la nación española’) se vincula el derecho a la autonomía, con las nacionalidades y regiones que la integran.”

(15) Sobre la “doctrina *Staatsnation*”, véase DEL REAL ALCALÁ, J.A., *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales*, cit., pp. 401-418.

(tal como hemos mencionado, Artículo 2 CE), ésta la tiene en cuenta en su condición de *estatalidad* (por la que se presenta como elemento sustentador del Estado Español) y en su condición de pueblo español como *sujeto soberano* en el que residen todos los “poderes” del Estado y, por consiguiente, también el ejercicio de las funciones “políticas” consecuencia de detentar aquellos poderes. Así, por mencionar los contenidos más relevantes, además del Artículo 2 CE, el Artículo 1.1 CE establece que España (asimilada constitucionalmente a “nación española”) “se constituye en un Estado” (esto es, en una nación política) y que en su condición de pueblo español (que la integra), y en el que reside la soberanía nacional, de ella emanan “los poderes del Estado” (Artículo 1.2 CE). En virtud de todas estas relevantes *funciones políticas* que le atribuye desempeñar la Constitución, se puede afirmar que la nación española adquiere en la Carta Magna el reconocimiento y la articulación (normativas) de “nación política”.

En relación a estas condiciones, recientemente el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre dos cuestiones importantes relacionadas con este tema a raíz de la “declaración soberanista” del Parlament de Catalunya de 23 de enero de 2013. Así, por un lado, respecto a *Cataluña* como *sujeto soberano político y jurídico* según lo define la *Declaración del Parlament de Catalunya*, el TC vuelve a recalcar que el sujeto político y jurídico de la soberanía nacional es el “conjunto del pueblo español” y no una parte (esto es, los ciudadanos de Cataluña, el pueblo de Cataluña). Constitucionalmente, una parte de España no puede unilateralmente llevar a cabo actos de soberanía que pertenecen al conjunto del pueblo español (Artículos 1 y 2 CE). Y, por otro lado, en relación al *derecho a decidir*, el TC determina asimismo que este derecho es perfectamente viable desde el punto de vista constitucional siempre que se ejerza dentro del “marco de la Constitución”, por tanto, según las reglas del juego que establece la Carta Magna. Lo que no permite la Constitución es que el derecho a decidir se traduzca en la convocatoria unilateral de un referéndum de autodeterminación por parte de una Comunidad Autónoma. O que lo ejerza una parte del pueblo español sobre un tema —como el de la soberanía— que está atribuido al conjunto. La razón es la misma que la anterior esgrimida: el sujeto político y jurídico de la soberanía es el conjunto del pueblo español y no una parte (los ciudadanos

de Cataluña). En ambos supuestos esto es así en virtud de cómo ha precisado normativamente el legislador constituyente el *status* que le ha otorgado a la nación española en la Constitución. En todo caso, la Constitución no exige la adhesión a sus postulados pero sí que se respeten las reglas del juego que ella establece, aunque sea para promover su modificación(16). Se puede aspirar a alterar el marco y las reglas de la Constitución, y esto incluye el status de la nación española como *Staatsnation* constitucional, pero siempre que se opere siguiendo el cauce establecido por la propia Ley Fundamental y no unilateralmente.

c) La concreción normativa de la nación española como Nación cultural (*doctrina Kultur-nation*): el “contenido identitario” que le asigna la Constitución.

Los tres rasgos constitucionales con los que aparece determinada normativamente la nación en la Carta Magna (*nación española; Estado español; pueblo español soberano*) son expresión no sólo de la *función* política principal que desarrolla la nación española en el texto constitucional a modo de *Staatsnation* (nación política) sino también, al mismo tiempo, de la plasmación de un determinado “contenido identitario colectivo” que desde el texto constitucional se reconoce a la nación española y que permite ubicarla (además de su consideración de nación política) también en el ámbito de la *Kultur-nation* (nación cultural).

Dado que la nación que asume normativamente la Constitución es la nación “española”, que el Estado que despliega organizativa e institucionalmente aquella nación es el Estado “español”, que el pueblo que la y lo integra es el pueblo “español” y que los ciudadanos que se incluyen en ambos son calificados como “españoles”, hay suficientes constataciones de que la *identidad colectiva* que la Constitución se

(16) ATC Pleno 1389/2013 sobre Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (DOPC núm. 13, de 24 de enero de 2013) (Impugnación de disposiciones autonómicas, título V LOTC, promovida por el Gobierno de la Nación). BOE núm. 167, de 13 de julio de 2013.

encuentra amparando normativamente en virtud de las anteriores consideraciones es la “identidad española”.

Manifestaciones normativas de la identidad española se observan en el *Preámbulo* CE, en el que las primeras palabras están dedicadas precisamente a la nación “española” (Párrafo 1.º del Preámbulo); también en el Artículo 2 CE, cuya nación que acoge normativamente es la nación “española” y cuyos integrantes son definidos como “españoles”; asimismo en el Artículo 1.1 CE, en el que se menciona “España”, nombre constitucional que recibe la nación española, y que en el texto magno aparece —como hemos mencionado anteriormente— en 24 ocasiones(17); igualmente, en el Párrafo 8.º del *Preámbulo* CE se menciona al pueblo “español”; en el Artículo 1.2 CE al referirse al pueblo como sujeto de la soberanía también se refiere a pueblo “español”; y en el Artículo 66.1 CE, las Cortes Generales representan al pueblo “español”; en el Artículo 1.3 al tener en cuenta al Estado basado en la nación española como Estado “español”; y en el Artículo 56.1 CE cuando alude a “la más alta representación del Estado español”; además de recogerse (como se ha referido) 77 derivaciones de esta *precisión* en el resto del texto constitucional; por supuesto, hay que incluir el Artículo 3.1 CE que define al castellano (español) como “la lengua española oficial” del Estado, cuyo status normativo es la de un derecho-deber, aunque como deber está más dirigido a la Administración que a los ciudadanos individuales; y el Artículo 4.2 CE, que configura la “bandera de España” como símbolo representativo de la nación española y del Estado español; por último, hay que traer a colación que en total la Constitución recoge el adjetivo “español/a” o el sustantivo “españoles” en 40 ocasiones (si no tenemos en cuenta la referencia en la parte final al antiguo “Fuero de los españoles”).

Lo anterior permite hacer las siguientes tres afirmaciones:

- i. La nación española que asume normativamente la Constitución no se reduce a los aspectos funcionales y formales de la *Staatsnation*, sino que abarca un determinado conte-

(17) 24 menciones del término “España”.

nido identitario (la identidad española), aun cuando el texto constitucional no diga en qué consiste esa identidad —pero eso es otra cuestión—.

- ii. La “identidad colectiva” que ampara la Constitución en relación al conjunto de la sociedad (la “identidad española”) impregna a la nación, al Estado y al pueblo que la y lo sustenta y que normativamente acoge (la nación *española*, el Estado *español*, el pueblo *español*). En verdad, es imposible obviar que constitucionalmente la nación española responde a una determinada “expresión identitaria colectiva”, independientemente de que desde el punto de vista sociológico sea compartida por más o menos ciudadanos.
- iii. La identidad española que asume el texto constitucional es de “carácter formal” y, por tanto, *voluble* (nación subjetiva), esto es, *no* se refiere a una *identidad material fija* o *esencialista* concreta (nación objetiva o inmodificable). Por consiguiente, la identidad española que ampara la Constitución será aquella que en cada momento presente el pueblo *español*. No se trata, pues, de una Constitución esencialista desde el punto de vista identitario (colectivo), pero tampoco de una Norma Fundamental desidentitaria.

En conclusión, la nación española ha sido determinada normativamente en la Constitución como una “nación política” (*Staatsnation*). No obstante, la nación española como nación política *no* es reducida en el texto constitucional a una nación *formal* y *funcional* sino que a su vez se le reconocen rasgos típicos de una “nación cultural” (*Kulturnation*), cuyo sostén es una determinada identidad colectiva: la *identidad española*. Esta *dobles* consideración de la nación española (política y cultural) no es de extrañar porque responde al “giro cultural” que presentan los Estados de Derecho como Estados-nación en Europa Occidental y que intelectualmente han apoyado diversos autores en los siglos XIX y XX. Así, Ernest RENAN (desde el campo de la teoría social) en el siglo XIX; Friedrich MEINECKE (desde el ámbito de la Teoría del Estado) en la primera mitad del siglo XX; Ernest GELLNER (desde la esfera de la teoría sociológica) y Peter HABËRLE (desde la perspectiva de la teoría constitucional) en la segunda mitad del siglo pasado. Todos ellos han venido a coincidir en este “giro cultural” del Estado nacional.

E. RENAN ya estableció en el siglo XIX una clara conexión entre el sujeto político y la cultura nacional cuando describió a una nación como un hecho subjetivo (nación *subjetiva*) consistente no sólo en una voluntad de *presente* (“un plebiscito de todos los días... el consentimiento... de continuar viviendo juntos”(18)) que se expresa a través de la regla de la mayoría en el ámbito de la organización de la nación política (*Staatsnation*), sino que una nación empíricamente también “supone un pasado” que es “consecuencia” (resultado) de aquel consentimiento continuado de la población expresado a lo largo del tiempo en la misma dirección de seguir viviendo juntos y que lógicamente genera “lazos históricos” y “lazos culturales” comunes entre sus miembros, cuya consecuencia más lógica, por tanto, es que la nación política acabe forjando progresivamente en el tiempo los rasgos de una nación cultural(19).

Con la misma orientación pero con sus particularidades, y en oposición a la nación política estrictamente formal (sin sustancia identitaria), F. MEINECKE, en la primera mitad del siglo XX y desde la *doctrina Kulturnation*, pone en valor al “Estado de impronta cultural”, esto es, el Estado que con el paso del tiempo también ha desarrollado una Nación cultural, a la que hace su sustento principal(20). Se trata

(18) RENAN, E.: “¿Qué es una nación?” [1882], en *ID.*, ¿Qué es una nación? Cartas a Strauss, traducción española, estudio preliminar y notas de A. de Blas Guerrero, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 83: “una nación es pues una gran solidaridad... Supone un pasado. Se resume, no obstante, en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común. La existencia de una nación es (perdónenme esta metáfora) un plebiscito de todos los días, del mismo modo que la existencia del individuo es una perpetua afirmación de vida”.

(19) RENAN, E.: “¿Qué es una nación?” [1882], cit., pp. 82-83: “Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que, a decir verdad, no son más que una, constituyen este alma, este principio espiritual. Una está en el pasado, la otra en el presente. La una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa. El hombre, señores, no se improvisa”.

(20) MEINECKE, F., *Cosmopolitismo e Stato nazionale* [1907], traducción de A. Oberdorfer de la 6.ª edición alemana de 1922, vol. I, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1975, p. 3. Asimismo, véase DEL REAL ALCALÁ, J. Alberto: “La teoría del Estado de F. Meinecke: modelos de Estado moderno según las doctrinas ‘Staatsnation’ y ‘Kulturnation’”, en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, nº 154, Octubre-Diciembre 2011, pp. 177-210.

del mismo camino que ha seguido en la segunda mitad del siglo pasado E. GELLER a partir de premisas más contemporáneas, para quien en el desarrollo de sus funciones políticas el Estado nacional moderno (nación política) engendra necesariamente un determinado *espacio cultural* coincidente con sus límites políticos y territoriales, a consecuencia de lo cual va a generar (y también a promocionar) una determinada “cultural nacional” (nación cultural) coincidente con aquellos límites(21). Y en la opinión más actual, P. HABÉRLE habla de la “cultura” como *cuarto* elemento del Estado, del cual no es posible prescindir en el Estado Constitucional, frente a la tradicional consideración de la teoría clásica del Estado sustentada en los elementos de territorio, población y poder(22). Según este autor, “la identidad sólo es posible a través de la cultura” (y no, por ejemplo, a través de la economía) y está *fundamentada* en la “cultura” y *vinculada* a “lo concreto”, a la vida real de las personas(23), formando parte de la vida del Estado.

El razonamiento común que se deduce de todas estas opiniones autorizadas expuestas muy sintéticamente es que en el desarrollo y la dinámica del Estado moderno, que hoy en día representa el Estado Constitucional, las estructuras políticas del Estado necesariamente se hacen acompañar de una determinada cultura nacional que es coincidente con sus límites políticos/territoriales, con todas las ventajas y los posibles inconvenientes que esto puede acarrear. La determinación normativa de la nación española y del Estado español en la Constitución del 78 parece responder a estas premisas contemporáneas. Pero, igualmente, el armazón institucional que han desarrollado las nacionalidades a partir de lo dispuesto en la Constitución refleja estos criterios de coincidencia cultural y política.

(21) GELLER, E., *Nacionalismo*, traducción de Ferran Meler, Ediciones Destino, Madrid, 1998, especialmente capítulos 3 y 4.

(22) HABÉRLE, P., *El Estado Constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés, traducción e índice de Héctor Fix-Fierro, UNAM, México DF, 2003, pp. 21-23.

(23) HABÉRLE, P., “Aspectos constitucionales de la identidad cultural”, traducción de Juan José Palá, en *Derechos y Libertades*, número 14, Época II, enero 2006, p. 98.

3. LA VAGUEDAD NORMATIVA DE LAS NACIONALIDADES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Si el reconocimiento legal de la nación española se ha llevado a cabo por el legislador constituyente continuadamente desde 1812, el reconocimiento legal de las nacionalidades habría de tardar 166 años más en nuestra historia constitucional y como he adelantado sólo ha tenido lugar a partir de las últimas décadas del siglo XX (1978). La actual Constitución asume a la nación española como un “concepto jurídico (claramente) *determinado*” y bastante bien precisado a través de numerosísimas concreciones normativas (117 concreciones normativas de modo expreso) de las que hemos dado cuenta en el epígrafe anterior. Sin embargo, opuestamente, el reconocimiento legal de las *nacionalidades* se produce mediante una única manifestación (que no concreción) normativa a lo largo de todo el texto constitucional: la inclusión del término “nacionalidades” en el Artículo 2 CE, cuya presencia (de las nacionalidades) en la Constitución es la de un término muy *vago*, a modo de un “concepto jurídico *indeterminado*”(24).

La indeterminación normativa del término “nacionalidades” en la Constitución de 1978 es una indeterminación *voluntaria* introducida intencionadamente por el legislador constituyente y que ha venido a condicionar que esta noción jurídica haya necesitado de mayor “concreción” a la hora de ser aplicada por parte de los sucesivos operadores jurídicos. Tal como he mencionado, quisiera recalcar que la “determinación” del término *nación* y la “indeterminación” del término *nacionalidades* señalan una diferencia significativa en la configuración con la que la Constitución ha armado el reconocimiento legal de una y de otras.

No obstante, la falta de concreción con la que se produce el reconocimiento legal de las nacionalidades en la Constitución española no es óbice para que podamos deducir un abanico de contenidos que pueden atribuirse normativamente a los territorios que asumen la condición de *nacionalidad*. Y aquí hay que hacer otra diferencia

(24) Sobre la vaguedad en el Derecho, véase ENDICOT, T.: “El Derecho es necesariamente muy vago”, traducción de J. Alberto del Real Alcalá, *Derechos y Libertades*, núm. 12, 2003, pp. 179-189.

normativa relevante en la Constitución entre la nación española y las nacionalidades. Mientras que los contenidos normativos que configuran a la nación española en la Constitución se estructuran por lo general como un “deber-ser”, los contenidos que pudieran asignarse a las nacionalidades asumen (por el contrario) carácter “dispositivo” en sede constitucional. Esto ha llevado a que para contrarrestar dicho carácter dispositivo, algunos Estatutos de Autonomía y su legislación derivada han caído en la tentación de armar normativamente sus contenidos identitarios mediante la categoría de “deber-ser”, incluso a veces de un deber-ser sancionatorio penalizador.

Los principales contenidos dispositivos que la Constitución asigna a los territorios que asumen la condición de nacionalidad son los siguientes:

a) La vaguedad constitucional del término “nacionalidades”: un “concepto jurídico indeterminado”.

La Constitución determina la atribución normativa de la cualidad de “nacionalidad” a través de su Artículo 2: “la Constitución garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones... que... integran [la nación española]”. Ahora bien, mientras que la atribución normativa de la cualidad de nación tiene un sujeto colectivo claro en la norma constitucional (la nación española —España— y el pueblo español soberano), la atribución normativa de la cualidad de nacionalidad en sede constitucional es escasa y vaga. De hecho, la Constitución no asume materialmente qué territorios integran España (la nación española) sino desde un punto de vista *formal*, pues únicamente habla de las “nacionalidades y regiones que la integran”. Precisamente, para suplir esta laguna constitucional, en la Legislatura de 2004 se presentó a la opinión pública una propuesta de reforma constitucional que pretendía acabar con la “indefinición” que en este aspecto presenta la Carta Magna, introduciendo de forma concreta en el texto constitucional el nombre de cada uno de los territorios (nacionalidades, regiones y ciudades autónomas) que integran España(25).

(25) En la Legislatura de 2004 el Gobierno consultó al Consejo de Estado una propuesta de reforma constitucional que incluía acabar precisamente con esta indeterminación mediante la introducción concreta del nombre de cada uno de los territorios (nacionalidades, regiones

Sólo los respectivos Estatutos de Autonomía han determinado cuáles son dichos territorios. Pero, no hay que dejar de tener en cuenta que se trata de una delimitación material del concepto de *nacionalidad* a nivel estatutario, esto es, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, y a nivel de ley orgánica en relación al Estado y la jerarquía normativa de la legislación estatal, pero no de una precisión de la Constitución.

Lamentablemente, la indeterminación normativa del término “nacionalidades” en el texto constitucional tampoco está resuelta por su significado extrajurídico, que asimismo adolece tradicionalmente de una fortísima vaguedad, algo que es habitual de todo el léxico de *lo nacional*. Ahora bien, independientemente de otras consideraciones, el término “nacionalidades” es término jurídico, jurídico-constitucional, equiparable a su concepto, y como tal concepto jurídico admite ser tratado desde las *categorías jurídicas* y la *técnica jurídica*, por lo que además de su significado extrajurídico (político y/o social) también es susceptible de interpretación jurídica.

y ciudades autónomas) que integran España. Tal como relata SÁNCHEZ, P., “Reforma constitucional. El proyecto de Rodríguez Zapatero”: “el tema de la mención sobre las Comunidades Autónomas, el gobierno plantea las siguientes tres cuestiones: ‘1.- Qué artículo o artículos de la Constitución son los más idóneos para llevar a cabo esa mención expresa e individualizada de las Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas. 2.- Qué criterio o criterios se consideran más adecuados para ordenar su enumeración. 3.- Qué consecuencias jurídicas produce la constitucionalización de la existencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución y qué preceptos del texto constitucional convendría modificar para reflejarlas’. Con respecto a la primera cuestión, el Consejo de Estado, haciendo un estudio pormenorizado del texto constitucional, dicta que los mejores espacios para hacer estas referencias son los Títulos Preliminar y VIII, respecto a las CCAA y en la Disposición Transitoria Quinta con respecto al régimen de autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla. Con respecto a la segunda pregunta, en nuestra historia constitucional, el criterio generalmente seguido para ordenar la enumeración de los componentes territoriales del Estado ha sido el alfabético. Pero, finalmente, se marca que la mejor manera para hacerlo, es el criterio histórico. Menos rotunda es la contestación a la tercera cuestión, debido a diversas consideraciones de distinta índole, pasando por las denominaciones históricas que las distintas Comunidades han recibido e incluso por la traducción a la lengua procedente del territorio al que estamos atendiendo. Finalmente, se decide dar distintas opciones al supuesto, basados en el término “Federación” e incluso cabiendo la posibilidad de la denominación individual, basada en el nombre citado en los diversos estatutos de autonomía.” (<http://www.practicaconstitucional.com/2012/08/reforma-constitucional-el-proyecto-de.html>)

Según E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en los conceptos indeterminados “la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto”(26). Respecto a dicha imprecisión normativa, lo que hace el legislador con el concepto indeterminado es renunciar a decidir jurídicamente a qué supuestos de realidad se aplica el concepto, y por tanto, deja dicha opción a otros operadores jurídicos. Con el término “nacionalidades” el constituyente ha utilizado la indeterminación como “técnica de normación” a fin de juridificar de modo abierto este término/concepto. En rigor, cuando la ley no delimita con exactitud los límites de los conceptos se debe a que se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosa, frecuentemente, porque son términos y conceptos “controvertidos”. Pero esto no es inconveniente para que desde el punto de vista *sistémico* sí se pueda hacer algún tipo de aproximación al “marco” de su contenido —aun su vaguedad— en relación a la aplicación en los casos concretos. Por supuesto, la interpretación sistémica del término *nacionalidades* está jurídicamente condicionada por el resto de la normativa constitucional, y aquí hay que mencionar especialmente otros conceptos jurídicos constitucionales tales como los términos/conceptos “nación española”, “unidad de la nación española” y “regiones”, otro concepto jurídico indeterminado. Y en última instancia es el Tribunal Constitucional a quien le corresponde acotar la vaguedad que constitucionalmente presenta el término *nacionalidades*.

Desde un punto de vista sistémico, la Constitución deja claro que España está formada por territorios que son nacionalidad o que son región (aunque habría que incluir las ciudades autónomas como desarrollo del Artículo 144.b) CE). Del mismo modo, en esta perspectiva interpretativa, en general la aplicación de uno de estos conceptos (*nación, nacionalidades, regiones*) excluye la del otro y viceversa. Así, la aplicación del término *nacionalidad* excluye la del término *región* y viceversa. No obstante, para algunos operadores jurídicos de nivel sub-constitucional no está tan claro que sólo asumiendo la perspectiva

(26) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 1994, t. I, pp. 444-446.

interpretativa sistémica la adopción del término *nacionalidad* excluya necesariamente el uso del término *nación* por parte de una nacionalidad. Pues, en razón de la similitud entre ambos términos/conceptos (nación y nacionalidad), dicha exclusión tendría que venir de la mano de la combinación de al menos dos criterios: el criterio interpretativo *sistémico* y el criterio argumentativo *a contrario*. A este respecto, es de interés traer a colación algunos pronunciamientos recientes del TC, tales como la STC sobre la Reforma del Estatuto de Cataluña(27) y el ATC sobre la declaración soberanista del Parlamento catalán(28). El punto de vista sistémico (en unión del argumento *a contrario*) también excluyen la utilización por los territorios de denominaciones fuera del ámbito conceptual del Artículo 2 CE, por ejemplo, de términos como el de República u otros.

Las posiciones doctrinales sobre la *vaguedad* constitucional del término *nacionalidades* se pueden agrupar en las tres siguientes:

i) Posición administrativista:

El término “nacionalidades” no tiene incidencia política alguna sino únicamente administrativa.

Este punto de vista se corresponde en mayor medida con las posiciones “centralistas” y es asumido a menudo por el enfoque “administrati-

(27) Sentencia del Pleno del TC 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010). (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010) sobre la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El Pleno del Tribunal Constitucional estuvo compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes.

(28) Auto 1389/2013 del Pleno del TC que se pronuncia sobre la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. El Pleno estuvo formado por D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, D^a Adela Asua Batarrita, D. Francisco José Hernando Santiago, D. Luis Ignacio Ortega Álvarez, D^a Encarnación Roca Trías, D. Andrés Ollero Tassara, D. Fernando Valdés-Dal Ré, D. Juan José González Rivas, D. Santiago Martínez-Vares García, D. Juan Antonio Xiol Ríos, D. Pedro José González-Trevijano Sánchez, D. Enrique López y López.

vista” del Estado autonómico(29). En base a diversas razones, se aboga por una organización más centralizada y centralista del Estado a partir de la organización administrativa del mismo. Para esta visión del Estado autonómico, lo importante es la noción *administrativa* de Comunidad Autónoma, pero no el concepto político-constitucional de nacionalidad. Desde este punto de vista se viene a entender en general que el término nacionalidades es un concepto constitucionalmente tan vago que resulta prácticamente un concepto vacío de significación política, que no tiene en la Constitución ninguna consecuencia relevante, excepto de carácter administrativo. Dicho con otras palabras, es relevante para la forma en la que se organiza administrativamente el Estado, pero no lo es en la configuración política del mismo, en la que carece de incidencia.

Estamos ante un “reduccionismo administrativo” del término nacionalidades, que las viene a entender sin consecuencias políticas ni constitucionales *reales* desde el punto de vista de los elementos que definen y determinan al Estado Constitucional en España. El escaso reconocimiento (únicamente administrativo) que esta posición doctrinal hace de los efectos que despliega el término nacionalidades *contamina* también de dicho reduccionismo a los mismos Estatutos de Autonomía, a los que se rebaja políticamente a meros mecanismos administrativos de la organización estatal.

Como puede verse, esta posición doctrinal impugna a uno de los elementos políticos esenciales del texto constitucional, a la vez que niega sus efectos directos en la definición del Estado español, al cual consideran más desde el punto de vista de la legislación de desarrollo que desde las propias normas constitucionales. En este sentido, en la medida en la que no se acepta esta parte significativa de la Constitución relacionada con sus bases políticas más profundas (entre las que se encuentra el reconocimiento político de las nacionalidades), este enfoque se impregna irremediabilmente de un cierto *cariz pre-constitucional*.

Frente a esta posición *administrativista*, debemos de seguir teniendo en cuenta lo que estableció el TC ya en la STC 16/1984 de 6

(29) Sobre la comparación, desde la perspectiva *administrativista*, entre el Estado centralista y “otras alternativas históricas españolas al Estado centralista”, véase la excelente obra MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007.

de febrero, que dejó definitivamente claro que las nacionalidades y regiones de España son los únicos *entes políticos* que pueden ejercitar el derecho *político* a la autonomía, por lo que la posición que las observa como un término vacío políticamente *subvierte* las entrañas del propio ordenamiento territorial del Estado Constitucional en España. En verdad, estamos ante una perspectiva que parece no asumir del todo lo que ya dejó claro en la doctrina española E. GARCÍA DE ENTERRÍA(30): la concepción constitucionalista acerca de los efectos directos de la Carta Magna y sus términos (incluida su parte dogmática). Aunque este enfoque tuvo su auge entre ciertos constitucionalistas en la transición, tal como fue el caso de L. SÁNCHEZ AGESTA(31), hoy sus adeptos, explícitos o implícitos, se encuentran en mayor medida en el campo de los juristas administrativistas.

ii) Posición historicista:

El término “nacionalidades” es un concepto predeterminado (y acotado) previamente a la Constitución.

Este punto de vista se corresponde en mayor medida con las posiciones “historicistas” y es asumido con frecuencia por las perspectivas “asimétricas”. Esta visión del Estado autonómico ha sido promocionada habitualmente desde ciertos sectores de los nacionalismos periféricos con más presencia social —vasco y catalán— e igualmente desde el centralismo que defiende la vieja Constitución histórica frente a la Constitución contractual dependiente únicamente de la voluntad democrática del pueblo; generándose en este sentido una cierta complicidad entre ambos sectores. Abogan por una organización centralizada dentro del Estado excepto para algunos territorios, a fin de que, de esta manera, la Constitución respete el “hecho diferencial” de algunos territorios pero sin embargo se acepta por las posiciones asimétricas que se mantenga un Estado lo más centralizado posible para todos los demás.

(30) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Cívitas, Madrid, 1991.

(31) SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución de 1978. Ensayo de un sistema* (diez lecciones sobre la Constitución de 1978), 5.^a ed., Edersa, Madrid, 1987, pp. 393 y ss.

Estamos ante una perspectiva *predeterminada y preconstitucional* al texto de 1978 tremendamente injusta con la voluntad popular de aquellos otros pueblos del Estado que rechazan la gobernanza desde la centralidad estatal, e incoherente desde el punto de vista de cualquier teoría de la justicia mínimamente objetiva. Esta perspectiva, que se ha identificado en buena medida con posiciones centralistas dentro del Estado (constituye el “plan b” del centralismo cuando falla el “plan a”, esto es, extender el centralismo a todo el Estado), ha sido calificada como “asimetría constitucional”. En general, podría sintetizarse en la expresión “organización centralista para el Estado excepto para Cataluña y País Vasco”. Por tanto, la asimetría incluye una defensa del rancio *centralismo* como *regla general* para los demás y de la *excepción* para algunos. Si algunos puntos de vista (los más decimonónicos) del nacionalismo periférico vasco y catalán han abogado históricamente por este tipo de organización estatal, la cual habría que considerar hoy obsoleta a la altura del siglo XXI, en el ámbito centralista castellano ha sido defendida con especial énfasis, pero con muy poco éxito (afortunadamente) por intelectuales como Miguel HERRERO DE MIÑÓN en base al concepto de Constitución histórica de fundamento germánico(32). Esto es, una extraña idea de Constitución para nuestro tiempo que eleva a la Historia a ente metafísico por encima de la decisión democrática, de la regla de la mayoría y de la soberanía popular.

En la práctica, esta orientación explicativa cierra el significado del concepto *nacionalidades*, obstaculiza su evolución y lo aísla de la realidad social cambiante. En el fondo, se trata de posiciones características del siglo XIX que expuestas en el siglo XXI no pueden calificarse sino de “anacronismos” y “arbitrariedades” (tú no y yo sí). PECES-BARBA descarta que el legislador constituyente tuviera esta intención asimétrica: “No se podía trasladar tampoco esa conexión de la organización territorial con las comunidades nacionales diferenciadas, porque eso hubiera sido volver al modelo republicano de 1931. Así, como veremos, en el desarrollo jurídico del artículo 2.º de la Constitución, se evita cuidadosamente esa interpretación, de tal manera que tanto las nacionalidades, como las regiones, tienen

(32) HERRERO DE MIÑÓN, M.: *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998; especialmente, pp. 29-45.

todos los cauces de acceso y todos los techos de competencias abiertos con carácter unitario”(33). Y de la misma opinión era TOMÁS Y VALIENTE: “Conceptos tales como autonomía, nacionalidades, regiones, que son los ejes del sistema, no se definen; el número final de las Comunidades queda abierto... están en la Constitución meramente dichos o enunciados sin que su significado se desprenda de la simple lectura del texto constitucional”(34).

iii) *Posición abierta:*

El término “nacionalidades” es un concepto indeterminado en la normativa constitucional y, por tanto, abierto a su evolución en el tiempo.

Frente a la *cerrazón* que suponen las posiciones *administrativista* e *historicista* sobre el significado político del término nacionalidades (la primera, reduciendo su significado a lo estrictamente administrativo; y la segunda, reduciendo su significado exclusivamente a ciertos territorios —sin asumir el desarrollo normativo-constitucional post-1978), mantener una actitud *abierta* y *contractualista* sobre la relevancia política de este término/concepto constitucional es la posición que mejor encaja con lo dispuesto en la Carta Magna según la articuló originariamente el legislador constituyente; y asimismo, la que mejor recoge las interpretaciones del TC sobre la cuestión. Este punto de vista abierto no tiene por qué significar una defensa acérrima ni de la *simetría* ni de la *asimetría* constitucional sino de lo que la voluntad democrática de cada uno de los pueblos de España determine en cada momento en virtud de su voluntad popular y en el marco de las reglas de la Constitución.

La vaguedad constitucional del término *nacionalidades* no produce una total indeterminación de su significado o contenido porque eso habría excluido cualquier tipo de aplicación por sucesivos operadores jurídicos. Se trata, pues, de una “indeterminación relativa” dado que su

(33) PECES-BARBA, G.: “La idea de España en el Estado de las Autonomías”, cit., p. 150.

(34) TOMÁS Y VALIENTE, F.: “El desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional”, en *Historia 16, La España de las Autonomías. Balance polémico*, núm. 200, diciembre 1992, pp. 32 y ss.

indeterminación inicial tiene concreción en algún momento del proceso y desarrollo legislativo derivado de la Constitución, tal como han sido los Estatutos de Autonomía de las respectivas CCAA cuyos territorios se han definido como *nacionalidades*. El legislador constituyente parece haber querido dejar abierto inicialmente no sólo este término sino también el diseño general territorial del Estado en el que éste término cobra sentido(35), aun cuando la integración de la diversidad nacional tiene límites constitucionales(36). Téngase en cuenta que, en este sentido, normativamente se han dejado abiertos aspectos de competencias que afectan tanto a la nación española como a las nacionalidades a través del Artículo 150.2 CE(37). Por ejemplo, la apertura del Estado autonómico permite su evolución o reforma hacia un Estado Federal a fin de adaptarlo a los nuevos tiempos y a los nuevos problemas que se le plantean en el siglo XXI, tal como propugna un sector de la doctrina encabezado por el Profesor Juan José SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, y que han explicado en un reciente libro(38).

b) Las nacionalidades son desde el punto de vista normativo constitucional “nacionalidades culturales” y “nacionalidades políticas”.

A pesar de la indefinición de las nacionalidades en la Constitución como concepto jurídico indeterminado, el texto constitucional sí ha incluido dos criterios mínimos que posibilitan su auto-identificación; y la descripción general del ejercicio de sus funciones más importantes. El primero de estos criterios (relacionado con la auto-identificación de las nacionalidades) permite definirlas como nacionalidades “culturales”, y el segundo de estos criterios (relacionado con las funciones más importantes que desempeñan en el marco de la Constitución), como

(35) Sobre si el Estado autonómico es un “modelo indefinido” o un “modelo inacabado”, véase GUTIÉRREZ ARAGÓN, M., *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, CEPC, Madrid, 1998.

(36) TRUJILLO, G., “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, en AAVV, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 14-32.

(37) Véase RUIZ-RICO RUIZ, G.: *Los límites constitucionales del Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2001.

(38) SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014.

nacionalidades “políticas”. Así, en este sentido, las nacionalidades que reconoce el Artículo 2 CE disponen en la Carta Magna de un conjunto de rasgos “histórico-identitarios” (de carácter formal) a través de los cuales han accedido a su (auto) identificación constitucional (perfil constitucional) como “sujeto colectivo” de carácter *histórico* y con una determinada *identidad propia*, lo que nos proporciona razones suficientes para calificarlas desde el punto de vista de la normativa constitucional como “nacionalidades culturales”. A su vez, a los territorios que se han identificado constitucionalmente como nacionalidad la Ley Fundamental los habilita como sujetos colectivos de carácter “político” (*sujetos políticos* colectivos) y les atribuye como tales un importante “derecho (*político*) a la autonomía”, además de claras “funciones políticas” asociadas al anterior derecho y de capacidad suficiente en el ámbito de la *política* (espacios legislativo, ejecutivo, judicial) para poder desarrollar aquellas funciones mediante instituciones y Administración propias; lo que asimismo nos da razones sólidas para también calificarlas constitucionalmente como “nacionalidades políticas”. Veamos estas consideraciones de un modo más detallado.

i) La atribución dispositiva (en sede constitucional) de “contenidos histórico-identitarios” a las nacionalidades reconocidas en el Artículo 2 CE: las nacionalidades son constitucionalmente “nacionalidades culturales”.

Las nacionalidades que reconoce el Artículo 2 CE pueden acogerse, según la Carta Magna, a un conjunto de criterios “histórico-identitarios” (de carácter formal) a través de los cuales acceden a su identificación (perfil) constitucional como “sujeto colectivo” de carácter *histórico* y con una determinada *identidad propia*, que es paso previo para ser titulares de un derecho a la autonomía.

Manifestaciones constitucionales de que las nacionalidades se ha constituido en “sujetos colectivos” de carácter *histórico* y *cultural* como condición necesaria para ser titular del derecho a la autonomía son las siguientes:

En primer lugar, el “criterio” que en general la Carta Magna ha previsto para los territorios que aspiraban a constituirse en una nacionalidad constitucional es el criterio *histórico* y *cultural*. Así lo

establece la Constitución a partir del Artículo 143.1: “en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, 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 con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.”

En segundo lugar, aun siendo el derecho a la autonomía un derecho de carácter dispositivo, una vez que el sujeto colectivo decide ejercerlo la Constitución le impone una serie de requisitos a la hora de elaborar su Estatuto de Autonomía(39), y entre los imprescindibles se encuentra, según el Artículo 147.a) CE, que se lleve a cabo la *identificación* del sujeto político colectivo en el Estatuto de Autonomía respectivo y que esto se haga teniendo en cuenta el “criterio identitario-histórico”: la denominación de la CA “que mejor corresponda a su identidad histórica”.

Y en tercer lugar, según la Constitución y sucesivas interpretaciones del TC, la materia de la “cultura” es competencia exclusiva de las nacionalidades y regiones. En virtud del Artículo 148.1.17.^a CE, “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias... El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.” Así, pues, la cultura se constituye por disposición constitucional en uno de los ingredientes más importantes del derecho a la autonomía, más si se trata de nacionalidades, configuradas como tales con el objetivo de la defensa de una cultura propia. Téngase en cuenta que la cultura de una nacionalidad refleja la propia identidad colectiva de ese ente territorial a partir de la cual éste se ha podido perfilar (y a continuación *legitimar*) en su condición de sujeto político (colectivo) titular del derecho a la autonomía.

En síntesis, podemos afirmar que los territorios que han accedido a la condición de nacionalidad lo han hecho utilizando un determinado “criterio constitucional”: el criterio *identitario histórico y cultural*.

(39) Véase AGUADO RENEADO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico español*, CEPC, Madrid, 1996.

Este criterio está en la base misma de la delimitación territorial y consiguiente configuración de las nacionalidades como “sujetos colectivos”. De ahí que constitucionalmente pueda hablarse de que las nacionalidades que reconoce el Artículo 2 CE son “nacionalidades culturales”. Eso sí, desde el punto de vista de la Constitución, lo cultural-identitario es *previo* a lo político, a la formación del sujeto político, pues sólo cuando se ha delimitado el sujeto colectivo éste puede ejercitar los derechos de carácter “político” (*general* —el derecho a la autonomía— y *particular* —la lista concreta de competencias que se asumen para desarrollarlo—) que le atribuye la Constitución.

Las nacionalidades, al igual que la nación española, se apoyan en gran medida en un contenido identitario. Aquéllas definen una “identidad nacional” que es distinta a la identidad española, aunque no necesariamente han de ser opuestas. Es más, asumir que nos encontramos en un “Estado plural” tendría que posibilitar que fueran compatibles(40). Han sido los respectivos Estatutos de Autonomía, normas orgánicas derivadas de la validez constitucional, los que han recogido, definido y organizado los elementos identitarios de cada nacionalidad, tales como “idioma oficial”(41), “bandera oficial”(42), “cultura propia” y *otros* signos de identidad nacional. Puede afirmarse que en mayor medida los Estatutos de Autonomía han definido la identidad colectiva de las respectivas nacionalidades en términos *clásicos* mediante la utilización del *criterio histórico y cultural*(43).

(40) Sobre las posibilidades de integración del Estado autonómico, véase SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., *Nación y Constitución: soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca Nueva, 2004.

(41) Hecho que se posibilita desde el Artículo 3.2 CE: “Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus respectivos Estatutos.”

(42) Artículo 4.1 CE: “La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.” Artículo 4.2 CE: [...] Estas [las banderas propias de las Comunidades Autónomas] se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.”

(43) Un ejemplo característico son las nacionalidades con lengua propia, que han utilizado *Leyes de “normalización lingüística”* para articular el derecho a la lengua propia.

ii) *La atribución dispositiva (en sede constitucional) de “funciones políticas” a las nacionalidades reconocidas en el Artículo 2 CE: las nacionalidades son constitucionalmente “nacionalidades políticas”.*

Asimismo, a pesar de la indefinición constitucional que es típica de un concepto indeterminado, además de la condición de nacionalidad cultural, un segundo contenido que la Constitución atribuye, con carácter dispositivo, a los territorios que asumen esta cualidad colectiva es la atribución normativa de ciertas “funciones políticas”. A este respecto, lo primero que hay que decir es que difícilmente se puede negar que las nacionalidades tienen atribuidas en sede constitucional (con carácter dispositivo) ciertas “funciones políticas” relacionadas con las *instituciones* en las que se organizan, que estas funciones políticas están determinadas en buena medida por la normativa constitucional y por el ámbito competencial que la Constitución les asigna, y que han sido desarrolladas tanto en los respectivos Estatutos de Autonomía como en la legislación derivada que éstos posibilitan.

A este respecto, la *primera gran función política* que la Constitución atribuye normativamente a los territorios que se constituyen en *nacionalidades* es de “carácter general” y consiste en ser titulares del “derecho a la autonomía”, que es el *principal* derecho que constitucionalmente tienen atribuidas las nacionalidades. Se trata de un derecho de gran contenido *político* establecido en el Artículo 2 CE: “La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades”. En este sentido, respecto a la “vía constitucional” por la que cada nacionalidad ha ejercido este derecho político se han distinguido distintos caminos:

Vía general:

- Artículos 143.2 CE, derecho a la autonomía con competencias e instituciones iniciales autonómicas *mínimas* a partir de cumplirse requisitos generales.
- “Disposición Transitoria Quinta” CE, para “las ciudades de Ceuta y Melilla” y que ha permitido que se constituyan en “ciudades autónomas” y ejerzan como tales su derecho a la autonomía.

Vía excepcional:

- Artículo 151 CE, con competencias e instituciones iniciales autonómicas *máximas* a partir de cumplirse requisitos adicionales a los generales (caso de Andalucía).
- La “Disposición Transitoria Segunda” CE, para “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía”, los cuales accedieron inmediatamente a un régimen máximo de autonomía (caso del País Vasco, Cataluña y Galicia).
- La “Disposición Adicional Primera” CE, por la que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales” y “la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía” (caso de Navarra y País Vasco).

Así, respecto a las nacionalidades, los territorios que han accedido a la condición constitucional de nacionalidad han utilizado *inicialmente* la “vía general” del Artículo 143.2 CE en el caso de la Comunidad Valenciana (“nacionalidad histórica” según su Estatuto de Autonomía de 2006, en adelante EA), Islas Canarias (“nacionalidad” según EA 1996), Aragón (“nacionalidad histórica” según EA 2007) e Islas Baleares (“nacionalidad histórica” según EA 2007). Andalucía (“nacionalidad” según EA 1981; y “nacionalidad histórica” y “realidad nacional” desde el EA 2007) se acogió a la “vía excepcional” del Artículo 151 CE. Cataluña (“nacionalidad” según EA 1979 y 2006) y Galicia (“nacionalidad histórica” según EA 1981) utilizaron la “vía excepcional” de la DT2ª CE. Y el País Vasco (“nacionalidad” según EA 1979) hizo uso de la “vía excepcional” de la DA1ª y DT2ª CE.

Además del derecho general a la autonomía política, la *segunda gran función política* que la Constitución atribuye normativamente a las nacionalidades es de “carácter particular” y consiste en la atribución política (dispositiva) de capacidad legislativa y ejecutiva y en menor medida judicial en relación a la asignación de una *lista de competencias* a ejercer. Según el artículo 147.1 CE: “los Estatutos [de Autonomía] serán la norma institucional básica de cada Comunidad

Autónoma”; y, 147.1.2 CE, “deberán contener: d) las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.”

Lo dicho más arriba sobre las funciones esencialmente políticas que la Constitución atribuye a las nacionalidades vendría a desmentir aquella opinión doctrinal que las reduce a una mera existencia *cultural* sin consecuencias políticas importantes. Pero, en verdad, se trata de nacionalidades culturales que también asumen la condición de “nacionalidades políticas”, y que actúan y deben actuar como tales porque ese es el rol que normativamente les asigna la Constitución.

4. CONCLUSIÓN

Algunas conclusiones se pueden obtener de lo afirmado a lo largo de estas páginas.

1. Si el reconocimiento legal de la nación española se ha llevado a cabo por el legislador constituyente continuamente desde 1812, el reconocimiento legal de las nacionalidades ha tenido lugar 166 años después en la historia constitucional española, y sólo se ha producido en las últimas décadas del siglo XX (1978).
2. A diferencia de otras Cartas Magnas en la historia constitucional española, la Constitución de 1978 incluye tanto el reconocimiento legal de la *nación española* como de otras *comunidades nacionales* presentes en nuestra sociedad civil, distintas a la nación española, y a las que el texto constitucional incluye como “nacionalidades”. Asumiendo, por tanto, diversidad nacional en el conjunto de la sociedad española. El concepto constitucional de España que parece más acorde con lo que se desprende de la normativa de la Carta Magna tiene que ver con el Estado plural (no con el Estado unitario): España como “nación de naciones y regiones”.
3. El grado de determinación normativa con el que el texto constitucional reconoce a la nación española y con el que reconoce a las nacionalidades es significativamente distinto. La actual Constitución asume a la nación española como un “concepto jurídico (claramente) *determinado*” y bastante bien precisado

- a través de numerosísimas concreciones normativas (hasta 117 precisiones normativas expresas).
4. Sin embargo, el reconocimiento legal de las *nacionalidades* se produce mediante una única manifestación (que no concreción) normativa a lo largo de todo el texto constitucional: la recepción del término “nacionalidades” en el Artículo 2 CE y mediante su configuración como un “concepto jurídico *indeterminado*” a modo de un término muy vago.
 5. La significativa diferencia en la Constitución entre la clara *determinación* normativa de la nación española y la *indeterminación* y *vaguedad* normativa de las nacionalidades posiblemente encuentra cierta justificación en el hecho de que el término/concepto “nación española” representa al sujeto político colectivo que *impulsa* a la misma Constitución, tal como establece el Preámbulo, y sin embargo cada nacionalidad en particular no desempeña esta función global general respecto a la Constitución, o sólo lo hace en relación a la estructura cultural/territorial del Estado, pero no respecto a otros ámbitos. No obstante, la mayor atención y precisión de la Constitución a la nación española no significa que su concreción normativa no esté exenta de lagunas, como por ejemplo la *indefinición* de los territorios que integran España (la nación española), cuya única precisión ha venido de la mano de otros operadores jurídicos (nivel estatutario), pero no se encuentra especificada en la Constitución.
 6. Las posiciones “asimétricas” en la organización territorial del Estado Constitucional que no tienen por base la voluntad popular de cada uno de los pueblos de España dentro del marco de la Constitución resultan en el siglo XXI perspectivas “arbitrarias” (tú no y yo sí) y posiciones “anacrónicas” (características del siglo XIX y representativas de la Constitución *histórica* de raíz germánica que pretenden afirmarse —desde la Historia como ente metafísico— por encima de la voluntad democrática).
 7. La Constitución atribuye normativamente a la nación española contenidos propios tanto de “nación política” (*Staatsnation*) como de nación cultural (*Kulturnation*). España, por tanto, no se reduce a una nación estatal desidentitaria. Mantener lo contrario llevaría a negar que la CE ampare normativamente a la “identidad española” cuando, sin embargo, el texto constitucional protege —sin

lugar a dudas— contenidos identitarios individuales y colectivos pertenecientes a esta identidad.

8. Tampoco parece correcto negar a las nacionalidades su consideración de “nacionalidades políticas”, dado que la Constitución les atribuye significativas funciones generales y particulares de claro *contenido político*, que han de desempeñar a través del “ejercicio político” de las competencias asignadas con motivo de su derecho (político) a la autonomía. Sería un error, por consiguiente, reducir el reconocimiento constitucional de las nacionalidades a un “perfil bajo”, como meras nacionalidades culturales, a modo de hechos nacionales en “estado de naturaleza” (que no han alcanzado desarrollo político). Un pensamiento de este tipo pertenece a la teoría de la nación del siglo XIX y responde a una noción pre-constitucional de las nacionalidades.
9. Desde un punto de vista sistémico, la Constitución dispone que España está formada por territorios que son nacionalidad o que son región (aunque habría que incluir las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). La aplicación de uno de estos conceptos (*nación, nacionalidades, regiones*) excluye la del otro y viceversa. Así, la aplicación del término *nacionalidad* excluye la del término *región* y viceversa, y según el TC (en una interpretación muy estricta, típica de la doctrina clásica de la nación del siglo XIX) el término nación está reservado en la Constitución exclusivamente a la nación española.
10. Sin embargo, el anterior resultado excluyente entre unos términos y otros respondería en mayor medida a la utilización por el intérprete de una combinación de dos criterios: el criterio interpretativo *sistémico* y el criterio argumentativo *a contrario*. De no utilizarse esta combinación, la exclusión no es tan radical. Ahora bien, se trata de una combinación de criterios que no se encuentra en la Constitución, sino que introduce el operador jurídico que interpreta la Constitución. De hecho, para algunos operadores jurídicos en el nivel sub-constitucional, y para algún sector de la doctrina, no está tan claro que la adopción del término *nacionalidad* tenga que excluir constitucionalmente el del término *nación* por parte de una nacionalidad, dado el significado extrajurídico (político y/o social) aproximado entre nación y nacionalidad, y las funciones política y el carácter cultural que normativamente

se pueden atribuir (desde una posición constitucional) tanto a la nación como a la nacionalidad.

Se puede aducir que *no* es posible concebir la nación *sin soberanía y sin la cualidad estatal* y que, por consiguiente, que ninguna *nacionalidad* puede elevarse a ser una *nación*. Afirmación que puede bloquear las aspiraciones identitarias nacionales de las nacionalidades, así como la definición de España como “nación de naciones” y regiones. Sin embargo, este tipo de posiciones parecen responder a una “concepción clásica” de la nación y del principio de las nacionalidades, ambas concepciones típicas del siglo XIX, cuya dinámica —como se afirma anteriormente— no casa bien con la idea de un Estado plural en el siglo XXI.

Es probable que seguir manteniendo una concepción clásica de nación (característica del siglo XIX) no sea el criterio más óptimo desde el que afrontar y gestionar la unidad y la pluralidad del país en nuestros días. Y es muy discutible que sea un criterio de *nuestro tiempo* el abogar que la *nación* tiene que llevar asociada necesariamente la soberanía, pues esto hace imposible que un país puede organizarse como una “nación de naciones”.

Sería algo similar, por ejemplo, a seguir manteniendo en el siglo XXI que no es posible “ser monarca sin ser soberano” y sin embargo hemos visto desde hace muchos años que en el tiempo contemporáneo se puede ser monarca y no poseer la cualidad de la soberanía: *el rey reina pero no gobierna* (en lo que constituye una concepción más contemporánea y evolutiva de la monarquía). Desde una concepción clásica o decimonónica de la monarquía habría sido imposible su evolución hacia la monarquía constitucional (que se ha adaptado a la realidad contemporánea). ¿Por qué no podemos adaptar también la concepción sobre los hechos nacionales a nuestro tiempo a fin de hacerlos compatibles entre sí?