

SI EN SENTIT JURIDICOCONSTITUCIONAL LA CONSTITUCIÓ NO CONEIX CAP ALTRA NACIÓ QUE L'ESPANYOLA, QUÈ SÓN LES NACIONALITATS? LA PREGUNTA NO RESPOSTA PER LA SENTÈNCIA 31/2010

Fernando Domínguez García*

L'argumentació de la Sentència 31/2010 amb relació a l'ús del terme *nació* i l'adjectivació *nacional* referits a Catalunya

Noranta-nou diputats del Partit Popular van impugnar davant el Tribunal Constitucional la utilització del substantiu *nació* i l'adjectiu *nacional* amb relació a Catalunya per part de l'Estatut d'autonomia del 2006. En concret, van recórrer contra dos incisos del preàmbul i l'article 8.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC). El penúltim paràgraf del preàmbul esmenta el fet que el Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat dels ciutadans i les ciutadanes, ha definit de forma àmpliament majoritària Catalunya com a nació; i afegeix que la Constitució espanyola (CE) reconeix en el seu article 2 la realitat nacional de Catalunya com a nacionalitat. Per la seva banda, l'article 8.1 EAC tracta dels símbols *nacionals* de Catalunya com a nacionalitat. Abans d'entrar en l'argumentació de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, cal destacar que l'Estatut d'autonomia empra l'adjectiu *nacional* en dos casos amb relació a Espanya: en mencionar la Comissió Nacional del Mercat de Valors (art. 182.1 EAC) i en mencionar la Comissió Nacional d'Energia (art. 182.3 EAC). I també cal esmentar que l'article 167 EAC parla dels símbols de Catalunya com a objecte de competència sense qualificar-los com a *nacionals*.

El fonament jurídic (FJ) 12 de la STC 31/2010, que tracta de la impugnació de l'expressió *símbols nacionals* de l'article 8.1 EAC, comença declarant el caràcter «proteic» (qualificatiu aplicable a allò que canvia de forma o a qui canvia d'idees) del terme *nació*. El Tribunal Constitucional reconeix que el terme *nació* és conceptualment compromès i que pot donar lloc a equívocs i controvèrsies «en l'ordre propi de la raó política». Sembla donar a entendre, però, que en l'àmbit jurídic aquesta controvèrsia no es dona o que jurídicament el terme

* Fernando Domínguez García, lletrat del Parlament de Catalunya i professor associat de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona.

no és conceptualment compromès. I el Tribunal Constitucional afirma de forma contundent que en sentit jurídic constitucional «la Constitució no coneix cap altra nació que la Nació espanyola» (FJ 12). En el fonament jurídic esmentat el Tribunal Constitucional refereix exclusivament el terme *nació* al poble titular de la sobirania.

El problema sorgeix quan el Tribunal Constitucional ha d'arribar a una conclusió amb relació a l'expressió *símbols nacionals* de l'article 8.1 EAC, perquè en l'argumentació hi ha un gir sobtat entre els primers quatre paràgrafs i els dos últims. Si en els primers quatre paràgrafs el Tribunal Constitucional afirma que la qualificació com a *nacionals* dels símbols de Catalunya s'ha d'entendre que es predica únicament de la seva condició de símbols propis d'una nacionalitat (cosa que ja diu el mateix article 8.1 EAC i no cal «interpretar» –tot i que formalment el Tribunal Constitucional diu que així s'ha d'interpretar–), en el paràgraf sisè afegeix que no només s'ha de llegir que amb l'expressió *símbols nacionals* es fa referència a Catalunya definida com a nacionalitat, sinó que també cal interpretar que ho és «integrada en la “indissoluble unitat de la nació espanyola” com estableix l'art. 2 CE». En el FJ 12 es fa menció de la decisió (*fallo*) de la Sentència i es declara que l'article 8.1 EAC és constitucional si s'interpreta de conformitat amb els termes fixats pel fonament jurídic esmentat.

Amb relació al preàmbul, el primer punt de la decisió de la STC 31/2010 declara que les referències del preàmbul de l'Estatut d'autonomia de Catalunya a «Catalunya com a nació» i a «la realitat nacional de Catalunya» no tenen eficàcia jurídica interpretativa. En el FJ 7 de la Sentència es distingeix entre el valor normatiu (tret que no es predica dels preàmbuls) i el valor jurídic (que sí que poden tenir els preàmbuls). En concret, el Tribunal Constitucional assenyala que el fet de ser criteri hermenèutic i pauta qualificada d'interpretació de la norma és l'únic valor jurídic predicable dels preàmbuls. En el paràgraf cinquè del FJ 12 el Tribunal Constitucional considera que les expressions *realitat nacional* i *nació* del preàmbul han de quedar desposseïdes d'abast jurídic interpretatiu «en atenció al sentit terminant de l'art. 2 CE». No hi ha més argumentació.

D'aquesta manera, la STC 31/2010 salva el text del preàmbul de l'Estatut negant-li la finalitat interpretativa que ha de tenir un preàmbul, i salva també el text de l'article 8.1 de l'Estatut fent una interpretació sobre el referent dels símbols nacionals (la nacionalitat, que ja consta en l'art. 8 EAC) i sobre el referent del referent (la Nació espanyola).

La descontextualització del concepte de *nació* com a problema

L'article 2 CE estableix: «La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles».

El Tribunal Constitucional fa una interpretació descontextualitzada del concepte de *nació* de l'article 2 CE, perquè obvia que les nacionalitats integren la Nació. La coexistència en un mateix article de la nació espanyola i les nacionalitats que la integren, modula el concepte de *Nació espanyola*, de manera que alguns dels atributs del concepte de *nació* deixen de ser exclusius i excloents i passen a ser predicats també de les nacionalitats. La presència de les nacionalitats en l'article dedicat a la Nació espanyola provoca un canvi textual que afecta el mateix concepte de *nació*, que ja no pot ser tractat com a un concepte unívoc. D'aquesta manera, l'article 2 CE emprava un concepte de *nació* que no té precedents en la història constitucional espanyola i no és assimilable a l'ús que se'n fa en les constitucions d'altres estats.

Una interpretació històrica de l'article 2 CE, especialment pel que fa referència als treballs parlamentaris de les Corts constituents que portaren a la seva redacció, no pot passar per alt el manteniment del concepte de *nacionalitat* des del primer esborrany i la introducció més tardana del concepte de *nació* aplicat a Espanya, ni tampoc el sentit i el significat amb què s'empraven ambdós termes. S'entenia principalment que *nacionalitat* era un vocable sinònim de *nació*, però no totalment equivalent. Per explicar aquesta sinonímia es va parlar d'Espanya com a «Nació de nacions», expressió que fou emprada per una àmplia majoria de grups de la cambra (des d'UCD fins al PSOE, el PCE, Minoria Catalana i altres partits nacionalistes i regionalistes).

Quedava clar que el concepte de *nacionalitat* no tenia un lligam amb la sobirania ni amb el poder constituent i que feia referència principalment, però no exclusivament, a un concepte cultural de nació. És comprensible que el concepte de *Nació* (amb *n* majúscula), quan s'hi fa referència en termes de sobirania, només es prediqui de la Nació espanyola. Però l'Estatut d'autonomia de Catalunya no discutia aquest fet.

El «sentit terminant» que el Tribunal Constitucional atribueix a l'article 2 CE es pot predicar de la descontextualització de l'incís «indissoluble unitat de la Nació espanyola» de l'article esmentat. Només descontextualitzant la Nació és possible atorgar-li uns atributs excloents que permeten negar caràcter nacional a cap altre concepte.

Amb aquesta descontextualització del concepte de *nació*, el Tribunal Constitucional ha menystingut els principis clàssics d'interpretació constituicional. En particular, el principi d'unitat de la Constitució, que proscriu interpretar preceptes de forma aïllada, i el principi d'harmonització o de concordança pràctica, que reclama que no s'interpreti un precepte de forma que es faci en perjudici d'un altre. En aquesta descontextualització del concepte de *nació*, l'amagat i el perdedor ha estat el concepte de *nacionalitat*.

La profusió de la cita a la indissoluble unitat de la Nació espanyola com a problema

Una de les crítiques de la STC 31/2010 que més s'ha repetit en l'àmbit polític és el nombre de vegades que cita l'expressió «indissoluble unitat de la Nació espanyola» de l'article 2 CE. En les Corts constituents ja es van discutir les repeticions i reiteracions de l'article 2 CE. Per esmentar un exemple prou expressiu, el Grupo Progresistas y Socialistas Independientes del Senat va presentar una esmena a l'article 2 CE que se centrava en el fet que *«hay que huir de reiteraciones, cuya presencia en el texto puede interpretarse no como ratificación de lo ya afirmado, sino como inseguridad sobre la realidad de la tesis que se repite»*. L'esmena manifesta clarament que la profusió dels adjectius *indissoluble*, *indivisible* i *comú* per a una idea repetida en termes semblants com *Nació* i *pàtria*, als quals cal afegir *unitat*, és mostra d'una por i una preocupació enfront del terme *nacionalitat* que, en cert sentit, contradiuen la idea defensada pels promotors del «barroquisme» que la «Nació espanyola» sigui quelcom natural i indiscutible quan cal reiterar-ho tantes vegades. Fins i tot el diputat d'Aliança Popular Silva Muñoz va reconèixer que la redacció «barroca» de l'article 2 CE *«recuerda el viejo principio jurídico de que “excusatio non petita, accusatio manifesta”»*.

El Tribunal Constitucional no només no ha sabut explicar de forma simple l'article 2 CE, sinó que amb les reiteracions de les parts més barroques de l'article ha afegit més barroquisme, si és possible, a la Nació espanyola. Es podria recordar el refrany castellà: *«Dime de lo que presumes y te diré de lo que careces»*.

La distinció entre *nació* en sentit jurídic constituicional i altres sentits com a problema

Tot i que en l'àmbit didàctic es pugui intentar separar entre els diferents sentits del concepte de *nació*, molts acadèmics han criticat l'artificialitat d'una distinció

pura entre diferents conceptes de *nació*. No obstant això, el Tribunal Constitucional sembla donar a entendre, com ja s'ha apuntat, que a nivell jurídic constitucional no existeixen controvèrsies o que l'ús del concepte de *nació* no és compromès.

No s'entén si el Tribunal Constitucional fa referència a la manca de controvèrsia del concepte de *nació* en la teoria constitucional (afirmació difícil de mantenir) o bé vol dir que en la jurisprudència constitucional el concepte és clar (afirmació encara més difícil de mantenir en consideració als vots particulars que conté la STC 31/2010, que mantenen posicions diferenciades amb relació al concepte de *nació*). En concret i sense aprofundir en el tema, el vot particular del magistrat Conde Martín de Hijas opina que la consideració de Catalunya com a nació és un contingut problemàtic de naturalesa essencial, contradictori amb l'article 2 CE, i que no és possible utilitzar l'adjectiu *nacional* per a una realitat substantiva diferent de la nació; el vot particular del magistrat Delgado Barrio considera que el sistema de la Constitució només admet una nació, que és la Nació espanyola; el vot particular del magistrat Gay Montalvo parla del caràcter obert o dúctil de certs conceptes constitucionals i de com, en la Sentència, això no ha estat així respecte al concepte de *nació*, ja que s'ha tractat la nació com un dogma en defensa d'un nacionalisme exacerbat; i, per la seva banda, el vot particular del magistrat Rodríguez-Zapata Pérez entén que la referència al terme *nació* implica la subrogació indeguda de l'Estatut en el paper del legislador constituent de revisió total de la Constitució, tot i reconèixer el caràcter plural de la Nació espanyola. Cal una cita separada d'un passatge del vot particular del magistrat Rodríguez Arribas: *«En cuanto al término Nación, ha de advertirse que dicho concepto jurídico-constitucional no ha suscitado ninguna polémica doctrinal, ni en España ni en ninguna de las doctrinas constitucionales de los países democráticos»* (sic). Parla del *«desmoronamiento del sistema político»* si s'acceptés que existeixen altres nacions, cosa que portaria a un procés *«que el Tribunal Constitucional no podía permitir que se iniciara»* (sembla donar a entendre que la STC 31/2010 ho ha evitat).

Però, tornant a la distinció entre el sentit jurídic constitucional de la nació i altres sentits, el Tribunal Constitucional declara que, en un context que no sigui el jurídic constitucional, seria possible l'autorepresentació d'una col·lectivitat com a realitat nacional i afegeix: *«[...] incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica»* (FJ 12). El Tribunal Constitucional marca així un camí jurídic per a la independència.

La no-definició del concepte de *nacionalitat* com a problema

La Constitució no defineix el concepte de *nacionalitat* de l'article 2 CE (ni el distingeix del de *regió*) ni li atorga després conseqüències amb relació a les vies d'accés a l'autonomia. La STC 31/2010 ha estat una oportunitat perduda per a clarificar els conceptes de *nació* i de *nacionalitat*. És veritat que les nacionalitats són esmentades en diversos moments al llarg de la STC 31/2010, però també estan descontextualitzades, perquè només es repeteix que «s'integren» en la Nació espanyola, com diu literalment l'article 2 CE, però no s'explica què és una nacionalitat ni com aquesta integració afecta el concepte de *nació*. La pregunta «què és una nacionalitat?» ha quedat sense resposta.

Més enllà de les argumentacions que es van donar en el decurs de les Corts constituents a les quals ja s'ha fet referència, cal destacar que el concepte de *nacionalitat* ha estat tractat per diferents autors, tant estrangers (Meinecke, Stuart Mill) com espanyols –provinents principalment de terres catalanes– (Pi i Margall, Prat de la Riba, Rovira i Virgili, Solé Tura). El Tribunal Constitucional no ha emprat cap d'aquestes fonts, però tampoc no ha construït un concepte de *nacionalitat* de nou. Simplement, esmenta el terme *nacionalitat* com una paraula autocomprensiva.

Els vots particulars a la STC 31/2010 tampoc no perfilen gaire més el concepte de *nacionalitat*. El magistrat Conde Martín de Hijas considera en el seu vot particular que nació i nacionalitat són categories conceptuals diferents i dóna a entendre que no comparteixen els mateixos atributs. No defineix, però, què és una nacionalitat, tot i que considera que la llengua és «*uno de los elementos implícitamente considerados en el art. 2 CE de diferenciación entre nacionalidades y regiones*». El magistrat Gay Montalvo, en el seu vot particular, simplement parla de les nacionalitats com a entitats polítiques, però no les distingeix de les regions; parla de «*la particularidad de los pueblos que integran la Nación española*» com a requisit per poder parlar d'unitat indissoluble, però no porta l'argument més enllà. El magistrat Rodríguez-Zapata Pérez considera en el seu vot particular que les nacionalitats es troben en un segon incís de l'article 2 CE que està subordinat a la Nació espanyola. No defineix, però, què són.

La manera d'entendre que l'ús del substantiu *nació* i de l'adjectiu *nacional* amb relació a Catalunya era plenament constitucional passava, d'una banda, per adoptar una concepció no dogmàtica del concepte de *nació* i omplir de contingut el concepte de *nacionalitat*, i, de l'altra, per llegir ambdós preceptes de forma integrada. La STC 31/2010 no ha fet ni una cosa ni l'altra.