

trata de analizar una de las instituciones más características de las democracias representativas: la prohibición del mandato imperativo.

*Antonio J. Porras Nadales*

ALBERTO PÉREZ CALVO: *Nación, Nacionalidades y Pueblos en el Derecho Español*, Derecho-Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, 126 páginas.

Es habitual leer y escuchar día a día en toda clase de medios de comunicación y de foros, tanto públicos como privados, en ocasiones machacona y exageradamente, que la organización territorial del Estado o, si se prefiere, la unidad de España, pasa por unos momentos graves y delicados, próximos a su disgregación. Las causas de esa situación, según quienes hacen tal diagnóstico, se encuentran en los constantes embates de los nacionalismos vasco y catalán contra el edificio común español, a los que se sumaría pronto el todavía en ciernes nacionalismo gallego.

Más allá de algunas exacerbaciones que se oyen, lo que parece cierto es que la cuestión de la organización territorial, entendida como la forma de encauzar los sentimientos —pues de eso se trata— de una parte de la población de unos determinados territorios periféricos en una unidad política superior, es una constante en la historia constitucional española que se inicia en los albores del siglo XIX, por no remontarnos a los principios del siglo XVIII con la desventurada supresión de los Fueros de Cataluña, Aragón y Valencia por los Decretos de Nueva Planta de Felipe V de Anjou.

El nacionalismo actual nació, como ideología, en el siglo XIX. No fue una característica española, sino un viento que, inspirado en la revolución liberal de las colonias norteamericanas contra el despotismo de la corona británica, recorrió toda Europa, empezando por Francia, y que dio lugar, allí donde triunfó (a lo largo de ese siglo y del siguiente y, normalmente, después de grandes hazañas bélicas) a los Estados-nación actuales.

España también se vio influida por el liberalismo y el nacionalismo. La declaración de la incompatibilidad de los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra con el nuevo régimen liberal fue un grave error que, sumado a otras causas, lo pagaron con sus vidas leales y heroicos —cuando no inocentes, como ocurre en todas las guerras— soldados de uno y otro frente. Navarra encontró un camino, no sin ciertos problemas, para compatibilizar o adaptar su organización política y su ordenamiento jurídico particular y secular al nuevo orden constitucional y al nuevo Estado-nación español, en la Ley de 16 de agosto de 1841, la Ley *Paccionada*. Pero, tal vez, fue el único territorio del nuevo Estado-nación en saber hacerlo o en, al menos, haber te-

nido la fortuna de hacerlo. Ciertamente es que, en determinados momentos, las Provincias Vascongadas adoptaron un sistema foral compatible con la Constitución de turno, pero esa adopción no tuvo el amplio respaldo popular de que gozaron los Fueros de Navarra, lo que condujo a su fracaso en Guipúzcoa y Vizcaya —y en mucha menor medida, en Álava— y a su sustitución por un nuevo movimiento ideológico de claro componente étnico: el nacionalismo vasco. En Navarra, los historiadores más autorizados (José Andrés GALLEGO) sitúan en los hechos que dieron lugar a La Gamazada (1983-1985) el origen de la actual conciencia foralista del pueblo navarro frente al Estado, aunque esa conciencia, de alcance exclusivamente regional, jamás pretendió la ruptura del nuevo Estado sino el respeto por éste de la capacidad de autogobierno del pueblo navarro a través de sus «propias» instituciones.

Y fue, asimismo, durante el siglo XIX cuando los nacionalismos catalán y gallego, por diversas causas, sentaron sus principios ideológicos alrededor de la lengua, la cultura o el sentimiento de una identidad propia distinta de la común.

La historia del constitucionalismo español demuestra que hasta la I República Española (1873) ninguna Constitución trató de dar respuesta jurídica a la integración de los sentimientos territoriales en la unidad española. El debate hasta entonces era otro: la lucha por el triunfo entre el liberalismo y el conservadurismo. Para los liberales el ideal de la Nación española era, por influencia de la vecina Francia y su visión jacobina del Estado, intocable, pues sólo en la Nación residía la soberanía popular, aunque esta afirmación no se ventaba, como hoy se pretende hacer creer, frente a los nacionalistas, que entonces no los había, sino ante los partidarios de que la soberanía continuara en el Rey como en los cuatro siglos anteriores de absolutismo. Tampoco el proyecto de Constitución liberal y federal de la I República pudo hacer algo más que demostrar su ingenuidad y sus buenas intenciones, pero, al menos, apuntó el pluralismo ideológico, social y territorial como la mejor solución a las inquietudes de muchísimos ciudadanos de bien.

La siguiente República, la segunda (1931-1936), ideó la fórmula del Estado integral como la más válida salida a las ansias de autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia. Estas tres regiones (así las llamaba la Constitución) llegaron a plebiscitar sus respectivos Estatutos y las dos primeras, a constituir sus propios Gobiernos autónomos. Pero la Guerra Civil se encargó de arrasar todo esto. Las Leyes Fundamentales de Franco (en el sentido literal de ser éste quien dispuso personalmente su aprobación en su calidad de caudillo responsable sólo ante Dios y ante la Historia) aherrojaron la unidad de España y, lo que es más claro, la unidad de poder y la consecuente imposibilidad de reconocer ningún otro poder que no emanase del Estado, provin-

cias y municipios incluidos, con las solas excepciones toleradas de las provincias forales de Navarra y Álava.

La Constitución de 1978 trató de continuar, sin remarcarlo mucho para no suscitar excesivos recelos y enconamientos entre determinadas estructuras de poder y bajo el manto del consenso entre los representantes de los principales partidos políticos, en el punto histórico en donde lo había interrumpido la Guerra Civil, aunque ahora de una forma más moderada y ordenada. Resucitó y renovó el Estado integral bajo el apelativo de «autonómico», reconoció la existencia de nacionalidades y regiones a las que permitía ejercer su derecho a la autonomía política merced a su constitución voluntaria en Comunidades Autónomas dotadas de potestades legislativas y competencias propias, y posibilitó un rápido proceso, en un increíble período de cinco años, de descentralización política del Estado en diecisiete Comunidades Autónomas con distinto techo competencial, la mayor parte de ellas asentadas en su propia identidad histórica.

Ni que decir tiene que tampoco faltó en cada momento de elaboración o aprobación de las tres Constituciones —las dos republicanas y la de 1978—, y de los dos primeros Estatutos de Autonomía posteriores (el vasco y el catalán), un coro de voces que avisara de la «inminente ruptura de España». Ni tampoco, en otros lares, faltaron partidarios nacionalistas que intentaran sin éxito ir, «vía estatutaria», más allá de la letra de la Constitución, pero en este caso la negociación entre el Estado y los representantes autonómicos pondría las cosas en su sitio.

La nueva Constitución no dibujó un mapa cerrado de la organización territorial. Dejó la iniciativa de creación de las Comunidades Autónomas a las propias regiones y nacionalidades, y la última palabra a las Cortes Generales, aun cuando requiriera, con carácter previo a la aprobación del proyecto de estatuto, el referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas en el caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. El techo competencial alcanzable por los nuevos entes autonómicos tampoco se limitaba a los máximos del 149.1 CE: el art. 150.2 y, en el caso de los territorios forales, la disposición adicional primera, permitían superar el listón inicial y tocar todo aquello que no fuera la esencia misma de la soberanía nacional.

Sin embargo, la misma concepción del modelo territorial por la Constitución, para unos como un punto de partida y para otros como un punto de llegada, ha traído consigo que, veinticinco años después, los hechos y los diálogos se repitan. Las aguas constitucionales y autonómicas bajan más agitadas que de costumbre. Los gobiernos autonómicos de Euskadi y Cataluña (los dos pueblos que iniciaron la marcha de las nacionalidades y regiones ha-

cia la autonomía) han culminado, bajo el nominalismo de «reforma» de los preexistentes, la elaboración y tramitación de sus respectivos proyectos de nuevos Estatutos de Autonomía. El Gobierno de Galicia ha anunciado lo propio. Otras Comunidades Autónomas han iniciado la reforma de sus Estatutos de Autonomía, aunque en estos casos no se prevé ningún problema político ni jurídico de calado.

En el caso de Euskadi, un Parlamento dividido en dos bloques (nacionalista y no nacionalista) aprobó con el solo apoyo del primero de esos bloques un proyecto de reforma del Estatuto «Político». En el texto aprobado se proponía la creación de una nueva Comunidad (sin el adjetivo de «Autónoma») de Euskadi, expresión parcial de la nación vasca (pues ésta se encontraría formada, además de por esa comunidad, por los territorios del País Vasco francés y Navarra), asociada libremente con el Estado español en ejercicio de su derecho a decidir, también libremente, su propio autogobierno, y cuyos ciudadanos tendrían nacionalidad vasca. La nueva Comunidad se relacionaría con la Comunidad Foral de Navarra y con los territorios vascofranceses sin intervención alguna del Estado español. Presentado el proyecto al Congreso de los Diputados, este se encargó de truncarlo por dos motivos: uno jurídico y objetivo, su incompatibilidad con la Constitución española, y otro político y, por ende, subjetivo, la insuficiente legitimidad democrática de un proyecto que sólo era apoyado por la mitad de la población.

Pocos meses más tarde, en Cataluña, el 80 por 100 de la composición del Parlamento aprobaba un proyecto de reforma de su Estatuto de Autonomía que calificó a Cataluña de nación, reinterpretaba el alcance de sus competencias para limitar los efectos de la legislación básica del Estado, fijó el deber de aprender el catalán, estableció un régimen fiscal especial para Cataluña, en donde el poder autonómico recaudaría los impuestos, y recondujo la mayor parte de las relaciones entre la Generalidad y el Estado al principio de bilateralidad. La dificultad de encajar el texto propuesto con las previsiones constitucionales llevó a negociar infatigablemente al Gobierno con los representantes de los partidos catalanes que apoyaban el texto. Todo apunta a que el nuevo Estatuto catalán, como su precedente y el vasco de 1979, terminará pasando por el lecho de Proculo y siendo ajustado al marco constitucional prevalente. Las impetuosas aguas de la cabecera del río desembocarán, una vez más, mansas en el mar de la Constitución.

En la obra que aquí se comenta, el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra (Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Nancy 2) y experimentado actor en la construcción del Estado autonómico —no en vano fue Director General de Cooperación con las Comunidades Autónomas en el Ministerio de Administraciones Públicas—

Alberto PÉREZ CALVO arroja luz en medio de muchas sombras. Lo hace, como la mujer del cuadro Guernica, abriendo la ventana de par en par con un quinqué en la mano para ver el alboroto que ha sembrado el bombardeo de proyectos estatutarios y de comentarios, muchos de ellos, desafortunados, desconocedores del marco constitucional y reflejo de una desconfianza total hacia las instituciones democráticas y constitucionales. Esa luz se proyecta con acierto sobre el elemento nuclear del Derecho: los conceptos jurídicos. Los conceptos jurídicos son al Derecho lo que los átomos a la Física. Si no se entiende bien qué son éstos y cómo funcionan, es imposible entender lo demás.

Pero, ¿cuáles son esos conceptos estudiados cuando se habla de la organización del Estado autonómico? Los esenciales en la materia: nación, constitución, soberanía, nacionalidades, regiones, pueblo, estatutos de autonomía, solidaridad, plurinacionalidad... Ahora bien, el análisis de estos conceptos generales que realiza el autor es eminentemente jurídico y pegado a la realidad, huyendo de caer en la generalidad —dicho con todos los respetos— de la ciencia política y de definiciones obtenidas asépticamente en una campana vaciada de aire. Así, fiel a sus convicciones más profundas, adopta una perspectiva únicamente constitucionalista (su punto de partida es la letra y el espíritu de la Constitución de 1978 como norma jurídica que da sentido a todas las demás) y necesariamente democrática, que le lleva a no postular ninguna idea de nación en la que no queden garantizados los derechos y las libertades personales, civiles y sociales de todos los ciudadanos.

La obra recoge en cuatro capítulos tres artículos ya escritos y publicados en momentos diferentes y un apéndice, de nueva redacción, sobre la propuesta de reforma de Estatuto de Cataluña. La actualidad demandaba su recopilación y edición.

En el primero de los capítulos, el autor analiza, desde una perspectiva teórica, el concepto de Nación en la Constitución española. Para ello recuerda el origen revolucionario y liberal de este concepto jurídico y su ligazón indisociable con la soberanía: la Nación española es el único sujeto depositario de la soberanía. Destaca con fuerza su concepción histórica de la Nación española como realidad cultural (constituída alrededor de la lengua y de un patrimonio cultural común), formada por ciudadanos (esto es, por individuos libres titulares de derechos y deberes), preexistente a la Constitución de 1978 y fundamento de ésta. PÉREZ CALVO diferencia con lucidez entre, por un lado, la Nación, como entidad histórica nacida en 1812 que representa la continuidad de un sujeto político español soberano, y por otro, el «pueblo español», que es quien actualmente, y en cada momento histórico posterior, ejerce y sigue ejerciendo esa soberanía, al punto de que es éste quien a través

de su representación, las Cortes que aprueban el proyecto de Constitución, y directamente, por sí mismo, que lo ratifica, crea, en definitiva, el Estado y lo organiza. Una Nación que, además, es única, pero cuya unidad no es incompatible con la existencia de nacionalidades y regiones solidarias entre sí como concreción territorial del pluralismo y de los demás principios democráticos que inspiran la vigente Constitución. Y un concepto el de nación que no permanece estable en el tiempo, ya que se ha visto afectado posteriormente por la construcción del Estado autonómico y por el ingreso de España en la Unión Europea.

¿Y qué es una «nacionalidad»? Para descifrar este enigmático término constitucional, el autor hace gala de su racionalismo. Después de recordar las múltiples acepciones del vocablo, PÉREZ CALVO nos conduce desde el art. 2 de la Constitución a la más lógica de las posibilidades que, en el contexto constitucional español, se derivan del precepto: la nacionalidad no es algo equiparable a nación, es sólo una parte de ésta, inferior en categoría, sin posibilidad de ostentar soberanía alguna ni de ejercer derecho a la secesión de la Nación. ¿Y quién reúne esa condición? Tan sólo aquellas Comunidades Autónomas que aparezcan llamadas como tales nacionalidades en los estatutos de autonomía en aplicación del principio dispositivo del Estado autonómico. Como bien concluye el autor, la diferencia entre nacionalidad y región no pasa de ser semántica (es más, califica la distinción de «inutilidad práctica y teórica»), sin que de ella se desprenda ningún efecto jurídico discriminatorio en uno u otro sentido.

Precisamente, en el capítulo II del libro el autor vuelve a incidir en los conceptos de «pueblo», «nacionalidades» y «regiones», aunque ahora referidos a la práctica estatutaria habida con posterioridad a la Constitución de 1978. A buen seguro, no exenta de polémica doctrinal quedará la tesis defendida de que las nacionalidades y las regiones no son realidades preexistentes a la Constitución, pues sólo llegan a adquirir existencia jurídica cuando los respectivos Estatutos entran en vigor. La idea responde a planteamientos estrictamente jurídicos y no sociológicos, pero aun así dudo que sea aceptada pacíficamente por quienes sostengan la existencia apriorística de tales nacionalidades y regiones.

Interesante es, sin duda, su aportación doctrinal sobre el alcance de la expresión «los pueblos de España» que figura en el Preámbulo de la Constitución y cuya interpretación conecta con las previsiones estatutarias. Para el autor, esos pueblos nacen con los Estatutos, salvo los de Navarra y Álava, que ya existían en virtud de su régimen foral. De ese modo, quienes tenían la capacidad de tomar la iniciativa para crear una Comunidad Autónoma eran los «elementos personales dispersos contemplados en el art. 143 y en otros

de la Constitución, y no las nacionalidades y las regiones, conceptos jurídicos estos dos que nacen, al mismo tiempo que el pueblo, con el Estatuto. Los pueblos de España son, pues, el elemento activo y legitimador de los poderes autonómicos, y tienen una entidad que los hace distintos del «pueblo español» en el que reside la soberanía nacional, aunque, en modo alguno superiores, a éste.

De los términos teóricos y establecidos *in genere* en la Constitución y en los Estatutos la obra pasa a las conocidas y polémicas propuestas estatutarias de dos Parlamentos autonómicos. Son los mencionados casos de las reformas de los Estatutos de Euskadi y de Cataluña, que se abordan en los capítulos III y IV, respectivamente.

Antes de entrar al análisis jurídico de la propuesta del Parlamento Vasco, PÉREZ CALVO critica, apoyándose en otros autores conocidos (ESCUDERO, CORCUERA ATIENZA...), lo que denomina «carácter antidemocrático del nacionalismo vasco» y, en definitiva, el «grave déficit democrático» de partida del llamado «Plan Ibarretxe». Para ello, sostiene la existencia de dos concepciones antagónicas sobre la sociedad vasca: la de quienes creen que la fuente de la legitimidad de esa sociedad se encuentra en la nación vasca, que excluiría a quienes no forman parte del pueblo vasco, al mismo tiempo que incluiría a otros pueblos al margen de la voluntad de su ciudadanía (sería el caso de Navarra y del País Vasco francés), y la de quienes, opuestamente, consideran que la legitimidad de las instituciones vascas sólo puede tener un origen democrático y, por tanto, radica en todos los ciudadanos sin exclusión, que expresan la voluntad del pueblo vasco de forma libre y conforme a la aplicación de las reglas de las mayorías. Obviamente, para el autor la propuesta de nuevo Estatuto vasco aprobada por el Parlamento autonómico introduce elementos de la primera de las concepciones: la integración teórica en un concepto apriorístico de «pueblo vasco» de otros territorios más allá de la Comunidad Autónoma; la soberanía de ese pueblo; la atribución de la nacionalidad vasca a una parte de la población, etcétera.

La propuesta de reforma del Estatuto catalán es objeto de tratamiento separado en el capítulo IV. No lo es toda ella (pues hacerlo exigiría, lógicamente, un tratado y no un breve capítulo), sino tan sólo, y al socaire de las reflexiones realizadas en los capítulos anteriores, dos expresiones que constituyen el eje del análisis: Por un lado, la calificación de Cataluña como una nación, que para el autor es una declaración, primero, construida en franca oposición histórica a España, y segundo, absolutamente incompatible con la Constitución y la idea en esta contenida de «Nación española». Y por otro, el sintagma «Estado plurinacional», condición que, curiosamente, es la misma Cataluña, como sujeto autónomo e independiente, quien la predica estatuta-

riamente respecto de España como si se tratara de una nación ajena o vecina. Una expresión que nada tiene que ver, como bien se afirma en el libro, con la visión constitucional del Estado español, formado por un conjunto de nacionalidades que integran la Nación española. La conclusión para el autor es que esta propuesta de nuevo estatuto encubre la reforma de la Constitución, al tiempo que «libera» a Cataluña de sus deberes constitucionales (los convierte en voluntarios) de lealtad institucional y de solidaridad interterritorial.

En definitiva, en esta pequeña y amena obra el lector podrá encontrar en sus dos primeros capítulos muchas aclaraciones teóricas a los conceptos básicos que integran el complejo art. 2 de la Constitución española, clave de bóveda de la organización territorial del Estado actual. Y en los otros dos capítulos el análisis preocupado de lo que hasta el momento han sido dos propuestas de reforma estatutaria con muchos problemas de encaje constitucional. De ahí que, por su virtualidad, haya que aconsejar su lectura a todos aquellos que, juristas o no, se interesan por la comprensión de la Nación y por los debates que, con nombres y apellidos, se suscitan a su alrededor, y recomendar encarecidamente su obligatoria lectura y consulta a todos los que navegan —navegamos— por el siempre proceloso piélago del Derecho constitucional.

*Francisco Javier Enériz Olaechea*

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA: *Política y Constitución en el Conde de Toreno.*

*«El Conde de Toreno, tribuno en su juventud, moderado en su virilidad, conservador en su edad madura, fue modificando su estilo al compás de sus creencias. Vehemente, declamador y apasionado en las Cortes de 1812, vémosle en los congresos de 1821 y 1822 lógico, profundo y razonador, y en los Estamentos de 1834 y en las Cortes sucesivas, hacer alarde de argumentador, de analítico, de sabio en sus peroraciones.»*

(Juan Rico y Amat, *El libro de los diputados y senadores*, 1862.)

#### I. BIOGRAFÍA POLÍTICA DE UN LIBERAL

Escasean hoy en día los grandes estadistas y los políticos brillantes, por lo que a veces uno sólo puede reconfortarse echando una mirada a nuestro pasado para comprobar que no siempre fue así. Joaquín Varela —de quien me ahorro presentaciones, por innecesarias— se ha encargado de recordárnoslo en estos últimos años, recuperando del olvido a dos de los más señeros