

LA NACIÓN Y EL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga*

La lectura de la Constitución, con intención recta, nos aclara que ni el Estado plurinacional ni el Estado federal tienen encaje en el presente régimen jurídico-político español.

Ya en el preámbulo se afirma: “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...”, y en el art. 1.2 se recalca: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, un principio esencial que es otra vez reafirmado en el art. 2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles...”.

Hay que considerar pues, en primer lugar, a qué Nación se refiere el texto constitucional. Hemos de tener en cuenta, a tal efecto, la cuna del nacionalismo español, en las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en San Fernando (Cádiz).

En aquel maravilloso intento de modernización que afrontaron las Cortes Generales y Extraordinarias, algunas ideas básicas dieron fundamento sólido a la diversidad de opiniones y tendencias políticas allí congregadas. Una de las ideas compartidas por los constituyentes gaditanos fue la idea de una España fuertemente unida, o, para decirlo con palabras pronunciadas por ellos, “una Nación verdaderamente una; donde todos sean iguales en derechos y obligaciones, iguales en

* Sesión del día 25 de noviembre de 2008.

cargas". "Aquí no hay provincia, aquí no hay más que la Nación, no hay más que España", leemos en el *Diario de las Cortes*.

"Todos deben ser Españoles, ¡y quién hoy día no se ensoberbece de llevar este nombre!", un texto del 22 de septiembre de 1808.

* * *

La península ibérica entró en la Historia de la mano de Roma, que bautizó esa realidad geográfica con el nombre de *Hispania*. Sobre la base de aquella unidad territorial se forjó una primera institución jurídica: la *provincia*, nítidamente perfilada frente a los otros territorios del Imperio. Hispania era Roma. Su *idea* se confundía con la del Imperio, y de manera tan estrecha que siguió su suerte hasta la misma víspera del 476 d.C.

Con la caída de Roma empezó a forjarse la idea de una entidad política y jurídica perfectamente autónoma, heredera, claro ésta, del legado romano, pero rejuvenecida con la nueva impronta germana. A aquella primera idea de España le seguirían muchas otras. A la que cantó San Isidoro en su *Laus Hispaniae* le seguiría el sueño de la España perdida, verdadero mito impulsor de la Reconquista, empresa que, apenas concluida, dio paso a un nuevo ideal: el que propició la inesperada y formidable aventura de un Nuevo Mundo, del que inevitablemente habría de nacer otra idea de España, ahora *las Españas*, con una no menos inesperada y azarosa dimensión imperial que vinculó nuestro destino al de buena parte del norte y centro de Europa durante varios siglos. La *Monarchia hispanica* fue la traducción institucional de aquel conjunto de pueblos y territorios, un verdadero alarde de ordenación de intereses, capacidades y empeños, capaz de cobijar en un destino común tantas fuerzas, tradiciones y culturas.

Cada tiempo ha propiciado su propia idea de España. La de la vieja *Monarchia* se vería arrumbada por la tempestad de la Revolución Francesa, cuya expansión nos alcanzó de manera trágica con la invasión napoleónica. Como antes con la caída de Roma o con la llegada del Islam, o con nuestro protagonismo europeo con Carlos V, una convulsión de los cimientos de la Historia imponía la necesidad de recomponer la idea de algo que, sin embargo, siempre se ha identificado, desde Roma, como una unidad de la Historia. La España en la que ahora vivimos tiene también su propia idea, y ésta nació, precisamente, en Cádiz. Somos y nos sentimos españoles *a la manera de Cádiz, a la manera de la Isla de León, a la manera de San Fernando*, pues en esa tierra se sentaron las bases de una nueva identidad. Para ser más precisos: allí se acometió la revisión de una identidad multiseccular, necesitada de un reacomodo a las nuevas circunstancias de la Historia. Se revisa la idea, es verdad, pero se trata de una idea que se proyecta sobre

una realidad que permanece y de cuya vitalidad y dinamismo arranca, justamente, ese proceso de revisión.

En 1808 todo se vino abajo. El viejo aparato de la *Monarchia hispanica* no pudo soportar los embates de la furia revolucionaria, que si en lo militar tomó cuerpo en las tropas de Napoleón, en lo intelectual, ideológico y espiritual venía fermentando desde tiempo atrás en una vorágine frente a la que difícilmente podía resistir el vetusto andamiaje conceptual de la Edad Moderna. En sorprendente similitud con los sucesos del 711, la estructura institucional de la Monarquía se colapsó, literalmente. Un Estado cuyo territorio se extendía por cuatro Continentes, que contaba sus súbditos por millones y que había señoreado en el mundo durante centurias, se venció sin mayor estrépito; quizás ayudado en su caída por la carcoma de una renovación que se demostró demasiado tímida, por mejores que fueran los propósitos de la Monarquía ilustrada. Audiencias, *chancillerías*, secretarías de Despacho, todo cuanto constituía el aparato del Estado dejó de ser el cauce por el que transcurría ordenadamente una autoridad que se disolvió en cuestión de días.

Mejor dicho: no hubo disolución de la autoridad, sino que ésta se organizó por nuevos cauces: los que tan trabajosa y brillantemente se labraron en Cádiz. En medio del desastre no quedaron en pie más que la Corona y el Pueblo, y sobre esos apoyos habría de levantarse la nueva planta del Estado. Si sorprende la caída fulminante del viejo mundo no causa menor admiración la inmediata instauración del nuevo, fruto de una vitalidad y de un dinamismo históricos que son expresión de aquella realidad profunda a la que antes me refería y sobre la que se han venido construyendo las sucesivas ideas de España.

La España que vivimos arranca en Cádiz, donde el Pueblo se hizo Nación y soberano, y la Monarquía dejó de ser absoluta para, siendo ya constitucional, terminar en el siglo XX siendo parlamentaria. De las Cortes de Cádiz surge una nueva idea de España, que será la continuación de las nociones previas, acompasadas ya al nuevo ritmo de la Historia. La singularidad del episodio gaditano, lo que hace de él algo tan distinto frente a otros procesos de redefinición de la idea de España en el pasado, es que aquél fue un proceso que *consta en acta*. Un proceso parlamentario en el que se discutió —y se discutió de raíz— sobre el ser de España y su mejor gobierno, concurriendo en el debate toda suerte de opiniones e ideologías. El resultado fue un proyecto de Estado y de Nación del que todavía somos tributarios.

Fue en el Cádiz de las Cortes, además, donde el patriotismo brota y se convierte, como dijera el poeta Quintana, en “una fuente eterna de heroísmo y prodigios políticos”. “Patria” y “amor a la patria” eran vocablos que venían de la antigüedad clásica, pero “patriotismo”, novedad del siglo XVIII, hacía referencia a

la predisposición para sacrificarse por la colectividad. El patriotismo, así entendido, recibe un impulso decisivo de los constitucionalistas gaditanos.

* * *

Que España era algo más que una estructura de poder y de gobierno lo demuestra bien el hecho de la unánime reacción frente al invasor. Surge y opera el patriotismo. El arrumbamiento del orden jurídico no dio paso al caos ni a la desmembración. La España americana no tardaría en elegir un destino propio. En aquella hora se quiso reinstaurar un orden político comprensivo de todos los pueblos de la Monarquía. La reacción, unánime, no tuvo por sujeto a cada uno de éstos, sino a la Nación. Los pueblos de la Península se organizaron autónomamente desde el primer momento, sirviéndose de los restos institucionales del naufragio, pero lo hicieron de manera espontáneamente concertada y dirigida a un fin inequívoco: la restauración de la Dinastía y la independencia de España, por todos constituida. Pocas horas ha habido más propicias en la Historia para la fragmentación de la secular unidad de España; y en pocas se ha acreditado mejor que la fortaleza de esa unidad no descansa en las estructuras del poder ni en la nuda voluntad de imposición, sino en una verdadera comunidad, cuyos orígenes se pierden en la Historia.

En Cádiz se forja una idea de España, pero en la fragua se fundieron las ideas precedentes, dándose así continuidad a un proceso que todavía no ha podido detenerse. En aquellos debates parlamentarios confluyeron —dije antes— sensibilidades muy diversas, que es costumbre agrupar alrededor de las distintas filiações ideológicas de los diputados: realistas, americanos y liberales. Sería esta última la orientación ideológica dominante en nuestro primer texto constitucional, pero son evidentes los vestigios debidos a quienes no lograron imponer sus planteamientos. Y, por encima de todo, es llamativa la terca voluntad liberal en presentar como simple actualización de la tradición y de la Historia lo que constituían verdaderas innovaciones revolucionarias. Hasta tal punto se era consciente de que no se trabajaba sobre el vacío o desde la nada, sino a partir de una entidad histórica que reclamaba una nueva formulación política.

Y tal sería la Constitución de 1812. Un texto constitucional, el primero auténticamente español, de tantos méritos como trágico destino. Su vigencia fue en verdad pequeña, pero su influjo se ha hecho notar hasta nuestros días, y desde el principio disfrutó del mejor predicamento más allá de nuestras fronteras. Se inserta, sin duda, en la escogida tradición de las constituciones que han marcado la senda del constitucionalismo universal, que arranca con la de los Estados Unidos y, pasando por Cádiz, recorre México y continúa por Weimar y Bonn, trazando una geografía constitucional que tiene aquí en España una de sus capitales.

Para nosotros, particularmente, supuso el inicio de la modernidad, el nacimiento de la España que conocemos. Una España cuyos contornos enseguida hubo que revisar a raíz de la emancipación americana, pero que en lo sustantivo se ha demostrado capaz de llegar a los doscientos años.

Hay que recordar lo que las Cortes de Cádiz tuvieron de continuidad y de innovación a propósito de España. Se trataba allí de cambiar la veste con la que España se había cubierto desde el siglo XVI, pero el cuerpo nacional —los hechos de la guerra lo estaban demostrando— no admitía la desmembración ni el desnudo, sino que demandaba de sus representantes una nueva formulación política.

La idea de España tiene en la Constitución del 12 una de sus expresiones más hermosas: la Nación es la reunión de los españoles de ambos hemisferios. De ambos hemisferios eran los diputados que la adoptaron y aún después de la Independencia tuvo la Constitución alguna vigencia en el continente americano, en el que desde luego prendió con fuerza como un componente decisivo de las tradiciones constitucionales particulares de las nuevas repúblicas. Pero la emancipación estaba todavía lejos, si no en el tiempo, sí en los afanes, que los diputados americanos, como los de la Península, consagraron a la recuperación de España, para ellos indiscernible en sus partes continentales. Ayacucho cercenó significativamente la geografía de España, pero ésta era algo más y distinto que la simple reunión de territorios. Era una voluntad de convivencia y de concordia, ratificada por los siglos, que sólo buscaba recuperar su independencia frente al invasor y refundar su ser histórico bajo el andamiaje propio de los nuevos tiempos.

Se crea así una España que es Estado; y Estado constitucional, unitario, descentralizado y liberal. En verdad sólo puede hablarse del proyecto de una España así definida, pues en Cádiz apenas se inició un proceso que, en esa línea, tardaría muchos años en realizarse. Quizás tantos como los que median hasta la Constitución que nos dimos en 1978. Pero el proyecto ya estaba entonces trazado y los primeros pasos pudieron comenzar a andarse.

El punto de partida fue la soberanía de la Nación española, fundamento primero de un Estado que trae causa de la voluntad soberana formalizada en la Constitución. El arranque no podía ser más radical ni, tampoco, más extemporáneo, demasiado adelantado en el contexto de una Europa de cartas otorgadas que se movía al ritmo desacompañado del Congreso de Viena. De allí la causa de su pérdida a manos de los Hijos de San Luis. Tardaría en recuperarse aquel axioma, pero ya era un dogma irrenunciable de nuestra incipiente tradición constitucional. Soberanía de la Nación, del Pueblo, concebido como sujeto unitario al que no cabe oponer otros sujetos de su misma calidad. Se admitirían, a lo sumo, unos sujetos subordinados y constitutivos de la Nación, a los que no puede corresponder otra cosa que una autonomía que, por definición, no es soberanía.

Estado, por tanto, unitario, como corresponde al dogma de la soberanía indivisible, cuya titularidad se residencia en la Nación. Pero Estado articulado territorialmente, sin perjuicio de su unidad, a través de las provincias, depositarias de una autoridad descentralizada, y, sobre todo, de los ayuntamientos. Descentralización y desconcentración son aquí las nuevas categorías, también sometidas a una laboriosa evolución que con el tiempo dará forma al vigente Estado de las autonomías.

Estado, por fin, liberal. Radical y jacobino, en ocasiones; en su momento, doctrinario; aquejado de la degeneración autoritaria en períodos demasiado extensos del pasado siglo. Pero es del mejor liberalismo gaditano, del que concibe el poder como limitado y orientado al bien común, del que proceden las conquistas de nuestras libertades ciudadanas, hoy consagradas en la Constitución y afortunadamente efectivas bajo la tutela de los tribunales. Vendrían después el parlamentarismo, la democracia, los derechos sociales y la autonomía política, pero nada de esto sería posible sin los primeros balbucesos gaditanos. Con ellos nos reinstalamos en la Historia una vez superado el cataclismo revolucionario que puso fin al Antiguo Régimen. De él salimos sin la dimensión americana, dejando por el camino las construcciones teóricas, los conceptos y las categorías que nos dieron forma durante siglos. Pero provistos ya de los instrumentos que, ajustados a las nuevas exigencias de la modernidad, nos han permitido la continuación de España, sujeto secular, en los contornos de una formulación jurídica y política radicalmente nueva.

* * *

Preguntarse por la idea de España en la Constitución de Cádiz es hacerlo por la España que hoy vivimos. No es, por supuesto, la definitiva. Si algún día alcanzáramos una España perfectamente acabada habríamos dado con una España moribunda, desprovista del genio que ha hecho posible su continuada reinención, necesaria para su acomodamiento en cada tiempo histórico. Pasados ya casi doscientos años cabría preguntarse si el modelo gaditano muestra ya signos de agotamiento; si, como sus predecesores, ha cumplido un ciclo y se impone volver a comenzar. No lo creo.

La España de principios del siglo XXI apenas recuerda en lo económico, social y jurídico a la España de 1812, pero la abrumadora distancia que media entre una y otra se ha recorrido con el Estado nacional inaugurado en Cádiz y sucesivamente perfilado en las constituciones que jalonan nuestra accidentada tradición constitucional.

El viaje ha sido difícil, demasiadas veces penoso y hasta trágico, pero la nave botada en San Fernando no ha hecho agua y mantiene el rumbo de la singlatura que entonces emprendimos y que en la Historia cuenta los días por centurias.

Quizás Europa, se dirá, acabe siendo el trance histórico que imponga una nueva idea de España. Acaso así ocurra, pero no debe olvidarse que la construcción europea es obra, ante todo, de los Estados, y España es uno de los más antiguos y de mayor peso histórico. En la futura organización de Europa la realidad profunda de España encontrará, sin duda, la manera de traducirse en una idea acompasada con esa nueva organización. Casi dos mil años son prueba fehaciente de que en esta Península hay una Nación que pugna por manifestarse como una unidad protagonista de la Historia.

Como afirmara Muñoz Torrero en las Cortes Generales y Extraordinarias, y consta en la p. 1745 del *Diario*, “yo quiero que nos acordemos que formamos una sola Nación, y no un agregado de varias Naciones”.

Así se dijo, así se sintió en aquel templo del constitucionalismo mejor.

* * *

El segundo asunto que quiero considerar hoy, en esta ponencia, es el federalismo. Yo no voy a enjuiciar las intenciones de quienes pretenden ahora transformar nuestro Estado de las autonomías, que es la fórmula acogida en la Constitución de 1978, en un Estado federal. Lo único que deseo dejar claro es que el federalismo no tiene cabida en la actual organización constitucional de España.

No resulta fácil definir el Estado de las autonomías, en cuanto manera nueva de distribución territorial del poder, distinta de los que antes había y se tenían aprendidas. Pero incuestionable parece que el Estado de las autonomías no es una confederación de Estados, así como tampoco un estado federal.

El Estado de las autonomías no es una confederación. Lo esencial de esta última es que sus componentes son Estados soberanos. La Confederación se forma en virtud de un pacto donde se establece el reparto de competencias entre los Estados miembros y la confederación, la cual puede ostentar personalidad jurídica internacional distinta de aquéllas que son propias de cada Estado confederado. Las confederaciones se presentan como fórmulas transitorias en la historia contemporánea. A veces las fuerzas centrípetas han conseguido estrechar los lazos hasta formar un Estado federal (Confederación de los Estados Unidos de América en el siglo XVIII, Confederación Helvética, Germánica o de Alemania del Norte en el siglo XIX); en otras ocasiones la confederación se disloca en Estados independientes gracias a las fuerzas centrífugas que en ella operan (*Commonwealth*, Comunidad Francesa, unión entre Países Bajos e Indonesia). El mantenimiento de la denominación oficial no significa que, bajo el rótulo “Confederación”, no haya aparecido un “Estado federal” (por ejemplo, en Suiza).

El Estado español de las autonomías no es tampoco una Federación de Estados, ni es una Federación de comunidades autónomas. Esto último nos pretenden hacer creer quienes infravaloran lo que consta en la Constitución. Políticamente puede aspirarse a un cambio radical de lo que fue decidido por el pueblo español, titular del poder constituyente, pero mientras permanezca vigente el texto de 1978, con sus principios y sus normas, la organización territorial de España no encaja en los diversos modelos de Estado federal.

Digo diversos modelos porque el federalismo ha experimentado, a lo largo de los últimos dos siglos, transformaciones en la manera de entender las competencias de sus componentes. Hasta tal punto cambió el sistema original de reparto de competencias entre el Estado federal y sus Estados miembros, que ya por los años treinta de este siglo empezó a hablarse del “federalismo cooperativo” y del “nuevo federalismo”.

No obstante la variedad actual de Estados federales pueden indicarse algunas reglas que, como principios configuradores, encontramos en casi todos ellos. Primeramente, la autonomía legislativa de los Estados federados. Poseen competencia para dictar leyes que no son de un rango inferior al de las leyes de la federación. Los conflictos de normas se resuelven conforme a la distribución de competencias señalada en la Constitución; no en virtud de una supremacía del Derecho federal. Y junto a la autonomía legislativa, con las características indicadas, en los Estados federales se registra una participación de sus componentes (Estados miembros, provincias o comunidades) en la formación de la voluntad general. No basta con que se elijan cámaras dedicadas a ocuparse prioritariamente de los asuntos de la organización territorial, sino que es preciso que esas cámaras se designen por los Estados miembros como tales, cuyos intereses representan (Senado norteamericano, *Bundesrat* alemán).

Uno de los principios del federalismo es la igualdad formal de las comunidades o Estados que lo componen. Se respetó la regla para que la confederación originaria, en tierras americanas, se transformase en la Federación de Estados Unidos de América. Sin embargo, la eficacia niveladora de las normas constitucionales no fue suficiente para que, dentro de la igualdad formal, surgiesen Estados con más fuerza y potencia que otros. Ante este panorama del federalismo norteamericano, un observador agudo, Ch. D. Tarlton, acuñó en 1965 la expresión “federalismo asimétrico”, que ha tenido fortuna en los ámbitos científicos y paracientíficos, con estímulos políticos a veces descarados.

Más que una observación era una evidencia lo apuntado por Tarlton. El Estado de California no resulta igual, valga el ejemplo, al Estado de Nevada. Frente al gigante económico, dotado además de un enorme poderío cultural y, por ende, político, no cabe oponer el precepto de la Constitución que lo considera

igual a los Estados medianos y pequeños. El federalismo asimétrico se fija en la realidad resultante de la aplicación de las normas constitucionales. Los factores económicos, culturales, sociales y políticos entran en juego. El modelo de federalismo simétrico sólo tiene sentido en un texto constitucional.

Ahora bien, esto que ocurre con los Estados miembros de una federación sucede igualmente con los ciudadanos de cualquier sociedad. La proclamación de la igualdad de todos ante la Ley no tiene como consecuencia obligada la igualdad real de ricos y pobres, sabios, doctos e iletrados, pudientes socialmente y marginados. El artículo 14 de nuestra Constitución, así como los mandamientos análogos de las otras constituciones ahora vigentes en el mundo, nos pueden hacer soñar en una sociedad ideal. Es una ingenuidad dar por cierto y seguro lo que no lo es, en este caso la igualdad de todos.

El federalismo asimétrico, en suma, no es una fórmula constitucional. Dificilmente los Estados medianos y pequeños admitirán que se plasme en el texto, como norma jurídica, la desigualdad real y efectiva. El federalismo asimétrico es una categoría de la ciencia política, en cuanto disciplina interesada por el funcionamiento práctico de las instituciones y la eficacia auténtica de las normas jurídicas.

La lectura del art. 149.3 C.E. nos advierte de que la organización territorial de España no puede considerarse propia de un Estado federal. Allí se afirma: A) Que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las normas de las comunidades autónomas “en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”; B) Que el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

Fijémonos en el federalismo que funciona en Alemania. Los espacios constitucionales de la Federación y de los *Länder* se contraponen allí con autosuficiencia propias. El Tribunal Constitucional de Karlsruhe ha puntualizado al respecto: “Los *Länder* en cuanto miembros del Estado Federal tienen un poder soberano propio (*staatlicher Hoheitsmacht*) —si bien materialmente limitado—, no un poder derivado de la Federación, sino un poder de soberanía estatal por ella reconocido”. [*BVerfGE* 1, 14 (34)].

Un Estado federal no suele admitir la prevalencia del Derecho de la Federación respecto al Derecho de uno de sus componentes, y la supletoriedad del Derecho de la Federación, en todo caso, no se apoya en la idea de la existencia de un ordenamiento jurídico común, supuesto español, que presta unidad y confiere sentido a los ordenamientos parciales de las comunidades autónomas. Con los postulados esenciales de nuestra vigente Constitución, el Estado de las autonomías, salvo que el titular del poder constituyente (el pueblo español) decidiera el

cambio tajante, concluyente, no es un Estado federal, ni puede transformarse en Estado federal.

En la Constitución de 1978 los españoles alteramos las clasificaciones de los Estados haciendo aparecer en ellas la novedad del Estado de las autonomías. A algunos les pareció mal que no hubiésemos importado una de las fórmulas extranjeras de organización territorial. Las novedades, aunque generen bienes, llenan de temor a los espíritus timoratos, indecisos, encogidos. Sin embargo, “no siempre las novedades son peligrosas; a veces conviene introducirlas; no se perfeccionaría el mundo si no se innovase”. Además, en el momento constituyente el problema de la organización territorial de España apremiaba de modo acuciante, generando profundas inquietudes. “Toda la ciencia política consiste en saber conocer los temporales y valerse de ellos”. Esta última observación y la anterior sobre lo nuevo son —y el lector lo habrá advertido ya— de don Diego de Saavedra y Fajardo, un autor del siglo XVII que no pierde actualidad, prodigiosamente moderno.