

TRIBUNA: JAVIER PÉREZ ROYO

---

## Una propuesta más que razonable

**Javier Pérez Royo** es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.  
EL PAÍS - Opinión - 13-12-2004

La propuesta del presidente de la Generalitat de Cataluña de que, en la futura reforma de la Constitución, se identifiquen las nacionalidades que se mencionan en el artículo 2 de la misma ha tropezado con la oposición cerrada del PP, cuyo presidente, Mariano Rajoy, ha dicho expresamente que no se podrá contar con su partido para una reforma constitucional en la que se incluyera tal propuesta.

Me imagino que en este terreno al PP no se le convence con argumentos, pero, en mi opinión, la propuesta de Pasqual Maragall es más que razonable. Si en el proceso constituyente no se pudo identificar a las nacionalidades, hoy, a los más de veinticinco años de entrada en vigor de la Constitución y con la interpretación que de la misma se ha impuesto en lo que al ejercicio del derecho a la autonomía se refiere, no debería haber ningún obstáculo para que tal identificación se produjera.

La inclusión del término nacionalidades en la Constitución tuvo en el momento constituyente un doble sentido:

**1.** Alcanzar una suerte de compromiso entre dos interpretaciones de la historia de España que se habían contrapuesto de manera irreconciliable en el pasado: la que considera que España es una nación única y la que afirma que España es una nación de naciones. El término nacionalidades fue el punto de encuentro entre ambas.

**2.** Dar base constitucional a una posible quiebra de la igualdad en el ejercicio del derecho a la autonomía, reconocido en principio en el artículo 2º por igual tanto a las nacionalidades como a las regiones. El reconocimiento del derecho se hace en condiciones de igualdad, si bien después, al regularse las condiciones de ejercicio del mismo en el Título VIII y en las Disposiciones Adicionales y Transitorias, se admite que pueda ejercerse de manera desigual. Para dar cobertura a esta desviación de la igualdad es para lo que se distingue entre nacionalidades y regiones.

El primer motivo no era ningún obstáculo para que se hubieran podido identificar las nacionalidades en el texto constitucional. Al contrario. Lo lógico hubiera sido que se identificaran. Pero el segundo sí lo era. E insalvable en el momento constituyente. Pues la identificación de las nacionalidades en la Constitución hubiera convertido la posible quiebra de la igualdad en el ejercicio del derecho a la autonomía en una imposición constitucional. Esto hubiera imposibilitado alcanzar el consenso indispensable para aprobar la Constitución. Que como consecuencia de la interpretación de la Constitución mediante los Estatutos de Autonomía se pudiera acabar imponiendo un ejercicio desigual del derecho a la autonomía, se podía aceptar. Que la propia Constitución impusiera ese ejercicio desigual, era completamente inaceptable.

Por eso el artículo 151 figura en la Constitución en los términos que figura. En la Constitución hay una presunción de ejercicio desigual del derecho a la autonomía a través de la Disposición Transitoria Segunda, mediante la cual el constituyente de 1978 reconoce la experiencia autonómica de la Segunda República y exonera a "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos del Estatuto de autonomía" del cumplimiento de los requisitos que exige el artículo 151 para las provincias que quieran acceder a la autonomía por dicha vía. De esta manera indirecta el constituyente identificaba a las nacionalidades, separándolas de las regiones. Pero no impedía que las segundas pudieran acabar accediendo a la autonomía por la misma vía que las primeras y que, por lo tanto, el derecho a la autonomía se acabara ejerciendo en condiciones de igualdad.

Efectivamente, esto es lo que ha ocurrido. Tras el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica el 28 de febrero de 1980 en Andalucía, se impuso la interpretación del ejercicio del derecho a la autonomía en condiciones de igualdad para todos los titulares de tal derecho, independientemente de que pudieran ser identificados como nacionalidades o regiones. La igualdad ha sido el motor de la construcción del Estado Autonómico. Los dos Pactos mediante los cuales se ha acabado definiendo la estructura del Estado, los que suscribieron en 1981 el Gobierno de UCD y el PSOE y los que suscribieron en 1992 el Gobierno del PSOE y el PP, han descansado en la igualdad en el ejercicio del derecho y se han traducido en la territorialización plena del Estado en 17 comunidades autónomas que tienen la misma naturaleza, la misma arquitectura institucional, el mismo nivel competencial y el mismo sistema de financiación, con la excepción en este último extremo del País Vasco y Navarra.

La estructura del Estado podía haber sido definida con base en el ejercicio del derecho a la autonomía de manera desigual, pero ha acabado siendo definida con base en un ejercicio de tal derecho en condiciones de igualdad. Ambas interpretaciones del texto constitucional eran posibles. El Gobierno de UCD intentó ensayar la primera y se estrelló en el referéndum andaluz. A partir de ese momento no quedó espacio sino para la segunda. Y de manera prácticamente irreversible. Para hacer reversible esa interpretación, sería preciso no una operación de reforma de la Constitución, sino una operación constituyente

originaria en el sentido fuerte del término, para lo que es inimaginable que se pudiera alcanzar un consenso.

Quiere decirse, pues, que no hay en este momento nada que nos pueda hacer pensar que identificar con nombres y apellidos las nacionalidades en el texto constitucional pueda traducirse en una alteración de la estructura del Estado que efectivamente se ha impuesto en estos veinticinco años largos de desarrollo de la Constitución. Lo que en el momento constituyente hubiera supuesto la imposición del ejercicio desigual del derecho a la autonomía, no lo supone hoy. No hay ninguno de los cinco momentos del ejercicio del derecho a la autonomía previstos en el Título VIII de la Constitución que pueda verse afectado en este momento por la identificación de las nacionalidades en el texto constitucional. Los dos primeros, iniciativa del proceso autonómico y elaboración del Estatuto de autonomía, porque son historia constitucional. Y los otros tres, arquitectura institucional, distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y financiación, porque no se ven afectados en lo más mínimo por tal identificación.

Creo que ahora se puede hacer lo que no se pudo hacer en 1977-1978. La estructura del Estado realmente existente de la que disponemos en este momento lo permite. Si entendí bien al presidente del Consejo de Estado, es esto lo que estaba detrás de su propuesta de que Cataluña pudiera ser identificada como "comunidad nacional". La propuesta, que coincide con la que ha formulado el presidente de la Generalitat de Cataluña, me parece más que razonable. No entiendo que sea motivo para vetar la reforma de la Constitución, que es una asignatura pendiente, tal vez la asignatura pendiente políticamente más importante que le queda por aprobar a la sociedad española.