

España, cuestión de integración constitucional*

*Por: Gabriel Moreno González***

Investigador en Derecho Constitucional
Universitat de València***

- * Cómo citar este capítulo: MORENO GONZÁLEZ, G. (2018). “España, cuestión de integración constitucional”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 81-103.
- ** Investigador predoctoral del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Correo electrónico: gabriel.moreno-gonzalez@uv.es
- *** Este artículo se incardina en la actividad investigadora del Grupo de investigación “Democracia +: grupo de investigación sobre poder constituyente y nuevo constitucionalismo”. Referencia: GIUV2013-182.

Resumen:

La territorial es una de las grandes cuestiones históricas no resueltas por la Constitución de 1978, por lo que se hace preciso una reformulación de la estructuración territorial que ahonde no solo en el plano jurídico-institucional mediante una mayor federalización, sino también, y de forma destacada, en el campo de la adscripción simbólica de los diferentes *demos* que conforman España. En esta contribución se abordarán, por ende, las posibles soluciones que pueden desplegarse desde el texto constitucional para aumentar la integración constitucional de los grupos nacionales que, hoy por hoy, se sienten alejados del proyecto colectivo que la Constitución llegó a enarbolar.

Palabras clave:

Integración constitucional, Estado Autonómico, descentralización, plurinacionalidad, federalismo

1. España como problema

Burke, en sus espléndidas *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, nos ha legado una que debería marcarse en el dintel de cualquier país y, sobre todo, en el del que venimos en denominar España desde hace siglos: “Un Estado que carezca de posibilidades de cambio es un Estado sin medios de conservación. Sin dichas posibilidades, incluso se puede arriesgar la parte de la Constitución que más fervorosamente se desea conservar”.

En el intersticio entre lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que no acaba de nacer, al decir de Gramsci, se sitúa indefinidamente la cuestión territorial española, alargando y profundizando la situación de crisis generalizada en la que nos encontramos y añadiendo un factor diferente, genuino, a la desintegración del Estado Social que vive Europa. Esta particularidad nuestra, la de no haber conseguido aún solucionar y afrontar como se debiera los problemas inherentes a la estructuración territorial del Estado, no es nueva. Ya Ortega, con su peculiar clarividencia, advertía en los prolegómenos de la Segunda República que, a diferencia de los franceses, ingleses o alemanes, para el español sigue habiendo un “problema primero, pleno y perentorio: España”. La crisis de Cataluña, auspiciada por miopes nacionalismos de uno y otro cariz, y asentada, a su vez, en una paralela crisis del modelo de las autonomías, ha resucitado la problemática en torno a la concepción misma de España como proyecto y de su Estado como envoltura jurídica e institucional. Al tiempo, esa “absurda pretensión de triunfar a fuerza de exclusiones”, de la que ya nos advertía el mismo Ortega (2010: 68), ha venido para instalarse en un clima de continua y permanente confrontación que ningún actor, al parecer, pretende ni desea superar.

El problema no es nuevo. España se ha ido construyendo a lo largo de los siglos sorteando tendencias centrífugas, causa y consecuencia de las centrí-

petas, en una constante tensión que ha tenido lo territorial como eje (Cfr. Álvarez Junco, 2017). Sin retrotraernos a míticas adargas ni viejas batallas, el siglo de conformación del Estado-nación contemporáneo, el XIX, nos ilustra a la perfección las tensiones descritas. Desde los albores mismos de nuestro constitucionalismo, la idea de la acomodación de las Españas en un Estado común articulado con un mínimo de racionalidad y eficacia se erigió en manantial de portentosos debates e ilusiones y, sobre todo, en fuente de conflictos y desavenencias. Siguiendo a Sarasola (2018: 19-26), ya desde los primeros proyectos constitucionales, como el de Flórez Estrada, la cuestión territorial hubo de abordarse. En el caso mentado, además, se haría con un modelo de descentralización *avant la lettre* que se asentaba, paradójicamente, en una tradición de anteriores proyectos descentralizadores pero claramente absolutistas como, muy especialmente, el del historicista Juan Amor de Soria.

El unitarismo fue, no obstante, la nota dominante en el despertar decimonónico de la Nación, alentado por las ideas en boga y por la necesidad, acuciante, de construir mercados comunes sobre las viejas fronteras interiores y consolidar, con ello, el modelo del capitalismo incipiente. El maridaje entre el liberalismo y el nacionalismo de Estado no fue casual, tal y como magistralmente explican Gellner (2008) o Hobsbawm (1992). Sin embargo, el relativo fracaso del nacionalismo español de corte liberal, incapaz de integrar un país muy diverso y enfrentado a las anacrónicas lógicas internas que imposibilitaban su vuelo, dejó el campo abonado (las extensas tierras de España) para que a finales de la segunda mitad del decimonónico siglo surgieran nacionalismos periféricos de contestación y proyectos propios de construcción nacional. Aunque el nacionalismo catalán se iniciara, de acuerdo con la documentada tesis de Marfany (2017) y del propio Vives, como vigoroso complemento burgués al renqueante liberalismo del resto del país, pronto pasaría a convertirse en un proyecto más de *nation-building* diferenciado, aunque casi siempre aliado estratégicamente con las oligarquías del resto del país.

Así las cosas, la incapacidad del nacionalismo español de implementar una agenda política que uniformara de manera total la atávica diversidad, a la manera de Francia o Alemania, posibilitó (y posibilita) que esta subsista con vigor y enriquezca, desde su multiplicidad, al conjunto. Lo

que otrora se veía como una rémora, como lastres de viejos foralismos y provincialismos, hoy proyecta su halo de riqueza abigarrada y tamizada de distintas lenguas, culturas e identidades, llamadas con cariño por Azaña como “nuestras particularidades peninsulares” y que ahora, en el contexto de la Europa occidental, son también particularidades continentales. Esta feliz subsistencia, a pesar, repetimos, de los continuos y malogrados intentos de uniformización, vino también a dificultar aún más el llamado “problema de España”, a saber: la falta de sentido de un proyecto que, en el cambio de siglo, naufragaba tras derrotas militares, pérdidas coloniales y la falta de convergencia con el corazón de Europa en múltiples ámbitos.

Asimismo, y en paralelo a la falta de sensibilidad hacia la diversidad del nacionalismo español mayoritario, se erige entonces y ahora la fiebre por el “particularismo”, quizá la nota más distintivamente española que existe y que nos caracteriza. “Particularismo es aquel estado de espíritu en que creemos no tener que contar con los demás [...]. Unas veces por excesiva estimación de nosotros mismos, otras por excesivo menosprecio del prójimo, perdemos la noción de nuestros propios límites y comenzamos a sentirnos todos independientes”... nuevamente palabras de Ortega (2010: 61), palabras proféticas que hoy hay que recordar. Pero es entre ambos polos de tensión, en el espacio intermedio en el que la justa virtud aristotélica siempre puede llegar a encontrar acomodo, donde se han levantado en la historia patria algunos proyectos que, no por su poca duración sino por su intensa proyección, han pretendido integrar la diversidad siguiendo la máxima de Pi i Margall (Cfr. 2009): “La unidad en la diversidad, rechazando la uniformidad”.

El *non nato* federalismo constitucional de la Primera República, el Estado integral de la Segunda o, con más éxito (a pesar de todo), el Estado de las Autonomías de la Constitución de 1978, pueden encuadrarse en esos intersticios de potencia integradora. El último experimento descentralizador, deudor teórico del anterior y superador, con ello, de la situación precedente de centralismo autoritario, tiene ya en su haber cuarenta años de desarrollo; y decimos bien, desarrollo, puesto que la Constitución originaria (sin las mutaciones posteriores que se han dado) dejaba el modelo tan abierto e indefinido que ha sido el propio devenir político ordinario, la voluntad de los territorios y la jurisprudencia un tanto

basculante del Tribunal Constitucional (Cfr. Cruz Villalón, 2007), que han perfilado finalmente la articulación de nuestra estructuración territorial, cerrándola con relativo éxito pero con múltiples deficiencias. La apertura seminal de nuestro modelo autonómico proyectaba ya, desde sus orígenes, una serie de inquietudes, de dudas, compromisos apócrifos y reservas que, tras décadas de experiencia, han creado hoy un consenso casi unánime en torno a la necesidad de reformar la constitución territorial española. La crisis catalana no deja de ser, además, el epítome de esta situación y de este, cuanto menos, problemático estadio en el que nos encontramos.

De ahí que se necesite impulsar, nuevamente y desde los espacios alejados de los mutuos nacionalismos excluyentes, un revigorizado “proyecto sugestivo de vida en común”, que creemos solo puede conseguirse y llegar a tener éxito si pivota sobre dos ejes centrales: el federalismo en el plano de lo jurídico-institucional, y la integración constitucional en el plano de lo simbólico.

Son miles, decenas de miles, las páginas que ya se han escrito desde la doctrina, la academia y diversos sectores sobre la oportunidad de determinadas reformas de contenido jurídico-constitucional. El derecho constitucional y el administrativo, especialmente, han sido prolíficos en los últimos años, y los libros y estudios sobre la reforma del Estado de las Autonomías, del Senado, del marco competencial o de la financiación, constituyen ya un género “literario” propio donde destacan, *inter alia*, las contribuciones de Muñoz Machado, Saénz Royo, Solozábal, García Roca, Caamaño, Tormos, Eliseo Aja, Cruz Villalón, Sánchez Ferriz, Tudela Aranda, López Basaguren, Blanco Valdés, Montilla Martos o Enoch Alberti y, cómo no, el Informe del Consejo de Estado que esta institución elaboró en 2006 tras la petición del Gobierno.

Sin embargo, en el presente capítulo no se intentará abordar el primero de los planos indicados, el de la necesidad de una reforma en lo jurídico-institucional de corte federal, sin duda, y como comentamos, ampliamente explorada con precisión y altura académica. Por el contrario, lo que aquí se va a pretender es analizar la necesidad, y la posibilidad, de un cambio constitucional intenso que potencie la integración de la diversidad y de los múltiples proyectos nacionales en un proyecto aún mayor que, lejos de la

uniformidad y del monismo del tradicional Estado-nación, avance por las vías de una comunidad en la que sus diferentes elementos converjan en un marco de adscripción simbólica compartido. Para ello, antes que nada, se hace necesario abandonar la percepción unívoca y antipluralista de la Constitución que pretende instalarse en determinadas instancias políticas, pues con ella no se podría caminar por la senda deseada y que aquí, humildemente, proponemos.

2. La Constitución como trinchera: su concepción antipluralista

La “cuestión catalana”, sea lo que sea, ha sacado a la luz algunas de las concepciones que, arraigadas en el inconsciente de determinados sectores, evidencian las carestías de nuestra democracia y de los discursos que, con pretensión legitimadora, le dan soporte. Una de las más destacables es la que se refiere a la naturaleza misma de la Constitución, en tanto esta se ha erigido en el *Sursum corda* de toda argumentación con el objetivo de neutralizar jurídicamente el campo de lo político, algo inalcanzable de por sí dado el origen político de todo derecho. La proliferación del término “constitucionalista”, que hasta ahora muchos creíamos etiqueta propia de nuestro gremio, esconde una visión unívoca y antipluralista de la Constitución y del marco político que esta establece, donde el fantasma de Carl Schmitt se deja entrever entre las brumas de los discursos que intentan atrincherarla.

El polémico jurista alemán teorizó (Cfr. 2011 y 2014), durante la malograda República de Weimar, la tensión que existía y existe entre la constitución normativa y lo político, donde en la primera se vertían, decía, las decisiones políticas fundamentales que constituían el Estado. Lo relevante del texto constitucional no sería la articulación de mecanismos para que las múltiples voluntades populares expresaran su pluralismo, ni la garantía de derechos fundamentales que amparasen a la persona y a las colectividades ante el Poder, sino la decisión misma de crear y preservar la unidad política y la existencia del Estado frente a sus potenciales enemigos. Lo importante era saber quién decidía en última instancia para salvaguardar el Estado, para defender esa gran decisión de existir como comunidad política; es

decir, en el fondo, quién encarnaba la Unidad perdida con el liberalismo y con la democracia pluralista y fragmentaria.

Esa insignificancia de los derechos y del marco jurídico que permite la canalización de ideas contrarias en la arena pública, dada su subordinación al mantenimiento último de la decisión política, parece recobrar vida en España con la defensa a ultranza de una concepción ontológica, y por tanto errada, de la Constitución de 1978. Ontológica en la medida en que se cree que aquello que el texto establece como decisión, en términos schmittianos, no solo es inmutable, sino que ha de estar exento de debate político. Así, parece derivarse que la discusión sobre la unidad de España, la forma de Estado o de Gobierno o las cuestiones más esenciales de nuestro modelo constitucional, no solo no son legítimas, sino punibles. Se olvidan de que nuestro sistema, como bien ha aclarado y establecido el Tribunal Constitucional, no constituye una democracia militante (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7, y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 4), y que las opiniones contrarias a la Constitución y a su esencia (sin duda, la unidad territorial lo es), son perfectamente defendibles por medios democráticos y pacíficos.

La identificación y confusión entre lo que la Carta Magna establece y lo que se considera constitucional es una constante en la actualidad. Sirva de ejemplo gráfico el tratamiento por periodistas, tertulianos y gobernantes de la bandera republicana, a la que se le acusa en ocasiones de “no constitucional” o “anticonstitucional”, confundiendo la libertad de expresión con la expresión de la bicolor. El peligro reside aquí en que, una vez identificado lo constitucional con la decisión política que la Constitución establece, el paso siguiente de descartar por inconstitucional todo lo que con tal decisión no concuerde se torna excesivamente fácil en cualquier discurso reduccionista. De ahí que, ante la insistencia en la utilización del término “constitucionalista” para delimitar los campos de debate, tengamos que elevar la alerta y el celo democráticos en defensa del pluralismo, valor esencial, precisamente, de nuestra democracia constitucional.

Pero esta concepción unívoca, cerrada y restrictiva de la Constitución no es solamente ontológica con tintes schmittianos, sino que es, sobre todo, equivocada si la analizamos desde los propios parámetros del texto del 78. Al menos en la teoría, lo esencial de este y donde de verdad reside el fundamento último del orden político, como reza el artículo 10, es en

los derechos fundamentales, sin los cuales el pluralismo no puede tener cabida ni expresar su potencialidad democrática. Los derechos, también los sociales, son la clave de bóveda del sistema y de los que se deriva la misma separación de poderes, diseñada en el inicio para poder garantizar aquellos e impedir su vulneración. Por ende, los intentos de defender una concepción ontológica de la Constitución como escudo o trinchera terminan chocando finalmente con los derechos fundamentales, pues los primeros desdeñan el pluralismo en el que estos han de operar. La defensa de la Constitución (ontológica) sirve de coartada para limar derechos, para interpretar estos restrictivamente o para mantener discursos públicos que sitúan a las garantías judiciales en segundo plano. Se podría dar, o se da de hecho, la paradoja de que aquellos que más fervientemente dicen defender la Constitución, con más ahínco socavan sus elementos fundantes, que no son otros que los valores y principios democráticos que amparan el libre disfrute, y con garantías, de los derechos individuales y colectivos.

Una ocasión óptima para dilucidar el alcance de lo schmittiano de nuestra política actual se va a presentar gracias al recurso interpuesto por Unidos Podemos contra la aplicación del artículo 155, donde el Tribunal Constitucional habrá de perfilar el alcance de la excepcionalidad constitucional (del quién y cómo decide en último lugar), y cuya argumentación jurídica puede ser un buen motivo para, llegado el día, recuperar las reflexiones aquí vertidas. No obstante, y sea cual sea el resultado de la sentencia, e incluso, del devenir político que cobre la crisis catalana aún abierta, lo relevante a efectos de la perspectiva que aquí se mantiene es que una visión integradora de la diversidad es incompatible, de base, con las concepciones antipluralistas de raíz schmittianas arriba reseñadas.

3. La integración constitucional: el plano de lo simbólico- efectivo

El punto de convergencia en torno a lo territorial de las críticas, los defectos, respuestas y demandas es, siempre, la Constitución. Y es que hay que entender esta no solamente como un instrumento normativo de ordenación jurídica de la vida del país y sus poderes constituidos, sino también, y muy especialmente, como un medio de integración simbó-

lica de la comunidad política. A veces, y sobre todo desde la academia, tendemos a analizar la Constitución bajo una perspectiva exclusivamente legalista y formalista, creyendo que, en este caso, la defectuosa articulación jurídica de nuestro modelo territorial es la única causa que subyace a la crisis desatada. Quienes, a su vez, comparten la visión más reduccionista de esta idea son los que creen encontrar en los tribunales y el derecho existente la única posible y adecuada solución a la tensión que plantean los nacionalismos.

Que en parte el territorial es un problema jurídico, es indiscutible y se debe a múltiples causas. La apertura inicial del sistema ha venido siendo cerrada, paulatinamente, por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional no siempre uniforme; la hipertrofia de la legislación básica del Estado ha terminado por anular las potencialidades del principio autonómico en múltiples ámbitos; la posibilidad de transferir hasta las competencias exclusivas estatales ha introducido elementos distorsionadores y asimétricos de difícil encaje; la subalterna posición del Senado, lejos a su vez de cualquier consideración de cámara territorial, impide una eficaz representación de los intereses regionales en la formación de la voluntad política estatal; la falta de mecanismos de cooperación horizontal y vertical entre las CCAA y estas con el Estado, o la ausencia de criterios claros y estables en el sistema de financiación autonómica, que provoca situaciones de injusticia evidente (C. Valenciana, vg.), constituyen algunos de los elementos capitales de la falla jurídica del modelo, y es sobre ellos donde se han producido la mayor parte de las propuestas de reforma. Pero estas no deben obviar que, sobrevolando la necesidad y oportunidad de una federalización y readaptación de la estructura territorial, permanece la problemática de la integración constitucional.

Como teorizara Rudolf Smend (1985), la articulación de los poderes del Estado y la garantía de su funcionamiento se asientan sobre la identificación entre los ciudadanos, en tanto comunidad política, y el marco simbólico que rodea al propio aparato estatal. En su famosa pero de difícil lectura *Verfassung und Verfassungsrecht*, Smend defendería ya la teoría de la integración constitucional, que parte del rechazo a concebir el Estado de una manera aséptica y exclusivamente jurídica (como en Kelsen), pues se entiende que el mismo es el punto de convergencia de los valores que

la comunidad política vive y expresa de forma continua; alejándose, con ello, del positivismo imperante desde Laband en Alemania. Los individuos, la comunidad, se integran en el Estado a través de la identificación simbólica con sus representantes (integración personal), con sus procedimientos y funciones, como las elecciones periódicas (integración funcional) y con los propios símbolos de identificación del mismo Estado, como las banderas o el himno (integración material). La teoría de Smend ha sido, además, perfeccionada y complementada por el profesor brasileño Marcelo Neves (2007), quien recalca el valor simbólico de las Constitución en sus presupuestos más marcadamente político-ideológicos.

Pues bien, es evidente que, cuarenta años después de la aprobación de la Constitución, una parte nada despreciable de la población española ha perdido su vinculación con el proyecto de vida en común que aquella enarbolaba, con ese marco simbólico de adscripción del que nos hablan Smend y Neves, y lo ha hecho no solo por las dificultades jurídicas o procedimentales en que dicho proyecto se ha intentado desenvolver. A la consideración de nuestra norma fundamental como un baluarte schmittiano frente al pluralismo y a las visiones alternativas de (l) país, se ha sumado la visión reduccionista de los distintos nacionalismos, especialmente parte del catalán, que han comenzado a rechazar cualquier idea de proyecto conjunto, con el resto de españoles, de reforma o transformación. Así, entre la frente estrecha de unos, que se creen portadores del gen de don Pelayo, y el determinismo prometeico de otros, las posturas pluralistas, federales e integradoras parecen predicar en el desierto.

3.1 La plurinacionalidad como valor

Pero, ¿cómo integrar, precisamente, a quienes no se sienten identificados con la propia comunidad a la que pertenecen? Además de dar solución, racional, a los diferentes problemas jurídico-constitucionales planteados para avanzar hacia una verdadera federación donde imperen el reconocimiento, la lealtad mutua y la solidaridad, se hace necesario explorar el mencionado campo de lo simbólico desde la Constitución, alejándonos a su vez de los márgenes de la taumaturgia y la mística en el que aquel suele desenvolverse. El reconocimiento de la plurinacionalidad de España, defendido ya por dos de los grandes partidos políticos, puede constituir

la primera asunción constitucional de una nueva integración que sirva como acicate, desde su simbolismo, para el abordaje de los problemas concretos en los que la ausencia del mutuo reconocimiento se desarrolla. Sin necesidad de especificar desde la Constitución cuáles son las supuestas naciones que integran el proyecto común, lo que nos llevaría a una discusión bizantina sin fin y a nuevas asimetrías, la plurinacionalidad misma puede entenderse como un valor *per se*, que se despliegue a lo largo del texto constitucional y que ampare una nueva cultura política del entendimiento. Los distintos Estatutos de Autonomía podrían, llegado el caso y como defiende Solozábal (2014: 34-35), ser los que autocalificaran a sus Comunidades Autónomas como naciones o no, en cláusulas simbólicas que reforzaran la nueva capacidad integradora del texto constitucional. Y nunca sin llegar a dogmatismos vacuos de rigidez categorial, pues ya se sabe que todo fanatismo, como recuerda Sánchez Ferlosio, no es más que un exceso de significación de conceptos mal entendidos. Hay que comenzar ya a quitar esa hipertrofia de pregnancia que adolecen términos como nación o nacionalidades, para poder de una vez “ser capaces de abordar equilibrios dinámicos que faciliten la integración política” (García Roca, 2014: 103).

Más que de una ruptura con el modelo autonómico y su plasmación constitucional podríamos hablar aquí, *a fortiori*, de una culminación de la opción abierta por el constituyente del 78 que la perfeccione, y complete, en un proceso de más largo alcance que incorpore, recalquemos, una nueva visión de Estado y de país (Cfr. Martín Cubas, Joan Romero *et alii*, 2013). Ahora bien, la introducción de un criterio simbólico e identitario como es el de la plurinacionalidad, se nos dirá, puede conllevar una ruptura con el modelo autonómico. Y si bien es cierto que la mayor parte de los conflictos habidos en el seno de este se han ventilado jurídicamente en torno a la cuestión competencial, lejos hasta hace poco del resurgir de las identidades, no es menos conveniente apuntar a la necesidad, insoslayable, de dar respuesta constitucional a la evidente falta de acomodo con el proyecto común de determinados territorios y de amplios sectores de la población.

La Constitución es un medio de integrar los conflictos (De Cabo, 2010), y no solo los materiales y jurídicos, sino también los que respondan a las

características intrínsecamente nacionales de los grupos que conforman una misma *polis* (Magnon: 2012). Características tales como un territorio definido, una voluntad constante de autogobierno y de mantener ciertos niveles de diferenciación por parte de sus ciudadanos, o unos rasgos culturales y lingüísticos propios, se dan en algunas partes de España y es obvio, a estas alturas, que ello no ha sabido canalizarse constitucionalmente de la forma más adecuada y democrática. Y si dejamos al margen el histórico ensimismamiento español en sus presuntas particularidades únicas, nos podemos percatar de que esta situación no ha sido del todo exclusiva de nuestro país. Como acertadamente apunta Ferrán Requejo (2007: 12 y 36-37), las teorías democrática y liberal siempre han partido de la asunción implícita de un *demos* preconstituido que se asumía, acríticamente y bajo un falso universalismo, como la expresión de los valores particulares de concepciones nacionales hegemónicas. En pleno siglo XXI, los retos de adscripción que se nos presentan por grupos nacionales en el seno de Estados democráticos más o menos consolidados han de ser resueltos constitucional y democráticamente por vías integradoras que asuman el pluralismo, nacional, como un valor. “El progreso normativo e institucional hacia sociedades democráticamente avanzadas implica, en el caso de las sociedades plurinacionales, proceder a una mejor acomodación constitucional de las colectividades históricas y nacionales que existen en el Estado. Un progreso que debe concretarse en la simbología, las instituciones y las normas procedimentales liberal-democráticas”, nos aclara nuevamente Requejo (2007: 63) quien está, a su vez, delimitando claramente que existen dos grandes planos, el de lo simbólico y el institucional-procedimental, sobre los que poder abordar la labor integradora.

El reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado como un valor, que en parte ya se deriva (paradójicamente o no) del artículo 2 cuando se habla de “nacionalidades”, y no solo como una constatación de hecho, puede ser un buen paso en esa dirección; un paso que no ha de limitarse, únicamente, en el prurito de un nominalismo autoreferenciado, sino que ha de plasmarse con medidas concretas en lo simbólico que, a lo largo y ancho del texto constitucional, reflejen esa nueva visión de un *demos* compuesto por múltiples *demoi*, de una comunidad diversa y consciente de su diversidad.

4. Lo concreto en lo simbólico: reformas para una mayor integración constitucional

En cualquier consideración prescriptiva sobre posibles reformas, y más las constitucionales, se ha de partir de la constatación de que todo problema político (sea nacional, territorial, económico...) ha de tener siempre una solución final traducible en términos jurídicos y de que, en segundo lugar, la necesidad de concretar esa posible solución se haga como propuesta e invitación desde el realismo y la *praxis*.

Porque, no lo olvidemos, la salida a las múltiples crisis que nos azotan no ha de venir únicamente de las estrategias discursivas, sino también de la articulación y concreción jurídica de estas con intención, nada ilusoria, de materializar posibles soluciones; y más habida cuenta de la nebulosa dialéctica en la que parecemos embriagarnos cada vez que nos adentramos en los vericuetos del asunto territorial. No hay cuestión más pendiente de concreción que esta, y, sin embargo, no hay un tema que despierte más ambigüedades y fórmulas vacías que, también, lo territorial/nacional. Y ello no solo constituye un error de enorme calado político, sino además un cierto desdén para con las aportaciones doctrinales que, por la academia y la universidad española, se llevan haciendo... ¡desde la aprobación misma de la Constitución!

¿Cuál es la concreta propuesta de reforma territorial en el plano de lo simbólico? ¿Qué implica, jurídicamente, el reconocimiento de la plurinacionalidad? ¿Se quiere cerrar la puerta a la secesión mediante otro proyecto que sea más integrador o, por el contrario, se desea mantener las aldabas siempre dispuestas al repique? Entre los mares de la incertidumbre y la ambivalencia no puede nadarse eternamente, porque con el ánimo de contentar a todos al final no se contenta a nadie. Las respuestas a estos y otros interrogantes se hacen cuanto menos acuciantes, y para sazonarlas no se debe acudir a ensueños politológicos (certeros y necesarios en otros ámbitos), sino a las categorías y elaboraciones jurídicas ya existentes. Claro que tampoco debemos pecar aquí de la asunción acrítica y automática de modelos extranjeros, que pueden contener muchas virtudes (y las contienen) pero que aplicados a la realidad española pueden ser, finalmente, ineficaces y contra-productivos como soluciones. En la combinación de tales elementos y en su

adaptación a las exigencias patrias, sin renunciar a la inventiva propia, ha de estar el justo medio que, de nuevo aristotélicamente, nos permita al menos el lanzamiento de conceptos claros y propuestas concretas que desarrollen y doten de contenido a la plurinacionalidad como valor constitucional.

4.1 La equidad territorial

Las propuestas mentadas deberán partir, sí o sí, de problemáticas muy específicas y propias que ahondan, también, en el plano de la integración simbólica. España es, a diferencia de Alemania o de Francia, un país en su mayor extensión vacío y olvidado (vacío por olvidado). Regiones enteras del interior sufren desde hace décadas los efectos devastadores de la despoblación, que ya no se ceban solo con provincias tradicionalmente con poca densidad, como Soria o Teruel, pues por toda España ciudades medianas y núcleos de población moderadamente relevantes se empiezan a encontrar de bruces con un futuro nada halagüeño. Las propuestas territoriales no deben obviar esta evidencia y más cuando su urgencia comienza a hacerla irreversible. Las disparidades en la densidad de población, con un centro en Madrid que parece un agujero negro que todo lo engulle y unas mal llamadas “periferias” sobrecargadas, no solo incrementan las consecuencias de otros problemas (contaminación, insalubridad, desigualdad, atomización social...), sino que proyectan su sombra sobre la idea territorial misma de España que quiera vertebrarse y la necesidad de proyectos verdaderamente integradores. ¿En el futurible Senado tendrían igual peso todas las Comunidades o habría criterios correctores en función de su población? Lo que parece claro es que el mero nominalismo de lo electoral no sirve: las provincias y comunidades menos pobladas están sobrerrepresentadas en el Parlamento, sin que ello se haya traducido en una mayor preocupación por sus problemas. Muy al contrario, el sistema de partidos y la dinámica propia de estos, con la pérdida absoluta de su vinculación al territorio, ha propiciado que el interés nacional (y aun el general) se identifiquen o con solipsistas elucubraciones de determinadas formaciones que sí tienen raigambre territorial, o con los proyectos invertebrados de las élites políticas concentradas en las grandes ciudades. Se hace preciso, por ende, una mayor preocupación política, pero también constitucional, por esa España de la que la literatura de Llamazares o Delibes nos da buena cuenta y sin la

cual estaríamos postergando a miles de ciudadanos en un Estado con el que ya no podrían identificarse siquiera simbólicamente.

Para combatir esta situación podría ser conveniente la inclusión de un precepto específico en la Constitución que avale la lucha contra la despoblación y habilite un tratamiento diferenciado, y favorable, para las provincias menos pobladas. El artículo 130 CE debería al respecto replantearse para abarcar con contundencia esta problemática e impeler a la acción legislativa en busca de remedios efectivos. Asimismo, no nos hemos de olvidar que “la financiación y la gestión sostenible del territorio van unidas en España y la superación de la actual situación pasa necesariamente por encontrar un nuevo escenario de financiación a las administraciones locales” (Martín Cubas, Joan Romero *et alii.*, 2013: 93). De ahí que se precise abordar desde el texto constitucional la suficiencia presupuestaria de los ayuntamientos españoles, que sufren de una interminable y ya legendaria carestía financiera, y sin la cual no es posible combatir sobre el terreno, de manera cercana y efectiva, las causas que favorecen a la despoblación. En este sentido sería conveniente dejar que fueran las Comunidades Autónomas, atendiendo a sus características particulares, las que articularan su planta territorial, posibilitando la absorción de las diputaciones provinciales por las propias CCAA o, dependiendo del caso, por las asociaciones comarcales de municipios y mancomunidades integrales.

4.2 La integración de la diversidad cultural

España, decíamos, es única en la pervivencia de su diversidad, que no es moneda corriente, precisamente, de sus vecinos. En unos, como Francia, Portugal o Italia, el triunfo de sus respectivos nacionalismos de raíz liberal laminó mediante la centralización de Estados fuertes y eficaces las diferentes lenguas y culturas que integraban, mientras que, en otros, sobre todo en el Este, las fuerzas pasionales de caras menos amables también del nacionalismo acabaron en desplazamientos masivos de población, en genocidios y homogeneizaciones violentas aupadas desde el poder. La desintegración del Imperio Austrohúngaro o de Yugoslavia mediante la mala aplicación de un principio, el de las nacionalidades, pésimo en nuestra historia como europeos, da buena prueba de ello.

Pero en España, recordemos lo dicho, la debilidad histórica del Estado, la conformación misma del país como resultado de un proceso lento y renqueante no exento de sobresaltos en el que la industrialización o la escuela nacional tardaron en hacerse presentes, y el fracaso, en definitiva, de su nacionalismo liberal y liberal-democrático, nos posibilita disfrutar hoy de lenguas y tradiciones diversas. Los intentos homogeneizadores que en contrario desplegó el franquismo durante la larga sombra de sus cuarenta años al final se han visto felizmente superados gracias, entre otros elementos, a su temprana identificación con la idea misma del nacionalismo español. Algo que, por un lado, nos aleja de peligrosas tentaciones ultraderechistas y parafascistas en las que sí incurren sectores nada desdeñables de los países vecinos, pero que, por el otro, ha imposibilitado la conformación progresista de un proyecto de país ilusionante e integrador con nuevos símbolos o con la renovación significativa de los ya existentes.

No se trata de reavivar nacionalismos, sino de reconstruir marcos de identificación colectiva en el contexto, más amplio, de un proyecto transformador y verdaderamente democrático. Cuestión esta, también, pendiente en una izquierda que a veces no se atreve a decir ni el nombre mismo del país que pretende gobernar, y que apunta directamente a la línea de flotación de cualquier propuesta de reforma territorial que se quiera blandir. Y para dicho fin no valen las fórmulas vacías y ambiguas, y menos referencias a fueros o realidades míticas que se pierden en los arcanos insondables del Medievo, sino concreciones que, desde la racionalidad, puedan defenderse para materializarse jurídicamente. Es impensable que a estas alturas las distintas lenguas españolas, por poner un ejemplo nada baladí, no encuentren un acomodo más firme en los espacios de radiotelevisión públicos; problema cuya solución no se encuentra en el recuerdo nostálgico de fastos de un pasado legendario, sino en los mejores instrumentos que la democracia nos dispensa: la ley o, cuando es insuficiente, la reforma de la que le da soporte. La regulación constitucional actual (Boix Palop y Vidal Beltrán, 2014: 27-42) de los medios de comunicación (art. 20.3), que expresamente reconoce que los que sean dependientes del Estado respetarán el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España, parece haberse reducido a la mera tolerancia de los medios autonómicos en su libertad (Tasa Fuster, 2017: 51-79). Aquí haría falta, por tanto, una mayor espe-

cificación constitucional que no solo proteja, sino que también fomente, el uso de las otras lenguas españolas diferentes al castellano tanto en la radio como televisión pública. Es impensable que pueda hablarse de verdadera integración simbólica si millones de españoles no ven reflejadas sus lenguas en el espacio público (y) común, y lo que es casi peor, si el resto de españoles no asumen como propio también la riqueza diversa del país y de sus conciudadanos.

La descentralización de la propia capitalidad del Estado (valga el oxímoron), se podría canalizar también mediante la relocalización de algunos organismos de la AGE, siguiendo el modelo alemán y alentando, con ello, la presencia pública de aquellas zonas de la España olvidada (no vacía) que solo aparecen en la sección de sucesos. El traslado de altas instancias del Estado, como el Tribunal Constitucional, a Barcelona o al País Vasco, verbigracia, podría también coadyuvar a la potenciación de la integración simbólica de los ciudadanos de esas ciudades o territorios en la toma estatal de decisiones.

La resimbolización de nuestros elementos de identificación, como el himno o la bandera, precisaría, asimismo, de una bendición puramente democrática, donde la expresión directa de la voluntad popular se formulara y enmarcara en un debate amplio y sin complejos. Para ello quizá habría que recordar, no obstante, algunas apreciaciones de índole histórica que en ocasiones no se tienen en cuenta. En primer lugar, tanto la bandera como el himno nacional no son patrimonio exclusivo de la forma monárquica pues, muy al contrario, su asunción legal final en tanto símbolos por parte del Estado fue un triunfo del liberalismo frente al Rey, que perdía así el monopolio de la identificación Estado-Monarquía y cedía potencial simbólico a la identificación Nación-Estado. No es de extrañar, por ende, que se oficializaran en momentos de debilidad de la Corona y de cesión a los intereses liberales. Himno y bandera que se han sido blandidos y tremolados por distintos actores ideológicos y que, incluso, han llegado a pasar por el tamiz del primer republicanismo español. Su utilización artera por el régimen de Franco no puede hacernos olvidar la historia anterior de estos símbolos, e incluso, como en el caso de la bandera, su pretendido y colorido perfeccionamiento integrador durante la Segunda República. En segundo lugar, hemos de partir de la

constancia de que ya tenemos un símbolo puramente federal y plural, como es el escudo, en el que convergen los distintos reinos históricos que terminaron conformando España y que debería tener también la bendición constitucional que hoy carece.

Reconocimiento de la pluralidad que, además, podría trasladarse al interior de los Estatutos de Autonomía, pues si España no es unívoca, tampoco lo son sus regiones y territorios. Como agudamente apunta Esther Seijas (2011: 93-114), hay zonas y grupos dentro de las Comunidades Autónomas que precisan de un reconocimiento explícito en sus Estatutos, con un trato diferenciado acorde a sus especificidades que puede tener también, desde la determinación del marco competencial, su correspondiente bendición constitucional. El Valle de Xálima en Extremadura, donde se habla “a fala”, o comarcas históricas de gran peso como el Bierzo en León, podrían participar del nuevo modelo de integración pluralista que se pretende.

Por último, una nueva y plural visión de nuestra historia compartida debería ser central en el necesario rediseño del sistema educativo español, otra de las grandes tareas pendientes. La Constitución debería contemplar expresamente que el conocimiento desde el sistema educativo de la multiplicidad de culturas españolas fuese obligatorio y eje de relevancia en la conformación de los programas de instrucción. Que los futuros ciudadanos catalanes sepan quién fue Felipe Trigo o el Brocense, y que los estudiantes asturianos pongan en valor la poesía de Ausiàs March o la novela de Rodoreda, puede constituir un avance mayor para la integración que decenas de proyectos de ley. Porque si hay algo que desdeñan los nacionalismos (y aquí el español ha llevado la delantera mucho tiempo) es la unidad humanista de conocimientos, la universalidad del sustrato común del que parten las diferentes culturas y el lenguaje único de sus principales manifestaciones. Aquí se hace necesario, en este sentido, que instituciones como el Instituto Cervantes o las Escuelas Oficiales de Idiomas, incorporen a su bagaje de forma más destacada e intensa la concepción plurinacional y diversa que la Constitución consagraría, impeliendo a una mejor difusión en el exterior de las distintas lenguas españolas y una mayor extensión en el interior de su uso y disfrute. La presencia de todas las lenguas en los documentos oficiales (Requejo, 2007: 150) (DNI, pasaporte, monedas...), así como la posibilidad de que

en el Senado, como futurible y verdadera cámara territorial, se utilicen lenguas diferentes al castellano, vendría a complementar este giro hacia la integración simbólica de la pluralidad, desde y por la Constitución, que aquí defendemos y planteamos.

5. Conclusión

El problema territorial es uno de los únicos grandes retos históricos españoles que aún no se ha resuelto. La crisis de Cataluña, corolario de un modelo autonómico que da señales de inequívoco agotamiento, ha venido a potenciar todavía más la necesidad acuciante de abordar una reforma en profundidad de la estructuración territorial de España y su articulación constitucional. Reforma que no debe circunscribirse a los márgenes de lo institucional y lo puramente jurídico, sino que tiene que afrontar con valentía e ingenio la cuestión no resuelta de nuestra integración simbólica como comunidad. Nación de naciones, pueblo de pueblos, Estado plurinacional... sea lo que sea, España sí ha de ser consciente de su rica diversidad que permite, incluso, declinarla en plural.

Solo si conseguimos que el proyecto común de las Españas vuelva a ser integrador desde su propia renovación, jurídica y simbólica, podremos vivir como “partes de un todo, y no como todos aparte”. Pues solo desde ese todo enriquecido por el pluralismo, incardinado en una Europa democrática también revitalizada, pueden afrontarse los grandes retos del presente y los que nos depara el mañana.

Para ello se hace necesario que la Constitución recoja como principio y valor la diversidad del país que constituye, desplegando una serie de artefactos en su articulado que permitan hablar de verdadera integración. Una mayor presencia del resto de lenguas en las instituciones del Estado, los documentos oficiales o los medios públicos de comunicación; un acercamiento más intenso de la instrucción pública a las realidades nacionales diferenciadas y a sus ricas culturas; el reparto por el territorio nacional de administraciones de la AGE o, incluso, de las altas instituciones del Estado, pueden ser algunas de las previsiones constitucionales que protagonicen un giro plurinacional necesario para garantizar el acomodo de los diferentes

demos en el *demos* general español. Junto a ello no debemos olvidarnos de otras realidades específicas del país, como la despoblación rural o la falta de armonía territorial en el reparto de la riqueza, que también han de ser intensamente abordadas por el texto constitucional para salvaguardar la acción, política o legislativa, que intente lograr un país más unido y cohesionado.

Una lacra del constitucionalismo histórico español ha sido la ausencia de verdaderos procesos de reforma que permitieran la continuidad de las constituciones y sus regímenes políticos, tendencia que parece marcarse, a veces con sangre y fuego, en el frontispicio de nuestro bagaje como Estado. Como toda disciplina rigurosa que se precie, desde el derecho constitucional, hemos de rechazar cualquier determinismo, y una manera de hacerlo es intentar conseguir que, de una vez por todas, España sea capaz de reformarse a sí misma sin traumas ni rupturas y enmendar, así, el aforismo de Burke que, tan plásticamente, sigue pendiente sobre nuestras cabezas. El modelo territorial actual no es un punto de llegada, sino de partida, y su apertura misma nos impele a seguir encontrando nuevas metas desde las que poder consolidar un proyecto no solo sugestivo, sino también funcional y válido, para los diversos intereses contrapuestos que convergen en el centro de esta vieja piel de toro.

Únicamente es posible un proyecto integrador de España desde la conciencia de los problemas que afectan a un país plural y desde la totalidad no homogeneizadora que, aupada en las armas de la *razón* y los instrumentos que nos ofrece el *derecho*, sea capaz de superar el histórico ensimismamiento excluyente de quienes nunca han creído en su potencialidad.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Junco, J. (2017). *Mater dolorosa*. Barcelona, Editorial Taurus.
- Cabo Martín, C. (2010). *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*. Madrid, Trotta.
- Cruz Villalón, P. (2007). *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, CEPC.

Fernández Sarasola, I., “Los primeros proyectos constitucionales españoles”, en Frassetto I., y García Moneris, E. Edits. (2018). *Tiempo de política, tiempo de constitución. La monarquía hispánica entre la revolución y la reacción (1780-1840)*. Sevilla, Editorial Comares.

García Roca, J. Edit. (2014). *Pautas para una reforma constitucional: informe para el debate*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.

Gellner, E. (2008). *Naciones y nacionalismo*. Madrid, Alianza Editorial.

Hobsbawm, E. (1992). *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge, Cambridge University Press.

Magnon, A-G. (2012). *Temps d'incertituds. Assajos sobre el federalisme i la diversitat nacional*. València, Universitat de València y Afers.

Marfany, J. L. (2017). *Nacionalisme espanyol i catalanitat*. Barcelona, Edicions 62.

Martín Cubas, J., Romero, J. *inter alii*. (2013). *El federalismo plurinacional. ¿Fin del viaje para el Estado autonómico?* Madrid, Díaz y Pons Editores S.L.

Neves, M. (2007). *A constitucionalização simbólica*. Sao Paulo, Martins Fontes.

Ortega y Gasset, J. (2010). *España invertebrada*. Barcelona, Espasa.

Pi i Margall, F. (2009). *Las nacionalidades: escritos y discursos sobre federalismo*. Madrid, Akal.

Requejo, F. (2007). *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores: el caso español*. Madrid, CEPC.

Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Madrid.

Schmitt, C. (2014). *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza.

Seijas, E. “La senda española al federalismo: garantías estatutarias del pluralismo territorial intraautonómico (Castilla y León)”, en Biglino Campos, P., y Mapelli Marchina, C. Direc. (2011). *Garantías del pluralismo territorial*. Madrid, CEPC, p. 93-118.

Smend, R. (1985). *Constitución y Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Solozábal, J. J. Edit. (2014). *La reforma federal: España y sus siete espejos*. Madrid, Biblioteca Nueva.

Tasa Fuster, V. (2017). “*El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis.*” En *Revista de Derecho Político*, nº 100, pp. 51-79.

Vidal Beltrán J. M., y Boix Palop, A. “El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España”, en Vidal Beltrán J. M., y Boix Palop, A. (2014). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Thompson-Reuters, pp. 27-42.