

JOSE CASTAÑEDA CHORNET

UN ENFOQUE DEL ESTADO  
CON AUTONOMIAS



# Un enfoque del Estado con autonomías

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. JOSÉ CASTAÑEDA CHORNET (\*)

La cualidad de social del hombre determina que sus actividades se desarrollen en el seno de las colectividades o sociedades humanas, y como no se ejercen de un modo arbitrario, sino racional, su regulación constituye el Derecho, que se ha definido como el orden de la conducta buena, libre y necesaria para el cumplimiento de los fines de la vida (Giner).

El Estado se ha definido, por Santamaría de Paredes, como la sociedad organizada para declarar el Derecho, cumplirlo y hacerlo cumplir por medio de la coacción cuando sea necesario (1).

Muchos tratadistas exigen que tal declaración del Derecho sea suprema e inapelable y así surge la Nación, organizada en Estado o Estado nacional. La teoría de las nacionalidades fue formulada la primera vez, según se cree, por madame De Staël en 1810, cuando en su obra *De l'Allemagne*, dijo que "cada Estado se ha de componer de una sola Nación, penetrada del sentido de su unidad y una por la lengua, los usos y las costumbres" (2).

---

(\*) Disertación en Junta de 15 de diciembre de 1981.

(1) *Derecho Político*. Madrid, 1909, pág. 88.

(2) Cit. por DURÁN Y VENTOSA: *Regionalisme i Federalisme*. Barcelona, 1905, pág. 27.

Los partidarios de la teoría de las nacionalidades no están de acuerdo en los principios que han de determinar la nación y mucho menos en la aplicación de dichos principios a la política moderna. Ya se confunde la nación con la raza, ya se la circunscribe a las fronteras naturales; ya se la supedita a la unidad de lengua, de religión, de cultura o de la historia. Cada uno de los elementos constitutivos de la nación da origen a una tendencia que lo considera como característico.

La vieja idea de la influencia del ambiente material sobre el hombre, sostenida desde Platón y Aristóteles hasta Bodino y Montesquieu, fue llevada a la suprema exageración por Herder cuando dijo: "Dadme las condiciones geográficas de un pueblo y yo os daré su historia" (3).

La famosa teoría de las fronteras naturales de las unidades geográficas sólo sirvió para justificar las conquistas de Napoleón u otros césares, que veían en la montaña y no en el río el límite geográfico, porque así acrecentaba su territorio, para luego proclamar lo contrario cuando ello les convenía.

La corriente antropológica, iniciada por Thierry, estudia el papel de las razas en la vida de los pueblos. Gall y los frenólogos incurrieron en grandes exageraciones, identificando la nación con la raza. Así, Lapouge ha podido decir que la Historia entera no es más que un proceso de evolución biológica (4).

Aunque innegablemente los caracteres etnográficos aparecen en el ser humano, en todas las naciones puede observarse que hay testas semíticas, cabezas redondas, tipos germánicos, cráneos alargados, matices de los ojos, de la piel y de los cabellos de todas suertes.

En el mismo sentido coincide Jellinek, al decir que los italianos de hoy proceden de etruscos, romanos, celtas, griegos, germanos, sarracenos; los franceses, de romanos, galos, bretones, germanos, etcétera (5).

También la lengua es una de las principales características para

---

(3) Cit. por PRAT DE LA RIBA: *La nacionalitat catalana*, pág. 78.

(4) Cit. por POSADA: *Derecho Político*. Madrid, 1915, tomo I, vol. I, página 304 nota.

(5) JELLINEK. Traducción española con el título *Teoría general del Estado*, tomo I, pág. 146.

definir una nación. Cuando a principios del siglo pasado surgió en Alemania la escuela histórica, como reacción contra el absolutismo apriorístico y filosófico del Derecho francés, fue considerado el idioma como un producto natural, manifestación de la misteriosa fuerza interna de los pueblos. Herder dijo que “una lengua es un todo orgánico que vive, se desarrolla y muere como un ser viviente; la lengua de un pueblo es, por decirlo así, el alma misma de este pueblo, hecha visible y tangible. Según PRAT DE LA RIBA, para conocer un pueblo se ha de poseer su lengua (6).

Como consecuencia de este valor dado a las lenguas se inició su estudio científico, se fundó la filología comparada y se leyeron y admiraron lenguas anteriormente despreciadas. Al calor de la revolución romántica, que por toda Europa implantó la admiración hacia la Edad Media, en contra del clasicismo impuesto por el Renacimiento, volvieron a la esfera del arte y de la cultura las lenguas de checos, provenzales, húngaros, polacos, etc.

También la escuela histórica introdujo en Alemania la creencia de que el Derecho es un fruto de la conciencia del pueblo, que lo hace a su semejanza y acomodándolo a sus necesidades, y de aquí que cada pueblo tuviera su Derecho y que también éste sirviera para determinar su carácter nacional. Pero debe considerarse que si esto tuviera alguna significación en lo que concierne al Derecho consuetudinario, no ocurre lo mismo en las leyes apriorísticas, abstractas y filosóficas.

Asimismo, la escuela histórica, al considerar que la obra de arte no es un producto artificial del capricho del artista, la estima como el fruto natural de un sistema de causas sociológicas y quiere ver en la esencia común de las obras artísticas la característica nacional.

Puesto que los caracteres buscados como criterio fijo para definir las naciones no son suficientemente satisfactorios, se suelen admitir todos los criterios conjuntamente. Cada una de estas corrientes, a menudo movidas por una conducta exclusivista y parcial, aporta uno o varios elementos que, agrupados con los de las otras tendencias, nos dan la fórmula ideológica de la nación. Pero la consideración de ésta, bajo cada uno de los aspectos aislados, da lugar a resultados contradictorios, porque no siempre son ligeras las dife-

---

(6) *Ob. cit.*, pág. 87.

rencias en la aplicación de los distintos criterios, que a veces se oponen unos a otros. “Es imposible —dice Jellinek— dar un criterio único, objetivo, para diferenciar la nación y para determinar asimismo fijamente, mediante una combinación de varios elementos, en qué consiste” (7).

Pero otra línea de pensamiento, la escuela psicológica, sostiene que para diferenciar las naciones existe una fuerza desconocida y poderosa, llamada por unos alma del pueblo; por otros, conciencia pública, y por muchos, espíritu nacional. Los discípulos de Herbart, fundador de la nueva Psicología, constituyeron la *Volkerpsychologie* o Psicología de los pueblos, según la cual el carácter nacional es un espíritu social o público.

En este sentido, Renán ha podido decir que “una nación es un alma, un principio espiritual”, y que “el hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su lengua, ni de su religión, ni del curso de los ríos, ni de la dirección de sus cadenas de montañas: una gran agregación de hombres, sana de espíritu y cálida de corazón, crea una conciencia moral que se llama una nación” (8). Sin embargo, es evidente que esta conciencia moral, este espíritu nacional no existiría sin el concurso de los otros elementos: territorio conformado a una misma área general, unidad de raza, de lengua, de historia, etc. La unidad de voluntad es el efecto resultante de todas dichas componentes.

Aun con estas características de precisión, la teoría de las nacionalidades culmina en su fórmula: cada nación, un Estado, y ese Estado, soberano e independiente.

Puede estimarse como generalmente admitida la distinción establecida por Max Weber: “Nación es el grupo social con un sentimiento específico de solidaridad frente a otros grupos, y Estado es la organización política obligatoria, con el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Sin embargo, desde su constitución apenas hay país que no tenga su problema de falta de coincidencia entre Estado y Nación. En el Reino Unido la cuestión de Irlanda y su complicación, no resuelta, del Ulster; Bélgica, Suiza, Yugoslavia, Italia, Checoslovaquia y, por su-

---

(7) JELLINEK: *Ob. cit.*, tomo I, pág. 148.

(8) Cit. por JELLINEK: *Ob. cit.*, tomo I, pág. 148.

puesto, la U.R.S.S., hasta la tendencia municipalista en EE. UU. y las localistas de distintos aspectos en Italia y Francia.

La existencia de Estados que no comprenden una sola nación, sino dos o más, crea problemas políticos de la mayor gravedad. La tendencia nacionalista, ensalzadora y casi adoradora de la Nación, subraya la existencia unitaria de ésta, al no preocuparse de los núcleos que contiene en su interior, pero a su vez resalta su absoluta independencia, al no admitir ninguna relación con otros grupos, que no nazca de la vía federal, es decir, meramente contractual.

El pensamiento nacionalista se lanza también por el camino del imperialismo. Un escritor de esta tendencia afirma que la segunda etapa nacionalista es la del imperialismo, en la que la plenitud de la fuerza nacional exalta a las grandes naciones, las que mandan a las otras, las naciones-imperio, y añade que si no todas las naciones llegan a esa fase, todas van hacia ella (9).

La nación es celosa de su independencia y el Estado nacional ha de guardarla según una de sus principales finalidades. Solamente por convenios o pactos estrictamente voluntarios pueden admitirse limitaciones para la absoluta independencia.

Aparece así, en el grado más elevado de las colectividades humanas, el fundamento de su formación únicamente mediante el convenio o pacto sinalagmático o bilateral. Los hombres libres, como seres dotados de razón, se unen en virtud de su espontánea voluntad y pactan la constitución de los pueblos.

Los autores federalistas, y Pi y Margall como uno de los más destacados, niegan que en dicha voluntad influyan la raza, la lengua, el territorio o las costumbres, porque llegan a sostener que la unidad que respecto a estos elementos puedan tener las colectividades humanas, es efecto, y no causa de las mismas, según afirmaban los autores nacionalistas, que veían en la unidad de voluntad el efecto de la básica unidad de los caracteres propios.

La teoría federal carece de fundamentos filosóficos, no sólo por partir del estado extrasocial del hombre primitivo y por su mejanza con el pacto social de Rousseau, sino también porque al constituir las sociedades por el único medio del pacto, sobre negarles la con-

---

(9) PRAT DE LA RIBA: *Ob. cit.*, págs. 135 y 136.

dición de naturales que les asigna el común sentir de los pueblos, las despoja de personalidad propia, convirtiéndolas en un agregado informe de individuos. Y todavía es más absurda la aplicación de la teoría del pacto a las sociedades ya formadas, pues sería tanto como disolverlas, al levantar el único lazo que se reconoce entre sus elementos componentes.

Hemos visto que ni la teoría nacionalista ni la federal explican satisfactoriamente la constitución y el desenvolvimiento de las colectividades humanas. Una tercera teoría, la orgánica, arrancando de una especial concepción del Derecho, considera de forma peculiar el Estado y la sociedad.

Krause fue el fundador de esta teoría, plenamente desarrollada por su discípulo Ahrens y dada a conocer en España por Sanz del Río y Giner de los Ríos, a quienes siguieron prestigiosos profesores, algunos de los cuales pertenecieron a esta Corporación.

Según ya hemos dicho, Giner define el Derecho como el orden de la conducta buena, libre y necesaria para el cumplimiento de los fines de la vida. La persona o sujeto de Derecho, en cuanto tiene conciencia del mismo y se propone realizarlo libremente, se llama *jurídica*, y en cuanto rige y gobierna sus propias relaciones jurídicas, constituye *Estado*.

El Estado es, pues, la misma persona cumpliendo el Derecho de una manera independiente o autárquica, es decir, con libre y exclusiva dirección, y no por reglas o imposiciones extrañas.

Esta idea del Estado aparece sintetizada en las siguientes palabras de Giner: "El círculo sustantivo del Derecho que rige una persona, sea individual, sea social, lo mismo una aldea que un imperio, se llama Estado, aunque este nombre se reserve hoy muchas veces para el último grado constituido en la sociedad" (10).

Si, como queda sentado en esta teoría, toda persona tiene su Estado, el individuo, como persona, actúa para el cumplimiento del Derecho, es un verdadero Estado, en cierta esfera, dentro de la cual realiza todas las funciones esenciales y necesarias para su vida jurídica.

---

(10) Citado por POSADA: *Derecho Administrativo*, tomo I, vol. I, pág. 121.

Pero no es el individuo la única persona que existe en las relaciones jurídicas. Hay colectividades de hombres que poseen también, y así se les reconoce generalmente, el carácter de personas, que Giner denomina como sociales.

La conciencia de tales colectividades como entes diferentes de los individuos que las forman, con fines y medios propios, y la facultad de aplicar libremente éstos a aquéllos, dan todos los caracteres de la personalidad a lo que, sin estas condiciones, sería una mera reunión de individuos y no una verdadera persona social. De aquí que Krause las llame “los hombres mayores” y constituyan un Estado “en cuanto rigen y gobiernan las propias relaciones jurídicas» (11).

De estas personas sociales, unas se constituyen para el cumplimiento de algún fin particular de la vida y otras para alcanzar todos o los principales fines de sus componentes, y de aquí que se denominen sociedades completas y formen lo que Posada llama Estados políticos.

En las sociedades completas, al decir de Giner, la cooperación se refiere al mutuo auxilio para la conservación y desenvolvimiento de la vida entera, en sus diversos aspectos y relaciones.

Estas sociedades aparecen en el orden de su simplicidad. La primera, la familia, tan pronto como el hombre, porque de ella y en ella nace, y más tarde el pueblo o ciudad, y luego la región, y la nación, por último.

Cuando en el desenvolvimiento de la humanidad van apareciendo colectividades cada vez mayores, no absorben éstas a las inferiores o más sencillas, sino que cada una conserva su esfera propia, en la cual es independiente dentro de la sociedad mayor, que comprende lo que de común tienen las más elementales que la integran.

De aquí que se compare la sociedad a una serie de círculos concéntricos, que comenzando por el individuo, llegan a la humanidad, a través de la familia, el pueblo o ciudad, la región y la nación. Cada círculo de éstos expresa el campo de acción de cada sociedad, a pesar de su inclusión en las superiores, y respecto de él cada sociedad tiene su Estado propio.

Conviene subrayar que esto también ocurre con el individuo, al

---

(11) Traducción española con el título *El ideal de la Humanidad*, pág. 5.

que se le reconoce como Estado en la esfera que le es propia. Esto constituye la única justificación plena de los derechos naturales, llamados también derechos del hombre y derechos humanos.

Como dice Posada, "importa considerar la trascendencia jurídico-política de la consagración de derechos de la persona individual, elevada ésta a la categoría de Estado, o sea de esfera autónoma de Derecho. Tal es el fundamento del derecho de personalidad, contra el cual aparece luchando encarnizadamente el Estado cesarista de que habla Duguit, cuando en las luchas contra el absolutismo se pide la consagración solemne de los derechos del hombre" (12).

Sobre este carácter de Estado, que reconoce a la personalidad individual, la teoría orgánica otorga la misma propiedad, en su esfera peculiar, a las colectividades totales que se van formando, a partir de la familia, con el pueblo o ciudad, la región y la nación.

\* \* \*

Las anteriores consideraciones constituyen un antecedente para la caracterización de nuestro país. La teoría nacionalista puede ser aplicada al conjunto de su territorio y España aparece perfectamente definida como una nación, como demuestran no sólo múltiples manifestaciones, sino también la realidad histórica a través de los siglos.

La palabra "Hispania" es empleada por el poeta Ennio 200 años antes de J. C. La Administración romana conformó su realidad política.

En un principio los romanos llamaron "Hispania citerior" a la más próxima e "Hispania ulterior" a la más lejana, y bajo el gobierno de Diocleciano se crearon las cinco provincias Tarraconense, Cartaginense, Bética, Lusitania y Gallaecia, que se consideraron partes de una entidad administrativa mayor, la diócesis Hispania, a la que pertenecían también Baleares, Tingitania (parte occidental del Norte de África, con su capital Tincia o Tánger) y las islas que pudieran existir en el Atlántico.

Durante la mayor parte de la Edad Media estuvo España dividida, pudiendo subrayarse, según Menéndez Pidal, los cinco reinos de Portugal, León, Castilla, Navarra y Aragón-Cataluña.

---

(12) POSADA: *Ob. cit.*, vol. I, págs. 127 y 128.

Con la Edad Moderna se volvió a la unidad española, que poco después sufrió la escisión de Portugal, pero presentaba un carácter plural, que se fue atenuando en el siglo xvii hasta que, a comienzos del xviii, Felipe V, en los Decretos de Nueva Planta, de 1707 a 1716, suprimió las instituciones peculiares de Valencia, Aragón, Mallorca y Cataluña, que en la Guerra de Sucesión habían apoyado a su rival, el Archiduque de Austria.

Según la pura doctrina nacionalista, España aparece como Nación, con marcada unidad en sus caracteres. Las diferencias que, como consecuencia de su extensión, pueden éstos presentar, cabe interpretarlas solamente como matices que enriquecen, pero no destruyen, la unidad del conjunto.

Según los principios de la doctrina de las nacionalidades, España aparece como una nación perfectamente definida, cuya organización política debe ser unitaria, si bien quepa introducir, para la mejora de ciertos servicios, una adecuada descentralización administrativa.

Sin embargo, la doctrina nacionalista también se aplica a nuestro país con un resultado muy distinto. El medio geográfico, las costumbres, el derecho familiar, la lengua, aparecen como diferentes de unos lugares a otros del territorio, caracteres que alcanzaron su plena manifestación política en los reinos peninsulares de la Edad Media y cuya personalidad persiste a través del tiempo, especialmente por lo que se refiere a Cataluña y Vasconia. De modo muy destacado, la manifestación idiomática es espectacular en Cataluña, con el catalán en forma fraternal de la "langue-d'oc" francesa, y el eúskera, que persiste desde antes de la dominación romana.

En dichos territorios hay una conciencia de personalidad propia, estimulada por autores destacados, que sirve de base a partidos políticos que se denominan nacionalistas como principal divisa y sostienen que, como naciones, dichas colectividades tienen derecho a la autarquía y les corresponde un Estado soberano independiente. Como limitaciones a esta independencia sólo se admiten las de carácter contractual, que provengan de convenios con otras corporaciones.

La unidad natural, social y política española no es admitida por los partidos nacionalistas de Cataluña y Vasconia, que exaltan como naciones, las cuales pueden convenir su permanencia en un Estado español. La palabra "España" es ignorada. Lo que admiten es la de-

nominación “Estado español”, como si el adjetivo “español” pudiera existir sin un sustantivo del que se derive.

El problema de respetar las mencionadas particularidades sin el más pequeño menoscabo de la unidad nacional española es uno de los más importantes de nuestra política.

La situación actual cristaliza en la vigente Constitución de 1978, que comienza su breve parte expositiva estableciendo como sujeto de aquélla “la Nación española” y preceptúa en el artículo segundo que “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”.

El artículo 143 dispone que, en el ejercicio de ese derecho, “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades autónomas, con arreglo a lo previsto en el texto constitucional y en los respectivos Estatutos”.

Esta designación de “Comunidades Autónomas” es perfectamente compatible con la unidad nacional. La compatibilidad ha querido mantenerse entre la denominación “Nación española”, en singular y escrita con mayúscula, con las “nacionalidades”, diversas y con minúscula.

Las palabras “nacionalidad” y “nación” son dos términos correlativos. “Nacionalidad” significa una cualidad o conjunto de cualidades, mientras que por “Nación” se entiende el ser que posee esa cualidad o conjunto de cualidades.

Pero, en un sentido extensivo, “nacionalidad” expresa también la pretensión de llegar a “nación”, no alcanzada todavía por no haberse encarnado en un Estado nacional, pues se sobreentiende la doctrina de que el ente perfecto es la Nación-Estado.

Estimamos, por consiguiente, que la introducción del término “nacionalidades” en el texto constitucional no confirma el mantenimiento de la unidad nacional española.

Hemos visto que la aplicación a nuestro país de la doctrina nacionalista da lugar a dos resultados enteramente contrapuestos, pues

por uno de ellos exalta a España como nación, que debe organizarse en el respectivo Estado nacional, mientras que por otra parte aparecen las colectividades como Cataluña, Vasconia, Navarra y otras, cada una de las cuales caracteriza como nación, que debe sorportar al Estado correspondiente.

Esta contradicción desaparece si tomamos como esquema ideológico de partida la teoría orgánica, de los círculos concéntricos de distinto grado, cada uno de los cuales tiene un Estado para el campo que le es propio, pero que no pierde su carácter al formar parte de otro de ámbito mayor.

En primer término, el individuo tiene su Estado, que comprende la esfera de los derechos humanos, cuya fundamental importancia se reconoce actualmente. Sobre éste, la familia posee también su Estado, que rige las peculiares relaciones jurídicas, y el conjunto de las familias que habitan un lugar forma el pueblo o ciudad, colectividad perfectamente definida, organizada también en Estado propio o municipio.

Según la teoría orgánica, el conjunto de municipios forma una colectividad bien caracterizada, que puede llamarse "región" y que en nuestro país se concreta en Cataluña, Aragón, León, Castilla, etcétera, que pueden mantener los respectivos Estados regionales. A su vez, el conjunto de estas regiones constituye la colectividad mayor, España, cuyo Estado nacional es la más amplia esfera de relaciones jurídicas dentro de una soberanía común, hasta que un día puedan formarse colectividades definidas supranacionales y los Estados respectivos.

No se puede negar la existencia de pueblos y ciudades cuya organización y funcionamiento, en lo que les es propio, corre a cargo del Estado respectivo municipal o Ayuntamiento.

De modo análogo, el conjunto de pueblos y ciudades con caracteres análogos en cuanto al medio geográfico, las costumbres, el idioma y la persistencia de la convivencia forma una colectividad que puede llamarse región, con su Estado para todas las relaciones jurídicas en la esfera propia.

La teoría orgánica reconoce la existencia de tales colectividades regionales y del Estado correspondiente, que regula las relaciones jurídicas en cuanto le atañe, pero reconoce a la vez que dichas re-

giones forman parte de una colectividad mayor, la nación, que asimismo queda organizada en el respectivo Estado nacional.

En este punto concreto estriba el problema fundamental de la estructura de nuestro país, que se resuelve mediante la aplicación de la teoría orgánica. Del mismo modo que cada pueblo o ciudad constituye una colectividad bien definida, con su Estado propio para regular las relaciones humanas, así también estos pueblos y ciudades forman parte de otras colectividades mayores, las regionales, definidas por sus caracteres peculiares, como Cataluña, Vasconia, Castilla, a las que procede dotar de Estado propio, para regular lo que corresponde dentro del ámbito respectivo. Pero la aplicación de la teoría orgánica de los círculos concéntricos, requiere el reconocimiento de que estas regiones forman parte de una colectividad mayor, la nación, que las comprende mediante lazos tan naturales como los constitutivos de aquéllas, y no meramente por pactos revocables.

Un reconocimiento sincero y unánime de la unidad de España como nación y de variedades regionales, siempre dentro de aquélla, con organizaciones estatales que regulen las relaciones jurídicas en las respectivas esferas, es la solución del llamado problema de las autonomías. La proclamación de éstas debería ir acompañada de un sentimiento de unidad dentro de la variedad y desterrar las opiniones y las denominaciones tan insistentes de nacionalistas, que llevan siempre un separatismo latente, con su sustitución por la de regionalistas.

Recientemente algunos políticos catalanes y vascos a lo más que llegan es a decir que España es una nación de naciones, expresión que carece de sentido propio. ¿Por qué la resistencia a reconocer que Cataluña y Vasconia son regiones dentro de la nación España?

La falta de una convivencia armónica generalizada y de empresas comunes que despierten vital interés, acentúa, como ha ocurrido a lo largo de los años, las malhadadas tendencias disolventes.