

LA NACIÓN ESPAÑOLA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Francesc de Carreras Serra *

El objetivo de esta ponencia no es otro que interpretar el significado del término Nación española dentro del contexto de la Constitución de 1978. Para ello utilizaremos únicamente los instrumentos y argumentos que nos proporcionan los métodos jurídicos, no cualesquiera otros que puedan aportar perspectivas distintas. Esta advertencia es necesaria porque la materia tratada se presta a consideraciones de muy diverso tipo (históricas, filosóficas, sociológicas, antropológicas...) que nos alejarían de la concreta finalidad que se pretende.

I. LOS DISTINTOS SENTIDOS DEL TÉRMINO POLÍTICO NACIÓN

En la tradición política democrática, el término nación ha tenido muy diversas acepciones, de las cuales destacan especialmente dos: la nación en sentido jurídico (o cívico) y la nación en sentido étnico (o identitario).

1. El origen de la idea de *nación en sentido jurídico* lo encontramos en la filosofía racionalista e ilustrada de los siglos xvii y xviii. Ahora bien, quien primero desarrolló de forma clara la idea de nación en sentido liberal y democrático probablemente fue Emmanuel Sieyès en su valioso opúsculo *¿Qué es el Tercer Estado?*, publicado en 1789, justo antes de que diera comienzo la Revolución Francesa.

* Sesión del día 18 de marzo de 2025.

Según Sieyès, la nación está formada por el conjunto de ciudadanos iguales en derechos, sin privilegios que los discriminen, que habitan un determinado territorio. «¿Dónde encontraremos la nación?», se interrogaba Sieyès. Y respondía: «En las cuarenta mil parroquias que incluyen todo el territorio [de Francia], en todos los habitantes y en todos los que paguen tributos; aquí se encuentra, sin duda, la nación». Y seguía inquiriendo: «¿Qué es la voluntad de la nación? Es el resultado de las voluntades individuales, así como la nación es la reunión de los individuos». Y concluía: «¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por una misma legislatura». Ello resultaba muy innovador ya que la doctrina tradicional mantenía hasta entonces que la nación francesa estaba únicamente constituida por el rey y la nobleza.

La nación, entendida como pueblo, es decir, como conjunto de ciudadanos, es, según Sieyès, el sujeto titular de la soberanía y su voluntad debe expresarse en una Constitución escrita que establezca unas normas estables con capacidad para conseguir dos finalidades: primera, reconocer unos derechos fundamentales a los ciudadanos y, segunda, establecer unas instituciones que garanticen estos derechos. En definitiva, constituir un Estado.

Sieyès, además, establece una significativa diferencia entre la Constitución y las demás normas, ya que la Constitución está situada en posición de superior jerarquía porque emana de la voluntad de la nación en el ejercicio de su poder constituyente y las demás normas están subordinadas a la Constitución porque expresan tan solo la voluntad de los poderes constituidos. Estos poderes constituidos no pueden modificar lo establecido en la Constitución dado que ésta es obra directa de la voluntad del poder constituyente, es decir de la nación, no la voluntad de sus representantes.

En esta concepción de Sieyès, convertida en canon por la teoría constitucional de hoy, se encuentran, de forma explícita o implícita, los elementos clave del concepto jurídico de nación. Estos elementos son, básicamente, dos:

- a) La *nación* es aquel conjunto de individuos que residen de forma estable en un territorio, sometidos todos ellos a un mismo ordenamiento jurídico y que por tanto, poseen la condición de ciudadano.
- b) La *soberanía* es la capacidad originaria de crear derecho, de establecer mandatos vinculantes para todos. La democracia, desde el punto de vista jurídico, consiste en atribuir la soberanía al pueblo, es decir, considerar que los titulares, los sujetos de dicha soberanía, son los ciudadanos.

2. De muy distinta naturaleza es la *nación en sentido étnico* (o identitario). La nación, desde este punto de vista, es la expresión del sentimiento de

pertenencia a una misma comunidad, reconocido a un conjunto de personas que habitan de forma estable un territorio, debido a que comparten o creen compartir ciertos rasgos comunes que, según ellos, afectan de forma determinante a su personalidad.

Estos rasgos comunes pueden tener una naturaleza más o menos objetiva. Lengua, religión, raza, cultura, derecho, tradición, costumbres y pasado histórico, son los principales. Las naciones étnicas pueden basarse en uno o varios de estos rasgos, ninguno es imprescindible. También, por otro lado, desde el punto de vista subjetivo es necesario que tales rasgos sean la causa de sus sentimientos de pertenencia a la comunidad, a la nación étnica; para ello es imprescindible que tengan capacidad de generar una corriente de afecto mutuo y de solidaridad que dé lugar a una sociedad diferenciada respecto a las de su entorno geográfico. Ambos elementos, objetivos y subjetivos, son necesarios para configurar una nación étnica.

Herder, por ejemplo, consideraba que una concreta sociedad podía considerarse una nación por los especiales rasgos culturales que la distinguen de las demás. Las naciones, para Herder, no eran un conjunto de individuos diversos sino comunidades vertebradas en torno a una cultura, básicamente una lengua, que generaba un carácter específico determinante de su unidad. En definitiva, para Herder, no eran los individuos, los seres libres e iguales en derechos, los que daban carácter a una nación sino que era la nación quien determinaba el carácter de los individuos que la componían. Por esa razón, se considera a la nación como algo natural mientras que el Estado es visto como algo artificial, configurado a lo largo de su historia por cambiantes valores jurídicos y políticos¹.

Por tanto, los vínculos que unen a las naciones étnicas son estos elementos constitutivos identitarios; por el contrario, el vínculo que une a la na-

¹ Este concepto étnico de nación ha sido sometido desde la teoría política, sobre todo en los últimos decenios, a severas críticas. Baste mencionar algunas de ellas.

En primer lugar, se ha considerado que sus elementos constitutivos no son tan objetivos como a primera vista puede parecer. Hoy las sociedades son heterogéneas: multilingües, culturalmente plurales, con costumbres nuevas no heredadas del pasado sino de una evolución en la manera de ser y de pensar, con frecuentes cambios de sus fronteras históricas y con un sistema jurídico producto de las instituciones democráticas y no de la cultura, la tradición o la historia. Las migraciones, los cambios de residencia y las comunicaciones a nivel mundial, han transformado de forma acelerada a las sociedades de todo el mundo.

En segundo lugar, a lo largo de los últimos doscientos años se ha podido comprobar empíricamente que no son las naciones étnicas quienes crean los Estados sino, a la inversa, son los Estados quienes crean las naciones étnicas al establecer cuál es su lengua propia y su historia oficial, a la vez que se intenta homogeneizar su cultura creando unas supuestas identidades colectivas mediante la educación, el adoctrinamiento y la simbología nacional.

En tercer lugar, las identidades nacionales, estas identidades colectivas construidas desde el poder político, son consideradas hoy ficciones basadas en estereotipos y prejuicios sentimentales que poco tienen que ver con la realidad y cuya función es puramente ideológica: sólo sirve para enmascarar intereses políticos o económicos, difícilmente presentables ante la opinión pública, con el objetivo de legitimar al Estado mediante sentimientos y emociones fácilmente manipulables al margen de la racionalidad propia de los estados liberales y democráticos.

ción jurídica son los principios y valores de su Constitución y del resto de normas democráticas que forman el ordenamiento jurídico.

De hecho, lo más consistente de esta idea de nación étnica es su vertiente subjetiva: la voluntad de los ciudadanos de vivir juntos dentro de un mismo Estado en virtud de este sentimiento común de pertenencia. Pero esta voluntad sólo puede comprobarse empíricamente en cada una de las elecciones democráticas, es decir, no puede derivar sólo de los rasgos identitarios antes señalados.

3. Examinemos ahora brevemente las *relaciones entre nación y democracia*. Así como la nación en sentido jurídico era consecuencia de las ideas liberales e individualistas, la nación en sentido étnico es producto del romanticismo anti-ilustrado (Herder, Fichte, Savigny), de posiciones conservadoras aunque liberales (Burke, Renan) o de ideólogos declaradamente no democráticos y antiliberales (De Maistre, Bonald, Barrès, Maurras). Según se trate de unas u otras, esta idea de nación será compatible o no con las ideas democráticas que fundamentan el actual Estado de derecho.

En efecto, la nación jurídica encuentra su fundamento en la razón humana y en los valores universales que de ella derivan, especialmente la libertad y la igualdad de los individuos. La nación étnica, por el contrario, vincula sus valores cívicos y políticos a una borrosa e indeterminada identidad colectiva cuyo origen está en un impreciso sentimiento de pertenencia a una comunidad.

Ahora bien, esta idea de nación étnica no es forzosamente incompatible con un Estado democrático de derecho. Sin embargo, ha dado lugar a dos consecuencias que no derivan necesariamente de sus presupuestos: primera, considerar que toda nación étnica es titular del derecho a la autodeterminación, es decir, poseedora de un derecho específico a constituirse en Estado independiente; y segunda, considerar que la identidad nacional en sentido étnico determina o condiciona la identidad individual.

Es obvio que ambas consecuencias no se ajustan a los principios democráticos y liberales que conforman un Estado de Derecho. La primera porque no se ajusta al derecho interno ni al internacional que reconoce el derecho de autodeterminación; la segunda porque limita la libertad de los individuos y grupos sin apoyo alguno en las normas jurídicas válidas y vigentes en toda democracia liberal.

Por tanto, la ideología nacionalista –derivada de la idea de nación étnica– será compatible con las ideas liberales y democráticas siempre que no incurra en esas dos desviaciones que vulneran los valores de libertad e igualdad, fundamentos de los derechos y libertades de los ciudadanos.

II. EL TÉRMINO «NACIÓN ESPAÑOLA» EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

1. El término «nación española», en su sentido jurídico, aparece ya en los inicios mismos de nuestro constitucionalismo histórico pero sólo se mantiene, en ocasiones de forma confusa, en todas las constituciones denominadas progresistas a excepción de la republicana de 1931.

En efecto, la Constitución de 1812, la Constitución de Cádiz, lo dice de manera explícita o implícita en tres de sus artículos. El artículo 1 establece: «La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»; el artículo 2: «La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona»; y el artículo 3: «La soberanía reside esencialmente en la Nación y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales».

Por tanto, en nuestra primera constitución, al término nación se le daba el significado de nación jurídica de acuerdo con el modelo revolucionario francés, el formulado por Sieyès, no de nación étnica en el sentido romántico o historicista. Así, la nación, en el sentido de pueblo, de conjunto de ciudadanos, era el sujeto en quien residía la soberanía, según los constituyentes de Cádiz.

Sin embargo, esta idea de nación jurídica no se mantiene con tanta claridad en las demás constituciones progresistas del siglo XIX. Así, en este aspecto, la Constitución de 1837 era conceptualmente confusa: por una parte, la Reina «aceptaba», pero no «quedaba sometida a», la voluntad constituyente de las Cortes Generales; y, por otra, únicamente en el Preámbulo se decía que el texto constitucional expresaba la voluntad de la Nación. Por tanto, el monarca parecía participar en alguna forma del poder constituyente soberano aunque el término nación seguía siendo equiparable –como en Cádiz– a pueblo, a conjunto de ciudadanos.

La Constitución de 1869, también progresista, de nuevo es aprobada por las Cortes constituyentes –las primeras elegidas por sufragio universal masculino directo– en nombre de la Nación española y, según su artículo 32, «la soberanía reside esencialmente en la Nación de la cual emanan todos los poderes». Ahora bien, con esta fórmula, al incluir «esencialmente», no queda del todo claro si la soberanía reside totalmente en el pueblo o sólo esencialmente, dejando un margen para que la soberanía resida también –en aquello que no es esencial– en las Cortes como órgano representativo del pueblo.

Curiosamente, no utiliza el término nación la Constitución de la II República. En su lugar, se utilizan los términos «España», «República» o «Estado español». Aunque por el contexto parece evidente que «España» se equipara a «pueblo», a pueblo español, y también a Estado, el redactado no lo aclara del todo y, en cualquier caso, no aparece el término «nación».

Por último, cabe mencionar el Proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873, que nunca fue aprobado, el cual, de manera similar a la Constitución norteamericana de 1787, establece un Estado federal al que denomina «Nación española» constituida por unos territorios a los que denomina «Estados», mientras la soberanía se hace residir claramente en los ciudadanos. Su artículo 1.º reza así: «Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas». Asimismo, dice en su artículo 42: «La soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio del sufragio universal».

Por otra parte, en las constituciones conservadoras de 1845 y 1876, ambas de matriz doctrinaria, el término nación no aparece, ni en su sentido jurídico ni en su sentido étnico. Ello es lógico por cuanto el primer sentido respondía a una doctrina ilustrada y liberal que no era compartida por los liberales moderados y el segundo sentido hubiera sido más propio del tradicionalismo carlista, de naturaleza fuerista, lo cual también resultaba contrario a sus posiciones. Como es sabido, en la fórmula liberal doctrinaria, de raíz historicista, la soberanía era compartida por el Rey y las Cortes: en ambas constituciones, tanto la de 1845 como la de 1876, no aparece el término nación, que evocaba al «pueblo» de la Revolución francesa, y la soberanía es compartida por estas dos instituciones, como es propio de las monarquías constitucionales de aquellas épocas.

Este sucinto recorrido por nuestro constitucionalismo histórico nos permite establecer las siguientes conclusiones:

- a) Cuando las constituciones progresistas (1812, 1837 y 1869) emplean la palabra «nación» siempre es, de forma explícita o implícita, en el sentido de nación jurídica, no de nación étnica.
- b) En las constituciones conservadoras de raíz moderada y doctrinaria (1845 y 1876) el elemento legitimador del Estado no es la nación sino el Rey («por la gracia de Dios») y la tradición legitimista histórica. Por tanto, tampoco aparece el término nación en ninguna de sus variantes.
- c) La Constitución de 1931 es una excepción a estas reglas y rechaza el término nación en cualquiera de sus dos sentidos.

En conclusión, en todas las constituciones históricas españolas se excluye el término nación en sentido étnico y cuando aparece el término nación a secas sólo es utilizado en sentido jurídico.

III. NACIÓN Y PUEBLO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. Hagamos una primera lectura de los *preceptos constitucionales clave* para encontrar el significado exacto de los términos que nos interesan.

En primer lugar, el Preámbulo de nuestra Constitución menciona tres términos que cabe precisar: nación española, pueblos de España y pueblo español. En efecto, en su párrafo primero establece: «La Nación española [...] en uso de su soberanía, proclama su voluntad de [...]». A continuación se mencionan determinados objetivos generales entre los cuales encontramos la protección de las «culturas y tradiciones, lenguas e instituciones» de los «pueblos de España». Asimismo, en el último párrafo se constata que la Constitución es aprobada por las «Cortes» y ratificada por el «pueblo español».

De esta simple lectura ya se deduce que los términos «nación española» y «pueblo español» se utilizan en idéntico sentido, como conjunto de ciudadanos que ratifican la Constitución aprobada por sus representantes en las Cortes elegidas democráticamente. En los ciudadanos reside, por tanto, el poder constituyente, y este término –nación, pueblo– se distingue claramente de «los pueblos de España», término no por casualidad escrito en plural, cuya «cultura y tradiciones, lenguas e instituciones» deben ser objeto de protección por parte de los poderes públicos.

En la parte dispositiva, resultan de especial interés los artículos 1 y 2 CE. En efecto, el artículo 1.1 CE establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)». Aquí aparecen otros dos términos significativos: «España» y «Estado». Y el término «Estado español» vuelve a repetirse en el artículo 1.3 CE que califica a la monarquía parlamentaria como su forma política. Por su parte, el artículo 1.2 CE establece: «La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado». De nuevo, además de Estado, vuelve a aparecer el término «pueblo español» –esta vez conectado a la soberanía nacional, como también lo estaba en el encabezamiento del Preámbulo–, cuyo significado es idéntico, como hemos visto, al de «nación española».

A su vez, la compleja redacción del artículo 2 CE es la siguiente: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Tras una primera lectura, podemos comprobar que este artículo suministra tres características de la Nación española: a) es una unidad indisoluble; b) es la patria común e indivisible de todos los españoles; c) está integrada por nacionalidades y regiones.

Además, nos suministra también algunos fundamentos y consecuencias de la misma Constitución. Primero, la Nación española fundamenta a la Constitución y, por tanto, es una realidad previa a la misma; la Constitución se limita a reconocerla.

b) también la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones así como la solidaridad entre las mismas.

Este somero recorrido por el Preámbulo y por los artículos 1 y 2 CE nos permite empezar a abordar el significado del término nación española en su contexto constitucional.

2. El artículo 1.2 CE establece el fundamento del *carácter democrático del Estado* al declarar, primero, que la soberanía reside en el pueblo español y, segundo, que los poderes del Estado emanan de ese pueblo. Detengámonos a examinar esas dos afirmaciones.

La idea de Estado democrático no puede desligarse de la noción de Estado de derecho. Ambos términos son, a su vez, expresión de un mismo concepto: el Estado democrático de Derecho, la forma de Estado que adopta nuestra Constitución (art. 1.1 CE). Pero, a su vez, hay que tener en cuenta que nuestra democracia es una democracia constitucional, es decir, una democracia en la cual la soberanía reside en el pueblo cuando actúa como poder constituyente y no cuando el pueblo está representado por un poder constituido como es el parlamento. Veamos como se configura este tipo de democracia en nuestra Constitución.

El Estado de Derecho significa, en primer lugar, que los órganos que ejercen el poder político expresan su voluntad mediante normas jurídicas, es decir, tal como establece su formulación clásica, es el gobierno de las leyes y no de los hombres. Y, en segundo lugar, que estas normas jurídicas –Constitución, leyes, reglamentos, actos administrativos y sentencias– sólo son legítimas si cumplen dos requisitos básicos: primero, respetar y garantizar la igual libertad de las personas, es decir, sus derechos fundamentales establecidos en el ordenamiento; y segundo, que estas normas procedan, directa o indirectamente, de la voluntad del pueblo, entendido éste como conjunto de ciudadanos. En definitiva, en un Estado de esta naturaleza, el poder reside en el pueblo y es la voluntad de este pueblo –es decir, la mayoría que resulta de la suma de las voluntades individuales expresadas por los ciudadanos– la que legitima democráticamente el poder del Estado.

En efecto, el Estado es un tipo específico de poder público, de poder político. Tener poder político significa ser capaz de determinar la conducta de un conjunto de personas, de una generalidad de individuos, mediante la posibilidad de utilizar la coacción, incluso física. En toda sociedad, sea cual sea la

época histórica de la que tratemos, siempre existe un poder político. Ahora bien, el Estado es un poder político muy diferente a otros que se han sucedido a lo largo de los tiempos modernos en occidente, así como también muy distinto al de las ciudades griegas, el Imperio romano o el mundo feudal.

La principal característica que distingue al Estado de estas otras formas de organización del poder es que se trata de un poder político dotado de soberanía. En su acepción primaria, soberano es aquel poder que no está sometido a ningún otro ni condicionado por ley alguna. Por esta razón es originario, supremo, indivisible y excluyente. Así pues, el Estado, al estar dotado de soberanía, detenta el monopolio de todo el poder político, es decir, es el único que puede ejercer coacción física con fuerza irresistible respecto a un territorio y una población.

El Estado Absoluto, propio de las primeras monarquías imperiales de la edad moderna (España, Francia e Inglaterra), es todavía una forma incipiente de Estado, de carácter preliberal y predemocrático, contrario a los valores de libertad e igualdad, aunque ya distinguía, al menos en el plano teórico, quien era el soberano y quienes eran los súbditos: el soberano era el rey y los súbditos eran todas las demás personas integrantes de un determinado territorio, cuya obligación era obedecer al rey.

El Estado liberal-democrático –el primer Estado propiamente dicho– altera radicalmente esta distinción entre soberano y súbditos ya que los súbditos, convertidos en ciudadanos, es decir, en individuos con iguales derechos y deberes, pasan a ser los soberanos. La teoría liberal convierte al individuo en sujeto de derechos y la teoría democrática otorga la soberanía al pueblo, es decir, al conjunto de los ciudadanos. En definitiva, en un Estado liberal democrático el titular de la soberanía es el individuo, el cual ya no es súbdito si no ciudadano. Así pues, la soberanía no reside en el Estado sino en el ciudadano y, en definitiva, como explicaremos a continuación, en el pueblo.

En efecto, en el constitucionalismo democrático, que comienza con la Constitución norteamericana de 1787 y con la Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el titular de la soberanía es la nación, es decir, el pueblo, el conjunto de ciudadanos. A ello hemos hecho referencia al referirnos a Sieyès. Esta nación, este pueblo, ejerce su soberanía, en primer lugar, como poder constituyente mediante la promulgación de una Constitución que, a su vez, crea unos poderes constituidos separados aunque relacionados entre sí: el parlamento, el gobierno, el poder judicial, el tribunal constitucional, etc. Estos poderes constituidos ejercen las competencias que la Constitución y las leyes les otorgan.

Todo ello es deducible del artículo 1.2 CE en tanto establece que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes

del Estado». Este precepto, a los efectos de nuestro razonamiento, lleva implícito tres elementos de decisivo interés. Los dos primeros son perfectamente claros: a) el pueblo español, titular de la soberanía, es el poder constituyente originario; b) los poderes constituidos («los poderes del Estado», en plural) derivan del poder constituyente y están como mínimo prefigurados en la Constitución.

Pero el tercer elemento es de interpretación más compleja y puede enunciarse así: si la soberanía «reside en el pueblo español», como dice el artículo 1.2 CE, este pueblo español no fue sólo soberano en el momento que la Constitución se aprobó sino que también «sigue siendo» soberano después. En efecto, si bien el pueblo español ya ha ejercido su función de poder constituyente promulgando la Constitución, es en virtud de la misma, de su artículo 1.2, que sigue reteniendo este poder soberano.

Ello se comprueba al observar que este artículo dice que la soberanía «reside» en el pueblo y no dice, en cambio, que la soberanía «ha residido» en el pueblo. Es decir, el verbo residir está redactado en presente y no en pretérito. Por tanto, los órganos del Estado ejercerán sus competencias de acuerdo con la Constitución pero el titular de la soberanía –soberanía, repetimos, entendida como poder originario, supremo, indivisible y excluyente– sigue siendo el pueblo, el conjunto de los ciudadanos titulares de derechos y deberes, como no puede ser de otra forma en un Estado democrático. Todo ello tiene importantes consecuencias.

En efecto, en un Estado constitucional es soberano aquel sujeto político que puede reformar o revisar la Constitución. Precisamente, en los artículos dedicados a los procedimientos de reforma (arts. 166-169 CE) se comprueba el lugar exacto donde reside, donde sigue residiendo, esta soberanía, pues es ahí donde se regula el modo de actuar del poder soberano que, en este caso, se suele denominar «poder constituyente derivado», el cual es el único que tiene capacidad para reformar la Constitución. En estos preceptos se establece que el pueblo, a través de unos procedimientos específicos previstos en los artículos 167 y 168, puede revisar lo establecido hasta entonces por el poder constituyente ya que dicho pueblo sigue conservando la soberanía.

Si no fuera así, si la Constitución no hubiera hecho esta previsión, se impediría al pueblo, como poder constituyente, expresar su voluntad con lo cual ya no sería soberano, ya no sería el poder supremo. El poder supremo lo ostentarían, en este supuesto, aquellos ciudadanos concretos que tuvieron derecho a participar en el proceso constituyente de 1977-1978, los cuales condicionarían para siempre la libre decisión de los ciudadanos futuros que no tuvieron derecho a participar en el mismo por ser menores de edad, por no haber nacido todavía o por no estar nacionalizados como españoles. Los ciudadanos actuales, en concreto, no serían titulares del poder soberano y, por consiguien-

te, estarían sometidos para siempre a las reglas establecidas por el soberano originario, todo lo contrario de lo que es propio de una democracia.

Ahora bien, una Constitución también sirve para dar estabilidad al orden político y social de un país, para que en lo fundamental este orden no esté condicionado por mayorías cambiantes. Ello es debido a que una de las finalidades de un Estado de Derecho es suministrar seguridad jurídica a los ciudadanos, elemento esencial de dicha forma de Estado. En consecuencia, este poder constituyente soberano que sigue residiendo en el pueblo es, a su vez, un poder constituido ya que está condicionado por la propia Constitución, aunque sólo mediante determinados límites jurídicos, literalmente obvios los de carácter procedimental, discutibles los de carácter material.

Por tanto, el pueblo español que, según el Preámbulo, ratifica la Constitución, es un pueblo concreto, es el poder constituyente originario: son los ciudadanos que tuvieron derecho a participar en las primeras elecciones democráticas de 15 de junio de 1977 que eligieron el Congreso y el Senado que después aprobó la Constitución y los ciudadanos con derecho a voto en el referéndum de 6 de diciembre de 1978 que la ratificó. En cambio, el pueblo español que el artículo 1.2 CE configura como titular de la soberanía nacional está integrado por el conjunto de ciudadanos españoles en cada momento de su historia futura.

Por tanto, la soberanía del pueblo no se conjuga en pasado –sólo tuvo lugar en el proceso constituyente de 1977-1978– sino que, de acuerdo con la Constitución misma, se conjuga en presente: al pueblo se le reconoce la capacidad de reformar la Constitución a través del procedimiento establecido en su Título X (arts. 166-169). En definitiva, el pueblo español tiene constitucionalmente reconocido el derecho a lo que podríamos denominar autodeterminación interna, es decir el derecho a reformar la Constitución.

Así pues, el término «pueblo español» no tiene distintos significados en el texto constitucional sino que es empleado (en concreto en el Preámbulo o en abstracto en el art. 1.2 CE) en un único sentido: como conjunto de los españoles. El pueblo español es, pues, el sujeto constituyente y, según argumentábamos, el significado de este término coincide con el de Nación española, que figura en el Preámbulo y en el artículo 2 CE. Nación española y pueblo español tienen, pues, idéntico significado.

3. Precisemos ahora el concepto de *España* distinguiendo dos significados: *como nación constituyente y como nación constituida*. En efecto, ya hemos visto como el Preámbulo establece que la «Nación española (...), en uso de su soberanía, proclama su voluntad de (...)» promulgar una Constitución: hasta ahí el significado de Nación española es el de nación-constituyente que todavía no se ha constituido en Estado pero tiene voluntad de hacerlo. El artículo 1.1 CE, en cambio, da el paso necesario para que ello suceda al afirmar, ya en presente,

que España «se constituye» en un «Estado Social y democrático de Derecho». Ello significa que el pueblo español –la nación española, España– acuerda constituirse, mediante la Constitución, en un Estado con esta forma específica.

Es decir, quien decide expresar la voluntad de promulgar una Constitución para crear un Estado es siempre el mismo sujeto –el pueblo español, el sujeto constituyente del artículo 1.2 CE– dado que la finalidad es, en definitiva, la misma; pero así como el que expresa el deseo es la nación –constituyente, el resultado de este deseo tras promulgarse la Constitución es ya la nación-constituida, es decir, el Estado y, en concreto, el conjunto de los poderes del Estado a los que se alude en el artículo 1.2 CE.

Por tanto, la Nación española, España, el Estado y el pueblo español que constan en el Preámbulo y en los preceptos examinados (arts. 1.1 y 1.2 CE) son términos coincidentes pero contemplados en dos momentos distintos y sucesivos, el constituyente y el constituido, que se corresponden con las dos vertientes del concepto de nación en sentido jurídico: la nación-constituyente y la nación-constituida.

4. Todo ello nos conduce con facilidad a entender que *la nación española es indisoluble* en tanto que es soberana. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias: «La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional». (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ-3). Y otra sentencia posterior presupone el carácter indivisible de la soberanía del pueblo español: «En consecuencia, la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía [...]» (STC 100/1984, FJ-3).

Los argumentos para justificar esta indivisibilidad de la soberanía, esta propiedad indivisa, como le denomina el Tribunal, son los ya expuestos al tratar del concepto de soberanía. Efectivamente, en la teoría democrática del Estado el poder soberano no es solo originario, supremo y excluyente, sino que, además, como hemos visto, también es indivisible. El pueblo español –la Nación española, España– no es fraccionable en su consideración de poder soberano.

Ahora bien, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 1.2 CE, el Estado entendido como el conjunto de poderes que lo forman, no sólo es divisible sino que, al ser un Estado de derecho, una de sus características fundamentales es la división de poderes, división que opera no sólo horizontalmente –legislativo, ejecutivo y judicial, en la formulación clásica de Montesquieu– sino también verticalmente –federación o Estado central y estados miembros o comunidades autónomas– en los Estados políticamente descentralizados o federales.

Ello se confirma respecto a España cuando, precisamente, a renglón seguido del fragmento reproducido en el párrafo anterior, la STC 4/1981 sigue diciendo: «Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como expresa el artículo 137 CE (...)». En este sentido, pueden acceder a la autonomía mencionada en este artículo 137 CE determinadas entidades territoriales formadas por una o más provincias limítrofes de acuerdo con lo establecido en el artículo 143.1 CE.

Por tanto, la indivisibilidad del sujeto titular de la soberanía no implica que el Estado sea centralizado sino, simplemente, que se trata de un Estado unitario, no de dos o más Estados, para lo cual es condición indispensable que exista una sola soberanía. En definitiva, la «indisoluble unidad de la Nación» es una condición esencial para la existencia de España como Estado social y democrático de Derecho y no obstaculiza en forma alguna que el Estado sea políticamente descentralizado, federal, autonómico, o como se le quiera llamar, expresiones todas ellas equivalentes y de aplicación a nuestra organización territorial.

Si no fuera así, si la soberanía pudiera dividirse, nos hallaríamos ante dos posibles supuestos: o bien ante un Estado no democrático en el cual la soberanía no residiría en el poder constituyente del pueblo sino compartida por dos poderes constituidos (por ejemplo, por el rey y el parlamento, como fue el caso de las constituciones españolas del liberalismo moderado, las de 1845 y 1876); o bien ante una confederación, la cual no es un Estado sino una organización política de derecho internacional constituida mediante un Tratado entre dos o más estados soberanos, no mediante una Constitución producto de la voluntad de los ciudadanos. Por el contrario, un Estado federal, un Estado políticamente descentralizado, un Estado de las autonomías como el nuestro, es siempre un producto de la voluntad de un soberano único e indivisible, el pueblo, sea el pueblo de Estados Unidos, de Alemania, de Suiza, de Austria o de España.

* * *

En conclusión, de una lectura conjunta del Preámbulo y de los artículos 1 y 2 de la Constitución, queda claro, de acuerdo con los argumentos expuestos,

- 1.º Que el significado del término Nación española se corresponde con el de nación en sentido jurídico cuyo origen teórico atribuimos a Sieyès, y los términos «pueblo español» y «España» tienen el mismo significado.

- 2.º Asimismo queda claro también que la nación constituyente –formada por el conjunto de individuos que aún no son jurídicamente ciudadanos– es previa a la nación constituida, es decir al Estado, el cual es precisamente emanación de su voluntad.
- 3.º Si bien el significado de Nación y pueblo es jurídico y no étnico, el de «nacionalidades y regiones» (art. 2 CE), así como el de «pueblos de España» (Preámbulo de la CE), pueden tener alguna connotación étnica (art. 143.1 CE), aunque ninguna relación con la idea de soberanía sino de ejercicio de la autonomía y del autogobierno. La titularidad de la soberanía solo reside en el pueblo español, es dentro en la Nación española,